

A responsabilidade financeira de titulares de cargos políticos

Nuno Cunha Rodrigues¹

I – Introdução; II - O conceito de “titular de cargo político”; III - A responsabilidade financeira dos titulares de cargos políticos; IV - As dimensões da responsabilidade financeira; V - A questão das “estações competentes”; VI – Conclusão.

I - Introdução:

Pedem-me que me pronuncie sobre a responsabilidade financeira dos titulares de cargos políticos.

Trata-se de um tema complexo, conexo como está com várias realidades.

Proponho-me realizar o seguinte roteiro:

- i) Analisar o conceito de *titular de cargo político*;
- ii) Explicar, de forma sintética, a responsabilidade financeira dos titulares de cargos políticos e, em particular, o regime previsto no artigo 61.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (doravante LOPTC);
- iii) Discutir o conceito de “estações competentes” previsto no regime de 1933
- iv) Concluir com algumas propostas de reflexão para a eventual alteração da LOPTC.

II - O conceito de “titular de cargo político”:

¹ Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

O presente texto corresponde à conferência realizada no dia 19 de janeiro de 2018, na sede do Tribunal de Contas, no seminário 3 subordinado ao tema “O âmbito subjetivo da responsabilidade financeira” do ciclo de seminários intitulado “Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI”. Agradece-se ao Tribunal de Contas, nas pessoas do Senhor Presidente, Conselheiro Vítor Caldeira; do Senhor Conselheiro José Tavares e da Senhora Conselheira Helena Abreu Lopes o amável convite para participar na conferência.

Como é geralmente reconhecido, deve distinguir-se a noção de “*cargo público*” da de “*titular de cargo político*”.

A Constituição refere-se, no artigo 50.º, a cargos públicos, estabelecendo que todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos.

Já no artigo 117.º, prescreve que os titulares de cargos políticos respondem política, civil e criminalmente pelas acções e omissões que pratiquem no exercício das suas funções.

O exercício de cargos públicos é, pois, mais amplo daquele de “*titular de cargo político*”.

Apesar de não haver uma definição legalmente estabilizada, de “*titular de cargo político*”, tem-se entendido que esta compreende:

- a) Cargos baseados no sufrágio universal e directo (como o de Presidente da República; Deputado à Assembleia da República; às Assembleias Legislativas Regionais; ao Parlamento Europeu e titular de órgão electivo das autarquias locais);
- b) Cargos dependentes de responsabilidade política perante órgãos electivos e
- c) Cargos de designação estritamente política (*verbi gratia* os cargos de Conselheiro de Estado ou de Representante da República);

Estamos face a um conceito jurídico indeterminado – titular de cargo político – que foi precipitado em diferentes regimes jurídicos como:

- (i) Estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos (Lei n.º 4/85, de 09 de abril);
- (ii) Lei relativa ao controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos (Lei n.º 4/83, de 02 de abril);
- (iii) Lei que define o regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (Lei n.º 64/83, de 26 de agosto) e

- (iv) Regime da Responsabilidade Criminal de Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos.²

No que especificamente se refere à responsabilidade financeira dos titulares de cargos políticos, o artigo 117.º da Constituição nada refere.

Esta omissão é compreensível, uma vez que a responsabilidade financeira figura, na Constituição, de forma genérica, no artigo 214.º, n.º 1, alínea c), ao determinar a competência do Tribunal de Contas para efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei.

Não obstante, o legislador ordinário previu, no artigo 72.º, n.º 1 da Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro -, que os titulares de cargos políticos respondem financeiramente pelos atos e omissões que pratiquem no âmbito do exercício das suas funções de execução orçamental, nos termos da Constituição e demais legislação aplicável.

A meu ver, este arrumo legislativo não era inevitável, uma vez que o regime da responsabilidade financeira deve constar, *prima facie*, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Não posso, aliás, deixar de considerar como um excesso de prevenção legislativa que o artigo 3.º da Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro – preveja que, no prazo de um ano após a entrada em vigor, seja aprovada a alteração, entre outros diplomas, da Lei do Tribunal de

² Este regime define, no artigo 3.º, os seguintes cargos políticos:

1 - São cargos políticos, para os efeitos da presente lei:

- a) O de Presidente da República;
- b) O de Presidente da Assembleia da República;
- c) O de deputado à Assembleia da República;
- d) O de membro do Governo;
- e) O de deputado ao Parlamento Europeu;
- f) (Revogada pela Lei n.º 30/2008, de 10/7.)
- g) O de membro de órgão de governo próprio de região autónoma;
- h) O de governador de Macau, de secretário-adjunto do Governo de Macau ou de deputado à Assembleia Legislativa de Macau;
- i) O de membro de órgão representativo de autarquia local;
- j) O de governador civil.

2 - Para efeitos do disposto nos artigos 16.º a 19.º, equiparam-se aos titulares de cargos políticos nacionais os titulares de cargos políticos da União Europeia, independentemente da nacionalidade e residência e, quando a infracção tiver sido cometida, no todo ou em parte, em território português, os titulares de cargos políticos de outros Estados-Membros da União Europeia.

Contas, de forma a compatibilizá-la com a Lei de Enquadramento Orçamental ainda que tal possa ser considerado como prudente atendendo à necessidade de o Tribunal de Contas proceder à certificação da Conta Geral do Estado, nos termos do artigo 66.º, n.º 6 daquela Lei.

III - A responsabilidade financeira dos titulares de cargos políticos:

Os titulares de cargos políticos estão sujeitos ao princípio geral da responsabilidade direta pelas ações ou omissões que pratiquem no exercício das suas funções (cfr. os artigos 22.º, 117.º e 214.º, n.º 1, alínea c) da Constituição da República Portuguesa),

Este princípio geral desdobra-se naquilo que pode designar-se como um sub-princípio: a responsabilidade financeira pelo exercício de funções públicas, que se traduz na possibilidade de responsabilizar financeiramente todos os que têm a seu cargo a gestão ou a utilização, ainda que com carácter meramente ocasional, de dinheiros ou outros valores públicos.

Isto sem prejuízo, claro está, da possibilidade de serem imputadas a estes “contáveis” outras formas de responsabilidade - política, civil e criminal – também determinadas na Lei de Enquadramento Orçamental que, por razões de economia de tempo, não irei abordar.³

Isto é, do ponto de vista jurídico-constitucional, uma consequência lógica do exercício da gestão pública e, também, da função de controlo financeiro a cargo do Tribunal de Contas.

Como bem observa JOÃO FRANCO DO CARMO “o *vinculum iuris* que brota da responsabilidade financeira reveste carácter patrimonial, ou pecuniário, desempenhando a função precípua de impor ao prevaricador a reparação dos

³ A responsabilidade financeira é uma forma especial de responsabilidade, própria e autónoma, que recai sobre determinados sujeitos que gerem, administram ou recebem dinheiros públicos (os vulgarmente designados “contáveis”), que são o agente ou agentes da ação, nos termos dos artigos 59.º; 61.º n.º 1 e 67.º n.º 3 da LOPTC.

danos causados a outrem (neste caso, ao Estado), resultantes da sua actuação desconforme ao direito ou violadora de um dever jurídico (ilícita).”⁴

A desconformidade há-de traduzir-se numa infracção financeira, praticada por um sujeito ou entidade a quem está especialmente cometida a guarda e o manejo de fundos públicos.

Em alguns casos, porém, não é sequer necessária a existência de dano patrimonial como resultado da infracção, desempenhando então a responsabilidade financeira uma função marcadamente sancionatória e preventiva como decorre do artigo 65.º da LOPTC.

A responsabilidade financeira constitui, a meu ver, uma forma típica de responsabilidade prevista na Constituição, de natureza *sui generis*, que partilha características comuns com o Direito Penal, o Direito Contraordenacional, o Direito Administrativo, o Direito Civil e o Direito disciplinar. Pela sua autonomia científica, pode ser caracterizada como um ramo de direito a que chamaria Direito das Infracções Financeiras Públicas, e que alguns também designam por Direito Administrativo Sancionador.

O princípio da responsabilidade financeira encontra-se também previsto noutros diplomas legais, como sucede no artigo 11.º da chamada Lei dos Compromissos (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro).⁵

Em alguns casos, o incumprimento de normas financeiras pode também constituir uma circunstância agravante da responsabilidade financeira.

É o que sucede perante o eventual incumprimento de regras e procedimentos sobre política orçamental, princípios e regras orçamentais e relações financeiras entre administrações públicas previstos no título II da Lei de Enquadramento Orçamental, nos termos previstos no artigo 31.º daquela Lei que

⁴ In *Contribuição para o Estudo da Responsabilidade Financeira*, Revista do Tribunal de Contas, n.º 23, Janeiro-Setembro de 1995, p. 52.

⁵ Cfr. artigo 11.º: os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade pública que assumam compromissos em violação do regime nela contido (v.g. sem cabimento orçamental) “incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória ou reintegratória, nos termos da lei em vigor”.

Aqui, uma nota pessoal. Não posso deixar de discordar com a técnica legislativa utilizada no artigo 13.º da Lei dos Compromissos onde se dispõe que o artigo 11.º “tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, que disponham em sentido contrário”, ao arpejo do artigo 112.º, n.ºs 3 e 5 da Constituição.

é, a este propósito, mais exigente do que anterior Lei de Enquadramento Orçamental.

IV - As dimensões da responsabilidade financeira:

A responsabilidade financeira tem, todos o sabemos, duas dimensões: a sancionatória e a reintegratória.

No primeiro caso, a imputação objectiva da responsabilidade financeira pode decorrer da prática de infracções financeiras (cfr. artigo 65.º da LOPTC).

Aqui, seria oportuno densificar o conceito de infração financeira, reduzindo a amplitude dos atuais tipos legais previstos no artigo 65.º da LOPTC, precisando e especificando-os.

Por outro lado a responsabilidade financeira reintegratória - prevista nos artigos 59.º a 60.º da LOPTC - constitui uma responsabilidade à parte, própria dos «contáveis» que traduz a medida da responsabilidade, de matriz ou analogia contratual, destes agentes, por factos financeiros típicos e correspondentes faltas funcionais no domínio das relações internas.

No domínio da responsabilidade interna dos agentes sujeitos ao julgamento de contas - os «contáveis» - a responsabilidade por factos qualificados como faltas financeiras, na medida em que seja reintegratória, será tendencialmente substitutiva da responsabilidade civil.

Já nos casos em que tais factos produzam consequências no plano externo, quanto a terceiros, fora da relação específica dos «contáveis», as regras e os princípios serão os gerais da responsabilidade civil.

Todos conhecem estas normas. A razão pela qual as invoco deve-se à necessidade de referir, de forma preambular, que qualquer titular de cargo político pode ser responsabilizado financeiramente, se utilizar, de forma incorrecta, os dinheiros públicos.

A responsabilidade financeira recairá sobre o agente da ação, ou seja, sobre o destinatário do comando financeiro violado.⁶

⁶ Cfr. artigo 61.º, n.º 1 da LOPTC.

Questão autónoma coloca-se a propósito do artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC.

O que está então em causa é saber se, independentemente da imputação objectiva da infracção financeira verificada e da eventual obrigação de reposição dos dinheiros públicos indevidamente utilizados ou não arrecadados, há lugar à imputação subjectiva dessa responsabilidade.

A imputação subjectiva rege-se aqui por regras especiais quando recai sobre membros do Governo e titulares dos órgãos executivos das autarquias locais.

O âmbito subjectivo de aplicação do artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC é, portanto, mais estreito do que a noção de titular de cargo político uma vez que abrange apenas os “membros do Governo” e, em consequência de uma alteração recente, os “titulares dos órgãos executivos das autarquias locais”, fazendo-lhes aplicar os termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.

Trata-se de um requisito constitutivo da responsabilidade financeira, traduzido no «agir em função de informações necessárias»⁷ específico e apenas exigível para aqueles servidores públicos: os membros do Governo e, agora, os titulares de órgãos executivos de autarquias locais.⁸

Este requisito é cumulativo com os restantes elementos estabelecidos para os demais agentes e servidores públicos, constante dos artigos 2.º, 61.º, e 62.º n.ºs 1 e 3 a 6 da LOPTC.

Está, em síntese, em causa um círculo reduzido de “titulares de cargos políticos”⁹ (membros do Governo e titulares dos órgãos executivos das

⁷ Assim, ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra Editora, 2011, p. 163.

⁸ Sobre a aplicação retroactiva desta norma, v. acórdão do Tribunal de Contas n.º 5/2017.29.MAR – 3ª SECCÃO/PL.

⁹ A partir de 2 de janeiro de 2017, nos termos do artigo 276º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, exige-se como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos responsáveis autárquicos referidos [titulares dos órgãos executivos das autarquias locais] os mesmos requisitos até agora exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou seja, (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente.

autarquias) relativamente aos quais é restringida a imputação subjectiva da responsabilidade financeira.

Poderemos perguntar porquê.

Vejamos:

O artigo 72.º, n.º 1 da Lei de Enquadramento Orçamental refere-se à responsabilidade no âmbito da *execução orçamental*.

Os órgãos executivos são responsáveis justamente pela *execução orçamental*.

Concretamente, compete ao Governo fazer executar o Orçamento do Estado (cfr. artigo 199.º, alínea b)) o que, de forma equivalente, sucede nas regiões autónomas – em que essa competência é dos Governos Regionais –; nos municípios – onde a câmara municipal é o órgão executivo colegial do município – e nas freguesias – sendo a junta de freguesia o órgão executivo colegial da freguesia.

Neste contexto, os membros do governo, enquanto órgãos de natureza política que integram o Executivo, são executores de uma política governamental pela qual são coletivamente responsáveis.

O Governo é o órgão (colectivo) responsável perante a Assembleia da República pela prestação de contas, competindo justamente ao Parlamento apreciar e votar as Contas do Estado, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas (artigo 164.º, alínea d) da CRP).

Compete igualmente ao Parlamento desencadear, se for caso disso, a efetivação de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes da execução do Orçamento do Estado (cfr. artigo 5.º da LOPTC e artigo 72.º da Lei de Enquadramento Orçamental).

E, neste último caso, o Parlamento pode fazer atuar mecanismos de responsabilização individual dos membros do Governo.

Nestes casos, a responsabilidade financeira recai sobre estes “nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933”.

Haverá responsabilidade financeira se:

- i) Não tiverem ouvido as estações competentes; ou
- ii) Quando esclarecidos pelas estações competentes, hajam adoptado resolução diferente;

Pode considerar-se a audição das “estações competentes” como sendo relevante uma vez que, apesar do princípio *ignorantia iuris neminem excusat*, previsto no artigo 6.º do Código Civil, é razoável que os membros de Governo e os titulares de órgãos executivos de autarquias locais devam ser aconselhados no exercício das suas funções que são, recorde-se, também funções executivas.

Por outro lado deve notar-se que a responsabilidade prevista no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC pressupõe um comportamento culposo.

É de citar, com propriedade, ANTÓNIO CLUNY, quando escreve, a propósito do artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC, que a “ilegalidade detectada só constitui, portanto, uma infracção sancionável (...) se, sem o devido cuidado, o decisor tiver agido contra informação competente e necessária” concluindo, assim, que o que “está ínsito nesta concepção de culpa é o cumprimento (ou incumprimento) dos deveres funcionais, públicos (ou não)”.¹⁰

Neste domínio, compreende-se a *ratio legis* do artigo 61.º, *maxime*, dos n.ºs 2 e 4, ao estabelecer a responsabilização financeira de membros do Governo e, agora, de titulares de órgãos executivos de autarquias locais, apenas quando sejam devidamente informados pelos serviços e atuem de forma diversa. Pode até suceder que sejam responsabilizados os “funcionários ou agentes que, nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei” (cfr. artigo 61.º, n.º 4 da LOPTC).

O regime previsto no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC constitui, por tudo isto, um regime-exceção, decorrente da especificidade das funções exercidas dos titulares por ele abrangidos que são, também, funções de natureza administrativa.

A concretização da responsabilidade financeira deve, conseqüentemente, ter em conta a natureza da função ministerial e da função autárquica, bem como a estrutura hierárquico-organizativa da Administração Pública.

¹⁰ In *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra Editora, 2011, p. 163.

O mesmo se passa relativamente à aplicação da responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que o artigo 67.º, n.º 3 manda aplicar, a esta responsabilidade, o regime dos artigos 61.º e 62.º da LOPTC *com as necessárias adaptações*.

O que significa que ficam excluídas do âmbito de aplicação do citado artigo 36.º da lei de 1933 as chamadas infracções processuais financeiras previstas no artigo 66.º da LOPTC que têm, essencialmente, finalidade compulsória relativamente à prática dos deveres dos responsáveis que gerem dinheiros públicos.

Na verdade, o artigo 36.º do Decreto n.º 22.257 aplica-se à responsabilidade financeira relativa a “actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes à liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado”, o que corresponde a muitas situações tipificadas no artigo 65.º mas não no artigo 66.º da LOPTC.

Este tem sido, aliás, o entendimento da 3ª Secção do Tribunal de Contas: o regime previsto no artigo 61.º, n.º 2 não é aplicável às situações previstas no artigo 66.º da LOPTC.¹¹

No meio de tudo isto causa apenas alguma perplexidade que o regime vigente, para efeitos de apreciação da responsabilidade financeira, provenha de...1933.

Se mais nenhuma razão houvesse, razões formais de higiene legislativa exigiriam que o legislador revisitasse este regime jurídico.

Mas há também boas razões substanciais ou materiais, como veremos de seguida.

V - A questão das “estações competentes”:

¹¹ Registe-se, todavia, que, nos casos em que não seja considerada a aplicação do artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC a situações elencadas no artigo 66.º a LOPTC prevê, no artigo 65.º, n.º 8, que pode ser relevada a responsabilidade por infracção financeira quando tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas tenha censurado o autor pela prática.

a) A pedra-de-toque relativa à aplicação do artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, diz respeito à noção de “estação competente”.

O Decreto de 1933 visava desresponsabilizar os membros do Governo pela prática de atos de gestão danosa porque, nessa altura, a responsabilidade recaía sobre a entidade que procedia ao pagamento da despesa, isto é, a Repartição da Direção-Geral da Contabilidade Pública existente em cada Ministério, na pessoa do seu Diretor, a quem competia verificar o cumprimento da legalidade subjacente à realização da despesa.

As “estações competentes”, ou seja, os serviços do Estado, eram responsáveis se não esclarecessem o membro do Governo sobre os assuntos da sua competência, à semelhança do que está ainda hoje previsto no artigo 61.º, n.º 4 da LOPTC.

Acontece que as finanças públicas mudaram substancialmente, desde então e, atualmente, a realização da despesa pública obedece a um conjunto vasto de legislação como:

- i) A Lei de Bases da Contabilidade Pública - Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro;
- ii) O Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) - Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho;
- iii) A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso - LCPA) - Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e o Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (que regula a Lei dos Compromissos) e;
- iv) A Lei de Enquadramento do orçamento das entidades públicas em causa (Governo; Governo Regional ou autarquias locais);

Por outro lado, a realização de despesa deve, agora, observar as seguintes fases: cabimento prévio, autorização da despesa, compromisso, processamento, liquidação e pagamento.¹²

¹² Cfr. artigos 21.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92.

Assinale-se, em particular, a Lei dos Compromissos que estatui, no artigo 5.º, n.º 1, que os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não possam assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, não podendo estes ser assumidos sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições¹³:

- Verificação da conformidade legal - prévia existência de lei que autorize a despesa, da regularidade financeira da despesa, adequada inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação;
- Registo do compromisso;
- Emissão de um número de compromisso válido e sequencial refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente.

b) A verificação da legalidade e da regularidade financeiras é efetuada por quem tem competência para autorizar a despesa.

Há, assim, que apurar, perante a situação em concreto, quem é legalmente competente para o efeito podendo, em muitos casos, ser o membro do Governo ou o órgão executivo da autarquia local (veja-se, por exemplo, o que sucede com o regime da autorização da despesa na contratação pública).

Qual o papel da “estação competente”, nestes casos, no âmbito do aconselhamento da entidade legalmente competente para autorizar a despesa?

E que entidades ou órgãos devem ser considerados como “estações competentes”?

A resposta a estas questões não é linear uma vez que a noção de “estação competente” corresponde a um conceito jurídico indeterminado.

Num ramo de direito que se pretende dotado de segurança e certeza jurídica - o direito das infrações financeiras públicas - a opção legislativa a tomar *de jure condendo* deve ser necessariamente revista e densificada na LOPTC, uma vez que é nesta Lei – e apenas nesta - que deve ser previsto o regime da responsabilidade financeira.

¹³ Cfr. artigo 7.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012.

É certo que o disposto no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC permite, de alguma forma, tranquilizar os membros do Governo e os titulares de órgãos executivos de autarquias locais.

Estes sabem que, se ouvirem as “estações competentes”, não serão responsabilizados financeiramente ao invés do que sucederia caso tal regime inexistisse e tivesse, conseqüentemente, de ser apurado o grau de culpa do agente nos termos previstos no artigo 61.º, n.º 5 da LOPTC.

Mas a insegurança e incerteza resultante da falta de definição do conceito de “estações competentes” conduz à possibilidade de se verificarem situações de “não responsabilização” perante dúvidas relativas às instâncias de decisão competentes em matéria financeira.

Sem prejuízo de se entender que, *de jure condendo*, a audição prévia de entidades qualificadas pode ser apta a permitir reduzir o campo da imputação subjectiva da responsabilidade financeira, a noção de “estação competente” deveria ser substituída por outra, ainda que genérica, mas suficientemente densificada, mais adequada às finanças públicas modernas, como a de “serviços de apoio” ou outra equivalente, procedendo-se igualmente, na lei, a um elenco exemplificativo de “serviços de apoio”.

A noção devia ser susceptível de compreender qualquer entidade que, com suficientemente conhecimento técnico, fosse capaz de prestar informação adequada à adopção da decisão financeira.

Neste conceito deveriam caber entidades privadas, o que permitiria adequar este regime, por um lado, às estruturas orgânicas internas da Administração Pública e, por outro lado, aos modernos modelos de gestão pública.

Note-se que, neste caso, as entidades privadas que sejam chamadas a esclarecer assuntos podem igualmente vir a ser responsabilizadas em termos idênticos aos que actualmente constam do artigo 61.º, n.º 4 da LOPTC ou até à luz do regime da responsabilidade civil, no domínio das relações externas.

Deve ainda ser esclarecido que, nas situações em que não haja “estação competente” ou no caso de ser ouvida uma entidade – “estação competente” -

sem suficiente conhecimento técnico, os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos autárquicos não estarão abrangidos pelo disposto no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC podendo, conseqüentemente, ser responsabilizados.

c) Questão diversa diz respeito a saber se órgãos colectivos podem ser considerados como “estações competentes”.

Está em causa, de forma mais genérica, a eventual responsabilidade financeira de órgãos colegiais.

Vejamos:

As finanças públicas actuais reflectem novas preocupações que foram, de alguma forma, consolidadas em princípios orçamentais.

Tenhamos presente, exemplificativamente, o problema da transferência de ónus entre gerações, abordado nomeadamente por JOHN RAWLS, e agora ventilado na Lei de Enquadramento Orçamental que, no artigo 13.º, se refere ao princípio da equidade intergeracional como subordinando a atividade financeira do setor das administrações públicas e que se traduz na exigência de equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras.

Este princípio está presente na Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Efectivamente, o artigo 49.º, n.º 6 desta Lei prevê que os contratos de empréstimo de médio e longo prazo, incluindo os empréstimos contraídos no âmbito dos mecanismos de recuperação financeira municipal, cujos efeitos da celebração se mantenham ao longo de dois ou mais mandatos, sejam objeto de aprovação por maioria absoluta dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções.

Suponhamos que o Presidente da Câmara Municipal, enquanto órgão executivo, assina, em nome da Câmara Municipal, um contrato de empréstimo que foi aprovado por maioria simples - e não por maioria absoluta - dos membros da assembleia municipal.

Terá o Presidente da Câmara ouvido, neste caso, a “estação competente”, para efeitos do disposto no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC?

Creio que sim.

E poderá a assembleia municipal ser responsabilizada à luz do artigo 61.º, n.º 4, uma vez que não terá “esclarecido os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”?

Aqui coloca-se um problema que merece alguma reflexão: o da (eventual) responsabilidade financeira de órgãos colectivos.

Observe-se que o Código Penal já prevê, no artigo 11.º, a responsabilidade penal de órgãos colectivos.

No entanto, o problema é bastante mais delicado quando apreciado no contexto do funcionamento de órgãos colectivos públicos.

Desde logo, porque a responsabilidade financeira é pessoal e recai sobre o «agente» natural da acção e não sobre uma entidade abstracta e funcional (cfr. artigo 61º, nº 1 da LOPTC).

Penso, por isso, que também merece ser debatida a possibilidade de ser determinada legalmente a extensão da responsabilidade financeira a órgãos colectivos.

d) Outra questão que se pode colocar relativamente ao artigo 61.º, n.º 2 diz respeito a saber de que forma se deve processar a audição das estações competentes.

Dito de outra forma, importa averiguar se o “contável” coloca as questões certas e devidas às estações competentes para que estas se pronunciem.

Trata-se de questão que, a meu ver, não deve ser positivada na lei e que apenas casuisticamente deve ser avaliada em sede de apuramento do grau de culpa do agente.

Darei um exemplo concreto, baseado num acórdão do Tribunal de Contas.

No acórdão n.º 11/2010¹⁴, relativo a regras sobre contratação de pessoal, o Tribunal de Contas considerou que o Presidente da Câmara se tinha limitado a

¹⁴ Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2010/3s/ac011-2010-3s.pdf>

questionar o advogado do Município sobre se os aposentados podiam exercer funções públicas.

Mais entendeu o Tribunal que o Presidente da Câmara podia e devia ir mais longe, colocando a questão de saber qual a remuneração a contratar e consequentemente a pagar aos referidos aposentados.

O Tribunal acrescentou que essas questões podiam ser colocadas à Caixa Geral de Aposentações ou mesmo a órgãos da Administração Pública, permitindo ao Presidente da Câmara actuar com outro grau de segurança, o que não teria sido feito.

Concluiu o Tribunal de Contas que o Presidente da Câmara não tinha agido com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, estava obrigado, por não se ter informado, como podia e devia, sobre o regime legal aplicável às contratações para funções públicas de ex-funcionários públicos aposentados.

A partir deste exemplo, abre-se a questão de saber se é exigível aos membros do Governo e, agora, aos titulares de órgãos executivos de autarquias locais, não apenas que ouçam as estações competentes mas, igualmente, que coloquem as questões certas e adequadas.

Os conhecimentos destes titulares de órgãos políticos são, muitas vezes, circunscritos a áreas subjectivamente limitadas, razão pela qual nos podemos interrogar se é de considerar a imputação subjectiva da responsabilidade financeira reintegratória a título de negligência.¹⁵ Não tenho, a este propósito, uma opinião definitiva.

V - Conclusão:

Procedeu-se a uma breve digressão pelo instituto da responsabilidade financeira analisando-se, em particular, questões relativas à imputação subjectiva a titulares de cargos políticos e, dentro destes, a membros do governo e a titulares

¹⁵ O comportamento negligente pressupõe um dever cuja violação consiste em o agente não ter usado aquela diligência que era exigida segundo as circunstâncias concretas para evitar o evento, dever esse decorrente quer de normas legais, quer do uso e experiência comum.

de órgãos executivos de autarquias locais, de harmonia com o artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC.

Como foi assinalado, uma das tarefas essenciais do legislador reside em oferecer soluções legais robustas, dotadas de certeza e segurança jurídica para o operador judiciário.

Essa tarefa não está cumprida quando se olha para o disposto no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC.

Importa, por isso, clarificar o instituto da responsabilidade financeira, sempre no âmbito de uma possível revisão à LOPTC, que, entre outros aspectos:

- a) Altere e densifique a noção de “estações competentes”;
- b) Discuta os limites da aplicação do artigo 61.º, n.º 2 a outros titulares de cargos políticos não previstos na actual redacção o que, entende-se, não deve ocorrer, podendo até equacionar-se a eliminação deste regime;
- c) Aprecie a aplicação da responsabilidade financeira reintegratória a ações praticadas com negligência, discutindo o atual artigo 61.º, n.º 5 da LPOTC;
- d) Clarifique se a responsabilidade prevista no artigo 61.º, n.º 4 pode recair sobre órgãos colectivos ou entidades privadas o que, julga-se, se deve aceitar;

Dessa forma, poder-se-á contribuir para termos uma legislação do Tribunal mais clara e atualizada, recolocando novamente a legislação do Tribunal de Contas e o Direito Financeiro nacional na vanguarda a nível europeu e internacional.