

O Ministério Público no Tribunal de Contas

Nuno A. Gonçalves

Juiz Conselheiro no Tribunal de Contas

SUMÁRIO: I. **COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL:** 1. Informativa; 2. De fiscalização e controlo financeiro; 3. Jurisdicional. II. **O MODELO INSTITUCIONAL.** III. **FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL.** IV. **AS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO E DE CONTROLO.** V. **INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO:** 1. As especificidades: 1.1. O artigo 29.º: 1.1.1. “intervenção oficiosa”; 1.1.2. “vista” para emissão de parecer; 1.1.3. O poder de “realizar as diligências complementares que entender”: a) relatório; b) o contraditório; 1.2. O artigo 57.º n.ºs 1 a 4: 1.2.1. Titular da acção financeira pública; 1.2.2. Princípio da obrigatoriedade da acção pública; 1.2.3. decisão de abstenção; 1.2.4. Relatórios dos OCI’s; 1.3. O artigo 89.º: 1.3.1. Acção exclusivamente pública; 1.3.2. Acção pública subsidiária. V. **OUTRAS ESPECIFICIDADES DA JURISDIÇÃO DE CONTAS:** 1. Processo executivo; 2. Emolumentos; 3. Processo autónomo de multa; 4. Denúncias. VI. **CONCLUSÕES.**

I. COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL

O papel do Ministério Público na jurisdição das finanças públicas é diverso do que lhe está cometido nas restantes^[1], marcadamente informado pela especialização das matérias (legalidade, regularidade, economia e eficiência da receita e da despesa pública) e, sobremaneira, pelas formas processuais (verificação de contas e auditorias), pelo modelo institucional (tribunal único e supremo, em que a função jurisdicional é apenas uma das vertentes) e pelo regime de funcionamento (de instância e de recurso) do Tribunal de Contas.

[1] Dirigir a investigação criminal e exercer a acção penal; representar o Estado, as regiões autónomas, as autarquias locais e os ausentes; representar

e defender os direitos e interesses dos incapazes; patrocinar os trabalhadores e seus familiares na defesa dos direitos laborais e sociais; defender interesses

coletivos e difusos – artigo 219.º, n.º 1, da CRP, e artigo 3.º, n.º 1, do Estatuto do Ministério Público (EMP - Lei n.º 47/86, de 15/10).

Autónoma e paralela, da comum e da administrativa e fiscal, constitucionalmente conformada – artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) – em razão da fiscalização da legalidade das finanças públicas e do julgamento de contas de um vasto leque de organismos e entidades que administram ou respondem pelos dinheiros ou outros ativos do erário.

Compete-lhe também – n.º 1, alíneas a) e b) –, emitir parecer sobre a conta geral do Estado, incluindo a da segurança social e a conta das regiões autónomas; julgar a responsabilidade dos “*contáveis*” por infrações financeiras – n.º 1, alínea c); exercer outras competências legalmente atribuídas – n.º 1, alínea d) –, de entre as quais: fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros vindos da União Europeia, podendo, nestes casos, atuar em cooperação com os órgãos comunitários – artigo 5.º, n.º, 1 al h), da LOPTC^[2]; fiscalizar a execução do orçamento.

O Tribunal de Contas, órgão judicial de controlo externo da actividade financeira do Estado e da regularidade da aplicação e gestão financeira dos dinheiros e fundos públicos, desempenha três funções:

1. INFORMATIVA

Emite parecer sobre a conta geral do Estado e das regiões autónomas e informação às Assembleias legislativas sobre a execução do orçamento.

No relatório e parecer *emite um juízo* sobre a legalidade e a correcção das operações examinadas (no domínio das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património), podendo pronunciar-se sobre a economia, eficiência e eficácia da gestão e sobre a fiabilidade dos sistemas de controlo interno e

[2] Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (a que pertencem os artigos citados sem outra menção).

formular recomendações para suprimento das ilegalidades ou retificação das incorreções evidenciadas.

Pode *informar* as Assembleias legislativas sobre a execução orçamental e prestar os *esclarecimentos* necessários à apreciação do orçamento e do relatório sobre a conta geral.

A solicitação do Governo ou da AR, aprova *pareceres* sobre projetos legislativos em matéria financeira.

2. DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLO FINANCEIRO

A *fiscalização* reveste três modalidades, definidas pelo momento em que se realizam.

2.1. A *fiscalização prévia* (FP) exerce-se através do visto.

No visto, o tribunal fiscaliza a conformidade legal e o cabimento orçamental dos atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou encargos diretos ou indiretos e, nos instrumentos geradores de dívida pública, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respectivas finalidades.

São submetidos a visto prévio os atos, contratos (acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais) – e respectivas minutas –, de valor superior ao fixado na lei do orçamento do Estado.

Recebido o processo (instruído pelos serviços ou organismos de acordo com as instruções publicadas no DRE), a *Direção-Geral* procede, em 15 dias, à verificação preliminar (podendo devolvê-lo para que seja completado com elementos adicionais ou com informações). Não suscitando dúvidas de legalidade (designadamente pela sua identidade com outros já visados, quer quanto à situação de facto quer quanto às normas aplicáveis), emite declaração de conformidade, elaborando lista que apresenta ao Juiz para homologação.

Suscitando dúvidas, é o processo, com relatório, apresentado na sessão diária. Tem de ser decidido em 30 dias, contados da data da sua entrada no Tribunal e, em caso de recusa, com comunicação da decisão, ou, pelo menos, do seu sentido, no próprio dia, ao serviço ou organismo.

Forma-se *visto tácito* se não for respeitado aquele prazo (corre nas férias judiciais, mas não aos sábados, domingos e feriados, e suspende-se desde a data do ofício a solicitar informações ou elementos adicionais e até à data da entrada da resposta).

O tribunal pode, quando for o caso, reconhecer que aquele procedimento, ato, contrato, minuta ou instrumento está isento ou dispensado do visto.

E pode conceder o visto com recomendações.

Recusa o visto quando o ato, contrato ou instrumento gerador de dívida ou de compromissos implique: nulidade (material ou formal), encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras, e ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resultado financeiro.

A recusa determina a ineficácia jurídica do ato ou contrato e demais instrumentos – artigo 45.º, n.º 2.

A *decisão*^[3] de recusa, ou de concessão, ou de isenção do visto admite recurso, a interpor em 15 dias (para o plenário da 1.ª secção).

2.2. A fiscalização *concomitante*/FC (simultânea) exerce-se através de auditorias:

- ▷ pela secção do visto, aos procedimentos e atos administrativos que impliquem despesas de pessoal e aos contratos dispensados de visto e à execução dos contratos visados;
- ▷ pela secção do controlo, à atividade financeira dos organismos,

[3] *Decisão*: ato deliberativo (1.ª secção) ou decisório (secções regionais) de concessão, recusa, isenção ou dispensa de visto.

serviços e entidades de qualquer natureza que disponham, administrem ou tenham à sua guarda dinheiros valores ou património público, antes do encerramento da respetiva gerência.

2.3. A fiscalização *sucessiva*/FS (*a posteriori*), exercida pela secção de controlo, através:

- a) Da *verificação de contas* (das entidades obrigadas à sua apresentação), que pode ser:
 - ▷ *Interna* (VIC), em que a análise e conferência incide apenas sobre a demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência dos saldos de abertura e de encerramento. Efetuada pelos serviços de apoio do tribunal, é homologada pelo Juiz.
 - ▷ *Externa* (VEC), destinada a apreciar: se as contas estão elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas; a fiabilidade do respetivo sistema de controlo interno; a consistência e integralidade da conta; a legalidade e regularidade das operações efetuadas; se as contas e demonstrações financeiras elaboradas refletem fidedignamente as receitas, as despesas e a situação financeira e patrimonial da entidade; da economia eficiência e eficácia da gestão financeira, quando for caso disso; eventuais infracções financeiras.
- b) De *auditorias* (método privilegiado do controlo)^[4], de qualquer tipo ou natureza, a determinados atos, procedimentos ou aspectos da gestão financeira das entidades submetidas à jurisdição do Tribunal.

[4] “é um procedimento de fiscalização e controlo financeiro materializado numa sucessão de atos e formalidades, que culmina com uma pronúncia judi-

cial: a aprovação do Relatório de Auditoria” – Ac. TContas n.º 6/2015, de 08/06/2015, acessível, como todos os adiante citados, em <http://www.tcon->

[tas.pt/tcjure/Search.aspx?type=index&index=TDOC&text=ACORDAO](http://www.tcon-tas.pt/tcjure/Search.aspx?type=index&index=TDOC&text=ACORDAO).

3. JURISDICIONAL

As *responsabilidades financeiras* detectadas, evidenciadas e imputadas no relatório que culmina a VEC, a auditoria do Tribunal e as ações de controlo dos órgãos de controlo interno (OCIs), efetivam-se através de um processo jurisdicional, com tramitação própria (e, subsidiariamente, do processo civil), julgado e decidido pelo Juiz.

Não se discorrendo aqui sobre a matriz (direito financeiro público), a natureza (direito sancionatório e direito reparatório) e as modalidades (sancionatória e reintegratória) das responsabilidades financeiras, adianta-se que *“só existe ... quando alguém possa vir a constituir-se na obrigação de repor fundos públicos ou suportar as sanções legalmente previstas ... em virtude da violação de normas disciplinadoras da atividade financeira pública”*^[5].

II. O MODELO INSTITUCIONAL

O Tribunal de Contas (integrante do *“órgão de soberania Tribunais”*^[6]) investiga e, mediante requerimento, julga em 1.^a instância e em recurso matéria relativa a responsabilidades financeiras, sem possibilidade de recurso ordinário para instância externa, com a ressalva das questões de inconstitucionalidade.

Com autonomia administrativa, financeira e patrimonial (as receitas próprias cobrem parte das despesas), cabe-lhe^[7] também aprovar o respetivo Regulamento^[8] e *“emitir as instruções indispensáveis ao exercício das suas competências”*, de observância obrigatória

[5] *“Controlo Externo e Responsabilidade Financeira (o sistema português) 1. A Responsabilidade Financeira -1.1 Conceito e Modalidades”*, ed. do Tribunal de Contas, p. 8.

[6] GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra: Coimbra Editora, vol. II, 4.^a ed., p. 574.

[8] Regulamento n.º 112/2018, publicado no DRE 2.^a série, n.º 33, de 15/02/2018 (doravante, apenas Regulamento).

[7] Competência material complementar – artigo 6.º.

pelas entidades sujeitas a controlo. E aprovar os manuais com as normas de auditoria e as normas e procedimentos de verificação de contas – artigos 6.º, alínea b), e 78.º, n.º I, alínea d).

Tribunal único, desdobra-se em secções especializadas e uma secção genérica em cada região autónoma.

A 1.ª secção exerce a fiscalização prévia, em todas as fases do processo e a fiscalização concomitante nos termos referidos, com exceção da efetivação das responsabilidades financeiras.

A 2.ª secção exerce o controlo financeiro, através da fiscalização concomitante e, sobretudo, através da verificação de contas e da fiscalização sucessiva. A distribuição é especializada, em razão da área de responsabilidade atribuída a cada Juiz.

A 3.ª secção julga as responsabilidades financeiras e os recursos (que não sejam da competência da 1.ª).

As secções *regionais* exercem todas as funções na região, com a exceção dos recursos.

III. FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL

Regra geral, a decisão – seja qual for a sua natureza – é, em 1.ª instância, proferida por Juiz único ou (na 1.ª e na 2.ª) pela subsecção (3 Juizes).

A sessão diária do visto (realiza-se todos os dias úteis, mesmo nas férias judiciais), funciona na sede com 2 Juizes, que decidem se estiverem de acordo. Não estando, a decisão cabe à subsecção.

O relatório da auditoria ou da VEC é aprovado em sessão (ordinária – habitualmente, semanal – ou extraordinária), pela subsecção competente, havendo unanimidade, ou pelo plenário da secção se o Presidente decidir alargar a discussão para uniformizar critérios.

O Tribunal, em plenário – ademais das competências administrativas –, aprova o relatório e parecer sobre a conta geral do Estado e julga recursos extraordinários para fixação de jurisprudência e recursos de contencioso.

IV. AS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO E DE CONTROLO

A atividade de fiscalização e controlo é *programada*^[9] pelo Plenário, por triénio, e, em execução do programa estratégico, anualmente por cada secção (1.^a e 2.^a). Com a exceção dos relatórios e auditorias solicitados pelas Assembleias legislativas, não se inicia a petição de qualquer entidade. Consequentemente, o Ministério Público também não pode desencadear auditorias ou VEC. É ouvido – por disposição regulamentar – sobre a programação, podendo (como os Juízes) apresentar propostas de deliberação.

As secções de fiscalização podem ordenar a realização, a qualquer momento, de auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados atos, procedimentos ou aspetos da gestão financeira de entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal e que não estivessem programadas – artigos 55.º, n.º 1, 77.º, n.º 2, alínea c), e 78.º, n.º 1, alínea a).

A auditoria, regra geral, incide sobre aspetos concretos da atividade ou da gestão financeira do organismo ou da entidade visada (arrecadação da receita; realização da despesa, contratação pública, despesas com pessoal, cumprimento de planos de saneamento ou de recuperação financeira, endividamento, etc.).

As ações de fiscalização e controlo culminam na aprovação de relatório^[10], de onde consta:

- ▷ o juízo sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas e sobre a consistência, integridade e fiabilidade da conta ou sobre a impossibilidade da sua verificação;
- ▷ a apreciação da economia, eficiência e eficácia da gestão financeira, quando for o caso;

[9] “No âmbito específico da magistratura de controlo financeiro, a independência material assenta ainda na independência de escolha e seleção do objeto de controlo, designadamente quanto às auditorias e

relação de serviços sujeitos a fiscalização” – J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, op. cit., p. 575.

[10] O relatório é o resultado final da verificação de contas e da auditoria.

- evidenciando-se responsabilidades financeiras, a concretização das situações de facto e de direito integradoras de infrações financeiras e seus responsáveis;
- recomendações para que sejam supridas as deficiências da gestão financeira e da organização e funcionamento dos serviços – artigo 54.º, n.º 3, alíneas f) a i).

V. INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No Tribunal de Contas, o Ministério Público é representado pelo Procurador-Geral da República (nas secções regionais, pelo procurador-geral adjunto que designar) – artigo 125.º, n.ºs 1 e 2, e artigos 4.º, n.º 1, alínea a), e 29.º, n.ºs 1 e 2, do EMP.

Onze artigos da *LOPTC* referem-se-lhe. Mas, um reporta-se à inserção orgânica da unidade de apoio (no gabinete do Presidente) – artigo 30.º, n.º 4; dois estatuem que é notificado do relatório final aprovado na VEC e nas auditorias – artigos 54.º, n.º 4, e 55.º, n.º 2; outro – tautológico –, regulando a competência à 1.ª secção, estabelece que lhe comunica as infrações financeiras detetadas na fiscalização – artigo 77.º, n.º 1, alínea c); e outro sobre a competência das Assembleias para lhe remeter o parecer sobre a conta geral – artigo 5.º, n.º 3.

Sem qualquer especificidade desta jurisdição, duas normas reportam-se ao visto que precede o julgamento dos recursos – artigos 99.º, n.ºs 1 a 3, e 102.º, n.º 2 –, como nos demais supremos tribunais. Também, igualmente ao estabelecido nas demais leis do processo, há uma norma que lhe permite alegar na audiência de julgamento – artigo 93.º-C, n.º 1, alínea d); outra que o legitima para recorrer de quaisquer decisões finais, incluindo o recurso extraordinário para fixação de jurisprudência – artigo 96.º, n.º 1, alínea a) – e outra ainda que lhe atribui o dever de responder enquanto recorrido – artigo 99.º, n.º 2.

1. AS ESPECIFICIDADES

Sem menoscabo destas tarefas, três normas substanciam a especificidade da intervenção do Ministério Público no Tribunal de Contas.

1.1. O artigo 29.º, conferindo-lhe:

1.1.1. **“Intervenção oficiosa”** “*é de acordo com as normas de processo nas 1.ª e 3.ª secções*”, sendo-lhe entregue cópia dos relatórios aprovados na VEC e na auditoria, podendo “*solicitar todos os documentos ou processos que entenda necessários*” – n.º 4.

Circunscrita aos processos da 1.ª e 2.ª secções, subordina-se às normas processuais. Destas resulta que, na secção do visto, o primeiro contacto com o processo é, em regra, aquando da notificação do relatório aprovado. E, nas auditorias, não é achado até à vista a que alude o n.º 5 ou à sessão, à qual pode assistir (nas secções regionais, obrigatoriamente), podendo aí alegar.

1.1.2 **“Vista” para emissão de parecer nos processos da 2.ª sessão**, imediatamente antes da sessão ordinária semanal para aprovação do relatório podendo então “*emitir parecer sobre a legalidade das questões deles emergentes*” – n.º 5.

No processo de auditoria, peca pelo curto prazo – 2 ou 5 dias – porque a maioria tem vários volumes, apensos com documentação – muita em CD –, plúrimos contraditórios pessoais e institucionais e, evidenciando-se infracções financeiras, deve pronunciar-se sobre a viabilidade da efetivação em julgamento.

1.1.3 **O poder de “realizar as diligências complementares que entender adequadas”**, conquanto “*se relacionem com os factos constantes dos relatórios que lhe sejam remetidos*”, tendo em vista requerer “*procedimentos jurisdicionais*” – n.º 6.

Balizadas pela finalidade legalmente determinada – requerer procedimento jurisdicional –, estão circunscritas aos *factos contantes dos relatórios aprovados* na VEC ou na auditoria.

a) relatório:

Têm como pressuposto a entrega do relatório de uma VEC ou de uma auditoria, na qual, tendo sido detetada prática financeira patológica, o Tribunal entendeu imputar responsabilidades financeiras aos seus agentes (“*contáveis*”, necessariamente individuais). Relatório que tem de concretizar as “*situações de facto e de direito integradoras de eventuais infrações financeiras e seus responsáveis*” – artigos 54.º, n.º 3, alínea g), e 55.º n.º 2) –, incluindo a indicação documentada das provas – artigo 12.º, n.º 2, alínea b)^[11], no caso dos OCIs – e a sua concreta inserção no processo – artigo 135.º, n.º 2, alínea f)^[12], do Regulamento.

A factualidade aí evidenciada *delimita a abrangência e extensão dos factos* que podem constar do requerimento para julgamento e, por conseguinte, também das diligências complementares. O Ministério Público (e os órgãos de direcção, superintendência e tutela) só pode requerer procedimento jurisdicional pelos factos constantes dos relatórios. Não pode alegar factos novos ou diversos. Nem tampouco o Tribunal (ou o OCI) pode incluir no relatório factos que não constem do relato e que não tenham sido submetidos ao contraditório^[13].

Assim, se no relatório não se evidenciam ilegalidades ou irregulares financeiras, não pode o Ministério Público realizar diligências.

[11] “... concretizando as situações geradoras de eventuais responsabilidades com indicação documentada dos factos, do período a que respeitam, da identificação completa dos responsáveis, das normas violadas, dos montantes envolvidos e do exercício do contraditório pessoal e institucional ...”

[12] “identificação das folhas do processo de onde contam os elementos de prova”.

[13] Ac. TContas n.º 28/2014 de 17/12/2014.

Outro tanto sucede se nele se evidenciam práticas financeiras ilegais ou irregulares mas sem que se imputem responsabilidades financeiras. E o mesmo é válido perante relatório que evidencia infrações que o tribunal relevou ou que, por qualquer causa, julgou extintas. Em nenhuma destas situações poderá o Ministério Público (ou, subsidiariamente, a entidade tutelar) requerer julgamento, pela singela razão de que ou não há responsabilidades financeiras ou não podem efetivar-se, não podendo, conseqüentemente, requerer-se procedimento jurisdicional. Por isso, nenhuma diligência complementar tem justificação (seria ilícita e abusiva).

Restam os relatórios em que se evidenciam responsabilidades financeiras que o Tribunal (ou o OCI) imputa aos “contáveis”, seus agentes. Somente esses permitem que seja requerido procedimento jurisdicional e, por conseguinte, apenas estes possibilitam a realização de diligências. Que têm de ser meramente complementares das “situações de facto e de direito” aí concretizadas. E que têm de ser adequadas à finalidade legal consignada: requerer procedimento jurisdicional.

Acresce que a pronúncia judicial vertida no relatório da VEC ou da auditoria tem de incluir a prévia observância de uma exigência – constitucional e legal – inultrapassável:

b) o contraditório:

Nos procedimentos de verificação e de controlo, o tribunal tem de ouvir “os responsáveis individuais e os serviços, organismos e demais entidades interessadas” antes de formular juízos públicos de simples apreciação ou de censura – artigo 13.º, n.ºs 1 e 3.

A notificação para a audição^[14], isto é, a faculdade de exercício do contraditório “*previamente à instauração dos processos de efetivação de responsabilidades*”, tem de observar 5 requisitos substanciais (artigo 13.º, n.º 2): narração (documentada) dos factos imputados;

[14] ... tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos competentes” - artigo 13.º,

n.º 2, *in fine* – e, também, aos elementos existentes no processo do tribunal.

respetiva qualificação jurídica (infração financeira cometida); regime legal (disciplina financeira inobservada ou violada); montantes a repor ou a pagar (multas); e identificação dos responsáveis (individuais).

O contraditório (na sua vertente, constitucionalmente firmada – artigo 24.º, n.º 4, da CRP –, do direito a um processo justo e equitativo – *due process* –, que comporta a possibilidade de influir, dialéctica e plenamente, na pronúncia do tribunal) delimita a abrangência temática do procedimento jurisdicional. A sua preterição ou irregularidade ou insuficiência não pode ser suprida pelo Ministério Público. A audição por este dos responsáveis é, para efeitos de contraditório, material e processualmente irrelevante.

No contraditório está também ínsito o sentido “*de que nenhuma prova deve ser aceite ..., nem nenhuma decisão (mesmo só interlocutória) deve ... ser tomada pelo juiz, sem que previamente tenha sido dada ampla e efectiva possibilidade, ao sujeito processual contra o qual é dirigida, de a discutir, de a contestar e de a valorar*”. Deste modo, as provas que devem instruir o procedimento jurisdicional são as que vêm documentadamente indicadas no relatório da VEC ou da auditoria. A busca, descoberta e arrolamento no requerimento para julgamento de outras provas, diversas das coligidas na acção de controlo do Tribunal (ou de OCI) ou, aí não indicadas como suporte probatório dos factos e infracções evidenciadas, configuraria uma acção surpresa (sustentada em provas não sopesadas na pronúncia judicial) e a sonegação, aos responsáveis, do direito de as impugnar ou de requerer contraprovas na fase da investigação das responsabilidades financeiras.

É, assim, limitada a margem para a realização de “*diligências complementares ... dos factos constantes dos relatórios*”, finalisticamente ordenadas a requerer “*procedimentos jurisdicionais*”.

Limitações que os magistrados das restantes jurisdições podem ter dificuldade em entender. Na área criminal (incluindo

aqui o processo tutelar), porque sendo titulares da acção penal (e tutelar), dirigem o inquérito (assistidos pelos órgãos de polícia criminal) – artigo 263.º, n.º 1, do Código de Processo Penal (CPP) –, constituído pelo “conjunto de diligências que visam investigar de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher provas, em ordem à decisão sobre a acusação” – artigo 262.º, n.º 1, do CPP –, orientando, em cada caso, a investigação. Nas jurisdições de partes, isto é, na área cível (cível, comércio, execução, marítimo e propriedade industrial), na área laboral, na família e menores (em providências cíveis) e na jurisdição administrativa, porque a actividade que antecede a propositura (ou a contestação) da acção – documentada em processo administrativo – decorre sob a sua exclusiva direcção, com a discricionariamente consentida pela objetividade, orientada à decisão de introduzir a demanda em juízo e de se munir das provas que quer arrolar e utilizar para obter a procedência (em caso de contestação, a improcedência) da demanda. Na jurisdição das finanças públicas, a investigação (impropriamente dita) compete ao Tribunal – artigo 214.º da CRP e artigo 5.º – (e aos OCI’s – artigos 11.º, n.º 3, 12.º e 57.º, n.º 2) e culmina com a pronúncia judicial^[15], que fixa os factos e a respetiva qualificação jurídica, indica as provas que documentam aqueles e, imputa responsabilidades financeiras aos “contáveis”, que indica. Aqui o Tribunal fixa a temática da ação financeira pública do Ministério Público, que nem sequer tem o poder de obrigá-lo (ou aos OCI’s) a proceder à verificação interna ou externa de contas de determinada entidade ou a realização de auditorias e que, nas acções de controlo que estes realizam, não tem intervenção até ao momento em que o tribunal marca a sessão para a aprovação do respetivo relatório (e nenhuma intervenção tem nas auditorias dos

[15] “O texto dos relatórios de auditorias é fixado pelo Tribunal...” – artigo 126.º, n.º 1, do Regulamento. Na verificação

de contas “é fixado pelo Juiz relator” e aprovado em subsecção – artigo 128.º, n.º 8, do Regulamento.

OCI's nem possibilidade de influir nos respetivos relatórios). Tem, isso sim, o nuclear poder-dever de, com objectividade, perante a imputação constante de cada relatório que lhe é entregue, decidir se requer ou se abstém de requerer procedimento jurisdicional para efetivação das responsabilidades financeiras aí evidenciadas (e que não tenham sido relvadas ou julgadas extintas).

Decidindo-se por requerer o julgamento, pode realizar diligências visando adquirir ou esclarecer dados instrumentais ou complementares das situações de facto e de direito concretizadas no relatório ou que corroborem as provas nele indicadas. Embora o requerimento para julgamento se baste com a descrição dos factos – artigo 90.º, n.º 1, alínea b) – essenciais^[16] que constituem a causa de pedir, aqueles que preenchem os elementos constitutivos da infracção financeira imputada, podendo e devendo o Juiz no desenvolvimento e julgamento da demanda providenciar pela aquisição, para o processo, dos factos instrumentais^[17] ou complementares, o Ministério Público pode adquiri-los através do mecanismo que lhe concede o artigo 29.º, n.º 6, e alegá-los no requerimento para julgamento. Não pode é realizar diligências com o escopo de infirmar a factualidade e de contraditar a sustentação probatória vertida no relatório da VEC ou da auditoria. As diligências destinadas a contestar a pronúncia judicial (do Tribunal) não são complementares e desviam-se da finalidade que as permite. Seriam uma forma ínvia de defraudar a lei.

As diligências complementares que efectuar correm por sua conta e risco, sem meios coercitivos e sem que possa ser judicialmente sancionada a recusa ou falta de colaboração (não há autos de notícia, detenções, inspecções, apreensões, buscas ou outra perícia). E deve ponderar não ser expectável que os “*contáveis*” – a

[16] Essenciais são os “*factos em que se baseia a causa de pedir*” – artigo 5.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

[17] Instrumentais são os factos que não preenchendo os elementos constitutivos da infracção, todavia servem

para provar, indirectamente, os factos essenciais.

demandar – colaborem na própria punição (em multa) ou apor-tem elementos de facto ou provas que possam servir para a sua condenação a reintegrar o dano causado ao erário. E não é expectável porque lhes assiste o direito de, voluntariamente, repor ou pagar e, deste modo, fazer extinguir as responsabilidades. E se os responsáveis estiverem à frente do serviço ou organismo onde a infração financeira foi cometida, também não é expectável que estes colaborem com prontidão e proficiência.

1.2. O artigo 57.º, n.ºs 1 a 4

O Tribunal remete ao Ministério Público o processo das suas ações de controlo (n.º 1), das efetuadas pelos OCI's (n.º 2) e também das auditorias realizadas no âmbito da preparação do parecer sobre a conta geral ou a conta da região (n.º 4) – em que o relatório evidencie factos constitutivos de responsabilidades financeiras, para que possa/deva requerer a sua efetivação através do pertinente procedimento jurisdicional^[18].

Como se referiu, também as Assembleias legislativas podem remeter ao Ministério Público o processo da conta geral ou regional e respetivo parecer, quando evidencie responsabilidades financeiras, para que promova procedimento jurisdicional – artigo 5.º, n.º 3.

Estabelece a Lei que “os relatórios de auditorias ... podem ... servir de base a processo de efetivação de responsabilidades” – artigo 49.º, n.º 4.

E que o procedimento jurisdicional “visa efetivar as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados nos relatórios das acções de controlo do tribunal ... ou em relatórios dos órgãos de controlo interno” – artigo 58.º, n.º 3.

[18] Devem ser simplesmente notificados aqueles relatórios em que não se evidenciam responsabilidades financeiras ou que se relevaram julgaram

extintas – artigo 54.º, n.º 4, *ex vi*, dos artigos 57.º, n.º 1, e 77.º, n.º 2, alínea d), porque não permitem que seja requerido procedimento jurisdicional e, por

consequente, não suportam a realização de diligências complementares.

É, pois, “*pressuposto processual obrigatório*”^[19] ou, noutra perspectiva, são “*condições de procedibilidade*”^[20], comuns e cumulativas, que:

- ▷ a infração – os factos ilícitos que a integram – se tenha evidenciado em VEC ou em auditoria do Tribunal ou em ação de controlo de OCI;
- ▷ na qual tenham sido identificados os responsáveis e, quando for o caso, as importâncias a repor;
- ▷ tenha sido facultado o contraditório e, se exercido, apreciadas as alegações, respostas ou observações;
- ▷ relatório aprovado do qual conste a imputação (com individualização dos responsáveis), os factos (incluindo necessariamente a culpa) e respetiva qualificação jurídico-financeira (as normas ou procedimentos financeiros violados e o correspondente tipo de ilícito), as provas (dos factos e da responsabilidade individual) e os montantes a repor ou a pagar.

A estas acresce, nas auditorias de OCI's, a decisão (despacho) do ministro ou órgão competente para apreciar e aprovar o relatório – artigo 12.º, n.º 2, alínea b).

1.2.1. Titular da ação financeira pública

Como se aludiu, não pode ser requerido procedimento jurisdicional sem que a factualidade constitutiva de infração financeira, sua qualificação jurídica e a imputação de responsabilidades aos demandados esteja evidenciada no relatório de processo de verificação de contas ou de fiscalização. Sem esta pronúncia judicial^[21] prévia ou sem aquela decisão do ministro ou do órgão competente

[19] ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, “O Ministério Público Junto do Tribunal de Contas no Direito Comparado”, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 31, p. 35.

[20] Pressupostos da efetivação da responsabilidade.

[21] “O processo de julgamento de responsabilidades financeiras, ... tem como necessário suporte, ... “relatório de auditoria”, nos termos e com o conteúdo previstos nos art.ºs 55º, 2 e 54º, 3, alíneas d) a j) da lei 98/97; relatório que, cumprido o contraditório, à 2ª Secção, em subsecção

ou em plenário, compete aprovar, desse modo concretizando os factos que tem como evidenciados e os responsáveis e emitindo o seu juízo sobre a qualificação jurídica daqueles” – Ac. TContas n.º 5/2005, 3ª S/PL de 7/11.

para apreciar o relatório do OCI, o Ministério Público não pode requerer o julgamento de “contáveis”.

Só pode promover a efetivação de responsabilidades financeiras que se evidenciem em relatório^[22] que lhe tenha sido remetido ou entregue, conquanto neste se concretizem factos ilícitos ou irregulares que façam incorrer em responsabilidades financeiras (que não se relevaram ou extinguíram).

E só pode requerer o julgamento de pessoas singulares que sejam “contáveis”. A responsabilidade financeira opera no domínio das relações internas, implicando “*uma específica obrigação preexistente que a lei faz recair sobre aqueles*” que assumem a guarda e administração dos bens públicos. É uma responsabilidade funcional, específica do direito financeiro, que emergindo das normas e procedimentos que regulam os fluxos dos fundos públicos, se circunscreve às relações entre o Estado e os seus agentes ou àqueles a quem é confiada a arrecadação, fiel guarda e boa gestão dos dinheiros, valores e património do erário^[23]. Não pode, pois, requer procedimento jurisdicional contra quem não seja “contável”. Não pode promover o julgamento de “contável” que não seja agente da infracção. E não pode demandar “contáveis” que no relatório não sejam indicados como responsáveis diretos, solidários ou subsidiários daquela concreta prática financeira ilícita ou irregular, tipificada como delito financeiro.

1.2.2. Princípio da obrigatoriedade da ação pública

Concretizando-se no relatório da VEC ou da auditoria situações de facto e de direito que preenchem os elementos constitutivos de

[22] “Os princípios estruturantes do sistema normativo e processual em sede de efetivação de responsabilidade financeira da Lei n.º 98/97 impõem que as ações intentadas pelo Ministério Público ao abrigo do art.º 58.º-n.º 1-b) e n.º 3 sejam suportadas por relatórios de auditoria

elaborados e aprovados no Tribunal fora do processo de verificação externa de contas, alicerçados ou não em relatórios de órgãos de controlo interno” – Ac. TContas n.º 2/2006 3ª S/PL, de 28/1.

[23] ANTÓNIO CLUNY, “Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil Delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado”, Revista do Tribunal de Contas n.º 32, p. 91.

infração financeira, então, o Ministério Público é o titular da ação para efetivação das responsabilidades detectadas (investigadas) pelo Tribunal (pelo OCI) e por este(s), aí (no relatório), imputadas aos “contáveis” que nele se indicam.

Perante relatório com estas premissas, o Ministério Público verifica, em primeiro lugar, se aos responsáveis foi facultado o contraditório. Não tendo sido observado, não o tendo sido relativamente aos agentes da atividade financeira patológica, não lhe resta senão declarar, fundamentadamente, no processo, que se abstém de promover procedimento jurisdicional. Como se referiu, não pode suprir nem a omissão nem as deficiências de que o contraditório tenha padecido. Também não pode requerer a reabertura da acção de controlo, seja qual for o fundamento, substantivo ou processual. O relatório daquelas ações é uma decisão final, uma pronúncia judicial, que mais não admite que o esclarecimento ou a rectificação de “erros de escrita ou de cálculo ou quaisquer inexactidões devidas a outra omissão ou lapso manifesto, bem como qualquer obscuridade ou ambiguidade” – artigo 127.º, n.º 1, do Regulamento.

Não pode o Ministério Público colmatar falhas graves de que possa enfermar a factualidade – o que por vezes se verifica com o elemento subjetivo da infração (a culpa) – ou a imputação constante da pronúncia judicial vertida no relatório, nem aditar factos que modifiquem a responsabilidade infracional (ex.: se no relatório se imputa apenas infração sancionatória não pode demandar por responsabilidade reintegratória e vice-versa).

Concretizando-se no relatório as situações de facto e de direito que preenchem os elementos constitutivos de infração financeira, identificando-se os responsáveis, indicando-se as provas dos factos e da responsabilidade e se foi facultado o contraditório, o Ministério Público – a quem foi remetido o processo – não pode tomar outra decisão que não seja a de requerer procedimento jurisdicional. Vigora aqui o *princípio da obrigatoriedade da ação pública*,

corolário da indisponibilidade do direito de ação por parte do Ministério Público, que atua no plano da defesa da legalidade. Estando reunidos os pressupostos para tal, deve propor a ação para efetivação das responsabilidades financeiras evidenciadas e imputadas no relatório da VEC ou da auditoria. A lei não consente qualquer margem de discricionariedade ou de oportunidade nem admite o recurso a formas processuais de composição ou consenso. Inclusivamente, o pagamento voluntário – faculdade que o responsável pode exercer unilateralmente (não carece de consentimento ou acordo) – mas se for em prestações deve ser autorizado pelo tribunal e comprovado no processo.

1.2.3. Decisão de abstenção

O papel decisório nuclear do Ministério Público na jurisdição de contas radica no poder-dever de, perante um relatório (do tribunal ou de OCI):

- ▷ requerer procedimento jurisdicional; ou
- ▷ declarar que se abstém de requerer julgamento (para efetivação das responsabilidades financeiras nele evidenciadas e imputadas).

Resumidamente, na área criminal (e tutelar), encerrado o inquérito, o Ministério Público deduz acusação (requerer a abertura da fase jurisdicional) ou determina o arquivamento (ainda que após suspensão provisória). O arguido que pretenda a não pronúncia e o denunciante com a faculdade de se constituir assistente – qualquer pessoa, em alguns tipos de crime –, que não se conforme com o arquivamento, podem requer a instrução (fase preliminar judicial). O denunciante pode, alternativamente, provocar a intervenção hierárquica.

Na jurisdição cível e na administrativa, o Ministério Público intenta a acção ou arquiva o processo administrativo por decisão só controlável hierarquicamente mediante normas de organização interna. Na área laboral, intenta a acção ou recusa o patrocínio

oficioso, podendo, neste caso, o trabalhador ou seus familiares reclamar hierarquicamente.

Na jurisdição financeira pública, o *Ministério Público não pode arquivar o processo de verificação de contas ou o processo de auditoria. Também não pode determinar o arquivamento das ações de controlo dos OCI's*. E está completamente fora de cogitação a recusa de patrocínio, pela razão fundamental estruturante de que aqui atua unicamente por direito próprio, em defesa da legalidade financeira e da boa gestão dos dinheiros e fundos públicos (nunca em representação do Estado ou de quaisquer entidades).

Pode declarar, em despacho fundamentado, que se abstém de requerer procedimento jurisdicional. Mas só pode abster-se existindo fundamentadas e documentadas razões materiais ou processuais que, com objetividade, obstem à efetivação das responsabilidades financeiras evidenciadas e imputadas no relatório.

Quando assim decidir, determina também, obrigatoriamente, a imediata devolução “[d]o respectivo processo à entidade” que lho remeteu (o tribunal) – artigo 54.º, n.º 3.

A decisão de abstenção e a conseqüente devolução do processo não admite reclamação hierárquica ou controlo judicial.

Diferentemente das demais jurisdições, aqui a declaração de abstenção do Ministério Público é *publicitada*. Publicação (pelo Tribunal) que marca o termo inicial da contagem do prazo para o exercício da ação pública subsidiária.

1.2.4. Relatórios de OCI's

Os serviços de controlo interno de cada serviço ou organismo da administração pública ou das entidades públicas empresariais realizam, no seu estrito âmbito, auditorias que culminam com a elaboração de relatório que enviam ao Ministro ou ao órgão competente para as apreciar e que pode determinar que sejam remetidas ao Tribunal sempre que tenham interesse para a atividade deste

e, designadamente, quando neles se evidenciarem responsabilidades financeiras. Relatórios que não carecem da aprovação do Tribunal. Aqui recebidos, quando evidenciem responsabilidades financeiras, o Juiz determina a sua remessa ao Ministério Público – artigo 57.º, n.º 2.

Recebido o processo com o relatório, pode o Ministério Público decidir-se por requerer julgamento ou declarar que se abstém de requerer procedimento jurisdicional, nos mesmos termos que perante os relatórios das ações de controlo do Tribunal.

Antes de intentar a ação, quando do relatório (e do sistema de informação interno) resultar que estão preenchidas as condições exigidas para o efeito, pode promover que o Tribunal releve as (ou parte das) responsabilidades financeiras imputadas. Pretensão a decidir pelo Juiz que determinou a remessa.

A lei nada diz sobre a relevação de responsabilidades financeiras detetadas pelos OCI's. Omissão pura que não tem de suprir-se através da analogia e de uma interpretação conforme à Constituição da República, de modo a que os “*contáveis*” recebam igual tratamento para a mesma ou idêntica situação de facto e de direito (infração financeira) independentemente de ter sido detetada pelo Tribunal ou por OCI.

1.3. O ARTIGO 89.º

As responsabilidades financeiras evidenciadas (não relevadas nem julgadas extintas) e imputadas nos relatórios das ações de controlo do tribunal (ou dos OCI's) efetivam-se:

- ▷ pelo pagamento voluntário (da multa prevista para a infração sancionatória e/ou pela reposição das importâncias abrangidas pela infração reintegratória, acrescidas de juros de mora);
- ▷ em procedimento jurisdicional.

O pagamento e/ou a reposição, voluntariamente, até ao início do procedimento jurisdicional é pelo mínimo da moldura sancionatória e/ou do dano causado. Depois de instaurado o processo,

os demandados podem ainda pagar e/ou repor voluntariamente, mas apenas no prazo da contestação e já pelos montantes peticionados no requerimento para julgamento^[24].

O pagamento e/ou a reposição extingue a responsabilidade financeira, competindo ao Tribunal a verificação e a correspondente declaração (como a extinção por qualquer outra causa legal).

O procedimento jurisdicional inicia-se com a apresentação em juízo do requerimento para julgamento.

1.3.1. Ação exclusivamente pública

O Ministério Público tem um papel nuclear na efetivação das responsabilidades financeiras. Como se referiu, é o órgão da justiça estadual a quem está legalmente confiado o exercício da ação pública para efetivação de responsabilidades financeiras evidenciadas e imputadas em relatórios das ações de controlo do tribunal (ou de OCI). E, em razão daquela sua natureza, deve requerer que sejam julgados e, provando-se os elementos constitutivos, que sejam condenados os “*contáveis*” demandados como agentes das infrações financeiras evidenciadas nos relatórios da VEC ou da auditoria. Mas, por isso, também não deve requerer procedimento jurisdicional quando dos relatórios não constam os factos (essenciais^[25]) constitutivos das infrações imputadas ou quando estes não sejam de molde a fazer incorrer os “*contáveis*” em responsabilidade financeira ou ainda quando não tenha sido observado, correta e plenamente, o contraditório pessoal e institucional.

Requerendo julgamento – reafirma-se –, os factos essenciais que constituem a causa de pedir e sustentam o pedido têm,

[24] O mesmo tipo de pagamento é aplicável ao requerimento dos órgãos de direção, superintendência e tutela e ao requerimento dos OCIs.

[25] “*factos essenciais ... são aqueles de que depende a procedência da pretensão formulada pelo autor ...*” – LOPES DO REGO, *Comentário ao Código de Processo Civil*, Edições Almedina, p. 201.

necessariamente, de circunscrever-se aos que estão evidenciados no relatório e que tenham sido submetidos ao contraditório. Também os demandados não podem ser outros que aqueles que no relatório são indicados como responsáveis e na exata medida da factualidade (por acção ou por omissão, dolosa ou negligente) e da responsabilidade (sancionatória, reintegratória) (direta, solidária ou meramente subsidiária) que a lhes é individualmente imputada.

A lei permite divergir das qualificações jurídicas constantes do relatório – artigo 89.º, n.º 1. Norma que tem de interpretar-se restritivamente, conformando-a com o princípio do contraditório, ínsito no direito ao processo justo e equitativo, consagrado no artigo 24.º, n.º 4, da CRP, conferindo aos visados a possibilidade de contribuir para influenciar – de facto e de direito – a pronúncia do tribunal^[26].

Assim, o Ministério Público altera, por vezes, a qualificação jurídica que o tribunal (ou o OCI) firmou no relatório da ação de controlo. Desde logo e mais frequentemente em face da unidade ou pluralidade de infrações sancionatórias e da continuação da atividade delitual. O Tribunal pronuncia-se em alguns casos (e os OCIs praticamente sempre) pela pluralidade de infrações (por cada ato financeiro patológico imputa uma infração). O Ministério Público – com beneplácito da jurisprudência – frequentemente unifica numa só (unidade ou em continuação) infração sancionatória várias práticas financeiras ilegais ou irregulares repetidamente perpetradas em execução de um mesmo desígnio inicial ou cuja insistência foi facilitada pelas circunstâncias exógenas criadas pela primeira.

[26] Ainda que noutro âmbito do direito material e numa fase processual diferente, o TEDH, no Ac. tirado no processo 4687/11 [condenação do Estado Português por violação do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia

(direito a um processo equitativo)], decidiu que foi violado o contraditório em virtude de ter sido acolhido no acórdão proferido pelo STJ um fundamento jurídico que não tinha sido objeto de discussão entre as partes.

Requerendo o Ministério Público procedimento jurisdicional, esgota o correspondente direito de ação financeira pública e, conseqüentemente, nenhuma outra entidade o poderá exercer.

Não podem outros órgãos, entidades ou os particulares demandar autonomamente e a título principal ou sequer aderir à ação financeira pública deduzida pelo Ministério Público. *“A atividade jurisdicional do Tribunal de Contas tem uma matriz objetivista, de defesa da legalidade financeira. Por isso, apenas estão sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas as entidades elencadas no art. 2º da LOPTC. Por esta razão, não faria sentido que intervissem nos processos jurisdicionais a correr neste Tribunal outras entidades, sejam elas co-contratantes ou destinatárias de ato administrativos. Elas são «terceiros» em matéria de atividade financeira pública”*^[27].

Não podem outros serviços, organismos ou quaisquer lesados pela prática das infrações financeiras chamar à demanda o Estado ou entidades em cujo âmbito o agente atuou. Nem aqueles podem exercer aqui direito de regresso que eventualmente lhes assista. O que bem se compreende porque *“a responsabilidade financeira é, por natureza, pública e ocorrerá da violação, culposa, daqueles normativos, por aqueles que têm o dever funcional de assegurar a legalidade financeira e, para além de multas, pode originar o dever de reposição ao património público (art.ºs 59º, 60º, 61º, 62º, 63º, 64º, 65º da Lei). Trata-se, assim, de uma responsabilidade em que a ação ou omissão culposa dos concretos agentes configuram, sempre, uma violação (que pode ou não ser material) dos interesses financeiros públicos: o Estado e as outras entidades públicas tipificadas serão, sempre, os lesados pela atividade ilícita dos seus funcionários e agentes e nunca os co-responsáveis da lesão ou causadores da sua atuação”*^[28].

Também não está prevista *“a ação popular financeira”*. *“O direito de ação popular só existe «nos casos e termos previstos na lei» (nº 3*

[27] Ac. n.º 14/2010. 1ª S/PL, de 25/05.

[28] Ac. n.º 372008, 3ª S/PL de 1470.

do artigo 52º da CRP), ou seja, nos casos tipicamente previstos na lei infraconstitucional”^[29].

A Lei n.º 83/95, de 31/08, “define os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos ... o direito de ação popular para a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial”, prevendo apenas duas modalidades de ação popular: a administrativa e a civil.

Admite a intervenção popular na ação penal com regime especial, limitada ao “direito de denúncia, queixa ou participação ao Ministério Público ..., bem como ... de se constituírem assistentes no respetivo processo, nos termos previstos nos artigos 68.º, 69.º e 70.º do Código de Processo Penal”. Intervenção esta que a doutrina apelida de «quase-ação popular penal».

O legislador não definiu nem regulou os termos de qualquer ação popular na jurisdição das finanças públicas. Como também não existe ação popular direta perante o Tribunal Constitucional.

Por iniciativa do Tribunal, o Governo apresentou na Assembleia da República, em 02.02.2006, a proposta de lei n.º 73/X que ia no sentido de, verificados certos requisitos, conferir “legitimidade ativa [a] todos os cidadãos contribuintes sujeitos ao dever de pagar impostos”. Ainda que se pudessem adicionar outros requisitos, como seja “a existência das situações fiscal e de segurança social regularizadas ou ainda, se se restringir um pouco mais, exigir que, tratando-se de interessados particulares, o seu número não seja inferior a cinco (ou outro número”, argumentando “que, desde 1982, esta solução está consagrada no direito espanhol quanto ao Tribunal de Cuentas”. Discutida na Assembleia da República, aquando da apreciação, na generalidade, o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças contrapôs: “considerou-se, também, necessário alargar aos órgãos de controlo interno, a título subsidiário ... a legitimidade para a instauração

[29] Ac. n.º 26/2015, 3ª S/PL de 8/07 e

Ac. n.º 2/2016, 3ª S/PL de 2/02.

de ações para a efetivação de responsabilidades no Tribunal de Contas, a qual, como é sabido, atualmente, pertence, apenas e em exclusivo, ao Ministério Público". Proposta que, conseqüentemente, não vingou, ficando clarificado que no Tribunal de Contas não se admite ação popular.

O Ministério Público pode requerer julgamento para efetivação de uma ou algumas das infrações financeiras evidenciadas e imputadas no relatório da VEC ou da auditoria e declarar que se abstém quanto a outra ou outras. Situação em que o regime da ação principal do Ministério Público e da ação subsidiária dos órgãos de direção superintendência ou tutela ou do OCI é exatamente igual.

No mesmo requerimento para julgamento devem ser incluídas todas as responsabilidades financeiras que se pretendem efetivar, mesmo que haja lugar a pedidos cumulativos – artigo 90.º, n.º 2 –, designadamente, responsabilidade solidária e/ou subsidiária – artigo 62.º, n.º 3.

Com a apresentação em juízo do requerimento para julgamento (formal e substancialmente é uma petição inicial), cujos requisitos estão enunciados na lei – artigo 90.º –, inicia-se o procedimento jurisdicional, especialmente regulado na LOPTC e subsidiariamente no Código de Processo Civil, assumindo o Ministério Público a qualidade de requerente. E que, se outra razão processual não houver, culmina com o julgamento público e a correspondente sentença (absolutória e/ou condenatória).

1.3.2. Ação pública subsidiária

A declaração do Ministério Público de que se abstém de requerer procedimento jurisdicional confere a determinados órgãos a faculdade de exercer, subsidiariamente, a ação pública para efetivação de responsabilidades financeiras evidenciadas e imputadas nos relatórios da VEC e da auditoria.

Direito de ação que é atribuído aos:

- ▶ órgãos de direção, superintendência e tutela sobre os “contáveis”, responsáveis, imputados nos relatórios das ações de controlo do Tribunal – artigo 89.º, n.º 1, alínea b);
- ▶ aos OCI’s, mas somente para efetivação das responsabilidades evidenciadas e imputadas nas suas próprias ações de controlo – artigo 89.º, n.º 1, alínea c).

Se a decisão de abstenção do Ministério Público incidiu sobre facticidade e imputação contante de relatório das ações de controlo do tribunal, a legitimidade processual ativa cabe, *exclusivamente*, aos órgãos de direção, superintendência e que têm tutela sobre os responsáveis aí indicados.

Se a decisão foi proferida sobre relatório dos serviços de controlo interno, nomeadamente as inspeções-gerais ou outras entidades de controlo ou de auditoria dos serviços e organismos internamente auditados, a legitimidade cabe, *exclusivamente*, ao respectivo OCI. Não podem, por isso, aqueles órgãos requerer procedimento jurisdicional, com base nos relatórios das inspeções-gerais e demais entidades de controlo e auditoria dos serviços e organismos ou das entidades do setor público empresarial. Não pode o OCI requerer procedimento jurisdicional com base em relatórios do tribunal ou com base em relatório de diferente OCI.

A ação financeira pública subsidiária que cada uma daquelas entidades ou organismos pode exercer através do respetivo dirigente máximo ou representada por licenciados em direito com função de apoio jurídico – artigo 89.º, n.º 3. O Ministério Público – titular principal da ação financeira pública – que, no exercício de poder-dever próprio, declarou abster-se, não pode, naturalmente, acionar em representação daqueles organismos ou serviços públicos, mesmo que estes lho solicitem.

Ação subsidiária que só episodicamente foi intentada.

Pressuposto processual ou condições de procedibilidade da ação subsidiária que são os mesmos da ação financeira originária a cargo do Ministério Público.

A ação financeira subsidiariamente tem de entrar em juízo, *sob pena de caducidade*, no prazo de 30 dias contados da publicação do despacho de abstenção do Ministério Público.

V. OUTRAS ESPECIFICIDADES DA JURISDIÇÃO DE CONTAS

1. PROCESSO EXECUTIVO

No Tribunal de Contas, não corre termos processo executivo. As decisões condenatórias – sentenças e acórdãos – e os emolumentos que não sejam voluntariamente pagos são coercivamente executadas nos “*tribunais tributários de 1ª instância*”, observando “o *processo de execução fiscal*” (regulado no Código de Procedimento e de Processo Tributário) – artigo 8.º, n.º 3.

A Secretaria emite, oficiosamente – artigo 144.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento –, certidão executiva da decisão e da liquidação e remete-a ao tribunal tributário de 1.ª instância. Também oficiosamente, regista o processo de acompanhamento da execução – artigo 147.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento.

2. EMOLUMENTOS

Aos processos desta jurisdição aplica-se o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 65/98, de 31/05. O Ministério Público está isento do pagamento de emolumentos.

3. PROCESSO AUTÓNOMO DE MULTA

A lei prevê multas pecuniárias destinadas a sancionar “contáveis” e intervenientes acidentais que faltem à colaboração devida à ação ou à atividade processual do Tribunal de Contas. São as “*outras infrações*” catalogadas no artigo 66.º. Enquanto nas outras jurisdições essas multas são imediatamente aplicadas por despacho do juiz, proferido no próprio processo em que se verifica o incumprimento, aqui, na jurisdição financeira pública, constatada a falta, instaura-se um processo autónomo de multa para tramitar, instruir e decidir da aplicação da correspondente sanção – artigo 58.º, n.º 4 (também artigo 132.º do Regulamento). Podem ser aplicadas, direta e imediatamente, nos processos das 1.ª e 2.ª secções. Mas o Regulamento estabelece uma tramitação especial, com diferenças e até diversidade, consoante no processo estejam ou não em causa responsabilidades financeiras. Seja como for, tanto a instauração do processo como a aplicação – ou não – da multa pelo juiz decorrem sem nenhuma intervenção do Ministério Público. É apenas notificado da decisão judicial.

4. DENÚNCIAS

Recebidas no Tribunal, são distribuídas ao núcleo específico para análise e tratamento (sede) ou (nas secções regionais) à unidade de apoio-técnico operativo competente em razão da matéria, que elabora informação e apresenta ao Juiz, que pode determinar a realização de diligências sumárias e que decide. Do resultado da análise é informado o denunciante, a entidade visada – artigo 143.º do Regulamento – e também o Ministério Público (estando em causa matérias de outra jurisdição e que sejam da sua competência, é-lhe entregue cópia do procedimento). As denúncias dirigidas ao Ministério Público que respeitem a matérias da jurisdição financeira devem para este ser apresentadas ao Tribunal para seguirem o procedimento referido.

VI. CONCLUSÕES

A intervenção do Ministério Público no Tribunal de Contas tem sido absolutamente nuclear na defesa da legalidade financeira, praticamente monopolizando o requerimento para julgamento de responsabilidades financeiras, promovendo a aplicação de multas e a reintegração do erário público em montantes muito expressivos.