

SENTENÇA Nº

1

2024/SRATC



Secção: S.R.A.T.C.
Data: 15/03/2024
Processo n.º 1/2023-PRF-SRATC

RELATOR: Juiz Cons.º Paulo H. Pereira Gouveia

NÃO TRANSITOU EM JULGADO



Processo n.º 1/2023-PRF/SRATC

DEMANDANTE/AUTOR: Ministério Público

DEMANDADO/RÉU: [REDACTED], contribuinte fiscal n.º [REDACTED], residente na Rua [REDACTED]

*

SUMÁRIO:

I - O Tribunal de Contas português, previsto nos artigos 209.º n.º 1 e 214.º da CRP, é o órgão constitucional jurisdicional supremo de controlo e julgamento das finanças públicas de Portugal (cf. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023). A atividade própria deste tribunal português, muito mais do que uma instituição administrativa superior de controlo financeiro, implica a tutela jurídica (por um tribunal) dos interesses presentes no concreto processo, seja ele um processo contencioso ou materialmente jurisdicional, seja ele um processo não contencioso (ou formal e organicamente jurisdicional, que é o ponto de vista constitucional para efeitos da separação dos poderes estaduais e da natureza das decisões de cada um desses poderes e respetivos órgãos decisores).

II - Num conceito amplo de responsabilidades financeiras, estas são aquelas que resultam da prática de infrações financeiras por quem gere e utiliza dinheiros públicos. Trata-se de responsabilidades pessoais reguladas por normas de Direito público, que têm como pressupostos (i) um comportamento em matéria administrativa e ou financeira, (ii) descrito na lei, (iii) ilícito e (iv) censurável.

III - Pressupõem sempre um juízo de culpabilidade, i.e., de censura jurídica, com referência a comportamentos relativos (i) à legalidade e regularidade das operações financeiras públicas, (ii) à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou (iii) à observância das regras contabilísticas.

IV - Para o conceito de negligência (em responsabilidade sancionatória) que resulta do art. 15.º do C.P., ex vi art. 67.º n.º 4 da LOPTC, devemos sublinhar que o facto negligente possui um tipo de ilícito (a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado) e um tipo de culpa (a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar).

V - O citado tipo de ilícito negligente é constituído (i) pelo desvalor da ação e, por vezes, (ii) pelo desvalor do resultado, devendo este resultado ser previsível e evitável para a pessoa prudente, dotada das capacidades que detém a pessoa média pertencente à categoria intelectual e social e ao círculo de vida do agente responsável financeiro.

VI - A apreciação da culpa (a censurabilidade, o juízo de censura referido à atitude interna do agente financeiro autor do comportamento financeiro ilícito) em concreto, na responsabilidade financeira sancionatória, deve ter em conta as especificidades das funções em concreto desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

VII - O padrão de diligência exigível do gestor de dinheiros públicos é o dos deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um responsável financeiro (i) mediano na informação, (ii) mediano no critério, (iii) mediano na prudência, (iv) medianamente avisado e cauteloso.

VIII - Os pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória, consabidamente como nos arts. 483º, 562º e 563º do C.C., são: (1º) dano ou prejuízo (aferido a partir da ilicitude objetiva, é a supressão ou diminuição de uma qualquer vantagem ou situação favorável protegida pelo Direito); (2º) comportamento humano ativo ou omissivo controlável ou controlado por uma vontade imputável; (3º) ilicitude da ação ou omissão ou juízo de desvalor sobre aquele facto humano (por lesão de um direito subjetivo alheio ou por violação de disposições legais cujo objetivo seja precisamente proteger os interesses alheios lesados), sem que haja causa de justificação para essa violação; (4º) censurabilidade do agente ou juízo de culpa (juízo de censura formulado pelo Direito relativamente à conduta ilícita do agente do facto danoso, com referência a dolo ou a negligência do agente; o Tribunal de Contas português avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição - art. 64º nº 1 da LOPTC); e (5º) nexa de causalidade adequada entre o comportamento e o dano (o nexa de causalidade adequada entre facto voluntário e dano resulta essencialmente de o facto ir contra o escopo da norma jurídica violada, sem prejuízo de, logicamente, o facto ter de ser uma condição adequada - em termos de normalidade social - para o dano, condição essa que é, no caso da responsabilidade culposa, provocada pelo agente com certo fim). Dá origem à obrigação de repor dinheiros públicos (cf. os arts. 59º nº 1 e 60º da LOPTC).

IX - "Estação competente" para os efeitos do artigo 61º nº 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (aceitando-se como válido e útil o teor desta disposição legal), é o indivíduo (interno ou externo à Administração) ou indivíduos de uma entidade colegial (interna ou externa à Administração) que possam (por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria) e devam - por força de lei, de regulamento, de ato administrativo, de contrato ou de outra forma de vinculação - esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou codecisor (i.e., o agente da infração, a pessoa ou pessoas que efetivamente praticaram o ilícito financeiro descrito na lei, normalmente o órgão ou órgãos com competência legal para tal, não bastando, especialmente em sede de responsabilidade sancionatória, a simples intervenção num procedimento administrativo). A "estação competente" deve dispor de capacidade autónoma de análise e de pronúncia. Esta capacidade da "estação competente" face ao decisor ou codecisor pode decorrer da lei, de regulamento, de regras deontológicas, dos usos, da natureza própria das funções, da natureza própria das questões ou, eventualmente, da realidade do caso concreto.

X - Há pagamento indevido para o efeito de reposição, ou melhor, só há dano na responsabilidade financeira reintegratória, (i) se não houver contraprestação efetiva ou (ii) se esta não foi adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.

Processo nº 1/2023-PRF/SRATC

SENTENÇA do Tribunal de Contas Nº 1/2024/SRATC

I – RELATÓRIO¹

O Ministério Público, representado pelo senhor Procurador-Geral Adjunto junto da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, intentou na referida Secção Regional **o presente processo contencioso para efetivação de responsabilidades financeiras** contra o Réu ou Demandado m.i. na p.i.

Fê-lo ao abrigo da L.O.P.T.C. (Lei nº 98/97), do Regulamento do Tribunal de Contas (como publicado no D.R.) e do C.P.Civil.

O pedido formulado pelo Autor ou Demandante foi o seguinte (sic):

1- condenação pela prática de uma infração continuada prevista no artigo 65º, n.º 2, da LOPTC, na redação da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, e 30º, n.º 2, do Código Penal, em multa a fixar entre os € 2 550,00 euros, correspondendo ao limite mínimo de 25 UC, e os 18 360,00 euros, correspondendo ao limite máximo de 180 UC;

2 - condenação na reposição do montante de 13.345,47 euros acrescido dos correspondentes juros de mora, contados nos seguintes termos:

- Desde 31 de dezembro de 2013, relativamente ao montante total 747,25 euros (correspondendo de 391,73 euros a contribuições para a Segurança Social e 355,52 euros a despesas de representação);

- Desde 31 de dezembro de 2014, relativamente ao montante total de 1 167,45 euros (correspondendo 434,94 euros a contribuições para a Segurança Social e 732,51 a despesas de representação);

- Desde 31 de dez de 2015, relativamente ao montante total de 4 734,99 euros (correspondendo 3 044,65 euros a remuneração base mais subsídio extraordinário de novembro; 790,61 euros a contribuições para a Segurança Social; 712,05 a despesas de representação e 187,68 euros a subsídio de refeição);

- Desde 31 de dez de 2016, relativamente ao montante total de 4 890,44 euros (correspondendo 3 113,01 euros a remuneração base mais subsídio extraordinário de novembro; 869,85 euros a contribuições para a Segurança Social; 732,51 euros a despesas de representação e 175,07 euros a subsídio de refeição), e,

¹ Cf. os arts. 58º-3, 94º, 104º-c), 108º e 80º da LOPTC; e os arts. 71º-d) e 77º do RTC.

- Desde 31 dez de 2017, relativamente ao montante de 1 353,15 euros de contribuições para a Segurança Social.

O Autor ou Demandante **fundamentou tal pedido, em síntese, no seguinte:**

- o réu, como [REDACTED] ora a regime de meio tempo, ora a regime de permanência, ordenou o pagamento a si próprio de vários abonos remuneratórios a que não tinha direito, com descontos para a Segurança Social, e sem ato escrito e se proposta à Assembleia de Freguesia;

- assim violou as seguintes disposições legais: artigo 5º nº 1 al. a) e nº 2 da Lei nº 29/87; artigos 5º nº 1 al. d), 5º-A e 27º n.ºs 3 e 4 da Lei 169/99; artigo 9º nº 1 al. q) e nº 2 da Lei 75/2013;

- por isso incorreu na infração prevista na 2ª parte da al. b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC, na forma continuada (cfr. artigo 30º nº 2 do C.P.), e em infrações de pagamento indevido como previstas nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59º da LOPTC.

*

O Réu ou Demandado não contestou.

*

Após a fase de “gestão inicial, audiência prévia, saneamento e condensação do processo (cf. arts. 590º ss do C.P.C. ex vi art. 80º da LOPTC)”, **procedeu-se à “audiência final” com observância do formalismo legal como consta da respetiva ata** (cf. arts. 93º a 93º-B da LOPTC e arts. 599º ss do C.P.C. ex vi art. 80º da LOPTC), após o que os autos nos foram apresentados pela secretaria com a devida conclusão (cf. art. 94º-1 da LOPTC e art. 607º-1 do C.P.C. ex vi art. 80º da LOPTC).

*

O tribunal (*Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas; artigo 214º nº 4 da CRP*) é o competente,

o processo é o próprio e não enferma de nulidade total que o invalide;

o Demandante ou autor e o Demandado ou réu têm legitimidade processual;

não se verificam nulidades secundárias ou outras exceções que obstem ao prosseguimento dos autos e ao conhecimento do mérito da causa (cf. art. 608º-1 do C.P.C. ex vi art. 80º da LOPTC).

*

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – FACTOS RELEVANTES PROVADOS²

Produzida a prova e discutida a causa, julgo como provados os seguintes factos³:

1- O relatório n.º 3/2021-FS/SRATC refere-se à auditoria que incidiu sobre as remunerações auferidas pelos membros da Junta de Freguesia de Água de Pau, no período compreendido entre janeiro 2009 e janeiro de 2019.

2- A ação de controlo foi realizada na sequência da decisão que aprovou o Relatório n.º 04/2018 – FS/SRATC, de 6 de setembro de 2018 (auditoria de seguimento realizada às remunerações dos membros das juntas de freguesia localizadas no território da Região Autónoma dos Açores).

3- Concluiu-se ali, para além do mais, e em síntese, que a Freguesia de Água de Pau, teve, no período em causa, um número de eleitores que se situou entre os 2 650 e os 2 832.

4- E, ainda, que entre 1 de janeiro de 2009 e 31 de janeiro de 2019, o cargo de presidente da Junta foi desempenhado essencialmente em regime de tempo inteiro ou de meio tempo, sendo os correspondentes encargos suportados pelo orçamento da Freguesia.

5- Por outro lado tendo em conta o número de eleitores inscritos na freguesia inferior a 5 000), a Junta era composta por um presidente e dois vogais, sendo um o secretário e outro o tesoureiro.

6- Concretamente, para o que ora releva, no período compreendido entre 21 de outubro de 2013 e 16 de outubro de 2017, a Junta de Freguesia de Água de Pau foi constituída pelos seguintes membros: [REDACTED]

7- Entretanto, no período em apreço, o cargo de presidente da Junta foi, quanto ao regime de exercício, concretizado nos seguintes termos:

- De 21 de outubro até 31 de dezembro de 2013, em regime de meio tempo;

- De 1 de janeiro a 17 de abril de 2014, em regime de meio tempo;

- De 18 de abril de 2014 até 31 de dezembro de 2016, em regime de permanência,
e

² Sobre a noção processual de factos jurídicos vide as recentes publicações, escritas e *online*, de M. TEIXEIRA DE SOUSA.

³ Facto (concreto) em Direito processual, cuja realidade – e não verdade – se alega e depois se demonstra ou não, é um pedaço da realidade física ou psíquica cuja afirmação ou narração não é puro conceito jurídico, nem puro juízo conclusivo sobre a realidade. É, de outra perspetiva, um enunciado linguístico ou proposição de facto que não se compreende através da aplicação de normas jurídicas; é um problema que não se resolve através da aplicação de normas jurídicas. Mas, como é razoável (e até evidente), é possível utilizar como matéria de facto palavras específicas do Direito se tais palavras não tiverem implicação direta ou imediata na solução jurídica do caso concreto; afinal, a matéria de facto é o “quid” que se pretende demonstrar através dos meios de prova.

- De 1 de janeiro até 16 de outubro de 2017, em regime de meio tempo.

8- O [REDACTED] da Junta de Freguesia de Água de Pau no mandato autárquico que decorreu entre 21 de outubro de 2013 e 16 de outubro de 2017.

9- Nessa qualidade, ordenou, continuamente, o pagamento a si próprio das remunerações e demais abonos (compreendendo a remuneração base, os subsídios extraordinários de junho e de novembro e as contribuições para a Segurança Social) pagas pela Freguesia, correspondentes ao exercício de funções em regime de meio tempo, no período compreendido entre de 21 de outubro de 2013 e 17 de abril de 2014 e no período compreendido entre 1 de janeiro de 2017 e 16 outubro de 2017.

10- Identicamente, no período compreendido entre 18 de abril de 2014 e 31 de dezembro de 2016, também continuamente, ordenou o pagamento a si próprio de remunerações e demais abonos correspondentes ao regime de tempo inteiro.

11- Em nenhum dos casos as despesas decorrentes foram assumidas com base em qualquer ato escrito, sendo que a Junta a que então presidia não apresentou previamente à Assembleia de Freguesia qualquer proposta quantificada para o exercício fundamentado da competência de verificação da conformidade do exercício de funções em regime de tempo inteiro ou de meio tempo.

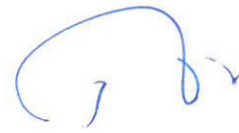
12- De igual modo, no que especificamente tange ao pagamento de contribuições à Segurança Social, ordenou, também continuamente, o seu pagamento, sendo que o valor dos descontos mensais foi calculado sobre as remunerações que percebeu: segundo o regime de meio tempo no período acima indicado (21 de outubro de 2013 a 17 de abril de 2014 e entre 1 de janeiro de 2017 e 16 outubro de 2017); segundo o regime de tempo inteiro, nos anos de 2015 e 2016. Concretizando:

13- No ano de 2015 o encargo anual estimado com as remunerações e demais abonos do presidente da Junta a tempo inteiro era de 20 643,69 euros, sendo que a receita inscrita no orçamento desse ano foi de 144 810,83 euros, menor que a receita cobrada no ano anterior (2014) que havia sido de 153 652,08 euros.

14- No ano de 2016 o encargo anual estimado com as remunerações e demais abonos do presidente da Junta a tempo inteiro era de 20 960,85 euros, sendo que a receita inscrita no orçamento desse ano ascendeu a 146 395,83 euros, menor que a receita cobrada no ano anterior que havia sido de 205 925,58 euros.

15- Em consequência, em 2015 o valor anual estimado das remunerações e abonos do presidente foi superior a 12% da receita do ano de 2014, posto que a respetiva percentagem se cifrou em 18 438,25 euros, e superior a 12% da receita desse ano, cuja valor se cifrou em 17 377,30 euros.

16- Assim, em 2015, foram-lhe mensalmente pagas remunerações base no montante mensal de 1 186,67 euros, totalizando 14 240,04 euros, remunerações acrescidas dos dois subsídios extraordinário de junho e novembro no valor unitário de 1 220,85 euros, totalizando 2 441,70 euros.



17- Em 2016, o valor anual estimado das remunerações e demais abonos do presidente foi superior a 12% da receita desse ano, tendo-se essa percentagem cifrado nos 17 567,50 euros.

18- E, em 2016, auferiu, de remuneração base:

- Primeiro trimestre: 1 195,21 euros mensais, no valor trimestral de 3 585,63 euros;
- Segundo trimestre: 1 203,76 euros mensais, no valor trimestral de 3 611,28 euros;
- Terceiro trimestre: 1 212,30 euros mensais, no valor trimestral de 3 636,90 euros;
- Quarto trimestre: 1 220,85 euros mensais, no valor trimestral de 3 662,55 euros, tudo no montante anual global de 14 496,36 euros, montante acrescido dos dois subsídios extraordinário de junho e novembro, no valor unitário de 1 220,85 euros, totalizando 2 441,70 euros.

19- Ocorre ainda que, por determinação do visado, a Junta pagou à Segurança Social 23,75% do vencimento mensal e dos subsídios extraordinários de junho e novembro que auferiu, nos seguintes montantes anuais:

Em 2013 (de 21 de outubro a 31 de dezembro, quando o regime foi de meio tempo): 391,73 euros;

Em 2014 (de 1 de janeiro a 17 de abril, quando regime foi de meio tempo): 434,94 euros;

Em 2015 (novembro e dezembro, segundo o regime de tempo inteiro): 790,61 euros);

Em 2016 (novembro e dezembro, segundo o regime de tempo inteiro): 869,95 euros;

Em 2017 (de 1 janeiro a 16 de outubro, regime de meio tempo): 1 353,15 euros.

20- Tais pagamentos à Segurança Social totalizaram 3 840,41 euros.

21- Por outro lado, a título de despesas de representação, ordenou o pagamento a si próprio dos seguintes montantes:

- 355,52 euros, entre 21 de outubro e 31 de dezembro de 2013;
- 732,51 euros de janeiro a abril 2014;
- 712,05 euros em 2015;
- 732,51 euros em 2016.

22- Montantes que atingiram o valor global de 2 984,65 euros.

23- E, em 2015 e 2016, ordenou o pagamento a si próprio de subsídios de refeição, nos períodos em que já não poderia exercer a função a tempo inteiro, respetivamente nos montantes de 187,68 euros e 175,07 euros, totalizando 362,75 euros.

24- Nos anos de 2015 e 2016 não havia margem financeira para suportar o exercício do cargo a tempo inteiro durante a totalidade dos meses de cada um deles, posto que os encargos previstos para as remunerações (e demais abonos com essa natureza) excedia, em ambos os casos, 12% do valor total geral da receita constante na conta de gerência do ano anterior e/ou 12% do valor da receita inscrito no orçamento neles vigente.

25- O requerido ordenou o pagamento a si próprio, das seguintes despesas de representação:

- Entre 21 de outubro e 31 de dezembro de 2013, período em que exerceu funções a meio tempo, no montante de 355,52 euros;
- Entre 1 de janeiro e 17 de abril de 2014, período em que exerceu funções a meio tempo, no montante de 732,51 euros;
- Meses de novembro e dezembro de 2015, período em que só poderia exercer funções em regime de não permanência, no montante de 712,05 euros;
- Meses de novembro e dezembro de 2016, período em que só poderia exercer funções em regime de não permanência, no montante de 732,51 euros, tudo totalizando o montante de 2 532,59 euros.

26- E, nos mesmos períodos, como também já referido, ordenou o pagamento de contribuições para a Segurança Social nos seguintes montantes:

- Entre 21 de outubro e 31 de dezembro de 2013: 391,76 euros;
- Entre 1 de janeiro e 17 de abril de 2014: 434,94 euros;
- Meses de novembro e dezembro de 2015: 790,61 euros;
- Meses de novembro e dezembro de 2016: 869,85 euros;
- Meses de 1 de janeiro a 17 de outubro de 2017, período em que também exerceu funções a meio tempo: 1 353,15 euros,

tudo totalizando o montante de 3 840,31 euros [sendo que os montantes correspondentes aos anos de 2015 e 2016 (790,61 euros e 869,85 euros), já foram considerados na determinação das remunerações e demais abonos de que foi beneficiário, que por isso haverá que abater].

27- Identicamente, ordenou o pagamento a si mesmo de subsídios de refeição nos meses de novembro e dezembro de 2015 e 2016, nos montantes, respetivamente, de 187,68 euros e 175,07 euros.

28- Agiu, de outra sorte, voluntária, livre e conscientemente.

29- Na sequência da notificação que lhe feita pelo Ministério Público, o demandado não manifestou vontade de pagar a multa pelo mínimo, nem de repor as quantias indevidamente pagas e ainda não repostas.

II.1.1 – MOTIVAÇÃO DO JULGAMENTO SOBRE OS FACTOS PROVADOS⁴

A factualidade provada decorre da análise crítica da prova documental produzida e apresentada no requerimento inicial, em conjugação com as declarações das duas testemunhas arroladas por aquele.

Os factos acima descritos como provados foram assim julgados após a análise crítica dos meios de prova produzidos e acima identificados, com observância do estatuído nos arts. 341º ss, 371º e 396º do C.C. e nos arts. 410º, 413º, 466º e 607º-4-5 do C.P.C., *ex vi* arts. 80º e 94º-3 da LOPTC.

A referência aos depoimentos das testemunhas significa simplesmente que todas depuseram, no sentido do dado como provado, de um modo credível e com fundamento ou razão de ciência.

II.2 – FACTOS RELEVANTES NÃO PROVADOS

O demandado foi, e é, empresário em nome individual.

Antes de exercer as funções de [REDACTED], foi vereador da Câmara Municipal de Lagoa.

O demandado tinha experiência política e levava já alguns anos de exercício de funções de gestão e administração, nomeadamente na CM de Lagoa.

MOTIVAÇÃO DO JULGAMENTO SOBRE OS FACTOS NÃO PROVADOS

Quanto aos factos julgados não provados, não foi produzido qualquer meio de prova.

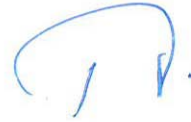
*

II.2 – ENQUADRAMENTO JURÍDICO DOS FACTOS JURÍDICOS PROVADOS

As questões a resolver⁵ são:

⁴ O princípio essencial da fundamentação de todas as decisões jurisdicionais deve ser, em nosso modesto ver, integrado com um “princípio processual geral de concisão argumentativa suficiente”.

⁵ Ponto central no Processo Civil. É o “thema decidendum” (causa de pedir, pedido e defesa), diverso do “thema probandum” (temas da prova ou da instrução reportados aos factos essenciais ainda



1 - O demandado incorreu na responsabilidade financeira p.p. no art. 65º-1-b)-2 da LOPTC?

2 - O demandado incorreu na responsabilidade financeira p.p. no art. 59º-1-4 da LOPTC?

*

Nota prévia de fundo:

O Tribunal de Contas português, previsto nos artigos 209º n.º 1 e 214º da CRP, é o órgão constitucional jurisdicional e supremo de fiscalização e julgamento das finanças públicas de Portugal (cf. o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 787/2023).

A atividade própria deste tribunal português, muito mais do que uma instituição administrativa superior de controlo financeiro, implica a tutela jurídica – e jurisdicional porque é por um órgão de soberania com a natureza de tribunal – dos interesses presentes no concreto processo, seja este um processo contencioso ou materialmente jurisdicional (com duas ou mais partes litigantes) ou seja este um processo não contencioso (ou formal e organicamente jurisdicional, que é o ponto de vista constitucional para efeitos da separação dos poderes estaduais e da natureza das decisões de cada um desses poderes e respetivos órgãos decisores).

Em síntese, de acordo com a CRP, toda a atividade essencial ou principal e externa do Tribunal de Contas (a prevista nos nºs 1 e 4 do artigo 214º da CRP) é organicamente jurisdicional, porque, como se diz naquele aresto do TC de 2023, o Tribunal de Contas de Portugal é um órgão (constitucional) jurisdicional nas vertentes de fiscalização prévia, de auditoria ou de efetivação de responsabilidades financeiras.

*

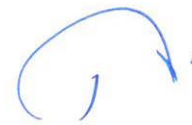
II.2.1. AS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS EM GERAL

O artigo 214º-1-c)-4 da Constituição da República atribui ao Tribunal de Contas português competência para efetivar a responsabilidade por infrações financeiras nos termos da lei, competência material esta repetida no art. 5º-1-e) da LOPTC, independentemente da natureza da entidade a que pertença.

Estas disposições utilizam, pois, um conceito amplo de responsabilidades financeiras, como sendo aquelas que resultam da prática de infrações financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos.

Trata-se de responsabilidades pessoais ou individuais reguladas por normas de Direito público, que têm como pressupostos (i) um comportamento em matéria administrativa e ou financeira, (ii) descrito na lei, (iii) ilícito e (iv) juridicamente censurável.

controvertidos; trata-se neste segundo caso de apurar, respeitando as regras sobre a prova, se as afirmações de facto relevantes feitas pelas partes nos articulados são ou não demonstradas no processo).



Correspondem a um modelo de Direito público disciplinador da legalidade e regularidade da gestão financeira de fundos públicos, em que um órgão constitucional de natureza jurisdicional responsabiliza um indivíduo.

A LOPTC, no seu Capítulo V, sob a epígrafe “Da efetivação de responsabilidades financeiras”, integra um conjunto de preceitos que permitem estabelecer uma clara distinção entre a responsabilidade financeira reintegratória, tratada especificamente na Secção II (arts. 59º a 64º), e a responsabilidade financeira sancionatória, sobre a qual rege a Secção III nos seus arts. 65º, 67º e 68º.

Tal distinção resulta, desde logo, da diferente natureza das consequências que advêm para quem incorre numa e noutra dessas modalidades de responsabilidade financeira:

-a responsabilidade reintegratória gera a condenação do responsável na reposição de quantias objeto das infrações cometidas (cf. arts. 59º-1 e 60º da LOPTC) e

-a responsabilidade sancionatória determina a aplicação de multas (cf. arts. 65º-1 e 66º-1 da LOPTC),

As duas responsabilidades podem ser cumulativas, uma vez que a aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso, de acordo com o disposto no nº 6 do artigo 65º da LOPTC.

A primeira, a reintegratória, ocorre perante factos legalmente nominados como o alcance, o desvio de dinheiros ou valores públicos, os pagamentos ilícitos indevidos e a não arrecadação de receitas (cf. arts. 59º-2-3-4 e 60º);

a segunda refere-se à prática de factos típicos que correspondem, quer a violações de normas de índole substantiva (elencados no art. 65º-1), quer a violações de normas de carácter processual (elencados no artigo 66º-1, mas como responsabilidade sancionatória não financeira).

A primeira implica uma reposição das quantias objeto das respetivas infrações, acrescida dos juros de mora sobre esses montantes, calculados nos termos previstos no Código Civil, conforme dispõe o nº 6 do artigo 59º da LOPTC (ainda que sem prejuízo da possibilidade de redução ou relevação da responsabilidade, em caso de atuação negligente, de acordo com o nº 2 do artigo 64º);

a segunda envolve uma diferenciação na medida das multas a aplicar, em função de critérios estabelecidos na lei, de que resultam a moldura da sanção (consoante o autor aja com dolo ou negligência – cf. arts. 65º-2-4-5), a graduação da sanção dentro da respetiva moldura (atentos vários parâmetros, em que avultam a gravidade dos factos e o grau de culpa – cf. artigo 67º-2) ou a atenuação especial da sanção (apenas para a responsabilidade sancionatória substantiva – cf. artigo 65º-7), sendo ainda admitida, em certas condições, a dispensa da sanção (também para a responsabilidade sancionatória substantiva – cf. art. 65º-8) ou mesmo a relevação da responsabilidade (tanto para a responsabilidade sancionatória substantiva como para a responsabilidade sancionatória processual – cf. artigo 65º-9 e artigo 66º).



Apesar das evidenciadas diferenças entre as duas aludidas modalidades de responsabilidade financeira, apresentam ambas em comum a delimitação do respetivo tipo de ilícito quanto à conduta punível dos agentes do facto, sendo aplicável o art. 61º-2 da LOPTC à responsabilidade reintegratória (em cuja Secção aquela disposição se integra) e à responsabilidade sancionatória (quanto a esta, por remissão do art. 67º-3) – e isso independentemente de as exigências típicas contidas nesse preceito serem caracterizadas como (i) condições objetivas de punibilidade, (ii) como causas de exclusão da ilicitude ou (iii) sob qualquer outro enquadramento dogmático pertinente.

Porém, voltam a distinguir-se as duas espécies de responsabilidade financeira quanto ao concernente regime subsidiário. Estabelece-se expressamente, para a responsabilidade sancionatória, e quanto à respetiva matéria substantiva, uma remissão para o “disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal” (cf. art. 67º-4 da LOPTC, que em bom rigor não abrange muitos artigos dessa parte geral), não existindo idêntica remissão no âmbito da responsabilidade reintegratória. Nesta apenas se encontra a já referenciada remissão para o Código Civil em matéria de juros de mora.

Portanto, as responsabilidades financeiras previstas na LOPTC (vide artigos 59º e 65º) pressupõem (i) uma conduta por determinado agente (pessoa ou entidade que gere, administra, recebe ou utiliza dinheiros públicos) que preencha o tipo legal descrito em uma ou mais normas disciplinadoras da atividade financeira pública; (ii) são responsabilidades subjetivas e individuais, de natureza sancionatória e⁶ ou de natureza reintegratória, (iii) decorrentes da ilegal ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos. (iv) Pressupõem ainda e sempre um juízo de culpabilidade, i.e., de censura jurídica⁷, com referência a comportamentos relativos (1) à legalidade e regularidade das operações financeiras públicas, (2) à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou (3) à observância das regras contabilísticas.

Nas responsabilidades financeiras estão em causa, portanto, a gestão e a utilização patológicas de dinheiros públicos por aqueles que, pelas suas funções, devem e têm obrigação legal de os utilizar e gerir de acordo com o direito objetivo administrativo-financeiro e as demais normas técnicas aplicáveis.

Portanto, os seus pressupostos gerais são:

- 1 -um comportamento (ação ou omissão⁸, direta ou subsidiária⁹) de um sujeito que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores

⁶ Cf. art. 65º-6 da LOPTC: “A aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso.”

⁷ Pode-se, assim, buscar uma noção de responsabilidade financeira em sentido amplo, que inclui as duas modalidades de responsabilidade reguladas nos arts. 59º a 64º e 65º a 68º da LOPTC.

⁸ Exs.: alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, pagamentos indevidos, violação de normas financeiras, e prática, autorização ou sancionamento que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas (cf. arts. 59º-2 a 5 e 60º).

⁹ Art. 62º-3 da LOPTC.

públicos¹⁰ (art. 61º-1-4 da LOPTC)¹¹, comportamento esse devidamente evidenciado - factualmente - em Relatórios de Auditoria do TdC (incluindo de V.E.C.¹²) ou em Procedimentos Específicos Complementares;

2 -a ilicitude desse comportamento¹³, por inobservância e ou violação de um dever de serviço normativamente fixado (no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de justificação, de um tipo justificador);

3 -culpabilidade do agente da conduta, culpa, censurabilidade ou juízo de censura por causa da culpa negligente ou da culpa dolosa, considerando a atitude - interna - do agente autor do ilícito financeiro (juízo que tem em conta as especificidades das funções concretas desempenhadas pelo agente da infração com referência a um padrão de um responsável financeiro medianamente diligente, medianamente informado e medianamente cuidadoso¹⁴)¹⁵⁻¹⁶ (no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de exclusão da culpa, de um tipo desculpante).

No caso da responsabilidade financeira reintegratória (arts. 59º a 64º da LOPTC), acrescem ainda, à semelhança do Direito civil, os pressupostos

(iv) do dano para o erário público (i.e., consequências patrimoniais indesejáveis para o erário público)¹⁷, efetivo, individualizável e economicamente avaliável e

¹⁰ A responsabilidade recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos nºs 1 e 3 do art. 36º do Decreto nº 22257, de 25 de fevereiro de 1933, isto é: quando "não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente", ou quando "não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei". É isto o que resulta da remissão no art. 61º-2 da LOPTC para o nº 3 do art. 36º do Decreto nº 22257.

¹¹ Pode haver solidariedade de ação na responsabilidade reintegratória.

¹² Cf. o art. 54º-3-g) da LOPTC.

¹³ Pode resultar, desde logo, do desaparecimento de dinheiros ou valores públicos, com violação, portanto das regras sobre propriedade desses dinheiros ou valores. É o que acontece no alcance e no caso de desvio de dinheiros ou valores públicos.

¹⁴ A culpa - juízo de censura referido à atitude interna do agente autor do comportamento ilícito - deve, pois, ser apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

O conteúdo de tal atitude interna - censurável ou culposa - é integrável na figura do dolo (art. 14º do C.P.) ou na figura da negligência (art. 15º do C.P.).

O padrão de diligência exigível do gestor de dinheiros públicos é o do (iii) foro profissional, considerando os deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um gestor (i) mediano na informação, (ii) mediano no critério, (iii) mediano na prudência, (iv) medianamente avisado e cauteloso. É que quem exerce funções de gestão ou administração pública tem de ter ou de passar a ter um mínimo de conhecimentos e de cuidados sobre a matéria financeira decidenda, por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do TdC (sobre estas vd. os arts. 44º-4, 54º-3-i), 65º-1-j)-9 e 67º-2 da LOPTC).

¹⁵ A quase ausência de culpa ou culpa diminuta pode levar à dispensa da multa (art. 65º-8); já a diminuição da culpa ou culpa diminuída pode levar à atenuação da multa (art. 65º-7). No Direito penal, cuja doutrina geral do crime é aqui aplicável à responsabilidade sancionatória, a culpa é fundamento e limite da punição.

¹⁶ É adequado impor ao agente a prova de que cumpriu os seus deveres.

¹⁷ A lei refere-se à responsabilidade pela reposição das importâncias abrangidas pela infração, mas não a delimita, em caso algum, pelo dano ou prejuízo concreto, entendido nos termos gerais.



(v) do nexo causal entre o comportamento e o dano (no caso de pagamentos indevidos, se houver contraprestação efetiva, nova e adequada, o dano poderá até não existir).

A efetivação das responsabilidades financeiras está obviamente sujeita aos princípios estruturantes do Estado de Direito e aos princípios jurídicos fundamentais, como o da tutela jurisdicional efetiva e os princípios jurídicos fundamentais do Direito processual geral (legalidade, igualdade, proporcionalidade, direito de audição e de defesa, previsibilidade e legalidade processual das condições de apreciação da responsabilidade do agente pelo Tribunal de Contas).

As responsabilidades financeiras são julgadas e efetivadas por um órgão jurisdicional com uma jurisdição própria e exclusiva (vd. Ac. do TC nº 787/2023; artigos 209º nº 1 e 214º nºs 1 e 4 da CRP), o Tribunal de Contas, segundo juízos de legalidade estrita (vd. Ac. do TdC nº 2/2013 de 20-fev.).

II.2.2. RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA EM GERAL (arts. 65º e 67º ss da LOPTC)

A responsabilidade financeira de natureza sancionatória é delitual em sentido estrito. Aproxima-se do Direito penal¹⁸ e do Direito disciplinar (cf. os arts. 65º, 67º e 68º, 61º e 62º da LOPTC). Visa punir uma infração a certos deveres (com exigências de prevenções geral e especial) e não ressarcir um dano.

Dá, por isso, origem a condenação em multa (é uma “sanção severa”, segundo a CEDH; cf. arts. 6º e 7º da CEDH).

O tipo legal refere-se à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e ainda à boa gestão ou administração financeira (cf. art. 65º-1 da LOPTC; princípio da tipicidade legal) - isto pondo de parte as infrações processuais ou procedimentais e respetivas multas previstas no art. 66º da LOPTC (má conduta durante processo ou procedimento do TdC).

A responsabilidade financeira sancionatória está sujeita a princípios ou regras fundamentais como o da culpa à maneira do Direito Penal (cf. os arts. 65º-4-5, 67º-2-4 e 61º-4-5 da LOPTC e os arts. 13º a 17º do C.P.), o da tipicidade do ilícito, o da irretroatividade da lei desfavorável, o da regra “ne bis in idem” e o da determinabilidade das sanções aplicáveis.

É um ilícito - sancionatório - autónomo (cf. Acs. do TC nº 635/2011 e nº 255/2018).

No domínio da responsabilidade sancionatória (cf. art. 65º da LOPTC), podemos raciocinar como no Direito penal ou no Direito disciplinar e utilizar noções como, por exemplo, as:

- de tipicidade legal (a conduta do agente preenche a previsão de uma norma jurídica),

¹⁸ O art. 67º-4 da LOPTC dispõe: “Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.”



- de “tipo legal”¹⁹,
- de “tipo de erro”,
- de “tipo de ilícito” (conjunto de elementos objetivos e subjetivos que constituem a conduta punida, o objeto da sanção; normalmente exige o desvalor da ação e o desvalor do resultado) e de “tipo de culpa” (conjunto de circunstâncias valoráveis para a censura do agente da conduta, desde a motivação dele até à consciência da ilicitude), ou de “ilícito típico” (incompatibilidade entre um facto ou comportamento e uma proibição jurídica, com lesão de bens jurídicos e, às vezes, produção de danosidade social; desvalor material da conduta ou dimensão subjetiva e, às vezes, do resultado ou dimensão objetiva), com o seu dolo e a sua negligência,
- de “culpa” (atitude de oposição, desprezo, indiferença²⁰ ou de descuido ou leviandade²¹ perante o bem jurídico tutelado e lesado, num quadro concreto em que é exigível que se aja em conformidade com a ordem jurídica; o que conduza a uma censura jurídica que pressupõe capacidade de o agente avaliar a ilicitude do seu comportamento e capacidade de se determinar de acordo com essa avaliação), com o seu dolo e a sua negligência (cf. os arts. 13º a 17º, 40º-2 e 71º-2-f) do C.P.)²²,
- de “dolo do tipo de culpa” (dolo base do juízo de censura), diferente de “dolo do tipo ou dolo do ilícito típico” (conhecimento e vontade de realizar o tipo objetivo de ilícito),
- de “negligência na culpa, consciente ou inconsciente”, diferente de “negligência do tipo ou do ilícito típico”, e
- de “imputação objetiva”.

¹⁹ O “tipo objetivo” refere-se aos elementos que se referem ao facto punível e que não tenham relação com a atitude interna do agente da infração: (i) o agente, (ii) a conduta, (iii) o objeto desta, (iv) o resultado e (v) a imputação objetiva deste à conduta. O “tipo subjetivo” consiste nos elementos que se referem à atitude interna do agente relativamente aos elementos do tipo objetivo da infração, o que inclui (i) o dolo e (ii) a negligência, bem como (iii) elementos subjetivos especiais.

Os elementos subjetivos do tipo que não se refiram a sentimentos e atitudes pertencem ao tipo de ilícito e não ao tipo de culpa. Por exemplo, a avidez refere-se à culpa e não a um elemento subjetivo do tipo de ilícito. Nesta sede, diferente da do art. 17º, o erro sobre as proibições cai no âmbito do art. 16º do C.P.: “1 - O erro sobre elementos de facto ou de direito de um tipo de crime, ou sobre proibições cujo conhecimento for razoavelmente indispensável para que o agente possa tomar consciência da ilicitude do facto, exclui o dolo. 2 - O preceituado no número anterior abrange o erro sobre um estado de coisas que, a existir, excluiria a ilicitude do facto ou a culpa do agente. 3 - Fica ressalvada a punibilidade da negligência nos termos gerais.”

²⁰ “Tipo de culpa dolosa”.

²¹ “Tipo de culpa negligente”.

²² A avaliação a fazer tem por base que o agente da conduta devia agir de acordo com o direito objetivo porque podia atuar de acordo com ele, o que pressupõe (i) liberdade de decisão (imputabilidade) e (ii) correção da decisão (arts. 16º e 17º do C.P.), de modo a se apurar, a final, a culpabilidade pelo facto individual e, por vezes, também a culpabilidade da personalidade (formulando um juízo de censura à personalidade do agente exteriorizada na postura adotada por ele).

Aqui, nesta sede, é expressa a referência remissiva da LOPTC, no que respeita à culpa negligente, para o art. 15º do Código Penal (cf. art. 67º-4 da LOPTC).

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

-representar como possível a realização de um facto descrito num tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa realização do facto (negligência consciente);

-ou não chega sequer a representar a possibilidade de realização do facto tipificado (negligência consciente).

A negligência é muito importante nesta Jurisdição. Com efeito, ocorre muito mais vezes do que o dolo. Daí dever ser abordada especificamente, de seguida.

Para o conceito de negligência (em responsabilidade sancionatória) que resulta do art. 15º do C.P., ex vi art. 67º-4 da LOPTC, devemos sublinhar que o facto negligente possui um tipo de ilícito (a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado) e um tipo de culpa (a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar).

O cit. tipo de ilícito negligente é constituído (i) pelo desvalor da ação e (ii) pelo desvalor do resultado, devendo este resultado ser previsível e evitável para a pessoa prudente, dotada das capacidades que detém a pessoa média pertencente à categoria intelectual e social e ao círculo de vida do agente responsável financeiro.

O cit. tipo de culpa negligente consiste na possibilidade de o agente, de acordo com o que é e onde está, ter cumprido o dever objetivo de cuidado²³ que sobre si impendia e que não cumpriu devido a uma atitude descuidada ou leviana para com o bem jurídico em causa.

A distinção operada no art. 15º cit. releva também para efeitos de determinação da medida (concreta) da multa, precisamente por causa da culpa (cf. art. 71º-2-b) do C.P.²⁴).

Sublinhe-se, no entanto, a exigência de efetuar uma interpretação das normas referidas em função da dimensão específica da responsabilidade financeira. Como se refere no parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República nº 142/2000, de 31-05-2001, a boa guarda e aplicação dos dinheiros públicos está subordinada a regras estritas, privativas dos agentes que têm a seu cargo a guarda e fiel aplicação dos dinheiros públicos e cuja violação, ferindo a integridade do património financeiro do Estado e a regularidade da respetiva gestão financeira, gera uma particular

²³ Cujas fontes podem ser, i.a., (i) o direito objetivo, (ii) as normas profissionais e análogas, (iii) os costumes profissionais comuns. O comportamento "omitido" é, pois, o da figura-padrão cabida ao caso (cf. F. DIAS, *D. Penal, Parte Geral*, ..., 3ª ed., 2019, pp. 1019 ss; C. ROXIN, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, vol. I, 4ª ed., Munich, 2006, pp. 1067 ss).

²⁴ "Na determinação concreta da pena o tribunal atende a todas as circunstâncias que, não fazendo parte do tipo de crime, depuserem a favor do agente ou contra ele, considerando, nomeadamente a intensidade do dolo ou da negligência."



responsabilidade, típica, que não vai limitada à prática de atos ou omissões que configurem meras faltas pessoais. No caso de tais funcionários ou agentes (os contáveis), a natureza das funções e as normas próprias, específicas e típicas que devem observar no exercício dessas funções, comandam a tipicidade das consequências da inobservância de tais normas e da responsabilidade que lhes está especialmente associada.

Por isso, a apreciação da culpa (o juízo de censura referido à atitude interna do agente financeiro autor do comportamento financeiro ilícito) em concreto, na responsabilidade financeira sancionatória, deve ter em conta as especificidades das funções em concreto desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir, naquele concreto cargo ou função.

O padrão de diligência exigível do gestor de dinheiros públicos é o dos deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um responsável

mediano na informação,

mediano no critério,

mediano na prudência,

medianamente avisado e cauteloso.

A atenuação especial da multa está regulada no nº 7 do artigo 65º da LOPTC e não no C.P.

A dispensa da aplicação da multa está regulada no nº 8 e não no C.P.

A fixação da multa está regulada no nº 2 do artigo 67º da LOPTC e não no C.P.

A autoria das infrações está regulada nos nº 1 a 5 do artigo 61º e no artigo 62º ex vi artigo 67º da LOPTC e não no C.P.

A culpa ou culpabilidade nesta sede sancionatória está prevista nos nºs. 4, 5 e 9 do artigo 65º e no nº 2 do artigo 67º cit. E, subsidiariamente, no C.P. (vd. artigos 13º a 17º).

A prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória está regulada no artigo 70º da LOPTC.

A LOPTC dispõe o seguinte para a responsabilidade sancionatória:

- Se a infração for cometida com dolo, o limite mínimo da multa é igual a um terço do limite máximo, ou seja, 60 UC (art. 65º-4);
- Se a infração for cometida por negligência, o limite máximo da multa será reduzido a metade, ou seja, 90 UC (art. 65º-5);
- O Tribunal pode atenuar especialmente a multa quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a



ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos limites máximos e mínimos reduzidos a metade, ou seja, 90 e 12.5 UC, respetivamente (art. 65º-7);

- O Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada (art. 65º-8).

Claro que a apreciação da culpa – da censurabilidade – sustenta-se sempre na demonstração, por via da prova, de factos.

O art. 61º-2 da LOPTC (também aplicável à responsabilidade sancionatória, ex vi art. 67º-3) permite, de alguma forma, tranquilizar os membros do Governo e os titulares de órgãos executivos de autarquias locais²⁵. Estes sabem que, se ouvirem as “estações competentes”, não serão responsabilizados financeiramente, ao invés do que sucederia caso tal regime inexistisse e tivesse, conseqüentemente, de ser apurado o grau de culpa do agente nos termos previstos no artigo 61º-5 da LOPTC.

“Estação competente” para os efeitos do artigo 61º nº 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (aceitando-se como válido e útil o teor desta disposição legal), é o individuo (interno ou externo à Administração) ou indivíduos de uma entidade colegial (interna ou externa à Administração) que possam (por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria) e devam – por força de lei, de regulamento, de ato administrativo, de contrato ou de outra forma de vinculação – esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou codecisor (i.e., o agente da infração, a pessoa ou pessoas que efetivamente praticaram o ilícito financeiro descrito na lei, normalmente o órgão ou órgãos com competência legal para tal, não bastando, especialmente em sede de responsabilidade sancionatória, a simples intervenção num procedimento administrativo).

A “estação competente” deve dispor de capacidade autónoma de análise e de pronúncia. Esta capacidade da “estação competente” face ao decisor ou codecisor pode decorrer da lei, de regulamento, de regras deontológicas, dos usos, da natureza própria das funções, da natureza própria das questões ou, eventualmente, da realidade do caso concreto.

II.2.3. RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA EM GERAL (arts. 59º a 64º da LOPTC)

²⁵ A responsabilidade recai sobre (i) os membros do Governo e (ii) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos nºs 1 e 3 do artigo 36º do Decreto nº 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

Estes nºs 1 e 3 preveem:

(Art. 36º) “São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

“1.º Os Ministros, quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;

“... ”

“3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”

A responsabilidade financeira de natureza reintegratória, por seu lado, aproxima-se do Direito civil e da responsabilidade civil extracontratual aquiliana.²⁶

Os pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória, consabidamente como nos arts. 483º, 562º e 563º do C.C., são:

(1º) dano ou prejuízo (aferido a partir da ilicitude objetiva, é a supressão ou diminuição de uma qualquer vantagem ou situação favorável protegida pelo Direito),

(2º) comportamento humano ativo ou omissivo controlável ou controlado por uma vontade imputável,

(3º) ilicitude da ação ou omissão ou juízo de desvalor sobre aquele facto humano (por lesão de um direito subjetivo alheio ou por violação de disposições legais cujo objetivo seja precisamente proteger os interesses alheios lesados), sem que haja causa de justificação para essa violação,

(4º) culpa ou censurabilidade do agente (juízo de censura formulado pelo Direito relativamente à conduta ilícita do agente do facto danoso, com referência a dolo ou a negligência do agente; o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição - art. 64º-1 da LOPTC)²⁷ e

(5º) nexo de causalidade adequada entre o comportamento e o dano (o nexo de causalidade adequada entre facto voluntário e dano resulta essencialmente de o facto ir contra o escopo da norma jurídica violada, sem prejuízo de, logicamente, o facto ter de ser uma condição adequada - em termos de normalidade social - para o dano, condição essa que é, no caso da responsabilidade culposa, provocada pelo agente com certo fim - cf. MENEZES CORDEIRO, Tratado..., Vol. VIII, §52).

Dá origem à obrigação de repor dinheiros públicos (cf. os arts. 59º-1 e 60º da LOPTC); esta reposição inclui os juros de mora sobre os respetivos montantes, nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência nos termos do art. 59º-6 da LOPTC.

²⁶ A responsabilidade reintegratória tem natureza civilista, embora com especificidades, sendo o seu regime idêntico ao da responsabilidade civil extracontratual; essa vertente civilista, em sede de aplicação de leis no tempo, obriga-nos a observar o disposto no art. 12º do C.C., e não a lei mais favorável, como em Direito Penal.

²⁷ A culpabilidade avalia-se, em Direito civil, considerando como modelo avaliativo uma pessoa comum ou razoável incluída no mesmo meio social, cultural e económico do agente, perante as circunstâncias do caso concreto.



Não existe uma cláusula geral de ilicitude para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória, antes esta se baseia em diversos tipos de ilícito. Os seus tipos legais estão descritos nos arts. 59º e 60º da LOPTC.

Também é uma responsabilidade que exige culpa (cf. os arts. 61º-5²⁸ e 64º²⁹ da LOPTC), sendo, por isso, também punitiva, além de ressarcitória.

A responsabilidade solidária é, aqui, igual à do C.C.

Há vinculação ao nº 1 do art. 6º da CEDH.

A responsabilidade financeira reintegratória não implica, em bom rigor, uma obrigação de indemnização, isto é, obrigação de reconstituição do que existiria sem o evento responsabilizante – de uma obrigação ressarcitória ou compensatória neste sentido – mas, antes, de uma obrigação de reposição de valores ou de dinheiros que o erário público deveria manter e que deixaram de aí figurar.

A responsabilidade reintegratória, porém, não se pode estender à prática, ainda que negligente, de atos de gestão que violem os critérios de boa gestão dos recursos financeiros públicos. Não é isso o que resulta da LOPTC. Haverá casos, ainda assim, em que é clara ou manifesta a violação, a todas as luzes, dos critérios da boa gestão, para os quais não repugna – nem sequer parece, portanto, democraticamente questionável – a introdução de um tipo de ilícito referente à qualidade da gestão pública.³⁰

Esta espécie de responsabilidade financeira, note-se, não é um “plus” quanto à sancionatória.

II.2.4. O LITÍGIO *SUBJUDICE*

Os montantes legais dos abonos legalmente definidos para os membros das juntas de freguesia nos regimes de meio tempo (e não permanência) em freguesias com menos de 5 000 eleitores, como era o caso da Freguesia de Água de Pau, foram, entre 2009 e 2019, os seguintes:

- Meio tempo: Presidente ou vogais por atribuição do presidente: remuneração mensal e subsídio mensal extra de junho e novembro, este no montante de 610,43 euros;

²⁸ “5 - A responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a ação for praticada com culpa.”

²⁹ “1. O Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração (i) as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, (ii) o volume e fundos movimentados, (iii) o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, (iv) o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e (v) os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.

“2. Quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infrator, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação.”

³⁰ Diferente é a responsabilidade por infrações processuais prevista nos arts. 66º e 58º-4 da LOPTC: nesta responsabilização está em causa a não cooperação com os serviços judiciais; o autor, aliás, não é sempre um responsável financeiro (cf. Ac. do TdC nº 778/2014); não se lhe aplica o nº 2 do art. 61º da LOPTC (cf. Ac. do TdC nº 4/2018); mas o nº 9 do art. 65º da LOPTC é aplicável (cf. Ac. do TdC nº 16/2018).

- Não permanência: compensação para encargos: Presidente: 274,77 euros mensais. Secretário e tesoureiro: 219,82 euros mensais.

E, sendo o exercício do mandato em regime de permanência, o presidente de junta, com a predita dimensão populacional da freguesia (menos de 5 000 eleitores), auferiria mensalmente:

Em 2013, a partir de 13 de setembro:

- Remuneração base: de 1 111,43 euros;
- Despesas de representação: 323,66 euros;
- Subsídios extraordinários de junho e novembro: 1 142,55 euros;

Em 2014:

- Remuneração base: 1 178,12 euros;
- Despesas de representação: 342,08 euros;
- Subsídios extraordinários: o de junho foi suspenso e o novembro foi de 1 220,85 euros;

Em 2015:

- Remuneração base: 1 186,67 euros;
- Despesas de representação: 345,57 euros;
- Subsídios extraordinários de junho e novembro: 1 220,85 euros;

Em 2016:

Primeiro trimestre:

- Remuneração base: 1 195,21 euros;
- Despesas de representação: 348,05 euros;

Segundo trimestre:

- Remuneração base: 1 203,76 euros;
- Despesas de representação: 350,54 euros;
- Subsídio extraordinário de junho: 1 220,85 euros;

Terceiro trimestre:

- Remuneração base: 1 212,30 euros;
- Despesas de representação: 353,03 euros;

Quarto trimestre:

- Remuneração base: 1 220,85 euros;
- Despesas de representação: 355,52 euros;
- Subsídio extraordinário de novembro: 1 220,85 euros;

Entre 2017 e 2019:

- Remuneração base: 1 220,85 euros;
- Despesas de representação: 355,52 euros;
- Subsídios extraordinários de junho e novembro: 1 220,85 euros.

No caso, em cada um dos anos de 2015 e 2016, anos em que que o cargo foi totalmente exercido em regime de permanência a tempo inteiro, os encargos anuais com a remuneração do [REDACTED] (compreendendo a remuneração base e os subsídios extraordinários de junho e novembro e as contribuições para a Segurança Social) ascenderiam, como já ficou dito, respetivamente, a 20 643,65 euros e 20 960,89 euros.

Daí decorre que nos meses de novembro e dezembro de 2015 e de 2016, o requerido auferiu remunerações a que não tinha direito (como veremos), nos seguintes montantes:

- Novembro de 2015: Remuneração base no montante de 1 186,67 euros; subsídio extraordinário, desse mês, no montante de 1 220,85 euros e contribuição para a Segurança Social no montante de 571,78 euros. Montante do excesso, abatido o valor 274,77 euros correspondente ao que receberia no regime de não permanência: 2 704,53 euros;
- Dezembro de 2015: Remuneração base no montante de 1 186,67 euros e contribuição para a Segurança Social no montante de 218,83 euros. Montante do excesso, abatido o valor 274,77 euros correspondente ao que receberia no regime de não permanência: 1 130,73 euros;
- Novembro de 2016: Remuneração base no montante de 1 220,85 euros; subsídio extraordinário no montante de 1 220,85 euros e contribuição para a Segurança Social no montante de 579,90 euros. Montante do excesso, abatido o valor 274,77 euros correspondente ao que receberia no regime de não permanência: 2 746,83 euros;
- Dezembro de 2016: Remuneração base no montante de 1 220,85 euros e contribuição para a Segurança Social no montante de 289,95 euros. Montante do

excesso, abatido o valor 274,77 euros correspondente ao que receberia no regime de não permanência: 1 236,03 euros.

Vale isto por dizer que nos preditos meses de novembro e dezembro de 2015 e 2016, recebeu 7 818,12 euros a título de remuneração (na aceção ampla acima referida) a mais.

Estão aqui em causa, portanto,

- a remuneração base mensal do ora réu durante 14 meses de cada ano remuneratório,
- as contribuições para a segurança social,
- as despesas de representação e
- os subsídios de refeição,

Tudo determinado informalmente pelo ora réu, sem suporte escrito e procedimental algum e sem intervenção da assembleia de freguesia a qualquer título.

O quadro legal mais pertinente, além do princípio/regra da legalidade administrativa-financeira, é o seguinte.

A) ESTATUTO DOS ELEITOS LOCAIS

A Lei nº 29/87 (*Estatuto dos Eleitos Locais*) dispunha o seguinte no seu **artigo 5º (Direitos)** como aqui aplicável:

1 - Os eleitos locais têm direito:

a) A uma remuneração ou compensação mensal e a despesas de representação;

b) A dois subsídios extraordinários anuais;

...

e) À segurança social;

...

r) A subsídio de refeição, a abonar nos termos e quantitativos fixados para a Administração Pública.

2 - Os direitos referidos nas alíneas a), b), e), f), p), q) e r) do número anterior apenas são concedidos aos eleitos em regime de permanência.

3 - ...

E o artigo 2º (*regime do desempenho de funções*) dessa Lei dispõe:

1 - Desempenham as respetivas funções em regime de permanência os seguintes eleitos locais:



...;

c) Membros das juntas de freguesia em regime de tempo inteiro.

O artigo 8º dessa lei dispõe:

Os eleitos locais em regime de meio tempo têm direito a metade das remunerações e subsídios fixados para os respetivos cargos em regime de tempo inteiro, sendo-lhes aplicável o limite constante da alínea c) do n.º 1 do artigo anterior.

B) REGIME APLICÁVEL AO EXERCÍCIO DO MANDATO DOS MEMBROS DAS JUNTAS DE FREGUESIA

De acordo com o artigo 9º da Lei nº 11/96 (regime aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia),

os membros das juntas de freguesia que não exerçam o mandato em regime de permanência têm direito à dispensa do desempenho das suas atividades profissionais para o exercício das suas funções autárquicas, ficando obrigados a avisar a entidade patronal com vinte e quatro horas de antecedência, nas seguintes condições: a) Nas freguesias com 20000 ou mais eleitores - o presidente da junta, até trinta e seis horas mensais, e dois membros, até vinte e sete horas; b) Nas freguesias com mais de 5000 e até 20000 eleitores - o presidente da junta, até trinta e seis horas mensais, e dois membros, até dezoito horas; c) Nas restantes freguesias - o presidente da junta, até trinta e seis horas mensais, e um membro, até dezoito horas.

E, de acordo com o artigo 10º nº 2 dessa Lei nº 11/96;

1 - A verba necessária ao pagamento das remunerações e encargos com os membros da junta em regime de tempo inteiro ou de meio tempo será assegurada diretamente pelo Orçamento do Estado.

2 - O disposto no número anterior não se aplica aos casos a que se referem os n.os 3 e 4 do artigo 3.º³¹.

Este artigo 3º acabado de mencionar foi revogado pelo artigo 100º nº 2 da Lei nº 169/99 (estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias).

Esta lei dispôs o seguinte no seu artigo 27º (nº 3 e nº 4):

Artigo 27.º - Funções a tempo inteiro e a meio tempo

1 - Nas freguesias com o mínimo de 5000 eleitores e o máximo de 10000 eleitores ou nas freguesias com mais de 3500 eleitores e 50 km² de área, o presidente da junta pode exercer o mandato em regime de meio tempo.

³¹ 2 - Nas freguesias com mais de 10000 eleitores ou nas freguesias com mais de 7000 eleitores e 100 km² de área, o presidente da junta poderá exercer o mandato em regime de tempo inteiro.

3 - Poderão ainda exercer o mandato em regime de meio tempo os presidentes das juntas de freguesia com mais de 1000 eleitores desde que o encargo anual com a respetiva remuneração, nos termos do artigo 5.º, não ultrapasse 10/prct. do valor total geral da receita constante da conta de gerência do ano anterior nem do inscrito no orçamento em vigor.

4 - Poderão ainda exercer o mandato em regime de tempo inteiro os presidentes das juntas de freguesia com mais de 1500 eleitores desde que o encargo anual com a respetiva remuneração, nos termos do artigo 5.º, não ultrapasse 10/prct. do valor total da receita constante da conta de gerência do ano anterior nem do inscrito no orçamento em vigor.

2 - Nas freguesias com mais de 10000 eleitores ou nas freguesias com mais de 7000 eleitores e 100 km² de área, o presidente da junta pode exercer o mandato em regime de tempo inteiro.

3 - Fora dos casos previstos nos n.os 1 e 2, pode ainda exercer o mandato em regime de meio tempo o presidente da junta das freguesias com mais de 1000 eleitores e em regime de tempo inteiro o presidente da junta das freguesias com mais de 1500 eleitores, **desde que se verifiquem cumulativamente as condições estabelecidas no número seguinte.**

4 - Para efeitos do número anterior, o encargo anual com a respetiva remuneração, prevista na lei, não pode ultrapassar 12% do valor total geral da receita constante da conta de gerência do ano anterior nem do valor inscrito no orçamento em vigor.

5 - O número de eleitores relevante para efeitos dos números anteriores é o constante do recenseamento vigente na data das eleições gerais, imediatamente anteriores, para a assembleia de freguesia.

Ainda nos termos da cit. Lei n.º 11/96 temos que:

Artigo 5.º - Remuneração

1 - O valor base da remuneração do presidente da junta de freguesia em regime de permanência é fixado por referência ao vencimento base atribuído ao Presidente da República, de acordo com os escalões seguintes:

...

d) Freguesias com menos de 5000 eleitores - 16/prct..

2 - Nos casos previstos no artigo 4.º, mantém-se o valor da remuneração do n.º 1 do presente artigo.

3 - A remuneração prevista no n.º 1 deste artigo não acumula com o abono previsto no artigo 7.º

Artigo 5.º-A - Despesas de representação dos membros das juntas de freguesia em regime de permanência

Os membros das juntas de freguesia em regime de permanência têm direito a despesas de representação correspondentes a 30/prct. das respetivas remunerações base, no caso do presidente, e a 20/prct., no caso dos vogais, as quais serão pagas 12 vezes por ano.

Exponhamos agora, simplesmente, as fontes de Direito pertinentes do R.J.A.L./2013 (Lei n.º 75/2013):

Artigo 9º - Competências de apreciação e fiscalização:

1 - Compete à assembleia de freguesia, sob proposta da junta de freguesia:

q) Verificar a conformidade dos requisitos relativos ao exercício de funções a tempo inteiro ou a meio tempo do presidente da junta de freguesia.

Artigo 18º - Competências do presidente da junta de freguesia:

...

2 - Compete ainda ao presidente da junta de freguesia:

- a. Decidir sobre o exercício de funções em regime de tempo inteiro ou de meio tempo, nos termos da lei.

O exigido no cit. artigo 9º nº 1 al. q) não se verificou.

O exigido na parte final do nº 2 do cit. artigo 18º também não, pois que o réu violou a lei: não foi respeitado o artigo 9º nº 1 al. q); e foi desrespeitado o disposto nos nºs 3 e 4 do artigo 27º da Lei nº 169/99 cit., bem como o artigo 5º nº 2 da Lei nº 29/87 cit.

Ora, como dissemos já, navegamos aqui, na responsabilidade **sancionatória**, muito perto do Direito penal. Quer porque se trata de Direito sancionatório, quer porque o artigo 67º nº 4 da LOPTC nos manda aplicar nesta sede, subsidiariamente, os artigos 1º a 7º, 10º, 13º a 17º, 20º, 26º, 30º nºs 1 e 2, 31º nº 1, 40º, 77º nº 1, 78º nºs 2 e 3 e 79º do C.P.

Ora, o autor Ministério Público imputa ao réu ou demandado uma infração continuada (cf. o art. 30º-2 do C.P.³²) de natureza sancionatória, com base no art. 65º-1-b) da LOPTC: violação de normas sobre assunção e pagamento de despesas públicas.³³ Isto com referência aos factos provados sob os nºs 8 a 12 e 15 ss.

No caso presente, o MP, na p.i., refere infração continuada nos termos descritos no artigo 30º nº 2 do C.P. ex vi artigo 67º nº 4 da LOPTC. Com razão o faz, pois que se verificam os requisitos elencados no cit. nº 2.

Sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias” prevê-se no art. 65º-1-b) da LOPTC que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas” pela “violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas”, balizando-se no nº 2 deste preceito os limites mínimo e máximo da multa, sem prejuízo do limite mínimo da multa ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (cf. nº 4 do art. 65º citado) e o limite máximo da multa ser reduzido a metade em caso de negligência (cf. nº 5 do mesmo preceito).

Perante este enquadramento, importa, pois, apurar se o demandado violou, com culpa dolosa ou culpa negligente, as normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas atrás citadas.

³² “Constitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente.”

³³ Situam-se em níveis diferentes (i) a assunção e (ii) o pagamento de despesas públicas. A assunção ocorre quando da celebração do contrato ou tomada de deliberação, que gera, na esfera jurídica do contratante ou entidade que delibera, uma determinada obrigação de, verificado determinado evento (v. g., a prestação de certo serviço ou o fornecimento de certo bem) ou decorrido determinado tempo (certo tempo de adesão a uma associação), proceder ao pagamento de uma determinada importância.

O pagamento situa-se num momento posterior, que implica, desde logo, ao ordenante do pagamento verificar se o serviço foi realizado, se o bem foi entregue ou se decorreu o tempo de adesão em causa, isto sem prejuízo de reequacionar se há fundamento contratual ou de outra natureza que justifique e fundamente, legalmente, as obrigações assumidas. É que o pagamento não será devido se o serviço não foi realizado, se o bem não foi entregue ou se não decorreu o tempo de adesão, mas, também, se a obrigação não foi validamente assumida.

Quanto ao ilícito típico ou tipo de ilícito material, *i.e.*, quanto ao preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos da infração de que já falámos o suficiente em termos de teoria geral, não há dúvida de que a conduta do demandado se consubstanciou em assumir e autorizar os cits. pagamentos ilegais.

Assim se preencheram os elementos objetivos do ilícito típico descrito no art. 65º-1-b)-2ª parte da LOPTC, com referência

- aos cits. arts. 5º nº 1 al. a) e nº 2 da Lei nº 29/87,
- aos cits. arts. 5º nº 1 al. d), 5º-A e 27º nºs 3 e 4 da Lei nº 169/99,
- e aos arts. 9º nº 1 al. q) e 18º nº 2 al. a) da Lei nº 75/2013.

O agente dos factos ilícitos agiu com evidente negligência. Tinha o dever de saber o mínimo sobre os seus direitos remuneratórios, suportados pelo erário público.

Quando à culpa - ou juízo de censura incidente sobre a atitude (*interna*) do agente - tudo o que já vimos em concreto indica que o demandado agiu com negligência inconsciente (*art. 15º-b) do C.P.*), nos termos gerais e concretos já explanados.

Isto num contexto fáctico já descrito que nos suscita um juízo de censura de intensidade média (*abaixo teríamos intensidades baixa e muito baixa; acima teríamos intensidades elevada e muito elevada*).

Não se provou qualquer causa de exclusão da ilicitude ou da culpa.

Portanto, o ora réu, ao ordenar a si, como [REDACTED], o pagamento, como vimos, daqueles três tipos de abonos remuneratórios, numa freguesia com menos do que 3000 habitantes, violou a lei com referência às seguintes disposições legais:

- artigo 5º nº 1 al. a) e nº 2 da **Lei nº 29/87**, cit.;
- artigos 5º nº 1 al. d), 5º-A e 27º nºs 3 e 4 da **Lei nº 169/99**, cits.;
- artigos 9º nº 1 al. q) e 18º nº 2 al. a) do **RJAL/2013**, cits.;
- artigo 65º nº 1 al. b) 2ª parte e nº 2 da **LOPTC**, cuja consequência é a sanção de multa aqui nos termos do artigo 30º nºs 1 e 2 do C.P., cits.;
- artigo 59º nºs 1 e 4 da **LOPTC**, cits., por pagamentos ilegais indevidos a si próprio, cuja consequência é a reposição dos montantes em causa nos termos especificados no nº 4 (sem prejuízo do especial nº 2 do artigo 64º).

Passemos à sanção (artigo 65º da LOPTC): multas entre 25 UC e 90 UC.

Quanto à graduação das multas prevista na lei, devemos considerar o já exposto, o art. 65º-2³⁴-5³⁵-8³⁶ da LOPTC, o art. 67º-2³⁷-4³⁸ da mesma LOPTC, o artigo 30º nº 2 do C.P. e as circunstâncias concretas do caso.

Assim, graduando e concretizando a culpa já suficientemente abordada atrás, temos uma média intensidade da negligência culposa. Graduando a multa, temos o seguinte:

- a gravidade dos factos e as suas consequências: média gravidade dos factos, consequências financeiras relevantes;
- o grau de culpa: médio;
- o montante material dos valores públicos lesados ou em risco: médio;
- o nível hierárquico do responsável: elevado;
- a inexistência de antecedentes.

Pelo que se fixa a sanção de multa em 30 UC.

*

Passemos à invocada responsabilidade financeira **reintegratória** do demandado (cf. artigo 59º da LOPTC).

Já abordámos em geral a responsabilidade reintegratória.

Ora, o demandante considera que há infração financeira por “pagamentos (remuneratórios) indevidos” nos termos dos nºs 1³⁹ e 4 do art. 59º da LOPTC. Tem razão; vejamos.

O agente da ação, para efeitos de reposição por “pagamento indevido”, é quem determinou ou ordenou o pagamento da despesa pública (cf. art. 61º-1 da LOPTC); aqui o ora réu.

³⁴ As multas referidas têm (i) como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC e (ii) como limite máximo o correspondente a 180 UC.

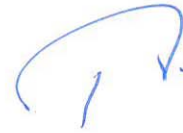
³⁵ Se a infração for cometida por negligência, o limite máximo da multa será reduzido a metade, ou seja, a 90 UC.

³⁶ “O Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.”

³⁷ O Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração (i) a gravidade dos factos e (ii) as suas consequências, (iii) o grau de culpa, (iv) o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, (v) o nível hierárquico dos responsáveis, (vi) a sua situação económica, (vii) a existência de antecedentes e (viii) o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.

³⁸ “Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.”

³⁹ “Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer.”



Já vimos que, aqui na responsabilidade reintegratória, é exigível a existência de um dano e de um nexo causal entre o comportamento e esse dano; além da previsão legal da conduta, da ilicitude dessa conduta e da culpabilidade do seu agente. Como nos arts. 483º, 562º e 563º do C.C.

Ora, consideram-se “pagamentos indevidos para o efeito de reposição”

- os pagamentos ilegais

- que causarem dano para o erário público,

 - quer porque não haja contraprestação efetiva,

 - quer porque, havendo contraprestação efetiva, esta não foi adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade (cf. o art. 59º-4 da LOPTC).

Ou melhor: só há dano, na responsabilidade reintegratória por pagamentos indevidos,

- se não houver contraprestação efetiva

- ou

- se esta não foi adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade

Vejamos.

Está claro que, aqui, os pagamentos foram ilegais, porque resultaram das já identificadas ilegalidades administrativo-financeiras.

Mas isso não basta para considerar que o tipo de ilícito aqui em questão foi praticado.

Falta ainda outro elemento do tipo: não ter havido contraprestação efetiva ou, havendo-a, esta não ter sido adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa (o município) ou aos usos normais da atividade (cf. o nº 4 do art. 59º cit.).

Assim, o caso enquadra-se na segunda citada modalidade de dano: contraprestação como [REDACTED] totalmente inadequada no sentido de diretamente assente na ilegalidade consubstanciada na conduta voluntária do agente beneficiário dessa mesma ilegalidade. Por outras palavras, houve uma contraprestação assente numa expressa ilegalidade criada pelo agente do ilícito, contraprestação essa igual à da contraprestação devida sem a referida ilegalidade causada pelo agente.

Houve, portanto, um dano para o município.

Pelo que existiu infração em sede de responsabilidade financeira reintegratória. Com a consequência prevista na LOPTC: reposição dos pagamentos indevidos (cf. artigo 59º nºs 1 e 4, artigo 61º nºs 1 e 5 e artigo 62º nº 2).



Não existem motivos para aplicar efetivamente o nº 2 do artigo 64º da LOPTC.

*

III – DISPOSITIVO

Pelo exposto e ao abrigo (i) do artigo 203º e do nº 4 do artigo 214º da CRP e (ii) dos nº 2 do artigo 4º e nº 1 do artigo 8º e do artigo 108º da LOPTC, o Tribunal de Contas decide:

a) Condenar o réu ou demandado, em sede de responsabilidade financeira sancionatória, na **multa de 30 (trinta) UC** pelas infrações financeiras continuadas de tipo sancionatório acima identificadas;

b) Condenar o réu ou demandado, em sede de responsabilidade financeira reintegratória, a **repor a quantia global de 13.345,47 euros (treze mil, trezentos e quarenta e cinco euros e quarenta e sete cêntimos) acrescida de juros de mora contados nos seguintes termos:**

- Desde 31 de dezembro de 2013, relativamente ao montante total 747,25 euros (correspondendo de 391,73 euros a contribuições para a Segurança Social e 355,52 euros a despesas de representação);

- Desde 31 de dezembro de 2014, relativamente ao montante total de 1 167,45 euros (correspondendo 434,94 euros a contribuições para a Segurança Social e 732,51 a despesas de representação);

- Desde 31 de dezembro de 2015, relativamente ao montante total de 4 734,99 euros (correspondendo 3 044,65 euros a remuneração base mais subsídio extraordinário de novembro; 790,61 euros a contribuições para a Segurança Social; 712,05 a despesas de representação e 187,68 euros a subsídio de refeição);

- Desde 31 de dezembro de 2016, relativamente ao montante total de 4 890,44 euros (correspondendo 3 113,01 euros a remuneração base mais subsídio extraordinário de novembro; 869,85 euros a contribuições para a Segurança Social; 732,51 euros a despesas de representação e 175,07 euros a subsídio de refeição), e,

- Desde 31 dezembro de 2017, relativamente ao montante de 1 353,15 euros de contribuições para a Segurança Social.

c) São devidos Emolumentos no valor fixado no art. 14º do RJETC (DL nº 66/96), a cargo do demandado.

Registe-se e notifique-se.

Depois publique-se na *Intranet* e na *Internet*.

S.R.M.T.C., Funchal, R.A.M., 15-03-2024.

O JUIZ CONSELHEIRO DA S.R.M.T.C.



(PAULO H. PEREIRA GOUVEIA)