



Secção: 3.^a – S/PL
Data: 20/03/2019
RO N.º 2/2019

RELATOR: Conselheiro José Mouraz Lopes

Transitado em julgado

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

I – RELATÓRIO

1. A. tendo sido notificado do despacho de 13 de fevereiro de 2019 proferido pelo senhor Juiz Conselheiro da 3.^a secção deste Tribunal que indeferiu, “*por manifestamente intempestivo e conseqüentemente sem fundamento legal*” a requerida emissão de guias para pagamento voluntário das multas e emolumentos devidos, veio apresentar recurso, pedindo que a decisão recorrida seja revogada.
2. O recorrente, nas suas alegações, apresentou as seguintes conclusões:
 - (a) Tem-se como admissível o presente recurso, mais não fora por interpretação extensiva ou aplicação analógica aos demandados da disposição do art. 96.º/3 da LOPTC, pedida pela exigência de conformidade constitucional (com os arts. 13.º e 20.º da CRP) da interpretação e aplicação da lei;
 - (b) Uma interpretação dessa norma legal no sentido da sua aplicação restrita aos demandantes envolveria a inconstitucionalidade material da mesma por violação dos mencionados arts. 13.º e 20.º da Constituição;

- (c) Caso este Alto Tribunal entenda ser inapropriado o meio processual de recurso aqui primeiramente utilizado – o que, como hipótese teórica, sempre tem de se admitir –, então, o Demandado requereria que a questão suscitada quanto à interpretação a dar ao art. 91º/5 da LOPTC seja reapreciada mediante a convalidação do recurso interposto numa arguição de nulidade, deduzida ao abrigo do art. 195º do CPC, aplicável *ex vi* art. 80º da LOPTC;
 - (d) Deve ser atribuído efeito suspensivo do processo (ou da demanda do ora Recorrente) por força da interposição do presente recurso;
 - (e) É que, a não se atribuir efeito suspensivo ao processo de responsabilidade financeira sancionatória *sub iudice* – pelo menos, no que à demanda do ora Recorrente diz respeito –, a eventual decisão sobre a procedibilidade da presente impugnação seria inútil, se porventura o Tribunal *a quo*, na sequência do indeferimento do pagamento voluntário de que aqui se recorre, já tivesse proferido um juízo público de censura ético-jurídica sobre a conduta do Recorrente, como justamente aqui se pretende evitar;
 - (f) Entre as duas interpretações aqui em confronto dos nºs 1 e 5 do art. 91º da LOPTC, deve considerar-se prevalecente – e não apenas por razões literais e sistemáticas – aquela de que, em processos de responsabilidade financeira sancionatória, é facultado aos demandados, quer antes quer depois da apresentação da contestação (embora não haja nesse último caso lugar à isenção de emolumentos prevista no art. 91º/5 da LOPTC), a possibilidade de pagamento voluntário das multas pedidas no requerimento do Ministério Público com a legalmente prevista extinção da respectiva instância;
 - (g) A prevalência da tese aqui defendida não só é inteiramente conforme à jurisprudência colegial e singular deste Alto Tribunal, como também apela a uma aplicação flexível do sempre desejável princípio *in dubio pro reo* ou, talvez mais apropriadamente, do *favor petitionem* na interpretação dos nºs 1 e 5 do art. 91º da LOPTC.
3. O Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento do recurso, alegando essencialmente que “o pagamento voluntário do montante pedido no requerimento é

susceptível de fazer extinguir o procedimento”, em qualquer momento processual, apenas com a condicionante de “se for feito durante o prazo para a contestação, não determina quaisquer encargos emolumentares para o Citado”.

4. O recuso foi admitido, tendo sobre a questão suscitada da suspensão do processo, a que alude na conclusão d), sido remetida a decisão para a primeira instância.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Questão prévia

5. A questão do pretendido efeito suspensivo do recurso, também referida nas conclusões, encontra-se prejudicada por via da decisão proferida no requerimento de admissibilidade do mesmo, supra referido. Apreciar-se-á, por isso, tendo em conta as conclusões do recorrente, a questão identificada infra, no §7.

*

*

6. Os factos com relevância para o conhecimento do recurso e a decisão recorrida são os seguintes:

- a) O Ministério Público requereu o julgamento por responsabilidade financeira sancionatória do demandado A., pela prática, em concurso real, pedindo a sua condenação na multa de quatro infrações sancionatórias previstas e punidas pela alínea l) do artigo 65º 71 da LOPTC, a título negligente, na multa, por cada uma delas, de 25 UC (€2.550,00) o que totaliza 100 UC (€10.200,00)
- b) O demandado veio, depois de apresentar a sua contestação, requerer o pagamento voluntário da referida multa.
- c) Sobre o requerido, foi proferido o seguinte despacho:

“No requerimento antecedente o demandado A. vem requerer a emissão de guias de receita para pagamento voluntário das multas e emolumentos que se mostrem devidos.

Afigura-se-nos, salvo melhor opinião, que o requerido é manifestamente intempestivo. Na verdade, nos termos do art.º 91º, nºs 1 e 5, da LOPTC, o prazo para o pagamento voluntário do

montante peticionado pelo demandante no requerimento inicial, a título de multas ou reposição, é de 30 dias após a citação. Como decorre dos preceitos citados, na sequência desta citação, ao demandado é dada a possibilidade, em alternativa, de contestar ou pagar voluntariamente. Tal prazo é um prazo judicial, perentório, não estando na disponibilidade do Tribunal a sua fixação, sem prejuízo da concessão da prorrogação, nos termos e para os fins previstos no n.º 4 daquele artigo 91º, o que aliás ocorreu in casu, quanto ao demandado requerente. Ora, no referido prazo, que já decorreu integralmente, o demandado A. optou por contestar. Nesta medida, por manifestamente intempestivo e, conseqüentemente sem fundamento legal, indefiro o requerido”

*

*

7. A questão em causa, no presente recurso, face às conclusões do recorrente, circunscreve-se apenas a saber se é possível ou não, em momento posterior ao *terminus* da apresentação da contestação do demandado em processo de responsabilidade financeira, pagar voluntariamente a quantia peticionada pelo Ministério Público e quais as conseqüências.
8. O regime jurídico da responsabilidade financeira está estabelecido na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas [Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, com alterações sucessivas, (LOPTC)] enquanto normativo específico que concretiza o inciso constitucional referente à dimensão da responsabilidade financeira como função, exclusiva, do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 214º n.º 1 alínea c) da Constituição da República Portuguesa.
9. A responsabilidade financeira, a que se referem os artigos 59º a 65º da LOPTC, subdividida em responsabilidade reintegratória e sancionatória, como categoria autónoma, pressupõe a prática de uma infração típica às normas jurídicas que disciplinam a atividade financeira do Estado, por parte de determinados sujeitos ou entidades que gerem, administram ou recebem dinheiros públicos. A primeira exige, sempre, um *plus* em relação à responsabilidade sancionatória, nomeadamente a existência de um dano e a efetivação do nexo causal entre o ilícito e o dano.

10. A ilicitude financeira subjacente aos ilícitos estabelecidos na lei, quer de natureza sancionatória quer de natureza reintegratória, tem na sua base a inobservância ou a violação de uma obrigação genérica de serviço.
11. A responsabilidade sancionatória implica a existência de uma infração como tal tipificada na lei (nomeadamente no artigo 65º da LOPTC), a conduta culposa do agente e a sua cominação em multa, nunca convertível em prisão. Ou seja é uma responsabilidade delitual de natureza sancionatória administrativa cuja função dissuasora comporta a exigência da ponderação das funções de prevenção, geral e especial, que devem ser levadas em conta na fixação do *quantum* da sanção (multa) a aplicar, quando verificados os pressupostos da infração.
12. A responsabilidade financeira reintegratória, sustenta-se na verificação de casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos (nos termos do artigo 59º da LOPTC). Também, nas situações em que ocorrer violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública, resultar para a entidade pública obrigação de indemnizar, o Tribunal pode condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes (artigo 60º da LOPTC).
13. O quadro normativo da LOPTC estabelece normas para a responsabilidade financeira em geral, quer, especificamente, para a responsabilidade reintegratória e para a sancionatória, nomeadamente, no que diz respeito à situação em apreciação nos autos, um conjunto de normas referentes à concretização, tempo e modo de pagamento das quantias em causa, tendo na responsabilidade reintegratória como sancionatória.
14. Assim, nos termos do artigo 69º n.º 1 da LOPTC, a responsabilidade financeira reintegratória extingue-se *pela prescrição e pelo pagamento da quantia a repor em qualquer momento.*
15. Quanto à responsabilidade sancionatória, o procedimento extingue-se, nos termos do artigo 69º n.º 2 citado: *a) pela prescrição, b) pela morte do responsável; c) pela amnistia; d) pelo pagamento; e) pela relevação da responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo 65º.*

16. A regulamentação do pagamento, como forma de extinção do procedimento, tanto por responsabilidade reintegratória, como sancionatória, conforma-se em várias disposições legais na LOPTC.
17. Assim, seguindo a ordem procedimental, ainda na fase não jurisdicional, no caso da responsabilidade sancionatória, identificada a infração e a multa que lhe pode corresponder, se o responsável proceder ao pagamento da multa antes da entrada do requerimento a que se refere o artigo 89º [requerimento efetuado pelo Ministério Público que inicia o processo jurisdicional de efetivação de responsabilidade financeira], o montante a liquidar é o mínimo.
18. Recorde-se que, para isso, *«é assegurado aos responsáveis, previamente à instauração dos processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhe são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar (...)*», nos termos do artigo 13º n.º 2 da LOPTC.
19. Já na fase jurisdicional, nos termos do artigo 91º n.º 1 da LOPTC, o demandado é citado para contestar [o requerimento efetuado pelo Ministério Público para efeitos de julgamento em responsabilidade financeira, em que tem que, obrigatoriamente, indicar os montantes que o demandado deve ser condenado a repor bem como o montante concreto da multa a aplicar] ou pagar voluntariamente no prazo de 30 dias.
20. Nos termos do artigo 91º n.º 5 da LOPTC, o pagamento voluntário do montante pedido no requerimento do Ministério Público dentro do prazo da contestação é isento de emolumentos.
21. A explicitação, em termos de «geografia» normativa, da colocação das normas referentes ao pagamento e às suas consequências, sabendo que está em causa a recuperação pelo Estado [no seu sentido lato], do pagamento de quantias indevidamente retidas, ou quantias referentes a multas, fixadas e pré determinadas quer pelos relatórios de auditoria, quer pelo Ministério Público, no exercício da titularidade da ação financeira, deve comportar uma interpretação sistémica e adequada às finalidades da lei, por um lado e ser coerente entre os regimes, por outro lado.
22. Assim a recuperação pelo Estado das quantias em causa, tanto de multas referentes a infrações sancionatórias, como reposições referentes à responsabilidade reintegratória,

quando voluntariamente efetuadas pelos demandados, não deve ser obstaculizada. Esse parece ser *a ratio* essencial que percorre todo o ordenamento jurídico financeiro público, máxime a LOPTC. Assim, conforme se referiu nos §§ 17 a 20, o pagamento voluntário, após a sua identificação concreta, pode ser efetuadas antes do início da fase jurisdicional e, depois desta, antes e depois de terminado o prazo da contestação. E podem, ainda, as quantias em causa ser objeto de pagamento em prestações, nomeadamente se requeridas até ao trânsito em julgado da sentença condenatória, nos termos do artigo 95º da LOPTC.

23. Por outro lado, a realização desse pagamento, em momentos diferenciados do processo, para além da consequência essencial relativa à extinção do procedimento, tem consequências diferentes e naturalmente mais penalizadoras quanto mais distante for o momento em que tais quantias forem liquidadas em relação ao tempo da sua fixação (quer no relatório de auditoria, quer no requerimento do Ministério Público).
24. Decorre daqueles normativos, na fase jurisdicional, que o pagamento das quantias devidas quer a título dos montantes devidos por via de eventual responsabilidade reintegratória, quer por via de responsabilidade sancionatória podem ser efetuados, voluntariamente, nas seguintes condições: até ao final do prazo da contestação, os montantes são integralmente devidos (nos precisos termos que constam no requerimento do Ministério Público), sendo isentos de emolumentos; após esse prazo os montantes são integralmente devidos, acrescendo os emolumentos devidos. Após a proferição da sentença e até ao trânsito desta, pode ainda ser efetuado o pagamento a prestações, nos termos do artigo 95º da LOPTC, acrescendo sempre os juros devidos.
25. A possibilidade, com consequências diferenciadoras, do pagamento voluntário conforma, aliás, jurisprudência já seguida pelo Tribunal, máxime no Acórdão, n.º da 3ª secção deste Tribunal de 16.02.2011, onde se decidiu da possibilidade do pagamento voluntário em momento posterior à contestação, fazendo, igualmente a diferenciação entre as consequências em que esse pagamento é efetuado. Aí se refere que *«não se nos suscitam dúvidas sobre o procedimento legalmente exigível para, instaurado o processo jurisdicional, o pagamento voluntário determinar a extinção do procedimento judicial: o pagamento terá que ser efetuado nos termos do n.º 5.º do art.º 91.º se for feito durante o prazo da contestação; após decorrido esse prazo e até à sentença ser proferida, o pagamento do montante petitionado extingue o procedimento mas não está isento de emolumentos»*.

26. No caso em apreço o requerente pretende pagar a multa já fixada pelo Ministério Público no requerimento para efeitos de julgamento em responsabilidade financeira, tendo efetuado esse pedido por requerimento autónomo após a contestação (e segundo o mesmo requerimento, ainda antes de se iniciar o julgamento designado).
27. Face ao exposto entende-se que é admissível o recorrente efetuar tal pagamento neste momento processual, ainda que sem beneficiar de qualquer isenção emolumentar.
28. Assim sendo, por tudo o que vem sendo referido, entende-se existirem motivos para procedência do recurso e, em consequência, revogar-se o despacho proferido, devendo admitir-se o pagamento do montante da multa imputada no requerimento do Ministério Público, acrescido dos emolumentos devidos.

III – DECISÃO

1. Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.^a Secção, em Plenário, em julgar procedente o recurso e nesse sentido decidem revogar o despacho proferido, devendo admitir-se o pagamento da multa em causa, acrescidos dos emolumentos devidos.
2. Não são devidos emolumentos, nos termos do artigo 17º nº 1 do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 20 de Março de 2019

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(José Manuel de Araújo de Barros)

(Laura Tavares da Silva)