

ACÓRDÃO N.º 03/2011- 3.ª SECCÃO
(Processo n.º 05-RO-JRF/2011)

PENDÊNCIA DO PROCESSO JURISDICIONAL / PAGAMENTO VOLUNTÁRIO /
EXTINÇÃO DE PROCEDIMENTO / MULTA / RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / EMOLUMENTOS

Sumário:

1. Instaurado o processo jurisdicional previsto no art.º 89.º e segs. da Lei n.º 98/97 e requerido o julgamento e condenação do responsável pela infração financeira, só o pagamento voluntário do montante pedido no requerimento inicial é suscetível de fazer extinguir o procedimento e, se for feito durante o prazo para a contestação, não determina quaisquer encargos emolumentares para o Citado.
2. O art.º 65.º, n.º 3 da Lei deve ser interpretado restritivamente: a referência ao julgamento deve ser entendida como ao “processo jurisdicional”. O legislador, ao referir-se a fase anterior à de julgamento queria referir-se à fase anterior ao processo jurisdicional.
3. A sentença recorrida violou os art.ºs. 65.º, n.º 3 e 91.º, n.º 5 da Lei n.º 98/97 uma vez que julgou extinto o procedimento financeiro sancionatório relativamente aos Demandados, pelo pagamento voluntário do mínimo legal das respetivas multas acrescido dos emolumentos que, para esse efeito, foram calculados.
4. Julga-se, assim, procedente o recurso quanto ao pedido de revogação da decisão proferida em 1.ª instância e determina-se a baixa dos autos á 1.ª instância a fim de ser retomado o procedimento da liquidação das multas em conformidade com o ora decidido.

Conselheiro Relator: Morais Antunes



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitado em julgado – revoga a sentença recorrida

RECURSO ORDINÁRIO N.º 5-RO-JRF/2010

(Processo n.º 01-JRF/2010)

ACÓRDÃO Nº 03/2011- 3ª SECÇÃO

I – RELATÓRIO

- 1.** Em 3 de Setembro de 2010, no âmbito do processo de julgamento de responsabilidade financeira nº 1/2010, foi, na 3ª Secção deste Tribunal, proferida a douta sentença nº 08/10 que julgou extinto, ao abrigo do disposto no nº 2 do artº 69º da Lei nº 98/97, o procedimento por responsabilidade financeira relativamente a três dos Demandados.
- 2.** Não se conformou com a decisão o Ministério Público, que interpôs o presente recurso, nos termos e para os efeitos do artº 96º da Lei nº 98/97.
- 3.** O recurso foi delimitado, subjectivamente, à decisão que julgou extinta a responsabilidade relativamente a dois dos três Demandados, por desistência do M. P. julgada válida e aceite nos termos do artº 415º do C.P.P. e 80º-c) da Lei nº 98/97.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

4. Nas doudas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, o ilustre Recorrente formulou as seguintes conclusões:

- *O presente recurso vem da douda Sentença nº 08/2010 de 3 de Setembro, no âmbito da Acção de Responsabilidade Financeira nº 01 — JRF/2010 — 3ª Secção, intentada pelo MP, contra oito demandados da Câmara Municipal de Barcelos, ali melhor identificados, bem como os factos que fundamentam tal Acção.*
- *Esta Sentença, da qual ora se recorre, é meramente interlocutória (ou incidental), visto ser restrita à questão do pagamento voluntário de multas, da parte de três daqueles oito demandados e à consequente extinção da sua responsabilidade no processo.*
- *O MP tem legitimidade, o recurso é o próprio e deverá ser admitido para subida imediata, nos próprios Autos e com efeito suspensivo, dado que a sua retenção, subida deferida, ou em separado, o tornaria completamente inútil.*
- *Subjacente à douda Sentença, de que ora se recorre, esteve a permissão dos pagamentos, das multas, pelos seus montantes mínimos e com sujeição, dos demandados, ao pagamento dos respectivos emolumentos, apesar dos seus requerimentos terem sido apresentados já depois da propositura da Acção na 3ª Secção, antes do termo do prazo para oferecimento das contestações e dos montantes peticionados pelo MP serem superiores aos mínimos legais.*
- *A douda Sentença recorrida incorreu em manifesto erro na interpretação e aplicação do Direito, ao caso concreto, porquanto não estavam em causa pagamentos na "fase graciosa" e sim na "fase contenciosa" do processo, pelo que teria de levar em conta os montantes constantes da petição inicial e não os mínimos legalmente admissíveis.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *A referida ilegalidade deverá ser ultrapassada, revogando-se aquela douta Sentença, determinando-se a aplicação, ao caso "sub júdice", do disposto no n.º 3 do art. 65.º conjugado com o no 5 do art.º 91.º ambos da LOPTC, com a interpretação de que o primeiro daqueles normativos apenas tem o seu campo de aplicação restricto à fase anterior à propositura da Acção de Responsabilidade Financeira na 3.ª Secção (e não depois disso e até ao julgamento).*
 - *Somente esta interpretação dá suficientes garantias da correcta intenção do legislador e não subverte a normal tramitação das Acções, consagrando a petição inicial como o momento em que se fixa a matéria de facto sobre a qual o Tribunal irá decidir a causa e, uma vez que se trata de "acção de condenação em quantia certa", devem relevar os montantes peticionados, para efeitos dos pagamentos voluntários que venham a ocorrer a partir daquele momento.*
 - *Em consequência deste entendimento, o Tribunal deverá determinar que se proceda a nova liquidação daquelas multas e, mediante resultados alcançados, determinar os pagamentos adicionais (eventuais reembolsos), aos demandados requerentes — e só, depois deverá ser proferida nova Sentença a declarar extintas as responsabilidades financeiras destes demandados (tudo isto a realizar em 1.ª instância, após a baixa dos Autos), nos termos propostos.*
- 5.** Por despacho de 23 de Setembro de 2010 foi o recurso admitido por se verificar a legitimidade da Recorrente bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, e se tratar de impugnação de decisão final proferida em 1.ª instância relativamente aos Demandados, nos termos dos artigos 96.º, n.º 3 e 97.º, n.º 1 e 3 da Lei n.º 98/97.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

6. Os Demandados, notificados para responder ao recurso interposto, nos termos do art. 99º-nº 2 da Lei nº 98/97, não apresentaram qualquer pronúncia.
7. O processo foi aos “Vistos” dos Exmos. Juízes Adjuntos, nada obstando a que se profira decisão sobre o mérito do recurso.

II – MATÉRIA DE FACTO

Os factos apurados na instância são os seguintes:

- 1º Em 14 de Abril de 2010 deu entrada, neste Tribunal, um requerimento do Ministério Público, formulado ao abrigo do disposto nos artigos 57º, 58º e 89º e segs. da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, em que era peticionado o julgamento de, entre outros, Félix Falcão de Araújo e Joana de Macedo Garrido Fernandes, na qualidade de Vereadores da Câmara Municipal de Barcelos em 2 de Fevereiro de 2007, em processo de responsabilidade financeira.
- 2º No requerimento, o Ministério Público pedia a condenação, entre outros, destes dois Demandados no pagamento, cada um, de uma multa de 20 UC – correspondendo a 1.920,00 Euros – por alegada infracção ao disposto na alínea b) do nº 1 do artº 65º da Lei 98/97.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3º No decurso do prazo da contestação os referidos Demandados e um terceiro Demandado vieram requerer o pagamento voluntário das multas peticionadas nos seguintes termos:

- “a emissão de guia para proceder ao pagamento da pena de multa, no âmbito do processo supra referenciado” (Joana Fernandes);
- “ a emissão e remessa das guias para pagamento voluntário do montante pedido no requerimento do Ministério Público” (Félix Araújo).

4º Por despacho de 22 de Junho de 2010 foi considerado que havia duas hipóteses para o pagamento da multa:

- *pelo mínimo legal e emolumentos (nº 3 do artº 65º da Lei nº 98/97 e 14º-nº 1 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), o que perfazia 1.656,00€ ou o pagamento do montante pedido pelo M.P. com isenção de emolumentos, o que perfazia 1.920,00€, tendo-se decidido ouvir o M.P., o qual se opôs nos termos e com os fundamentos que agora reafirma nos autos de recurso.*

5º Por despacho de 28.06.10 os requerentes foram notificados para esclarecerem em que termos pretendiam efectuar o pagamento voluntário das multas.

6º Os Demandados Félix Araújo e Joana Fernandes vieram requerer o pagamento voluntário pelo mínimo legal e emolumentos enquanto o terceiro Demandado esclareceu que pretendia efectuar o pagamento voluntário do montante da multa peticionada pelo Ministério Público.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

7º Em 13 de Julho de 2010 foi proferido despacho deferindo o requerido pelos Demandados e ordenando-se a emissão das respectivas guias para pagamento, que se mostra documentado nos autos.

8º Em 3 de Setembro foi proferida a Sentença nº 8/2010 ora em recurso.

III – O DIREITO

1. A questão suscitada nos autos é a seguinte:

Instaurado o processo jurisdicional para julgamento de responsabilidade sancionatória e decorrendo o prazo para a contestação, o pagamento voluntário é, sempre, causa de extinção do procedimento podendo os Demandados optarem pelo pagamento do montante mínimo legal e dos emolumentos processuais ou pelo pagamento do montante peticionado com isenção de emolumentos?

O juiz da 1ª instância acolheu favoravelmente esta tese julgando extinto o procedimento pela sentença ora recorrida.

O Ministério Público discorda, considerando que o pagamento, nesta fase processual, só pode ser causa de extinção do procedimento se for pago o montante da multa peticionada.

2. Vejamos o enquadramento legal invocado:

- Dispõe o art.º 69.º n.º 2 d) da LOPTC que, entre outras causas, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória se extingue pelo pagamento.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Nos termos do art.º 65.º - n.º 3 da LOPTC, se o responsável proceder ao pagamento da multa em fase anterior à de julgamento, o montante a liquidar é o mínimo.
- E, de acordo com o estipulado no art.º 91.º 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.

**3. A resposta à questão que se coloca passa, fundamentalmente,
pela interpretação do art.º 65.º n.º 3 da LOPTC já citado.**

O Código Penal, aqui aplicável, subsidiariamente, por estarmos perante matéria sancionatória (art.º 80.º da LOPTC), não tem regras específicas a propósito da interpretação da Lei Penal, importando convocar, por isso, os princípios e as directivas do art.º 9.º do Código Civil. Assim:

Um intérprete avisado e esclarecido deve reconstituir, a partir dos textos legais, o pensamento legislativo, tendo sempre em atenção a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias da elaboração da norma e as condições específicas do tempo em que é aplicada (art.º 9º nº 1 do C. Civil). E, na fixação do sentido e alcance da Lei, deverá presumir que o legislador consagra as soluções mais acertadas e soube exprimir adequadamente o seu pensamento (art.º 9.º n.º 3 do C.C.).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Daí que, como ensina Manuel de Andrade¹

“O escopo final a que converge todo o processo interpretativo é o de pôr a claro o verdadeiro sentido e alcance da Lei... interpretar em matéria de leis, quer dizer não só descobrir o sentido que está por detrás das expressão, como também, de entre as várias significações que estão cobertas pela expressão, eleger a verdadeira e decisiva”.

É, pois, indispensável começar por *ler a Lei*, já que o texto fornecido pelo legislador constitui o suporte base da mensagem que nos quer transmitir. Mas se a letra da Lei, é equívoca, permite significações diversas, revela mais de um sentido possível, o intérprete terá que apurar o seu verdadeiro espírito, a que o art.º 9º nº 1 do C. Civil se refere quando fala em *reconstituir o pensamento legislativo*.

A *reconstituição* do pensamento do legislador não pode, porém, constituir uma formulação sem o mínimo de suporte no texto de que se partiu. Como ensina Baptista Machado:

*Pode ter de proceder-se a uma interpretação extensiva ou restritiva, ou até porventura a uma interpretação correctiva, se a fórmula verbal foi sumamente infeliz, a ponto de ter falhado completamente o alvo. Mas, ainda neste último caso, será necessário que do texto “falhado” se colha, pelo menos indirectamente, uma alusão àquele sentido que o intérprete venha a acolher como resultado da interpretação.”*²

¹ Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis, Arménio Amado, Editor, Sucessor- Coimbra, 2.ª edição, 1963, pags.24 e 26.

² Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, 16.ª reimpressão, Almedina (2007) pág. 189.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O texto da mesma é, assim, simultaneamente, o ponto de partida e o limite do intérprete por força do disposto no art.º 9.º n.º 3 da C. Civil.

Mas o intérprete deverá, na sua tarefa, estar atento ao que se preceitua no n.º 3 do preceito que vimos analisando: o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas, ou seja:

este n.º 3 propõe-nos um modelo de legislador que consagra as soluções mais acertadas (mais correctas, justas ou razoáveis) e sabe exprimir-se por forma correcta ... não se toma para ponto de referência o legislador concreto (tanta vezes incorrecto, precipitado, infeliz) mas um legislador abstracto: sábio, providente, racional e justo.³

No mesmo sentido, ensina Manuel Andrade:

A Lei deve ser entendida como se atrás dela estivesse não a entidade real histórica – indivíduo ou grupo de indivíduos que a produziu – mas um certo legislador abstracto, convencional – um legislador razoável, quer na escolha da substância legal, quer na sua formação técnica⁴.

Mas, uma adequada hermenêutica jurídica exige-nos mais. Na verdade, e nos termos do n.º 1 do art.º 9.º em análise, o intérprete deve, na reconstituição do pensamento legislativo, atender *à occasio legis ou seja, às circunstâncias em que a Lei foi elaborada (v.g. trabalhos preparatórios) bem como ajustar o próprio significado da norma à evolução entretanto sofrida pela introdução de novas normas ou decisões valorativas pelo ordenamento em cuja vida ela se integra.⁵*

³ Baptista Machado, ob. cit pág.189/190

⁴ Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis, pág. 103

⁵ Baptista Machado, ob. citada pág. 191



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Finalmente, e ainda nos termos do nº 1 daquele preceito, o intérprete deve ter *em conta a unidade do sistema jurídico*, ou seja, estamos a falar do designado elemento sistemático de interpretação que apela para o inter-relacionamento coerente e harmónico das normas que coexistem no momento da sua aplicação.

Assim, o intérprete deve rejeitar uma interpretação de normas legais que conduza a soluções contraditórias e conflituantes com os princípios e valores assumidos pela ordem jurídico-constitucional.

Cumprido, por último recordar que, entre as diversas modalidades de interpretação, a doutrina vem considerando a interpretação restritiva, a qual se aplica quando o intérprete chega à conclusão de que o legislador adoptou um texto que atraiçoa o seu pensamento, na medida em que diz mais do que aquilo que se pretendia dizer.

Nestas situações e segundo o ensinamento de Baptista Machado:

Também aqui a "ratio legis" terá uma palavra decisiva. O intérprete não deve deixar-se arrastar pelo alcance aparente do texto, mas deve restringir este em termos de o tornar compatível com o pensamento legislativo, isto é, com aquela "ratio"⁶.

- **Em síntese e sobre a interpretação das Leis, dir-se-á que a reconstituição do pensamento legislativo se faz partindo da letra da norma e fazendo apelo a elementos de ordem sistemática, histórica e racional ou teleológica.**

⁶ Baptista Machado, ob. citada pág. 186



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

4. Feita uma, ainda que breve, reflexão sobre as directivas vigentes em sede de interpretação da lei façamos, agora, em aplicação daquelas directivas, uma análise da evolução legislativa dos preceitos da LOPTC relevantes para a matéria.

A Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, procedeu a uma reforma estrutural da Organização e do Processo do Tribunal de Contas, salientando-se a criação de uma nova secção – a 3.^a – exclusivamente direccionada para o julgamento das responsabilidades financeiras, julgamento feito em processo jurisdicional similar aos processos cíveis e penais nos Tribunais Comuns e que culmina com uma audiência pública onde a prova dos factos se produz com o pleno exercício do contraditório.

O julgamento público e o respectivo processo jurisdicional constitui uma novidade absoluta da Lei que atribuiu poderes jurisdicionais aos respectivos juízes da 3.^a Secção para o julgamento de quatro espécies processuais, entre as quais, os processos de multa (art.º 58.º n.º 1) nestes se integrando os processos por responsabilidades financeiras sancionatórias previstas no art.º 65.º da Lei.

A Lei não previa a possibilidade de pagamento voluntário pelos responsáveis indiciados nos relatórios e acções das 1.^a e 2.^a Secções do Tribunal. Mas, no art.º 69.º n.º 2 – d), estatua que os procedimento por responsabilidades sancionatórias se extingua pelo pagamento na fase jurisdicional.

Na verdade, o processo jurisdicional criado pela Lei determinava que os Demandados eram citados para contestar ou pagar voluntariamente o



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

montante peticionado pelo Ministério Público dentro do prazo da contestação e isento de emolumentos.

A experiência resultante da novidade processual instituída pela Lei n.º 98/97 – o processo jurisdicional – permitiu concretizar esta possibilidade dos Demandados finalizarem o procedimento sancionatório com o pagamento em processo jurisdicional.

*

Em 29 de Agosto de 2006 foi publicada a Lei n.º 48/2006, que introduziu importantes alterações à Lei n.º 98/97.

Releva para a análise que vimos fazendo as alterações introduzidas no âmbito dos poderes e competências dos juízes da 1.ª e 2.ª Secções.

Na verdade, a Lei n.º 48/2006 veio atribuir poderes de cariz jurisdicional a todos os juízes de Tribunal. Assim, a competência para a aplicação de multa nos processos aos responsáveis pelo incumprimento de prazos legais, de remessa de contas, de documentação legalmente exigível e outras infracções de cariz adjectivo e processual, passou a ser própria dos juízes dos respectivos processos (art.º 77.º n.º 4 e 78.º n.º 4 – e)), passando a 3.ª Secção a intervir somente na fase do recurso dessas decisões (art.º 79.º n.º 1 – c)).

A Lei n.º 48/2006, veio, também, aditar um novo número (sete) ao art.º 65.º da Lei, nos termos do qual *os juízes da 1.ª e 2.ª secções poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

esta tiver sido paga voluntariamente e desde que verificados os requisitos previstos nas alíneas a) , b) e c) deste preceito.

O novo instituto da *relevação de responsabilidades* veio, assim, integrar-se nos novos poderes de cariz jurisdicional aos juízes das 1.^a e 2.^a Secções e está na génese da alteração ao art.º 69 n.º 2 da Lei.

Na verdade, as causas de extinção de responsabilidades financeiras sancionatórias elencadas no art.º 69.º n.º 2 – d), passaram a ser as seguintes:

- a) prescrição;
- b) morte do responsável;
- c) amnistia;
- d) *pagamento*;
- e) *relevação de responsabilidades*.

Ou seja:

Onde se dizia pelo *pagamento na fase jurisdicional* passou-se a dizer somente *pelo pagamento* tendo-se aditado uma nova causa de extinção em consonância com o novo instituto da relevação de responsabilidades.

Ainda no que respeita ao pagamento voluntário, manteve-se inalterado o art.º 91.º, n.º 5 da Lei em que, já na fase do processo jurisdicional, o pagamento voluntário do montante pedido no requerimento do Ministério Público dentro do prazo da contestação, finaliza o procedimento sem emolumentos para o Demandado.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Estas alterações são coerentes, compreensíveis, respeitando o inter-relacionamento coerente e harmónico das normas que coexistem no momento da sua aplicação. Justifiquemo-nos:**
- A Lei n.º 98/97, como já se assinalou, não previa o pagamento voluntário na fase anterior à do processo jurisdicional, porque os juízes da 1.ª e 2.ª Secções não dispunham de poder de aplicar multas nem de relevar responsabilidades financeiras evidenciadas nos relatórios de auditoria.
- No entanto, a experiência demonstrava que em muitas situações, os responsáveis pretendiam fazer extinguir os procedimentos, evitar a instauração de processo jurisdicional dispondo-se a pagar voluntariamente, designadamente, quando os procedimentos já tinham sido remetidos ao Ministério Público para a eventual instauração de processo jurisdicional. Mas não havia sustentação legal para o efeito.
- A Lei n.º 48/2006 veio, assim, em coerência com os novos poderes de cariz jurisdicional dos juízes da 1.ª e 2.ª Secções, alterar o art.º 69.º n.º 2, instituindo como causa de extinção, o pagamento de multas, quer na *fase anterior* à do processo jurisdicional, quer na fase jurisdicional por força do art.º 91.º n.º 5 da Lei.

Revisitada a reunião plenária de 23 de Junho de 2006 da Assembleia da República, em que se apreciou e discutiu, na generalidade, a proposta de Lei 73/X – que consubstanciava a 4.ª alteração à Lei n.º 98/97 – e que veio a formalizar-se na Lei n.º 48/2006, não se encontra referência expressa à atribuição de poderes de cariz jurisdicional aos juízes da 1ª e 2ª Secções e ao novo instituto de relevação de responsabilidades, pelo que, neste ponto, a



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

análise dos trabalhos preparatórios não fornece ao intérprete dados relevantes. Assinala--se, no entanto, a concordância de todos os partidos no reforço e alargamento dos poderes de controlo e jurisdição do Tribunal.

*

Em 13 de Agosto de 2007 foi publicada a Lei n.º 35/07 que veio alterar o art.º 65.º da Lei n.º 98/97.

Assim, o n.º 3 do preceito passou a ter a seguinte (e actual) redacção:

Se o responsável proceder ao pagamento da multa em fase anterior à de julgamento, o montante a liquidar é o mínimo.

Subsequentemente, os números 4 a 7 passaram a ter a redacção dos anteriores n.ºs. 3 a 6, tendo o n.º 8 eliminado o inciso final do corpo do anterior n.º 7.

Assim, a redacção passou a ser a seguinte:

A 1.^a e 2.^a Secção do Tribunal poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:

- a) ...
- b) ...
- c) ...

Ou seja, foi eliminada a parte final "*quando esta tiver sido paga voluntariamente*".



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Qual a "ratio" desta alteração pontual?

A justificação é simples:

- A Lei n.º 48/06, ao introduzir o instituto da relevação de responsabilidades fazia depender a sua aplicação do pagamento voluntário da multa, o que era uma contradição nos seus termos. Na verdade, paga voluntariamente a multa, extinguia-se automaticamente o procedimento nos termos do art.º 69.º - n.º 2-d), pelo que a relevação de responsabilidade não podia ser, sequer pensada: não se relevam responsabilidades que estão extintas.
- A Lei n.º 48/06 não definia o montante da multa devida em caso de pagamento voluntário. Se um responsável, indiciado em responsabilidade financeira sancionatória, pretendesse efectuar o pagamento voluntário da multa, independentemente de se estar ou não perante o instituto da relevação de responsabilidades, não havia normativo que estipulasse como calcular o montante devido: o art.º 65.º, n.º 2 da Lei n.º 98797, na redacção da Lei n.º 48/06, só estabelecia os limites mínimos e máximos das multas por infracção financeira sancionatória.

Assim, com a redacção dada pela Lei nº 35/07 ao n.º 3 do art.º 65.º ficou claro que o montante da multa em caso de pagamento voluntário na fase anterior à de julgamento era o mínimo.

Revisitando os *trabalhos preparatórios* do diploma constata-se que a ratio das alterações foi, sem quaisquer dúvidas, a que acabámos de expor.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Para o efeito, bastará consultar o relatório, conclusões e parecer da Comissão de Orçamento e Finanças de 12 de Julho de 2007 sobre o projecto de Lei n.º 392/X, publicado no Diário da República, II Série-A, de 16 de Julho de 2007, bem como a nota justificativa do diploma da qual se transcrevem os excertos relevantes:

...Como se pode verificar, a norma transcrita⁷ contém uma incorrecção que se traduz no facto de se exigir o pagamento voluntário da multa quando a mesma não foi previamente fixada e, ainda que hipoteticamente pudesse ser fixada e paga, extinguiria imediatamente a responsabilidade. Não tem, pois, sentido a exigência referida.

...Aproveita-se, igualmente, para clarificar o valor da multa quando o responsável já procedeu ao seu pagamento em fase anterior à do julgamento, acrescentando um novo número ao art.º 65.º (n.º 3).

*

5. Vejamos, agora, como reconstituir o pensamento legislativo tendo em atenção que a interpretação da Lei deve respeitar e ter em atenção a "unidade do sistema jurídico".

A solução legislativa actual é a que era expectável face às soluções adoptadas em lugares paralelos, em que o pagamento voluntário é, por norma, feito pelo mínimo legal.

⁷ Referência ao art.º 65.º n.º7 da Lei n.º 98/97, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/06.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Assim, no Regime geral das contra-ordenações estatui-se que o pagamento voluntário da coima *se o contrário não resultar da lei, será liquidado pelo mínimo, sem prejuízo das custas que forem devidas.*⁸

Idêntica solução foi adoptada pelo legislador no âmbito do Regime do processamento e julgamento de contravenções e transgressões no seu artigo 4.º n.º 1:

*Se à contravenção ou transgressão corresponder unicamente pena de multa, é admitido o pagamento voluntário desta, pelo mínimo*⁹.

No âmbito das infracções tributárias também nos deparamos com idêntica solução. Nos termos do art.º 75.º do Regime geral das infracções tributárias:¹⁰

O arguido que paga a coima no prazo para a defesa beneficia, por efeito da antecipação do pagamento, da redução da coima para um valor igual ao mínimo legal cominado para a contra-ordenação e da redução a metade das custas processuais.

Anote-se, a finalizar, que se manteve inalterado o regime previsto para o pagamento voluntário na fase da contestação em processo jurisdicional, uma vez que o art.º 91.º, n.º 5 não foi objecto de qualquer alteração.

⁸ Art.º 50.º A do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, na redacção do Dec.-Lei n.º 244/95, de 14.9.

⁹ Dec.-Lei n.º 17/91, de 10 de Janeiro

¹⁰ Lei n.º 15/01, de 5 de Junho, redacção da Lei n.º 67-A/07, de 31.12.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

*

6. Estamos, agora, em condições de avançar para a solução da questão que vimos analisando.

Assim, e confortados com os princípios que são de observar na tarefa de interpretação da lei entendemos que é de rejeitar o entendimento que subjaz na decisão da 1.ª instância ora recorrida, a qual assenta, exclusivamente, no teor literal, no texto da norma, esquecendo que o intérprete não deve cingir-se à "letra" nem prescindir do espírito, da teleologia, da inserção sistemática, para reconstituição a partir da "letra" da norma o pensamento legislativo.

Na verdade, estando já instaurado um processo jurisdicional e estando em curso o prazo para a contestação dos Demandados só com base na letra da norma se pode justificar o entendimento de que ainda é possível aplicar o art.º 65.º, n.º 3 da Lei, especificamente porque a norma fala em "*fase anterior à do julgamento*"

Ou seja: até ao julgamento no processo jurisdicional o pagamento voluntário da multa mínima estatuída para a infracção financeira em causa determinaria a extinção do procedimento.

Vejamos, então, os fundamentos da nossa discordância com o entendimento adoptado na 1.ª instância:

A interpretação literal, baseada na palavra "*julgamento*" conflitua com o art.º 91.º, n.º 5, norma que, reitera-se, se manteve inalterada desde a publicação da Lei n.º 98/97.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Este preceito insere-se no Capítulo VII da Lei, relativo ao processo no Tribunal de Contas e, especificamente, na Secção IV, que regula o novo processo jurisdicional introduzido pela Lei.

Processo jurisdicional que tem como objecto o juízo das infracções financeiras (n.º 1 do art.º 89.º).

O processo jurisdicional tem, pois, como todos os processos jurisdicionais comuns, a finalidade de realizar o *juízo*, definindo-se neste artigo 89.º - o primeiro da Secção IV – quem tem competência para "*requerer juízo*"

Nos termos do art.º 90.º n.º 1 c) da Lei no requerimento inicial devem constar, entre outros elementos, *a indicação dos montantes que o demandado deva ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar.*

O Juiz, se não houver razões para indeferimento liminar, ordena a citação do Demandado, para contestar ou pagar voluntariamente no prazo de 30 dias (art.º 91.º n.º 1), sendo que, como já referido, se o Citado pagar voluntariamente o montante pedido no requerimento dentro do prazo da contestação há isenção de emolumentos (art.º 91.º n.º 5) e, nos termos do art.º 493 n.º 3 do Código do Processo Civil, o processo finda pois, como já se disse, o pagamento extingue o procedimento financeiro sancionatório (art.º 69.º n.º 2-d)).

Assim sendo, não se nos suscitam dúvidas sobre o procedimento legalmente exigível para, instaurado o processo jurisdicional, o pagamento voluntário determinar a extinção do procedimento judicial:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- O pagamento terá que ser efectuado 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 peticionado extingue o procedimento mas não está isento de emolumentos.

É que o art.º 91.º n.º 5 é uma norma específica do processo jurisdicional financeiro pois isenta de emolumentos o Citado.

Ultrapassada esta fase processual, o pagamento não está isento de emolumentos nos termos gerais do art.º 446.º - n.º 1 do CP Civil.

Em síntese:

- **Instaurado o processo jurisdicional previsto no art.º 89.º e segs. da Lei n.º 98/97 e requerido o julgamento e condenação do responsável pela infracção financeira, só o pagamento voluntário do montante pedido no requerimento é susceptível de fazer extinguir o procedimento e, se for feito durante o prazo para a contestação, não determina quaisquer encargos emolumentares para o Citado.**

Na verdade, estando pendente um processo jurisdicional onde foi requerido o julgamento de responsáveis financeiros, requerimento que foi aceite pelo Juiz, que ordenou a citação dos responsáveis para contestar ou pagar voluntariamente no prazo de 30 dias, vir defender-se que, afinal, o pagamento voluntário pelo mínimo legal, inferior ao montante peticionado, ainda é possível e determina a extinção do procedimento é, salvo o devido respeito, fazer letra morta do expressamente preceituado na Lei para esta fase do procedimento.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Afinal, pergunta-se, para que serve o processo jurisdicional, com observância das normas específicas dos artºs. 90.º a 94.º e as normas supletivamente aplicáveis do processo civil e penal se, até à sentença, o Demandado pode fazer extinguir o procedimento pagando, não o montante da multa peticionada mas uma quantia inferior correspondente ao mínimo legal?

Um legislador que se presume, nos termos do art.º 9.º do C. Civil, ter consagrado as soluções mais acertadas, mais justas e razoáveis não poderia sufragar tal entendimento do intérprete. Entendimento que não encontra acolhimento nos lugares paralelos afrontando os princípios e a unidade do sistema jurídico, possibilitando que um procedimento sancionatório, já em fase de processo jurisdicional seja julgado extinto sem ser paga a quantia concreta peticionada a qual é, relembre-se, um dos requisitos legais a que deve obedecer o requerimento inicial (art.º 90.º, n.º 1-c) da Lei n.º 98/97).

Como sabemos, o pedido delimita o objecto do litígio e o respectivo montante concretiza a pretensão de tutela jurisdicional. Daí decorre, por um lado, que o Juiz não poderá condenar em quantia superior ou em objecto diverso do que se pedir (art.º 661.º, n.º 1 do CPC)¹¹ ; por outro lado, que o demandado poderá fazer extinguir o litígio pelo pagamento do montante peticionado.

Assim, afigura-se-nos solução extravagante, ao arrepio dos princípios jurídico-processuais sedimentados na comunidade jurídica defender-se o entendimento de que o art.º 65.º, n.º 3 da Lei ainda é aplicável nesta frase jurisdicional estribando-se, para o efeito, na letra do preceito.

¹¹ Nos termos do art.º 94º, n.º 1 da Lei nº 98/97, o Juiz não está vinculado ao montante peticionado, podendo condenar em maior ou menor quantia, norma que se nos afigura de duvidosa constitucionalidade, designadamente no âmbito dos processos por infracções sancionatórias, por violação das garantias do processo criminal asseguradas pelo art.º 32.º-5 da CRP, bem como pelos artigos 358º e 359 do CPP sobre a alteração dos factos da acusação/pronúncia.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Para além do que já se expendeu, aquele entendimento propiciaria situações, como ocorreram nos autos, que o legislador decerto não sufragaria: três dos Demandados viram a lide ser extinta mas mediante pagamentos de montante distinto.

Assim, dois optaram pelo mínimo legal enquanto um terceiro optou pelo montante peticionado pelo Ministério Público, resultando tudo isto na aplicação de duas normas distintas na mesma fase processual e para o mesmo acto processual!

Deve, ainda, questionar-se qual o fundamento legal para vir a exigir-se aos Demandados que optaram pelo pagamento do montante mínimo da multa, o pagamento de emolumentos. Não há qualquer preceito na Lei n.º 98/97 que permita tal exigência, o que é compreensível e justificável porque o pagamento previsto no art.º 65.º da Lei se insere numa fase pré-jurisdicional em que não há cobrança de emolumentos.

Não nos iremos alongar mais sobre esta problemática, que, salvo o devido respeito, resulta de uma deficiente interpretação da lei pois baseia-se exclusivamente na sua letra, colidindo com preceitos que, expressamente, regulam o pagamento voluntário na fase jurisdicional, conflituando com lugares paralelos no ordenamento jurídico-sancionatório em que o pagamento voluntário de multas pelo mínimo legal se insere numa fase pré-jurisdicional, propiciando soluções processuais anómalas como a de, pelo pagamento parcial do montante pedido pelo Autor, o Demandado vir a obter sentença de extinção do procedimento sem aquiescência do Autor.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

7. Posição adoptada

Estamos em condições de finalizar enunciando o entendimento que perfilhamos.

Assim, o art.º 65.º, n.º 3 da Lei deve ser interpretado restritivamente: a referência ao julgamento deve ser entendida como ao “processo jurisdicional”.

Justifiquemo-nos:

Como já referimos¹², Baptista Machado ensina-nos que o intérprete, socorrendo-se de todos os elementos ou subsídios interpretativos elencados no art.º 9.º do C. Civil, pode chegar à conclusão de que “*o legislador adoptou um texto que atraiçoa o seu pensamento, na medida em que diz mais do que aquilo que se pretendia dizer*”. O intérprete deve, então, restringir o alcance aparente do texto, de forma a torná-lo compatível com o pensamento legislativo. E como? Orientando-se pelo brocardo latino “*cessante ratione legis cessat eius dispositio*” (onde termina a razão de ser da Lei termina o seu alcance).

¹² Nota de pé de página n.º 6.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ora, já tivemos ensejo de referir que a “ratio legis” do preceito foi a de, respondendo ás inovações da Lei n.º 48/06, permitir o pagamento voluntário e clarificar o respectivo montante para que os responsáveis pudessem, querendo, fazer cessar os procedimentos subsequentes à evidenciação das responsabilidades financeiras apuradas nos relatórios das 1.ª e 2.ª Secções.

Assim, e recuperando o brocardo latino citado, o alcance da norma termina quando clarifica o montante das multas voluntariamente pagas naquele âmbito (1.ª e 2.ª Secções) não havendo qualquer apoio para extravasar para o processo jurisdicional.

A inserção do preceito não oferece margem para discussão: estamos em sede do Cap. V – sobre a efectivação de responsabilidades financeiras – , onde se enunciam e definem as espécies processuais (Secção I), os tipos e conceitos de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória (Secção II e III) bem como as causas de extinção das mesmas (Secção IV).

É todo o enquadramento normativo dos conceitos de responsabilidade financeira que podem evidenciar-se no âmbito das auditorias, verificações internas e outras formas de controlo nas 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal.

O juízo só se enquadrará numa fase posterior se não tiverem prescritas ou extintas as responsabilidades mediante pagamento voluntário pelo mínimo legal observando-se, então, o processo jurisdicional previsto no art.º 89.º e segs., já no Capítulo VII da Lei.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Daí que reiteremos a nossa posição: o legislador, ao referir-se a fase anterior à de julgamento queria referir-se à fase anterior ao processo jurisdicional, até porque não desconhecia que, nessa fase, já havia preceito expresso sobre a questão do pagamento voluntário.

É um texto “*falhado*” (no ensinamento de Baptista Machado) mas permite acolher, sem esforço intelectual, o sentido que o intérprete venha a colher como resultado da interpretação.

- **Esta interpretação, assentando num dos sentidos possíveis da letra da lei, ultrapassa a inépcia do legislador e “reconstitui o pensamento legislativo” a partir dos trabalhos preparatórios e da inserção da norma na Lei 98/97, compatibilizando-a com os princípios e os pensamentos vigentes no ordenamento jurídico-sancionatório, interligando-a com as normas relativas ao pagamento voluntário na fase jurisdicional, ou seja, de acordo com as regras da boa hermenêutica constantes do art.º 9.º do C.C..**

Como refere Karl Engisch:¹³

Além do teor verbal não-de ser considerados a coerência interna do preceito, o lugar em que se encontra e as suas relações com outros preceitos (ou seja, a interpretação lógico-sistemática) assim como a situação que se verificava anteriormente à lei e toda a evolução histórica, bem assim a história da

¹³ Introdução ao pensamento Jurídico, Lisboa, 10.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1988, pág. 137.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

génese do preceito, que resulta particularmente dos trabalhos preparatórios, e finalmente, o fim particular da lei ou do preceito em singular (ou seja, a interpretação teleológica).

*

Uma nota final:

Não se pense que é excessivo referirmo-nos a um legislador desatento, inábil, que parece desconhecer outras normas conflituantes na Lei 98/97 ao aprovar a norma em apreço.

Basta, para tal, evidenciar o seguinte:

- É o mesmo legislador que, no art.º 91.º, n.º 5, só continua a referenciar o Ministério Público quando, desde a Lei n.º 48/06, o requerimento inicial do processo jurisdicional deixou de ser de exclusiva iniciativa do Ministério Público (art.º 89.º, n.º 1-b) e c)).

Também aqui não poderá o intérprete deixar de adoptar uma interpretação actualista da norma, *“alargando o texto da lei, dando-lhe um alcance conforme ao pensamento legislativo, isto é, fazendo corresponder a letra da lei ao espírito da lei”*¹⁴

É a denominada interpretação extensiva.

¹⁴ Baptista Machado, ob. Cit. Pág. 185



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

*

- **Do exposto e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, se conclui que a norma do art.º 65.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, introduzida pela Lei n.º 35/07, só é aplicável nos procedimentos anteriores à instauração do processo jurisdicional previsto no art.º 89.º e segs. da Lei n.º 98/97, devendo observar-se o regime previsto no art.º 91.º, n.º 5 daquele diploma aos pedidos de pagamento voluntário formulados na pendência do referido processo jurisdicional.**

- **Assim, a sentença recorrida violou os artºs. 65.º, n.º 3 e 91.º, n.º 5 da Lei n.º 98/97 uma vez que julgou extinto o procedimento financeiro sancionatório relativamente aos Demandados Félix Falcão de Araújo e Joana de Macedo Garrido Fernandes, pelo pagamento voluntário do mínimo legal das respectivas multas acrescido dos emolumentos que, para esse efeito, foram calculados.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

IV – DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, os Juízes da 3.^a Secção, em Plenário, acordam em:

- **Julgar procedente o recurso quanto ao pedido de revogação da decisão proferida em 1.^a instância e, em consequência;**
- **Revogar a Sentença n.º 08/2010 proferida em 03 de Setembro de 2010;**
- **Determinar a baixa dos autos á 1.^a instância a fim de ser retomado o procedimento da liquidação das multas em conformidade com o ora decidido;**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Não são devidos emolumentos (art.º 16.º, n.º 2 e 20.º do Regime Jurídico dos Emolumentos deste Tribunal, aprovado pelo Dec.-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio);**

- **Registe-se e Notifique-se.**

Lisboa, 16 de Fevereiro de 2011

Carlos Alberto Morais Antunes (Relator)

Helena Maria Ferreira Lopes

Nuno Lobo Ferreira