



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

SENTENÇA Nº 5/2004

(Processo nº 7-PAM/2004)

I – RELATÓRIO

1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58º, nº 1, alínea d) e 5, 66º nº 1-a) e 89º e seguintes da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento de F, imputando-lhe a prática da infracção ao disposto no artigo 52º-nº 4 punida no artigo 66º, nº 1, alínea a) e nº 2, ambos, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Articulou, para tal em síntese que :

O Demandado exercia o cargo de Director-Geral dos Impostos, do Ministério das Finanças, durante os anos de 1999 e 2000.

Nessa qualidade, competia-lhe determinar a remessa, ao Tribunal de Contas, de todas as contas de gerência das Tesourarias da Fazenda Pública.

Concretamente, as Contas de Gerência das Tesourarias da Fazenda Pública, referentes ao ano económico de 1999, deveriam ter dado entrada, no Tribunal de Contas, na sua totalidade, até ao dia 15 de Maio de 2000, devidamente organizadas, conforme as Instruções nº 1/99 da 2ª Secção.

O Demandado, enquanto Director-Geral dos Impostos, solicitara a este Tribunal e isso foi-lhe deferido pelo Mmo. Conselheiro da 2ª Secção, a prorrogação, até 15 de Maio de 2000, do prazo para apresentação das Contas de Gerência que respeitavam aos anos económicos de 1994 até 1998.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Feito o balanço final de todas as Contas de Gerência dos anos de 1994 até 1999, apurou-se, que, até este momento, houve 1774 Contas que entraram, neste Tribunal, fora dos prazos legalmente estabelecidos ou concedidos para o efeito e que, 12 (doze) Contas nunca chegaram, sequer, a dar entrada no Tribunal.

Ao Demandado e durante o ano de 2000 (até 15 de Maio), cabia a responsabilidade funcional de determinar a remessa de todas as Contas, acima referidas, ao Tribunal de Contas dentro dos respectivos prazos legais (1999) e daqueles que lhe foram especialmente concedidos para o efeito (1994 e 1998), não o tendo feito nem justificado tal omissão.

O Demandado, agiu com a sua vontade livre e consciente, bem sabendo que tal lhe não era legalmente permitido e, que, tal comportamento, omissivo e injustificado, seria punível com multa.

Conclui pedindo a condenação do Demandado na multa de 1000 Euros por cada infracção, o que perfaz a multa única de 2000 Euros.

2. Citado, o Demandado contestou o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando, em síntese, que:

Contrariamente ao alegado na petição inicial, todas as contas de gerência dos anos 1994-1998 e 1999 deram entrada no Tribunal de Contas, ainda que com atraso.

O contestante nada tem a ver com elaboração das Contas de Gerência, que é matéria da competência exclusiva e pessoal dos Tesoureiros de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Finanças relativamente às tesourarias de finanças de que são responsáveis.

Cada uma das contas assim elaboradas só pode ser enviada ao Tribunal de Contas depois de devidamente confirmada, quer pelo Senhor Director-Geral do Tesouro, quer pelo Senhor Director de Finanças da área geográfica respectiva.

Considerando quer a estruturação orgânica interna dos serviços, quer a dispersão geográfica das tesourarias de finanças, com a inerente dificuldade material de centralizar a remessa das contas de gerência ao Tribunal de Contas e o alongamento do circuito de intervenientes no processo sem qualquer efeito útil, quer ainda o teor da instrução 2ª das Instruções nº 1/99 da 2ª Secção do Tribunal de Contas, entendeu o Demandado proceder à delegação da competência para a sua remessa, delegando, conseqüentemente, a competência para a assinatura da guia modelo nº 1 nas pessoas dos senhores Directores de Finanças, o que fez através do Despacho nº 2/2000, de 12/05/00, que foi transmitido ao Tribunal em 17.05.00 pelo ofício nº 1085.

No entanto e apesar de não lhe caber a responsabilidade de remeter a esse Tribunal as contas de gerência das tesourarias de finanças, não deixou o Demandado de, através dos serviços centrais da DGCI, designadamente, através da Direcção de Serviços de Planeamento e

Estatística, fazer o seguimento da situação e procurar que a remessa das contas fosse efectuada atempadamente.

Na verdade e como ficou, suficientemente, demonstrado pelos procedimentos adoptados, nunca o contestante procurou, de forma



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

intencional, violar o dever da remessa das contas de gerência de 1994 a 1999, de cada uma das tesourarias de finanças.

Antes pelo contrário, o contestante diligenciou, com o cuidado que lhe era exigível, que os serviços e os funcionários seus subordinados hierárquicos e que pessoalmente, são responsáveis pela elaboração e confirmação das contas de gerência, as remetessem a esse Tribunal de Contas, fazendo, até, nalgumas ocasiões, referência ao facto de já ter sido penalizado com multas pecuniárias.

Não seria, por isso, exigível, ao contestante, comportamento diferente daquele que adoptou no acompanhamento desta matéria; ou seja: ao contestante não pode ser assacada qualquer conduta ilícita e, conseqüentemente, não merece crítica a sua conduta e, muito menos, susceptível de ser punida com qualquer medida sancionatória.

No caso em apreço, o simples facto de o contestante, por si ou por alguém em que tenha delegado competência para esse efeito, não poder enviar o que a outros competia elaborar, criando, assim, condições objectivas que possibilitassem a sua remessa, seria, por si só, causa objectiva excludente da ilicitude da sua conduta e conseqüentemente, precludente da aplicação de qualquer sanção, pecuniária ou outra.

Conclui pela improcedência do pedido e conseqüente absolvição por as suas condutas não consubstanciarem qualquer ilícito punível com a sanção prevista na alínea a) do nº 1 do artigo 66º da Lei nº 98/97.

- 3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos,**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

procedeu-se, subsequentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação, tudo conforme consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.

II - OS FACTOS

A factualidade relevante e provada nos termos do artº 791º , nº 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos (artº 93º da Lei nº 98/97) é, conforme consta do despacho proferido, a seguinte:

“FACTOS PROVADOS

1. *O Demandado exerceu funções como Director-Geral dos Impostos desde Março de 1997 a Maio de 2002.*
2. *Em 7 de Janeiro de 1999, o Tribunal de Contas, em sessão do Plenário da 2ª Secção, aprovou as Instruções 1/99, relativas à organização e documentação das contas de responsabilidade dos Tesoureiros da Fazenda Pública, as quais vieram a ser publicadas no D.R., II S, de 15 de Fevereiro de 1999.*
3. *Na sequência da publicação do Decreto-Lei nº 275-A/93, de 9 de Agosto – que veio a atribuir à Direcção-Geral do Tesouro a gestão dos fluxos de entrada e saída de fundos na Tesouraria do Estado e a contabilização e controlo das operações de tesouraria – a quase totalidade das tesourarias não havia apresentado contas de gerência ao Tribunal de Contas entre 1994 e 1999.*
4. *Para suprir a omissão referida no número anterior, as Instruções nº 1/99 do Tribunal de Contas determinaram que, para as contas de gerência relativas aos anos de 1994*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- a 1998 seria apenas necessário a elaboração e remessa do documento modelo nº 2 em anexo àquelas Instruções.
5. Para a remessa das contas de gerência de 1994/1998 inclusive foi, inicialmente, fixado o prazo de 31 de Dezembro de 1999 por despacho do Juiz da Área transmitido ao Director-Geral dos Impostos - o ora Demandado – por ofício registado com aviso de recepção nº 12682, de 24 de Novembro.
 6. O Demandado, enquanto Director-Geral dos Impostos, solicitou uma prorrogação do prazo até 29 de Fevereiro de 2000 pelo ofício nº 3839, de 28 de Dezembro de 1999, o que foi deferido por despacho do Juiz Conselheiro, de 18 de Janeiro de 2000.
 7. Em 9 de Fevereiro de 2000, o Demandado solicitou a prorrogação do prazo de entrega das referidas contas de gerência por 90 dias, bem como das contas de 1999.
 8. Em 4 de Abril de 2000, por despacho do Juiz da Área foi prorrogado o prazo para remessa das contas de gerência relativas aos anos económicos de 1994 a 1998 dos Tesoureiros das Tesourarias da Fazenda Pública até 15 de Maio de 2000, sob cominação de participação ao Ministério Público, despacho notificado ao Demandado enquanto Director-Geral dos Impostos pelo ofício registado com aviso de recepção nº 4100, de 7 de Abril de 2000.
 9. As contas de gerência das Tesourarias relativamente ao ano económico de 1999, a que se aplicavam "in totum" as Instruções nº 1/99, deveriam ser remetidas ao Tribunal no prazo legal (ponto nº 2 das referidas Instruções e artº 52, nº 4, da Lei nº 98/97 ou seja, até 15 de Maio de 2000).
 10. O Demandado, na sequência da publicação das Instruções nº 1/99 deu instruções verbais aos Directores de Finanças para procederem à assinatura da guia de remessa modelo nº 1 anexo às Instruções.
 11. Ao transmitir aquelas instruções verbais o Demandado estava convicto que o ponto nº 2 das Instruções 1/99 – em que se refere que a remessa das contas de gerência dos Tesoureiros deverá ser feita pela Direcção-Geral dos Impostos – não colidia com o facto de a guia ser assinada pelos Directores de Finanças.
 12. Em data incerta mas que se situa nos primeiros meses de 2000 o Demandado foi confrontado com a devolução de algumas contas de gerência de Tesourarias de Finanças por parte do Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

13. Em 12 de Maio o Tribunal de Contas questionou o Demandado pelo facto de a documentação não vir assinada pela entidade referida no ponto 2 das Instruções 1/99 e no Documento modelo nº 1 anexo, ou seja o Director-Geral dos Impostos.
14. Na sequência o Demandado proferiu o despacho 2/2000, de 12 de Maio nos termos do qual delegou nos Directores de Finanças respectivos a assinatura da guia de remessa modelo nº 1 das contas de gerência dos Tesoureiros de Finanças.
15. Nesse despacho o Demandado pretendia conferir mais celeridade e agilidade à remessa das contas de gerência ao Tribunal de Contas.
16. Em 17 Maio de 2000 e pelo ofício 1085, o Demandado informava o Tribunal de Contas, entre outros aspectos, da delegação de competência de assinatura resultante do Despacho 2/2000 e pedia informação sobre se estava a ser suprida a falta que o Tribunal havia assinalado anteriormente.
17. O Tribunal nunca respondeu ao pedido concreto da informação solicitada pelo Demandado no referido ofício 1085 e não mais devolveu quaisquer contas de Tesoureiros de Finanças a esse título.
18. Em 15 de Maio de 2000, data limite para a remessa das contas de gerência dos anos 1994/1998 e do ano de 1999, não tinham dado entrada no Tribunal de Contas todas as contas da responsabilidade dos Tesoureiros das Tesourarias da Fazenda Pública.
19. Assim, de um universo de 2301 contas de gerência foram remetidas dentro do prazo limite 552 contas discriminadas como se segue:
 - 1994 – 102
 - 1995 – 102
 - 1996 – 102
 - 1997 – 102
 - 1998 – 101
 - 1999 - 43
20. Todas as restantes contas de gerência vieram a dar entrada no Tribunal em datas posteriores a 15 de Maio de 2000 tendo a última - relativa a Tavira e à gerência de 1995 – sido remetida em 5 de Fevereiro de 2004 sem ter sido feito novo pedido de prorrogação de prazo ou apresentada qualquer justificação.
21. Confrontado com a publicação das Instruções 1/99, o Demandado determinou, em Agosto de 1999, a criação de um Núcleo das Tesourarias, com funções de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- coordenação da área funcional das Tesourarias e que reportava à Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística (DSPE).
22. O Núcleo das Tesourarias ficou incumbido de providenciar formação adequada aos Tesoureiros que, na sua generalidade, se mostravam incapazes de elaborar contas de gerência em conformidade com as Instruções nº1/99.
23. Esta incapacidade resultava de causas múltiplas, designadamente:
- a) do facto dos Serviços terem deixado de elaborar contas de gerência desde 1994;
 - b) do facto de muitas Tesourarias se confrontarem com meios humanos muito escassos verificando-se vários casos em que a Tesouraria estava entregue a 1 funcionário;
 - c) do facto de, em algumas tesourarias, se registarem problemas graves de disfuncionamento resultantes de ausência do titular por doença ou falecimento.
24. A remessa de contas de gerência ao Tribunal exigia, de acordo com as Instruções 1/99, a prévia intervenção de várias entidades, como os Directores de Finanças, o Director-Geral do Tesouro e a Administração da Imprensa Nacional - Casa da Moeda, as quais tinham de confirmar dados escriturais constantes das contas, o que potenciava a complexidade e os atrasos na correcta elaboração das mesmas.
25. O controlo da remessa das contas de gerência ao Tribunal era efectuado pela DSPE com base nos dados recolhidos pelo Núcleo das Tesourarias.
26. A DSPE estava na dependência directa do Demandado a quem era transmitida a informação recolhida pelos Serviços.
27. O Demandado conhecia a situação da não remessa atempada da generalidade das contas de gerência e sabia que poderia ser accionado procedimento por responsabilidade financeira.
28. A não remessa das contas de gerência era uma preocupação constante do Demandado tendo determinado à DSPE que o informasse periodicamente, sobre o estado da elaboração e remessa das mesmas e desse orientação aos Serviços Distritais no sentido de ser dado cumprimento à remessa das contas.
29. Em 21 de Maio de 2002, no âmbito do Proc. nº 1-M/02 da 3ªSecção deste Tribunal, o Demandado e outro foram condenados, por Sentença transitada em julgado, em multa pela prática de infracção ao disposto no artº 52, nº4, da Lei 98/97, relativamente às contas de gerência das Tesourarias da Fazenda Pública do ano de 2000.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

FACTOS NÃO PROVADOS

Todos aqueles que estão em contradição, directa ou indirectamente com os demais factos descritos como provados e, designadamente, que o Demandado agiu de forma deliberada e consciente no intuito de não cumprir os prazos de remessa.”

III - O DIREITO

A) O ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, (doravante referenciada por “Lei”) previu, no seu artigo 58.º, diversas espécies processuais para a efectivação de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito da sua jurisdição. Entre elas, o processo de multa, se estiverem em causa factos susceptíveis de responsabilidade sancionatória ou quando se cominem multas e não haja processo específico previsto- art.º58.º-n.º1-d) e n.º5 da Lei.

No âmbito da responsabilidade sancionatória, regulada na Secção III do Capítulo V da Lei, o artigo 65.º elenca os actos e omissões dos responsáveis que tipificam infracções financeiras, enquanto que, no artigo 66.º se enunciam outros actos e omissões que, não constituindo infracção financeira, justificam uma sanção, atenta a censurabilidade das condutas: o traço comum é a falta injustificada dos deveres funcionais e de colaboração para com o Tribunal de Contas que todos os



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

responsáveis de organismos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal devem observar e efectivar para que a legalidade e o controlo financeiro se concretizem.

São, em síntese, zonas de actuação processual, adjectiva, mas indispensáveis ao controlo financeiro externo e à legalidade financeira.

A conduta que vem imputada ao Demandado é uma das que se mostram elencadas no preceito, na alínea a):

“Pela falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal, pela falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação”

O prazo de remessa das contas de gerência ao Tribunal está definido na Lei. Assim, no âmbito da fiscalização sucessiva do Tribunal, o artº 52º – nº 4 determina que as contas das entidades que as devem prestar (artº 51º) serão remetidas ao Tribunal até 15 de Maio do ano seguinte àquele a que reportem.

Este prazo pode, todavia, ser prorrogado pelo Juiz competente da Área da 2ª Secção, o que se verificou relativamente às contas dos anos de 1994 –1998, tendo sido fixado o prazo até 15 de Maio de 2000 – facto nº 8.

Relativamente às contas do ano de 1999, e porque não se pediu, sequer, prorrogação do prazo, as mesmas deveriam ter sido remetidas ao Tribunal até 15 de Maio de 2000 – facto nº 9.

Ou seja: o prazo limite para a remessa de todas as contas de gerência em causa nos autos coincidiu no dia 15 de Maio de 2000.

No caso dos autos, mostra-se comprovado que as contas de gerência de todas as Tesourarias de Finanças dos anos 1994 – 1998 e 1999 não tinham dado entrada,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

atempadamente, no Tribunal: de um universo de 2301 contas só foram remetidas dentro do prazo 552 contas – factos nºs 18 e 19.

Note-se que nesta sede – preenchimento do elemento objectivo do tipo infraccional estatuído no artº 66º-nº 1-a) da Lei – só releva a data limite (legalmente fixada ou prorrogada pelo juiz) para a remessa de contas ao Tribunal, sendo despiciendo e inócuo estar a considerar-se a data da entrada da propositura da acção pelo Ministério Público.

B) A APLICAÇÃO DO DIREITO NOS AUTOS

A factualidade provada nos autos permite, assim, considerar que está verificada a materialidade da conduta que vem imputada ao Demandado. Mas, não basta, porém, e como é sabido, a materialidade da conduta estar demonstrada, é necessário que a remessa tardia seja imputável ao Demandado e, ainda, que não haja causa de justificação que exclua a culpa do agente.

Ora, e no que concerne à imputabilidade do atraso ao Demandado, este alegou que não lhe competia, em termos objectivos e de acordo com a organização interna dos serviços, o envio das contas a Tribunal. Antes, tal tarefa e responsabilidade pertenceriam, respectivamente aos senhores tesoureiros de Finanças e a cada um dos Senhores Directores de Finanças de cada distrito ou de cada Região Autónoma, relativamente às contas de gerência das tesourarias de finanças geograficamente localizadas nas respectiva circunscrições territoriais e, ainda ao Senhor Director-Geral do Tesouro, no caso da confirmação da conta de dinheiro.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Por outro lado, e por força do Despacho nº 2/2000, de 12.05.00, o Demandado havia delegado a sua competência para a assinatura da guia de remessa.

Vejamos, então, esta questão, que é prévia, uma vez que, se se concluir que o Demandado não tinha o dever de remeter as contas de gerência das Tesourarias de Finanças não lhe pode ser assacada qualquer responsabilidade pela não remessa tempestiva.

Em 7 de Janeiro de 1999, na 2ª Secção deste Tribunal, e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 6º, no nº 6 do artigo 52º e na alínea e) do nº 1 do artigo 78º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foram aprovadas as Instruções nº 1/99, relativas à *“Organização e documentação das contas de responsabilidade dos tesoureiros da Fazenda Pública”*.

Neste documento, publicado no D. R. II Série, de 15.02.99, determina-se, na cláusula 6ª, que as instruções se aplicam:

“ às contas de responsabilidade dos tesoureiros da Fazenda Pública a partir da gerência iniciada em 1 de Janeiro de 1999...”

E, nos termos da cláusula 7ª:

“Nas gerências relativas ao período compreendido entre 1 de Janeiro de 1994 e 31 de Dezembro de 1998, para as quais não tenha sido possível a elaboração das respectivas contas de acordo com as instruções em vigor, será apenas necessária a elaboração e remessa do documento modelo nº 2 apresentado em anexo às presentes instruções...”



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Por outro lado, e nos termos da clausula 2^a, estipula-se que:

“ as contas serão elaboradas e assinadas pelos responsáveis, nos termos do artigo 46º do Decreto-Lei nº 275-A/93, de 9 de Agosto, e terão declarações de conferidas, assinadas pelo respectivo director de finanças (relativamente à conta de documentos) e pelo director-geral do Tesouro (relativamente à conta de dinheiro)”.

E, ainda, que:

“Serão remetidas à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, nos prazos legais, pela Direcção-Geral dos Impostos, por meio de uma guia em duplicado na qual conste a relação dos documentos enviados (modelo nº 1); a Direcção-Geral do Tribunal de Contas passará recibo desses documentos nos duplicados das guias de remessa”.

Em consonância, o modelo 1 publicado em anexo – a guia de remessa em duplicado, da conta de gerência do Tesoureiro da Fazenda Pública inseria, como entidade subscritora da remessa, “O Director Geral dos Impostos”.

Do que se expôs, resulta, de forma inequívoca, que, com as especialidades relativas às contas de 1994 –1998 das tesourarias de finanças, as contas de gerência em causa nos autos deveriam ser elaboradas e documentadas de acordo com as Instruções nº 1/99 – artº 52º-nº 6 da Lei.

Anota-se, aliás, que o Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, que aprovou o regime da Tesouraria do Estado, e que, no artº 51º-c), revogou o Decreto-Lei nº 275-A/93, de 9 de Agosto, determinou, de forma clara, que



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

as contas de gerência das tesourarias de finanças, devem ser elaboradas pelos respectivos responsáveis (nº 1 do artº 7º e nº 2 do artº 43º).

Não é, porém, essa a questão que se suscita nos autos: não estamos a analisar como e quem deve elaborar as contas de gerência dos tesoureiros, mas de quem é a responsabilidade pela remessa das contas.

Assim, não releva a argumentação expendida pelo Demandado quanto ao facto de não possuir competências próprias no que concerne à elaboração das questionadas contas de gerência.

*

A remessa das contas de gerência dos tesoureiros de finanças é da responsabilidade da Direcção-Geral dos Impostos, como se determina na já referida cláusula 2ª das Instruções nº 1/99.

Essa responsabilidade não pode ser imputada à entidade D.G.I., enquanto tal, mas tem que ser individualizável, desde logo porque o incumprimento dos prazos pode justificar responsabilidade sancionatória prevista no nº 7 do artº 52º e 66º-nº 1-a) da Lei, como é o presente caso.

Ora, a responsabilidade sancionatória, moldada nos princípios que informam a responsabilidade penal, tem de ser susceptível de imputação a um determinado agente da Administração: todo o regime sancionatório financeiro, previsto na Secção III do Capítulo V da Lei, evidencia que, neste domínio, não é susceptível a responsabilização de pessoas colectivas (que, em termos penais, vão sendo disso susceptíveis, ainda que em regimes excepcionais). Bastará lembrar que as multas são aferidas pelos vencimentos dos responsáveis, bem como os critérios de graduação da culpa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Serve isto para dizer que a responsabilidade da remessa das contas é, desde logo, imputável ao dirigente máximo dessa Direcção, uma vez que as Instruções, ao limitarem-se a referir a D.G.I., atribuem, “prima facie”, a responsabilidade ao seu director-geral.

Aliás, é significativo que na guia de remessa das contas, a assinatura que aí se prevê seja a do “Director-Geral dos Impostos”.

Concluimos, assim, que a obrigação de remessa das contas de gerência dos tesoureiros de finanças recai sobre o Director-Geral dos Impostos, de acordo com as referidas Instruções do Tribunal, as quais, recorde-se, são vinculativas para os Serviços (art.º6.º-b), 52.º-n.º6 e 78.º-n.º1-e) da Lei) e só são revistas se assim o deliberar o plenário da 2.ªSecção, devendo as mesmas serem integradas no texto (cl. 6.ª das Inst.).

*

A obrigação de remessa das contas de gerência dos tesoureiros de finanças não se confunde nem se esgota com a assinatura na guia de remessa.

Em nosso entender, a assinatura é uma formalidade que deverá ser cumprida, conforme consta do modelo da guia de remessa, pelo Director-Geral dos Impostos.

Como se comprovou, este veio a proferir o despacho n.º2/2000, de 12 de Maio, nos termos do qual delegou nos Directores de Finanças das respectivas áreas, a assinatura da guia de remessa modelo 1, anexa às Instruções n.º1/99.

A delegação de assinatura foi feita invocando o art.º30.º da Lei n.º49/99, de 22 de Junho. E, a nosso ver, bem.

Na verdade, a Lei nº 49/99, que estabeleceu o estatuto, entre outros, do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central do Estado, consignou no seu artº 30º que:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

“a delegação de assinatura da correspondência ou de expediente necessário à mera instrução dos processos é sempre possível em qualquer funcionário”.

Mas, como dissemos, a delegação de assinatura não se confunde com a delegação do dever de remessa das contas de gerência. Aquela mais não é do que um forma de, como se refere no despacho n.º2/2000, “agilizar a remessa” das contas ao Tribunal.

O dever de remessa é mais abrangente, de natureza substantiva, que se impõe às entidades elencadas no art.º 51º da Lei, sendo um dos principais deveres dos responsáveis dos serviços do Estado, afim de permitir ao Tribunal, através da sua 2.ª Secção, aferir da legalidade, regularidade, fidedignidade - art.º53.º e 54.º da Lei.

No elenco das entidades obrigadas à prestação de contas, vêm, expressamente, indicados “ Os serviços que exerçam funções de caixa da Direcção-Geral do Tesouro, da Direcção-Geral das Alfândegas e da Direcção-Geral dos Impostos (art.º51.-n.º2-a) da Lei).

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, que aprovou o regime da tesouraria do Estado, e a que já aludimos, estipula, no art.º 7º-nº 1, que as tesourarias da Fazenda Pública são serviços com funções de caixa pelo que a obrigação legal de prestar contas ao Tribunal assume uma natureza substantiva, directamente resultante da Lei e para os fins constitucionalmente consagrados ao Tribunal (art.º214.º da Constituição).

É evidente que, no âmbito da concretização deste dever de remessa se insere a formalidade de assinar a guia de remessa da conta ao Tribunal, assim como todo o procedimento prévio de elaboração da conta. Mas



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

estes actos de cariz adjectivo devem ter, como fim e objectivo, cumprir o dever legal de prestar contas ao Tribunal, no prazo e nas condições estipuladas na Lei e nas Instruções do Tribunal.

E este dever legal de prestar tempestivamente as contas ao Tribunal recai, conforme as Instruções n.º1/99, na Direcção-Geral de Impostos, e, subjectivamente, no seu Director-Geral.

Aliás, a actuação do Demandado neste procedimento evidencia uma activa solidariedade funcional e um claro entendimento de que esse dever de prestação tempestiva de contas lhe era funcionalmente imputável.

Só assim se entende que:

- I. Conhecendo a omissão de remessa de contas dos anos de 1994 a 1998 no limite do prazo inicialmente fixado (31.12.99), o Demandado, em 28.12.99, tenha requerido ao Tribunal de Contas uma prorrogação do prazo de entrega das contas de gerência até 29.02.00 – (facto n.º 6).
- II. Em 9 de Fevereiro de 2000, o Demandado tenha solicitado nova prorrogação do prazo de entrega das referidas contas de gerência por 90 dias – (facto n.º 7).
- III. O Demandado tenha ordenado as diligencias que constam dos factos n.ºs 21, 22, 26 e 28.

Na verdade, ao requerer a prorrogação dos prazos, o Demandado não podia deixar de estar convicto da legitimidade para o pedido,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

legitimidade essa que foi reconhecida pelo Tribunal, quando os seus requerimentos lhe foram deferidos e comunicados.

Por outro lado, as diligências ordenadas evidenciam preocupação pelas consequências da omissão da remessa das contas.

Em síntese: o Demandado era o responsável pelo cumprimento do dever legal de prestação atempada das contas de gerências dos tesoureiros de finanças, e disso tinha consciência quando actuou no âmbito do procedimento em análise nos autos.

*

Vejamos, agora, se o incumprimento do dever de prestar atempadamente as contas de gerência dos tesoureiros de finanças deve ser considerado como injustificado.

Como já dissemos, a responsabilidade sancionatória exige, como condição de punibilidade, que tenha havido uma acção ou omissão culposa por parte do agente – artº 61º - nº 5, 66º-nº 3 e 67º-nº 2 e 3 da Lei.

A responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos, pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei nº 98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos informadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

adequar aos princípios e conceitos informadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento.

O Código Penal assinala, na parte introdutória que *“um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta”*

No caso dos autos, não ficou provado que o Demandado agiu de forma deliberada e consciente, no intuito de não cumprir os prazos de remessa das contas de gerência, o que permite, de forma inequívoca, afastar o dolo, em qualquer das suas formas – artº 14º do Código Penal.

Mas afastará a negligência, a falta de cuidado, que, segundo as circunstâncias concretas, o Demandado estava obrigado e era capaz – (artº 15º do Código Penal)?

É que, no que concerne à específica infracção objecto destes autos, a culpa do agente pode bastar-se com a evidenciação da negligência – artº 66º-nº 3 da Lei nº 98/97 – ou seja, do grau mínimo de culpa.

Vejamos:

A negligência relevante para efeitos de imputação subjectiva de um facto ilícito impõe que a acção ou omissão do agente sejam aferidas pela conduta que teria um *“bonus pater familiae”* nas concretas circunstâncias que rodearam a prática ou a omissão do facto. E que a falta de cuidado tenha sido a causa do mesmo.

Agiu, então, o Demandado como se exigiria a um responsável cuidadoso, com as funções que lhe estavam atribuídas, no concreto condicionalismo verificado?



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A nossa resposta é negativa. Assim:

I) O Demandado iniciou funções como Director-Geral dos Impostos em Março de 1997 (facto nº 1) mas, apesar do dever legal de prestar e apresentar contas de gerência dos Tesoureiros das Tesourarias da Fazenda Pública, expressamente decorrente dos artigos 51º-nº 2-a) e 52º da lei nº 98/97, as contas de 1997 e 1998, na sua quase totalidade, não tinham sido remetidas ao Tribunal de Contas (facto nº 3).

II) Apesar das instruções nº 1/99 terem sido publicadas no D.R. de 15.02.99, só em Agosto desse ano o Demandado determinou a criação de um núcleo das Tesourarias incumbido de providenciar formação adequada aos Tesoureiros no âmbito da elaboração de contas de gerência (factos nº 2, 21 e 22).

III) O Demandado conhecia os constrangimentos existentes em numerosas Tesourarias impeditivos da elaboração atempada das contas de gerência mas, já decorrido o prazo limite de 15.05.00, limitou-se, em 17.05.00, a informar o Tribunal de Contas do teor do seu Despacho nº 2/2000 – delegação de competência de assinatura nas guias de remessa modelo nº 1 (factos nº 16, 23 e 27).

O quadro factual descrito – e comprovado nos autos – não se compatibiliza com um comportamento próprio de um responsável da Administração que tem o dever legal de prestação de contas ao tribunal:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

num primeiro momento, nada fez para que as Tesourarias da Fazenda Pública interrompessem a inacção, incompreensível, de não elaborar as contas de gerência;

num segundo momento, só tardiamente (relembre-se que o prazo inicial fora fixado em 31.12.99) criou em Serviço que condenasse a área funcional das Tesourarias;

num terceiro e último momento, não esclareceu o Tribunal sobre as grandes carências funcionais das Tesourarias que lhe dificultaria o cumprimento atempado do dever legal de remessa das contas de gerência, nem sequer solicitou qualquer prorrogação do prazo para o seu cumprimento ulterior.

É certo que se provou que o Demandado se preocupava com a não remessa das contas de gerência e que deu instruções e orientações para a sua elaboração e subsequente remessa (facto nº 28). Mas tal alteração só é relevante para afastar o dolo do Demandado, não afasta a negligência do mesmo.

O Demandado repousou nas orientações funcionais, o que não é suficiente para enquadrar a sua actuação/omissão como a que seria exigível a um responsável pela remessa atempada de muitas centenas de contas de gerência de serviços que tutela – as Tesourarias da Fazenda Pública.

Dai que o resultado desta actuação menos cuidadosa tenha sido desastroso: no limite do prazo, só 552 das 2301 contas de gerência tinham sido remetidas ao Tribunal, ou seja, menos de um quarto do universo em causa!



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

E sem uma justificação, sem um pedido de prorrogação do prazo.

A matéria provada nos autos leva-nos, pois, a considerar o incumprimento como injustificado e resultante de actuação/omissão negligente do Demandado, o que, nos termos do artº 66º nº 3 da Lei nº 98/97, é suficiente para se ter como verificada a infracção.

C) DA MEDIDA DA PENA

Nos termos do artigo 66.º-n.º2 da Lei n.º98/97, as infracções aí previstas são punidas com multa que tem, como limite mínimo, 249,40 Euros, e como limite máximo, 2 493,99 Euros.

Se as infracções forem cometidas por negligência, o limite máximo será reduzido a metade (artº 66º nº 3).

No caso em apreço, e verificadas as infracções e o seu cometimento por negligência, temos que o Demandado poderia ser sancionado com multas entre 249,40 e 1. 246,99 Euros.

O Ministério Público peticiona uma multa de 1.000 Euros por cada uma das infracções, o que perfaz a multa única de 2000 Euros.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Entendemos, porém, que as infrações verificadas pela remessa intempestiva das contas relativas aos anos 1994 -1999 e às contas de gerência de 1999 se reconduzem ao quadro conceptual da infração continuada (artº 30º C. Penal).

Na verdade, estaremos perante uma infração sancionatória continuada porquanto, embora verificando-se uma violação repetida do mesmo tipo legal, a mesma se consubstanciou e executou por forma essencialmente homogénea e no âmbito de uma mesma situação exterior que determinou uma diminuição considerável da culpa do Demandado: por um lado, a apresentação tempestiva das contas de gerência em causa ocorreria na mesma data – 15.05.00, e as contas de gerência do ano de 1999 exigiam que as contas de gerência anteriores estivessem em condições de serem apresentadas dada a sua relação de consequência com os resultados apurados em gerências anteriores; por outro lado, o quadro fáctico, a situação exterior que constringia a remessa eram, essencialmente, os mesmos e potenciavam o incumprimento, atenuando nessa medida a culpa do Demandado.

O Tribunal não está sujeito aos limites da multa peticionada pelo Ministério Público, conforme se estatui no artigo 94.º-n.º1 da Lei, podendo até condenar em maior quantia.

A graduação da multa obedece aos critérios estipulados no n.º2 do art.º67.º da Lei:

“ O Tribunal gradua as multas tendo em consideração a gravidade do facto e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica e a existência de antecedentes “:

Tendo em atenção estes critérios, consideram-se, como elementos agravadores, o elevado número de contas não remetidas no prazo legal e, com elementos atenuativos, as diligências que foram ordenadas para o envio das contas em falta as



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

carências de ordem material e de meios humanos, bem como a dispersão geográfica e o número de tesourarias envolvidas.

Refira-se, a finalizar, que a factualidade em causa nestes autos – não apresentação, tempestiva, das contas de gerência dos Tesoureiros das Tesourarias da Fazenda Pública dos anos 1994 – 1998 e 1999 – é diversa daquela que foi objecto da sentença nº 1-M/02 da 3ª Secção deste Tribunal onde se julgou e condenou o Demandado pela não apresentação tempestiva das contas de gerência das Tesourarias da Fazenda Pública do ano de 2000 (facto nº 29).

IV- DECISÃO

Do exposto, e sem necessidade de mais considerações, decide-se:

- i. Julgar parcialmente improcedente, o pedido formulado pelo Ministério Público, absolvendo o Demandado da infracção que lhe era imputada a título de dolo, mas condená-lo, a título de negligência, pela prática, continuada, da infracção ao disposto no artigo 52º-nº 4, punida no artigo 66º, nº 1, alínea a) e nº 2, ambos, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na multa de 750 Euros, atento o concreto grau de culpa (artº 67º-nº 2 da Lei nº 98/97);**
- ii. Condenar o Demandado em emolumentos, no mínimo, nos termos do disposto no artigo 14.º do Dec-Lei n.º66/96, de 31 de Maio.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

iii. Registe e Notifique.

Lisboa, 13 de Julho de 2004

O Juiz Conselheiro,

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)