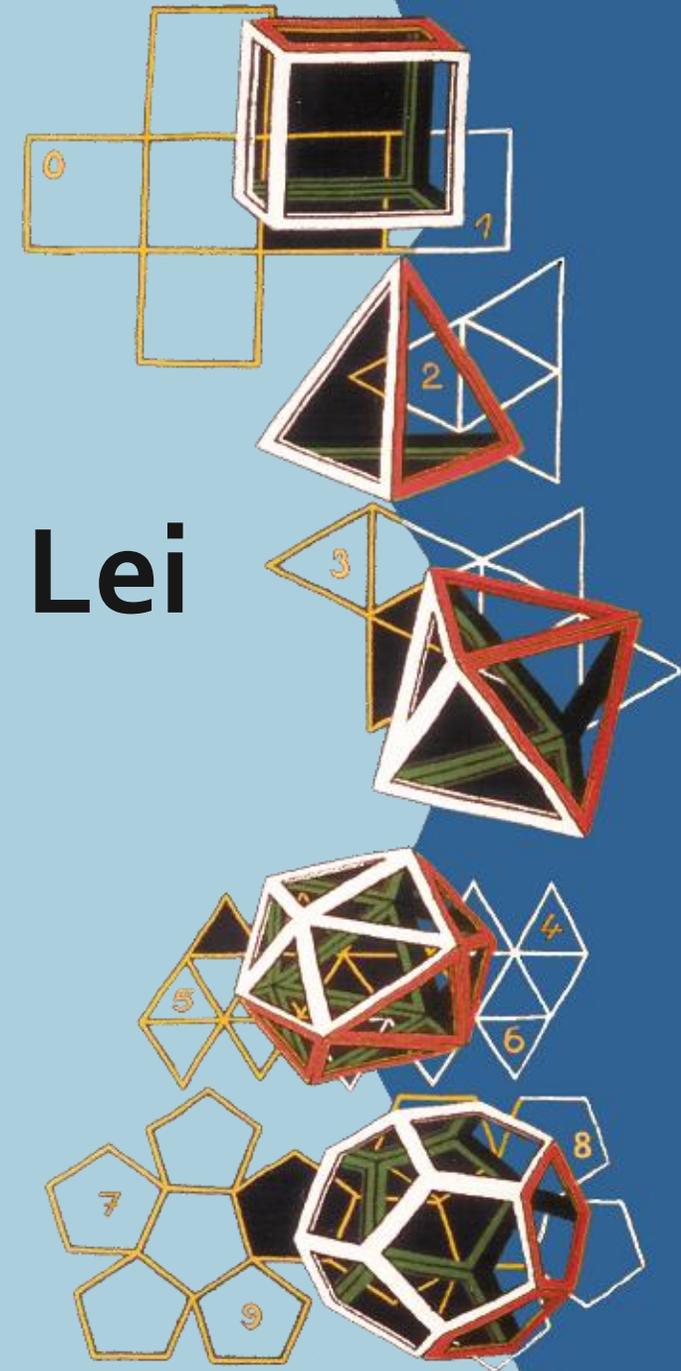


O regime do artigo 61.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97: questões

19 JAN
2018

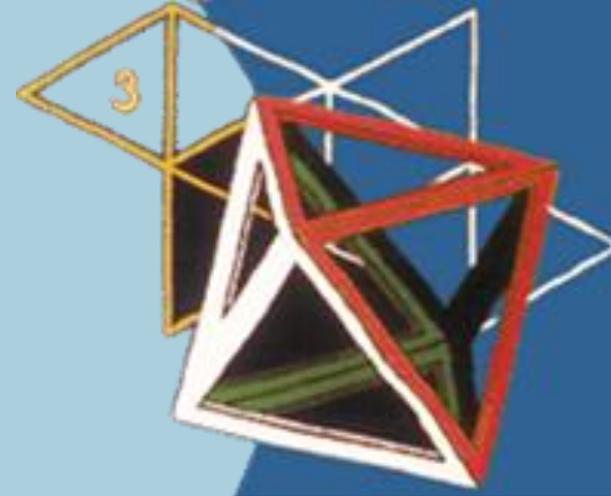
Conselheira Helena Abreu Lopes





LEI N.º 98/97: LOPTC

Artigo 61.º **Responsáveis**

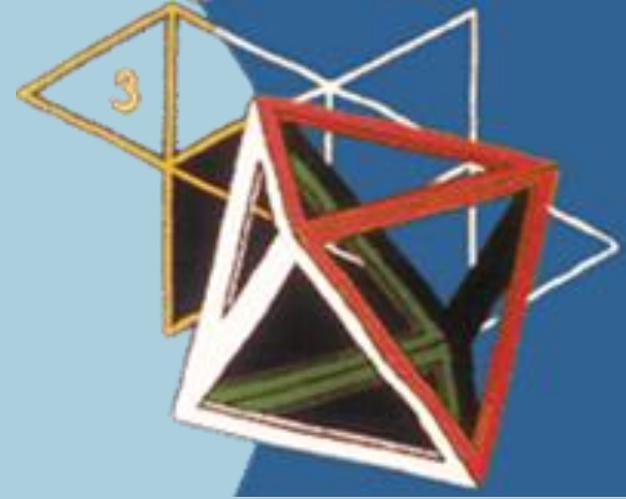


1. *Nos casos referidos nos artigos anteriores, a responsabilidade pela reposição dos respetivos montantes recai sobre o agente ou agentes da ação.*
2. ***A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.***
3. ***A responsabilidade financeira reintegratória recai também nos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exatores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas.***
4. ***Essa responsabilidade pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.***
5. ***A responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a ação for praticada com culpa.***
6. *Aos visados compete assegurar a cooperação e a boa fé processual com o Tribunal, sendo-lhes garantido, para efeitos de demonstração da utilização de dinheiros ou outros valores públicos colocados à sua disposição de forma legal, regular e conforme aos princípios da boa gestão, o acesso a toda a informação disponível necessária ao exercício do contraditório.*



Tribunal de Contas

DECRETO cfl n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933



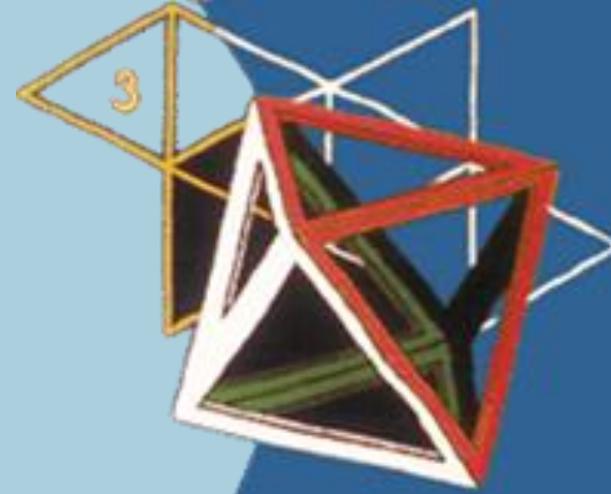
Artigo 36.º

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;*
- 2.º ... (Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais)....;*
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.*

O regime do artigo 61.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97

Questões gerais sobre a solução

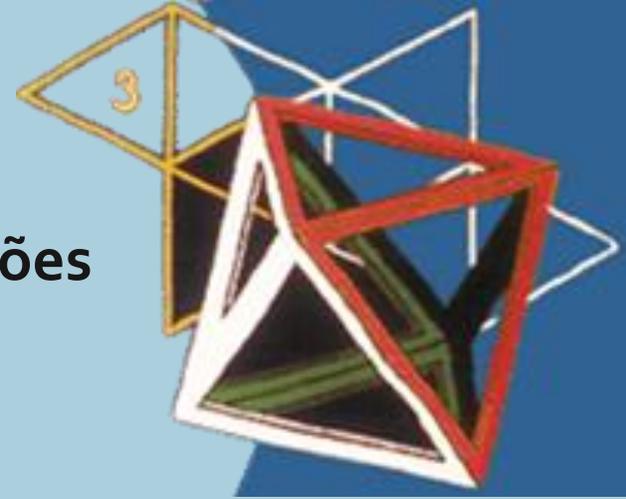


- **Faz sentido um regime de responsabilidade financeira para membros do Governo e titulares de órgãos executivos das autarquias locais menos gravoso do que para outros responsáveis, quando eles sejam também ordenadores de atos de gestão financeira?**
 - Compatibilidade com os princípios da responsabilidade e da justiça financeira, (vd. CRP e LEO)
 - Remissão para um regime há muito revogado
 - Os conceitos que estão subjacentes à efetivação de responsabilidades financeiras e as regras para a sua aplicação evoluíram significativamente ao longo do tempo, constatando-se que atualmente não acompanham integralmente a realidade económica, jurídica e contabilística dos sistemas de gestão financeira pública
 - É razoável que entidades com competência para autorizar atos de gestão financeira (contratos, empréstimos, pagamentos) e para prestar contas ao TC só sejam responsabilizáveis excepcionalmente?
 - Há coerência entre o regime dos crimes de responsabilidade e o regime de responsabilidade financeira para infrações semelhantes?
 - Que figura jurídica está em causa: elemento subjetivo do tipo, condição de punibilidade, outra?



O regime do artigo 61.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97: questões

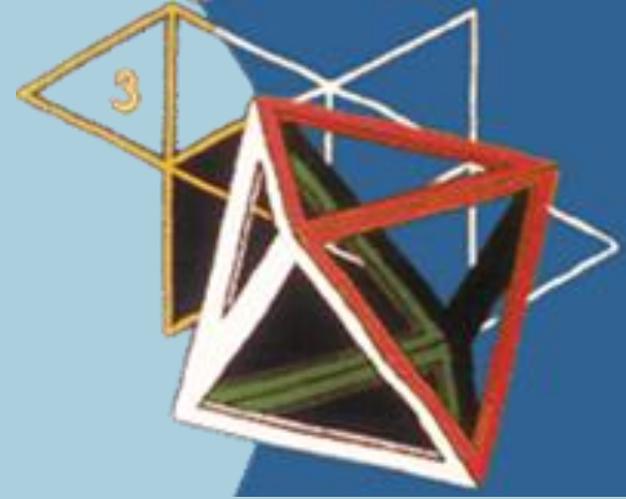
Conclusões dos Seminários 1 e 2



- Os temas tratados permitem concluir pela necessidade de repensar o desenho e o regime da responsabilidade financeira, nomeadamente enquadrando-o num sistema mais global de gestão financeira pública e ajustando-o ao seu novo paradigma.
- O Tribunal de Contas é o órgão de soberania que detém competência exclusiva e indisponível para a efetivação da responsabilidade financeira reintegratória e/ou sancionatória. A eficácia dessa competência depende da adequação constante do sistema legislativo às novas realidades financeiras, de forma integrada, devendo evitar-se alterações avulsas, descontextualizadas e sem ter em conta a coerência global do sistema.
- A recente alteração, introduzida pela lei do Orçamento de Estado para 2017, assentou numa norma e em conceitos ultrapassados, que se encontram desenquadrados do regime financeiro sancionatório no seu todo, o que acarreta não só dificuldades de interpretação, mas também distorções na aplicação do sistema de responsabilização financeira.

O regime do artigo 61.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97

Questões práticas sobre a solução

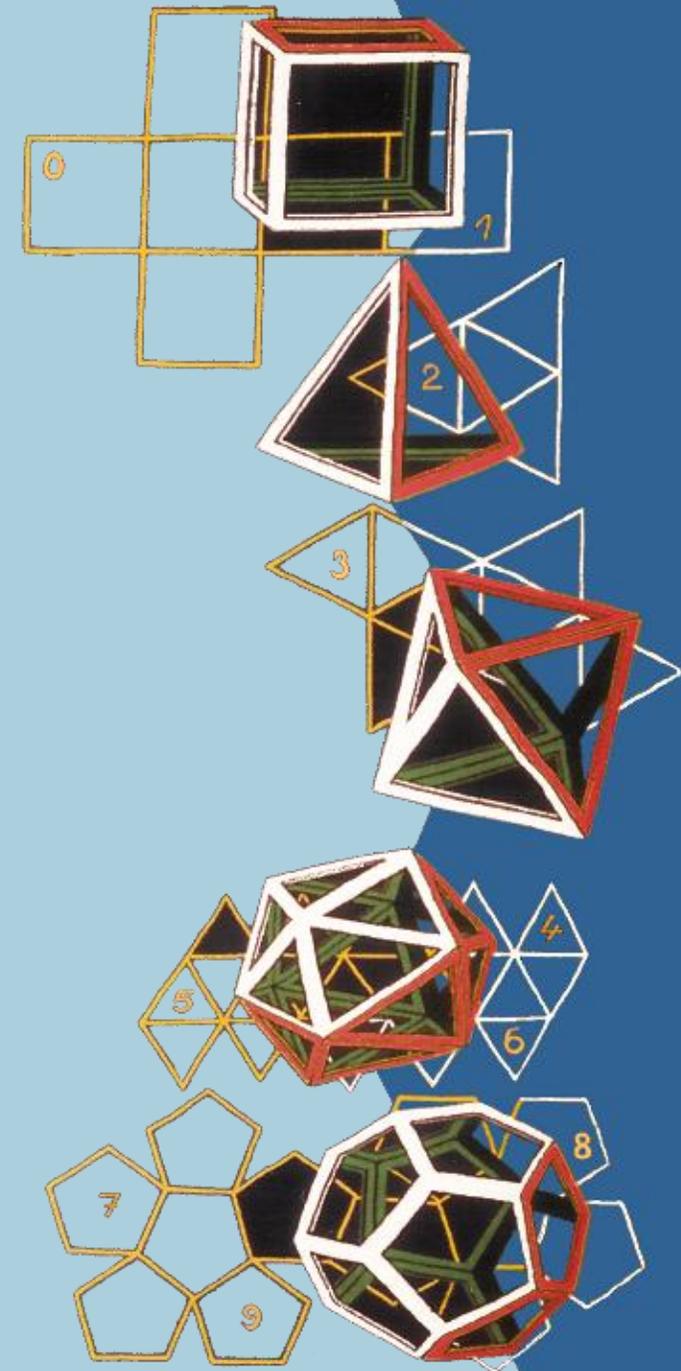


➤ Como operacionalizar uma solução referida a conceitos de outro tempo e de outro contexto?

- Os conceitos que estão subjacentes à efetivação de responsabilidades financeiras e as regras para a sua aplicação não acompanham integralmente a realidade económica, jurídica e contabilística dos sistemas de gestão financeira pública
- O que se deveria entender por **estações competentes** para efeitos da responsabilidade civil e criminal dos membros do governo, na vigência do artigo 36.º do Decreto cfl n.º 22257, 25 de fevereiro de 1933? E o que se deve entender por estações competentes, para efeitos da responsabilidade financeira, dos membros do governo e dos órgãos executivos das autarquias locais hoje, face às reformas gestionárias e contabilísticas nos organismos públicos, designadamente as reformas da Contabilidade Pública do Estado de 1990/97, e autárquica de 2007, de 2012 de 2013?
- Como resolver os casos em que não haja estações competentes nem obrigação de as ouvir?
- Grande probabilidade de um elevado número de infrações ficar sem qualquer possibilidade de responsabilização financeira

O regime do artigo 61.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97: Que situações? (2013-2017)

- Violação de limites legais de endividamento
- Contratação de empréstimos sem observância dos respetivos pressupostos ou da consulta prévia necessária
- Aplicação de empréstimos em finalidade diversa da prevista na lei
- Acumulação de dívida junto de fornecedores ou bancos
- Realização de trabalhos/serviços sem qualquer procedimento, adjudicação, autorização ou verificação de cabimento ou disponibilidades financeiras
- Realização de despesas sem fundos disponíveis (LCPA)
- Contratos públicos não precedidos do procedimento pré-contratual de escolha previsto na lei
- Execução de contratos sem precedência de visto do Tribunal de Contas
- Autorização de trabalhos e pagamentos para suprimento de erros e omissões ou trabalhos a mais em violação dos requisitos estabelecidos na lei
- Contratação ilegal em regime de prestação de serviços
- Ilegalidades na atribuição de suplementos remuneratórios e despesas de representação
- Ultrapassagem dos limites de duração do trabalho extraordinário
- Ilegalidade de contratos programa
- Atribuição ilegal de subsídios
- Isenção ilegal de taxas
- Não cumprimento de recomendações do Tribunal de Contas



O regime do artigo 61.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97

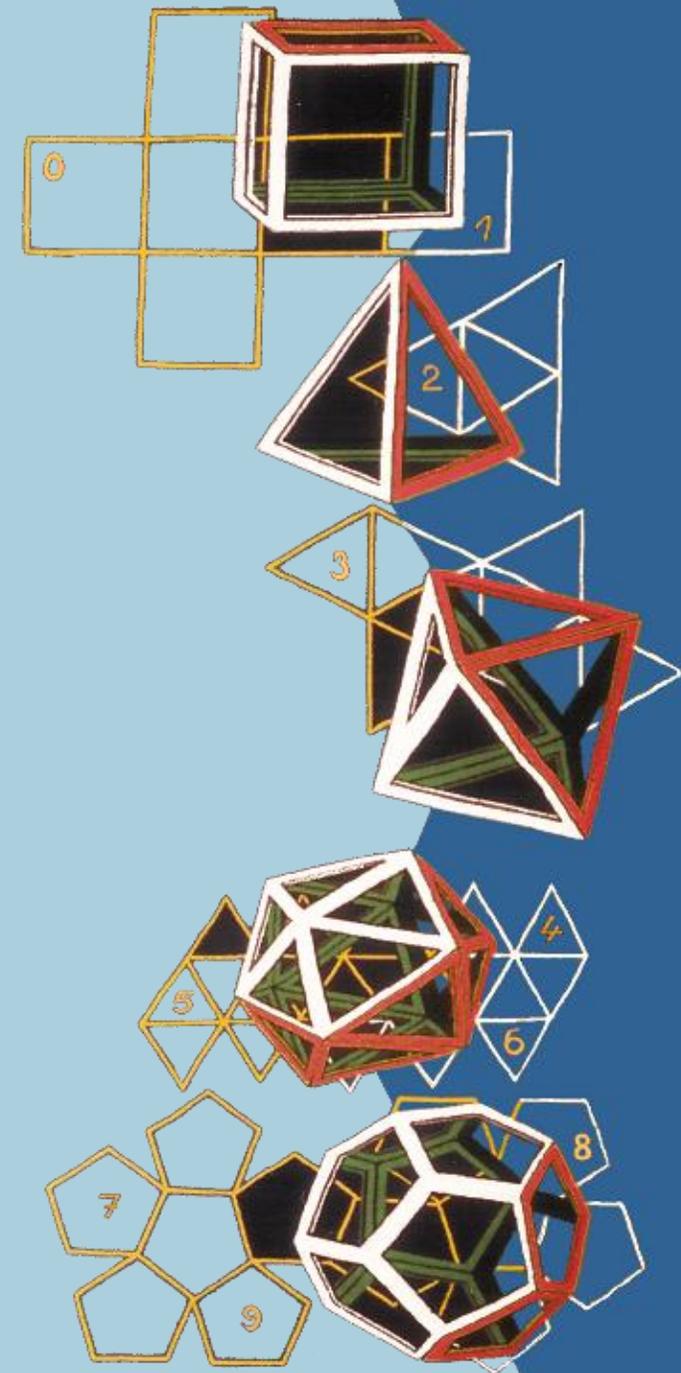
Questões sobre a culpa



- **Como relacionar/conciliar esta solução com o que está previsto para a avaliação da culpa dos responsáveis?**
- **As normas existentes não resolviam já as preocupações subjacentes a esta solução?**
- O sistema de responsabilização financeira em Portugal era, no passado, assente num modelo de responsabilidade predominantemente objetiva, sendo a reparação de danos ao erário público coberta pela responsabilidade civil e criminal. Hoje, esse sistema dirige-se principalmente aos atos dos decisores públicos ordenadores de despesas e pagamentos e assenta fortemente na culpa com que incorrem em ilícitos financeiros tipificados (na responsabilidade financeira reintegratória tende a assentar na ideia de dano, embora sem referenciais consolidados).
- O juízo de censura pelas infrações financeiras, imputáveis a membros do governo, aos órgãos executivos das autarquias locais e aos titulares de outros cargos políticos, quando não tenham ouvido as estações competentes ou decidido em sentido contrário, deve resultar de mera culpa, de dolo ou de culpa grave?
- Uma das principais causas de arquivamento, extinção de procedimento e absolvição nos processos de responsabilidade financeira são as questões relacionadas com a culpa, designadamente a inexistência de culpa e a falta de consciência da ilicitude. Há que questionar se as capacidades esperadas/exigidas do agente deste tipo de infrações devem aferir-se pelas do “homem médio” ou se em termos de responsabilidade financeira não é de esperar/exigir mais, em termos de capacidade do agente, considerando as suas especiais responsabilidades, em termos de gestão da “coisa pública”.

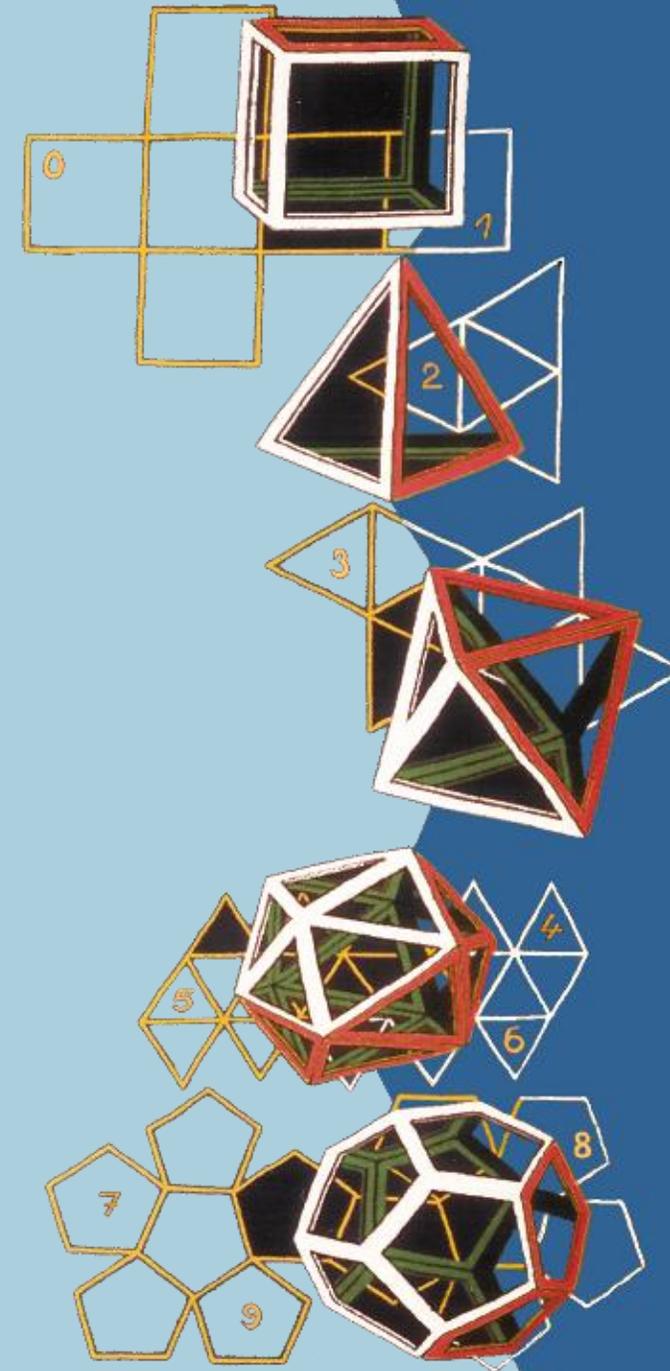
Nos processos de responsabilidade analisados no período de 2013-2017: Qual a relevância da culpa?

- Dos processos arquivados pelo M.^o P.^o, perto de 40% do total e 75% dos casos identificados pelo TC foram arquivados com fundamento em:
 - Falta de comprovação da culpa, ou em
 - Verificação de causas de exclusão da culpa
- Dos processos que deram entrada na 3.^a Secção, cerca de 55% findaram por:
 - Ausência de culpa, falta de consciência da ilicitude ou erro desculpável
 - Redução de reposições e multas, assentes em circunstâncias diminutivas da culpa
 - Condenação mas com dispensa de multa ou reposição, com base no grau diminuto da culpa
- Dos processos que deram entrada na 3.^a Secção, só 5 (cerca de 10%) findaram por condenação parcial ou total, principalmente fundada em negligência grave



Nos processos de responsabilidade analisados no período de 2013-2017: Qual a relevância da culpa?

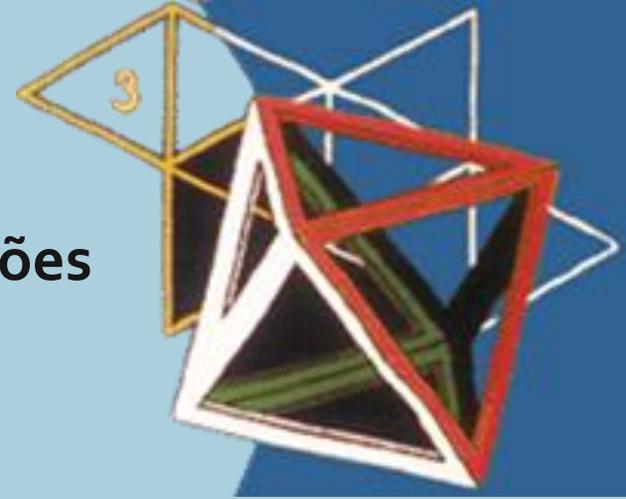
- Nos juízos efetuados sobre a culpa tiveram relevância:
 - A falta de prova
 - A natureza das competências exercidas
 - O sentido das propostas de decisão e respetivos pareceres
 - A falta de alerta sobre as ilegalidades por parte dos serviços técnicos
 - A complexidade e mutação do quadro jurídico aplicável
 - As dificuldades de acesso à informação
 - A natureza imprecisa de recomendações anteriores recebidas
 - A desculpabilidade do erro





O regime do artigo 61.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97: questões

Conclusões dos Seminários 1 e 2



➤ Ajustamento do âmbito subjetivo da responsabilização financeira:

- Revendo e clarificando as condições de responsabilização dos titulares de cargos políticos
- Prescindido ou precisando o conceito de “*estações competentes*” e da respetiva audição
- Prevendo a sua responsabilização de forma idêntica à dos demais responsáveis, em especial nas situações em que não haja estação competente que deva ser ouvida ou no caso de ser ouvida uma entidade que não possa ser considerada como tal
- Precisando os deveres de cuidado, governação, acompanhamento, fiscalização e controlo
- Valorizando mais a culpa por incumprimento dos deveres funcionais e a violação de deveres públicos
- Esclarecendo as situações em que a imputação deve ser feita a título de mera culpa, culpa grave ou dolo
- Definindo as condições de sancionamento das condutas omissivas
- Considerando como agente da ação todo aquele que gere ou utiliza dinheiro público, independentemente da natureza da entidade a que pertença e da qualidade ou título com que o faça
- Estendendo a previsão do atual art.º 61.º, n.º 4 da LOPTC às entidades privadas quando atuem ao serviço de uma entidade pública.
- Definindo novos tipos de responsáveis por novos tipos de infrações (falta de sinceridade e fiabilidade de contas certificadas, violação de vinculações externas do Estado, etc.)
- Ponderando a eventual responsabilização de pessoas coletivas de direito privado

Perguntas no blog:

- *Seminário 3: comentários e questões*
- *Que dificuldades devem ser resolvidas para que a responsabilização financeira possa ter lugar (quanto à tipificação dos ilícitos, quanto à identificação dos responsáveis e/ou quanto aos procedimentos)?*
- *O regime constante do n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97 é compatível com a responsabilidade financeira dos titulares de cargos políticos prevista no artigo 72.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental?*
- *Devem ser feitas alterações no regime da responsabilidade financeira? Quais?*

blog.tcontas.pt

Aguardamos o vosso contributo!

