

NOTAS SOBRE A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA NA LEI ORGÂNICA E DE PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE (LOPTCSTP)

José Mouraz Lopes¹

RESUMO

O presente artigo efetua uma análise descritiva sobre os requisitos substantivos do regime de responsabilidade financeira vigente em São Tomé e Príncipe, após a entrada em vigor da Lei n.º 11/2019, de 4 de novembro, bem como uma breve revista ao regime processual estabelecido, salientando alguns aspetos concretos mais relevantes para a sua aplicação.

¹ Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas.

1. O TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

O Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (STP) é um órgão constitucional jurisdicional, independente, conforme decorre da Constituição de STP [artigo 126.º n.º 1 alínea b)], que exerce as funções de controlo das finanças públicas e efetiva as responsabilidades financeiras decorrentes de irregularidades detetadas.

A criação do Tribunal de Contas de STP decorre da Lei n.º 3/99 de 20 de agosto. Aquela Lei, bem como as Leis n.º 4/99, 5/99, 6/99, 7/99 e 8/99 todas de 20 de agosto, criou no, Estado de STP, pela primeira vez um regime jurídico que permitiu o controlo jurisdicional das finanças públicas por parte de um órgão de soberania autónomo e independente, dotado de estruturas e meios mínimos indispensáveis à prossecução das suas competências. Até àquela data a função de controlo financeiro do Estado estava atribuída ao Supremo Tribunal de Justiça.

A Lei n.º 11/2019, de 4 de novembro (LOPTCSTP), que entrou em vigor no dia 4 de dezembro de 2019 veio revogar aquele conjunto de Leis, de 20 de agosto de 1999, estabelecendo um regime normativo sistematizado no que respeita à conceptualização, definição das atribuições e competências do Tribunal de Contas.

O controlo da legalidade das receitas e despesas públicas, o julgamento das contas, o parecer sobre a Conta Geral do Estado e a efetivação das responsabilidades financeiras comportam o conteúdo das competências funcionais do Tribunal de Contas, conforme decorre do artigo 2.º (LOPTCSTP).

O modelo adotado pelo legislador de STP funda-se no modelo de Instituições de Controlo Financeiro de matriz jurisdicional, comum a todos os países de Língua Oficial Portuguesa, mas também a vários países de África, nomeadamente de matriz francesa e muitos outros países do mundo. Como se refere na INTOSAI-P50¹, está em causa, nas Instituições de Auditoria Superiores (ISAI) com funções jurisdicionais a possibilidade de efetivar a responsabilidade dos gestores de recursos públicos, quando são evidenciadas irregularidades nas auditorias levadas a termo pela Instituição ou por outros órgãos de controlo financeiro.

Ainda segundo o mesmo documento, a atividade jurisdicional visa compensar, no todo ou em parte, os prejuízos sofridos por uma entidade e/ou sancionar a responsabilidade pessoal, financeira ou disciplinar de indivíduos considerados culpados.

¹ INTOSAI P 50- Principles of jurisdictional activities of SAIs, 2019.

Trata-se de um modelo de matriz jurisdicional que tem vindo a alargar-se, como se constata pela alteração recente do sistema vigente na África do Sul que abandonou o sistema de entidades administrativas de controlo das finanças públicas, fundada nas razões de eficácia e, sobretudo, exigência social de responsabilização dos servidores e gestores de dinheiros públicos.

O Tribunal de Contas de STP é membro da INTOSAI, Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas e também da Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP).

O controlo da legalidade estabelecido em STP assume três «tipologias» de controlo efetivo. A fiscalização prévia, a fiscalização sucessiva ou concomitante, através de um leque variado e múltiplo de auditorias e o apuramento de responsabilidades financeiras a que se seguirá, se necessário, o julgamento e sancionamento adequado por via de um sistema próprio².

O sistema de controlo público das contas públicas em STP tem no seu vértice o Tribunal de Contas como órgão superior de controlo.

A dimensão de auditoria não é exclusiva do Tribunal, competindo, igualmente aos órgãos de controlo interno da administração esse tipo de controlo, circunscrito a cada órgão em concreto em função das suas competências. Trata-se de uma atividade de fiscalização e auditoria autónoma, que poderá levar à intervenção posterior do Tribunal de Contas, se forem detetadas infrações financeiras e o Ministério Público despoletar a intervenção dos eventuais responsáveis, sempre e exclusivamente por imperativo constitucional no Tribunal da Contas (cf. artigo 9.º da LOPTCSTP)

A responsabilidade financeira é uma dimensão essencial da atividade de controlo financeiro do Estado de STP, conforme decorre do artigo 2.º da LOPTCSTP. Neste sentido, importa evidenciar o princípio da responsabilidade como condição da confiança dos cidadãos nas suas instituições e, naturalmente, naqueles que as representam, decisores políticos e gestores.

O controlo financeiro e a responsabilidade pelo uso adequado dos dinheiros públicos não deve prescindir de uma dimensão normativa sancionadora específica que permita responder aos diversos desvios, não necessariamente criminais, que isso comporta, recuperando os montantes indevidamente utilizados ou mesmo desviados.

O Tribunal de Contas assume, assim, a jurisdição independente (dos restantes órgãos de soberania e demais Tribunais) e plena sobre a matéria da responsabilidade financeira.

² Cf. artigos 3.º, 12.º, 28.º, 29.º, 35.º, 40.º, 41.º, 42.º e 50.º e ss. da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, [Lei n.º 11/2019, de 4 de novembro, (LOPTCSTM)].

As competências do Tribunal de Contas estão repartidas por duas secções (1.^a e 2.^a), legalmente estabelecidas no artigo 15.º da LOPTCSTP e, de modo pormenorizado, com as suas competências fixadas nos artigos 28.º e 29.º da mesma Lei.

As competências jurisdicionais financeiras, no âmbito da efetivação da responsabilidade financeira e da apreciação dos recursos, são exclusivas da segunda secção do Tribunal, por contraposição às competências que envolvem a realização de auditorias, assegurando assim a separação entre «câmaras», ainda que funcionando no mesmo órgão.

2. A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

A responsabilidade financeira constitui uma categoria normativa própria e autónoma, entre os vários tipos de responsabilidade que podem relevar da atividade financeira pública, nomeadamente a responsabilidade civil, penal e disciplinar.

O seu quadro normativo essencial está regulado na LOPTCSTP, ainda que algumas normas de carácter substantivo decorram de outras leis de matriz financeiro, que densificam os elementos típicos objeto do ilícito e, mais concretamente, da própria sanção.

No âmbito da responsabilidade financeira está em causa, a gestão e a utilização irregular de dinheiros públicos sobre aqueles que, pelas suas funções, devem e têm obrigação legal de os arrecadar, utilizar e gerir devidamente.

É, por isso, uma exigência e uma componente essencial da boa gestão das finanças públicas e de qualquer sistema de controlo e responsabilização pela mesma (*accountability*).

A efetivação das responsabilidades por infrações financeira, assume, por outro lado, uma importante dimensão do sistema de prestação de contas pela gestão de recursos públicos.

É esta dimensão que decorre da arrecadação, gestão e utilização de dinheiro público e só ela que consubstancia a *ratio* específica que suporta a existência de um conjunto normativo próprio no domínio da responsabilidade.

O desenho da responsabilidade financeira tem evoluído ao longo do tempo, procurando incorporar e assegurar equilíbrios entre os princípios do Estado de Direito e fórmulas eficazes de efetivação de responsabilidades decorrentes de irregularidades detetadas.

O sistema de responsabilização por infrações financeiras em STP está sustentado numa instituição independente e autónoma e, por isso, fortemente legitimada no exercício das suas funções.

Tem uma relevância pública muito importante para o modo como o cidadão percebe o funcionamento do sistema de controlo das contas e dos gestores públicos.

Assume dimensões e efeitos múltiplos, nomeadamente preventivos, sancionatórios e ressarcitórios.

3. O CONCEITO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

A responsabilidade financeira, como categoria autónoma, pressupõe a prática de uma infração típica às normas jurídicas que disciplinam a atividade financeira do Estado por parte de determinados sujeitos ou entidades que gerem, administram ou recebem dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertençam.

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 52.º, 53.º e 54.º da LOPTCSTP.

A responsabilidade financeira é uma responsabilidade delitual, de natureza re-integratória ou sancionatória, decorrente da má ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos. Está em causa a gestão e a utilização irregular de dinheiros públicos sobre aqueles que, pelas suas funções, devem e têm obrigação legal de os utilizar e gerir devidamente. É, por isso, uma responsabilidade individual.

É esta dimensão que decorre da gestão e utilização de dinheiro público que consubstancia a *ratio* específica relativa à existência de um conjunto normativo próprio.

Como refere 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 danos causados a outrem (neste caso, ao Estado), resultantes da sua atuação desconforme ao direito ou violadora de um dever jurídico (ilícita)”.³

³ Cf. «Contribuição para o Estudo da Responsabilidade Financeira», *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 23, Janeiro-Setembro de 1995, p. 52.

A responsabilidade financeira subdivide-se em responsabilidade reintegratória e sancionatória, sendo que a primeira exige, sempre, um *plus* em relação à responsabilidade sancionatória, nomeadamente a existência de um dano e a efetivação do nexu causal entre o ilícito e o dano.

Daí que a responsabilidade financeira reintegratória pressuponha o alcance, o desvio de dinheiro ou valores públicos, o pagamento indevido, a não arrecadação de receitas para o Estado e a violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública das quais resulta a obrigação de indemnizar.

Existe uma função dissuasora (de prevenção) na responsabilidade financeira, concretamente na sua dimensão sancionatória (e não apenas reparadora ou reintegratória de um prejuízo para o Estado). E nesse sentido são justificadas as funções de prevenção, geral e especial, que devem ser levadas em conta na fixação do *quantum* da sanção (multa) a aplicar, quando verificados os pressupostos da infração.

A responsabilidade financeira tem subjacente uma dimensão garantística, por via da sua natureza delitual, sustentada em regras pré-definidas, quer quanto à tipicidade e âmbito da infração, quer mesmo de um ponto de vista procedimental.

A efetivação da responsabilidade financeira, sancionatória e reintegratória, é atribuída a uma jurisdição própria e exclusiva, com dimensão constitucional autónoma, concretamente o Tribunal de Contas (cf. artigos 2.º e 3.º n.º 2 da LOPTCSTP).

Por outro lado, a jurisdição de contas, como jurisdição exclusiva e especial para apreciar e julgar a responsabilidade financeira existe exatamente para resolver de modo eficaz, sem os inconvenientes da natureza invasiva e de *ultima ratio* do direito penal as patologias que afetam a gestão e o uso de dinheiro público.

A jurisdição de contas surge como a única cujo grau de resolução permite de modo eficaz, nas jurisdições financeiras, exercer uma função dissuasora e de reposição da legalidade financeira.

Para que essa eficácia se cumpra, a jurisdição de contas opera num quadro de regras certas e pré-determinadas de natureza substantiva e adjetiva próprias e, por isso, deve estar apenas subsidiariamente dependente de outra ordem jurídica, nomeadamente na sua matriz processual.

No caso de STP, o artigo 63.º da LOPTCSTP admite, com as necessárias adaptações, a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil e do Código de Processo Penal, esta última apenas em matéria de responsabilidade sancionatória.

O princípio do controlo da despesa e a fiscalização da legalidade das contas públicas atinge todas as entidades que gerem e utilizam fundos públicos provenientes do orçamento nacional ou que beneficiem de receitas ou financiamentos provenientes de organismos internacionais – artigo 4.º n.º 1 alínea h) da LOPTCSTP.

A responsabilidade financeira é uma das diversas responsabilidades, de natureza civil, criminal ou administrativa que incidem sobre quem tem competências para gerir ou utilizar verbas públicas. Por isso, podem ocorrer situações de facto em que se identifiquem factos ilícitos que simultaneamente podem constituir -se como ilegalidades financeiras e criminais.

A ilicitude financeira subjacente às infrações estabelecidas na lei, quer de natureza sancionatória, quer de natureza re-integratória, tem na sua base a inobservância ou a violação de uma obrigação genérica de serviço com repercussões financeiras e, nessa medida, é evidente a dimensão da sua natureza administrativa.

A responsabilidade financeira é sempre uma responsabilidade culposa.

A culpa é um elemento essencial da responsabilização financeira, tanto na dimensão sancionatória como reintegratória. Ou seja, só ocorre uma situação de responsabilidade financeira quando a conduta do agente é efetuada por negligência ou por dolo (cf. artigos 52.º n.º 5, 56.º, n.ºs 3 e 4, 57.º n.º 3 e 59.º n.º 3 da LOPTCSTP).

Não basta apenas ocorrer uma irregularidade ainda que seja financeira, mas essa situação comporta uma infração. É necessário que na sua ocorrência esteja uma ação, no mínimo, negligente do autor. Não há responsabilidade financeira sem culpa do agente.

Recorde-se a dimensão do princípio da culpa sustentado na afirmação/constatação do homem como ser pessoal e livre, responsável pelos seus atos e, por isso capaz de decidir pelo direito ou contra o direito.

A apreciação da culpa, na responsabilidade financeira, em concreto, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

O padrão de diligência exigível do gestor público tem de ser o do foro profissional, tendo em consideração os deveres do cargo a que o mesmo está adstrito, os quais têm de ser observados, pelo menos, com a diligência de um gestor medianamente informado, criterioso, prudente, avisado e cuidadoso.

Podendo a culpa ser intencional ou negligente, em regra é nesta última dimensão que se suscitam maiores questões.

Age com negligência quem não procedendo com o cuidado e a diligência que as situações requerem e de que quem assim atua e é capaz.

Por outras palavras, na imputação negligente está em causa a simples infração injustificada de um dever do agente em função das circunstâncias e da sua situação pessoal e profissional.

A apreciação da culpa sustenta-se sempre na demonstração, por via da prova, de factos que a indiciem e que, no caso, devem ser apurados e concretamente identificados, nomeadamente nos relatórios de auditoria, se for o caso ou de apuramento de responsabilidades financeiras.

4. AS MODALIDADES DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

4.1. A responsabilidade reintegratória

A responsabilidade financeira reintegratória, sustenta-se na verificação de casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e de pagamentos indevidos e prática, autorização ou sancionamento de atos que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receita (artigo 50.º n.º 1 e 51.º da LOPTCSTP)

Também se sustenta nas situações em que ocorrendo violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública, resulte para a entidade pública obrigação de indemnizar, situação em que o Tribunal pode condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes (cf. artigos 50.º da LOPTCSTP).

Como finalidade específica está em causa na responsabilidade financeira reintegratória a reposição das importâncias abrangidas pela infração em causa.

A obrigação de repor tem sempre um objeto quantitativo determinado, não havendo lugar à fixação ou liquidação de prejuízos. Trata-se, por isso de restituir ou devolver as exatas quantias que foram objeto da infração em causa, a que acrescem apenas e exclusivamente os juros de mora, nos termos precisos referidos no artigo 50.º n.º 6 da LOPTCSTP.

Na situação em que estejam em causa uma pluralidade de responsáveis, a responsabilidade reintegratória é solidária, sendo que o pagamento da totalidade da quantia a repor, por qualquer dos

responsáveis, extingue o procedimento, ou obsta à sua instauração, sem prejuízo do direito de regresso (artigo 54.º n.º 6 da LOPTCSTP).

A situação de responsabilidade reintegratória envolvendo a «reposição por não arrecadação de recitas», a que se refere o artigo 51.º só é punida quando haja dolo ou culpa grave.

É importante sublinhar que fica isento de responsabilidade aquele que houver manifestado, de forma expressa e inequívoca, oposição aos atos que lhe deram origem – artigo 55.º n.º 4 da LOPTCSTP.

Uma questão sobre a conversão da reposição em multa.

O artigo 56.º n.º 6 da LOPTCSTP permite que o Tribunal, nas situações em que não haja dolo dos responsáveis, converta a reposição devida por via de uma situação de responsabilidade reintegratória em pagamento de uma multa de montante pecuniário inferior, dentro dos limites dos n.ºs 2 e 3 do artigo 56.º.

Trata-se neste mecanismo de uma situação de não diferenciação substantiva dos regimes da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, que não leva em consideração as diferentes finalidades de cada uma das situações, bem como as finalidades que as sustentam. No entanto, à face da LOPTCSTP é um instrumento processual possível e admissível, que pode ser utilizado, verificadas essas condições e que, quando se evidenciam apenas situações de comportamentos negligentes dos servidores pode constituir um mecanismo de eficácia e mesmo de realização de justiça concreta.

O procedimento por responsabilidade financeira reintegratória extingue-se pela prescrição e pelo pagamento da quantia a repor, em qualquer momento (artigo 61.º n.º 1 da LOPTCSTP).

Ou seja, no âmbito da responsabilidade reintegratória, o procedimento não se extingue pela morte do responsável, sendo, neste caso, demandados os seus herdeiros.

É de dez anos a prescrição do procedimento por responsabilidade reintegratória, (bem como pela sancionatória), nos termos do artigo 62.º n.º 1 da LOPTCSTP.

O prazo da prescrição conta-se a partir da data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência, nos termos do artigo 62.º n.º 2 da LOPTCSTP.

4.2. A responsabilidade sancionatória

A responsabilidade sancionatória implica a existência de uma infração como tal tipificada na lei, referente a infrações a regras relativas à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e à boa gestão financeira, por via de uma conduta culposa do agente. Tem como consequência a aplicação de uma multa, aplicável em função de determinadas condições subjetivas e objetivas, não convertível em prisão.

Trata-se, no domínio da responsabilidade sancionatória, de um «ilícito sancionatório autónomo» com suporte constitucional inequívoco.

A responsabilidade sancionatória é uma responsabilidade delitual de natureza administrativa que, como tal, tem sido maioritariamente afirmado pela doutrina⁴, nunca precludindo as reposições financeiras que possam ser devidas por via da efetivação da responsabilidade financeira reintegratória.

Por isso não tem as mesmas finalidades da responsabilidade reintegratória.

A responsabilidade financeira sancionatória centra-se sobre a violação de certos deveres.

A LOPTCSTP estabelece quais as situações que evidenciam uma dimensão ilícita passível de configurar uma infração, nomeadamente:

- a) Não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;
- b) Violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;
- c) Falta de efetivação ou retenção indevida dos descontos legalmente obrigatórios a efetuar ao pessoal;
- d) Violação de normas regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;
- e) Adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei;
- f) Utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista, bem como pela ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento;

⁴ Assim, A. L. Sousa Franco, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, Vol. I, Vega Universidade, 1982 p. 303; António Cluny, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra, 2011, pp 86, 109, José Mouraz Lopes, «O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira», *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 63/64, Janeiro/Dezembro 2015.

- g)** Utilização indevida de fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas públicas;
- h)** Violação de normas legais ou regulamentares relativas à matéria de pessoal;
- i)** Não acatamento reiterado e injustificado de recomendações do Tribunal de Contas.

O critério legal da multa está estabelecido no artigo 56.º n.º 2, de acordo com o vencimento dos responsáveis.

O Tribunal pode relevar a responsabilidade financeira sancionatória, apenas passível de multa, nos termos e condições a que se refere o artigo 57º da LOPTCSTP-

A relevação extingue o procedimento (artigo 61.º n.º 1 alínea d):

A aplicação das multas não prejudica a efetivação das responsabilidades reintegratórias que possam ser devidas.

O procedimento por responsabilidade financeira sancionatória extingue-se pela prescrição, pela morte do responsável, pelo pagamento e pela relevação (artigo 61.º n.º 2 da LOPTCSTP).

4.3. Infrações processuais

O artigo 58.º da LOPTCSTP estabelece que o Tribunal pode aplicar multas num conjunto de situações que aí são identificados.

Assim o Tribunal pode aplicar multas:

- a)** pela falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal de Contas, pela falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação;
- b)** pela falta injustificada de prestação atempada de documentos que a lei obrigue a remeter;
- c)** pela falta injustificada de prestações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para a prestação de declarações;
- d)** pela falta injustificadas da colaboração devida ao Tribunal de Contas;
- e)** pela inobservância dos prazos legais de remessa ao Tribunal de Contas dos processos relativos a atos ou contratos que produzam efeitos antes do visto;
- f)** pela introdução nos processos de elementos que possam induzir o Tribunal de Contas em erro nas suas decisões ou relatórios.

Todas estas situações de multas resultam da violação de procedimentos que se destinam a efetivar o dever de colaboração das entidades com o Tribunal.

O que está em causa na previsão do referido artigo é a violação do dever de colaboração para com o Tribunal de Contas, em que tanto as entidades públicas como privadas podem incorrer.

Trata-se, de multas de natureza processual, a exemplo de outras sanções de natureza pecuniária que, não só no âmbito do direito processual civil e processo penal, mas também de outros ramos de direito processual, sancionam comportamentos que, em termos gerais, se traduzem numa falta de colaboração com as entidades jurisdicionais.

São ilícitos praticados no processo, visando assegurar a normal tramitação deste e obter uma justa decisão da lide, pretendendo-se, nomeadamente, com a sua estatuição obter a cooperação dos particulares com os serviços de justiça, nomeadamente financeira.

Não se confundem com as infrações decorrentes de responsabilidade financeira sancionatória e têm um regime diferenciado.

Às multas aplica-se o disposto nos números 2 a 5º do artigo 56.º, isto é, os montantes e limites que as configuram.

Importa sublinhar que a aplicação das multas processuais referidas não prejudica qualquer das situações que evidencie a existência de responsabilidades financeiras.

5. O PROCESSO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

5.1. Enquadramento normativo

O processo jurisdicional de julgamento de responsabilidades financeiras visa efetivar as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das ações de controlo do Tribunal de Contas elaborados fora do processo de verificação externa de contas ou em relatórios os órgãos de controlo interno.

Sempre que os relatórios das ações de controlo do Tribunal, bem como dos relatórios das ações dos órgãos de controlo interno evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira, os respetivos processos são remetidos ao Ministério Público que, se entender que dever suscitar procedimento jurisdicional e, em conformidade, requerer o julgamento dos demandados.

Importa, no entanto, atentar em algumas normas que assumem alguma relevância também no domínio da responsabilidade financeira.

Assim o artigo 63.º da LOPTCSTP diz que «o processo no Tribunal de Contas rege-se pelo disposto na presente Lei e, supletivamente, com as necessárias adaptações, pelo Código de Processo Civil e pelo Código de Processo Penal, esta última apenas em matéria de responsabilidade sancionatória». Ou seja, como norma subsidiária principal, temos, o CPC⁵, sendo o CPP⁶ apenas aplicável subsidiariamente no âmbito da responsabilidade sancionatória.

Também é relevante a norma estabelecida no artigo 65.º ao reafirmar que é ao juiz a quem for distribuído o processo que tem a responsabilidade de preparar a decisão, deliberação ou julgamento.

5.2. Conhecimento e evidenciação dos factos

O conhecimento e processamento das infrações financeira está sujeito ao princípio da legalidade. Ou seja, sempre que no exercício da ação fiscalizadora do Tribunal de Contas (ou dos OCI) se identifiquem situações suscetíveis de configurar a prática de infrações financeiras, devem ser conhecidos e evidenciados os factos que os suportem, nomeadamente nas auditorias levadas a termo pelas áreas de controlo respetivas.

Assim os factos constitutivos de responsabilidade financeira, quando detetados, são evidenciados nos relatórios de auditoria incluindo as verificações externas de contas ou em procedimento específico complementar.

Tal processo é conduzido pelo juiz responsável pela auditoria ou verificação de contas em causa.

O procedimento, através da caracterização das infrações nos relatórios de auditoria ou de verificação externa ou interna de contas deve ter presente os seguintes tópicos:

- Factualidade concreta apurada

⁵ De acordo como o artigo 126.º da Constituição da República de São Tomé Príncipe, que refere que «A legislação em vigor à data da Independência Nacional mantém transitoriamente a sua vigência em tudo o que não for contrário à presente Constituição e às restantes leis da República», o CPC em vigor é ainda o CPC de 1961, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23090 de 28 de dezembro, aplicável por via da Portaria, 23090 de 26 de dezembro de 1966.

⁶ O CPP de São Tomé e Príncipe foi aprovado pela Lei n.º 5/2010, de 31 de dezembro, conforme retificação e republicação de 10 de agosto de 2010.

- Enquadramento legal, incluindo a qualificação jurídica dos factos e a moldura sancionatória aplicável
- Indicação dos nexos de imputação (culpa)
- Identificação de responsáveis (diretos e subsidiários)
- Indicação das circunstâncias de modo tempo e lugar
- Eventuais justificações apresentadas
- Censuras ou recomendações anteriores
- Indicação dos montantes a repor e multas
- Possibilidades e consequências de pagamento voluntário
- Possibilidade de relevação da responsabilidade

Aqueles tópicos devem refletir-se no relatório final que for efetuado que deve seguir a seguinte formulação:

- Factualidade apurada
- Enquadramento legal, incluindo a qualificação jurídica dos factos e a moldura sancionatória aplicável
- Indicação dos nexos de imputação (culpa)
- Identificação de responsáveis (diretos e subsidiários)
- Indicação das circunstâncias de modo tempo e lugar
- Eventuais justificações apresentadas
- Censuras ou recomendações anteriores
- Indicação dos montantes a repor e multas
- Possibilidades e consequências de pagamento voluntário
- Possibilidade de relevação da responsabilidade
- Informação sobre a verificação de condições para a relevação
- Eventuais recomendações
- Proposta de emolumentos
- Anexo com um mapa específico das infrações
- Elementos de PROVA (documental, testemunhal, pericial)

5.3. O processo jurisdicional

O processo jurisdicional com vista à efetivação das responsabilidades financeiras, a que se refere o artigo 48º da LOPTCSTP é desenvolvido nos artigos 78.º e seguintes da mesma Lei.

O processo jurisdicional conforma a possibilidade de decisão sobre o mérito de um requerimento cujo conteúdo obedece aos requisitos específicos normativizados no artigo 79.º da LOPTCSTP.

A iniciativa processual é da competência do Ministério Público, sendo este que desencadeia todo o processo, independentemente dos relatórios de auditoria que estão na sua base tiverem a proveniência do Tribunal de Contas ou de órgãos de controlo interno. O Ministério Público não está vinculado, na apreciação que faz para desencadear o procedimento, à qualificação jurídica efetuada nos relatórios de auditoria.

Assim, o requerimento deve conter:

- a) a identificação do demandado, com a indicação do nome, residência e local ou sede onde o organismo ou entidade pública exercem a atividade respetiva, bem como o respetivo vencimento mensal líquido;
- b) o pedido e a descrição dos factos e das razões de direito em que se fundamenta;
- c) a indicação dos montantes que o demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar.
- d) Nos casos em que tenha ocorrido verificação externa da conta, deve constar o parecer sobre a homologação do saldo de encerramento constante do respetivo relatório.

No requerimento podem deduzir-se pedidos cumulativos, ainda que por diferentes infrações, com as correspondentes imputações subjetivas.

Com o requerimento são apresentadas as provas disponíveis indiciadoras dos factos geradores da responsabilidade, não podendo ser indicadas mais de 3 testemunhas a cada facto

Requerido o julgamento, envolvendo o mesmo requerimento a obrigatoriedade dos requisitos estabelecidos no artigo 79.º da LOPTCSTP, o demandado é citado para contestar ou pagar voluntariamente no prazo de 30 dias. Citação é efetuada nos termos do artigo 80.º da LOPTCSTP.

A contestação, a ser efetuada nos termos do artigo 81.º, não produz efeitos cominatórios. Ou seja, haja ou não contestação, admitindo ou não os factos, haverá sempre lugar ao julgamento.

O demandado pode, no entanto, extinguir o procedimento com isenção de emolumentos, caso dentro do prazo da contestação efetue o pagamento do montante pedido, tanto a título de responsabilidade sancionatória como reintegratória [artigos 80.º n.º 5 e 61.º n.º 1 e n.º 2 alínea c) da LOPTCSTP].

O julgamento será efetuado de acordo com os princípios constitucionais aplicáveis a todos os tribunais, máxime a publicidade das audiências, conforme decorre do artigo 123.º da CRSTP, bem como as normas do Código de Processo Civil, (CPC) com as necessárias adaptações (artigo 82.º da LOPTCSTP).

Salienta-se, também, a não obrigatoriedade da presença do demandado na audiência, sendo, no entanto, sempre representado por advogado (artigos 82.º n.º 2 e 81.º n.º 5).

No caso de inexistir contestação, deverá sempre ser nomeado defensor oficioso.

No que respeita à produção da prova, assume-se a necessidade do princípio da eficiência constituir, também, neste âmbito, um referente, como no processo civil e no processo penal, limitando-se o número de testemunhas, quer no requerimento, quer na contestação, (*«não podendo ser indicadas mais de 3 testemunhas por facto»* – artigos 79.º n.º 3 e 81.º n.º 2 da LOPTCSTP).

Tudo isto, tendo em conta o disposto no artigo 650.º do CPC, sem prejuízo do juiz, atento o interesse da verdade, puder realizar diligências que entenda para isso serem úteis, indispensáveis à boa decisão da causa. Ainda que isso não se transforme em formulação de quesitos, inadmissíveis no âmbito da responsabilidade financeira.

Algumas especificidades em relação ao CPC que importa sublinhar.

Conforme se referiu, à audiência de discussão e julgamento aplica-se o regime do processo declarativo comum do CPC, com as necessárias adaptações - artigo 82.º da LOPTCSTP.

As adaptações em causa sustentam-se nos princípios diferenciadores que sustentam a o regime substantivo e o processo em matéria responsabilidade financeira, reintegratória e sancionatória, bem como o respetivo processo, conforme decorre do artigo 63.º da LOPTCSTP.

Uma das principais adaptações a levar a cabo, tem a ver com a não formulação de quesitos em relação aos factos alegados no requerimento elaborado pelo Ministério Público e na contestação e as suas consequências.

Não existe no processo de responsabilidade financeira a elaboração de «questionário», com a formulação de quesitos, englobando os factos a provar na audiência de julgamento, conforme

estabelecido no artigo 511.º do CPC. Assim, não se aplica, igualmente o regime estabelecido no artigo 653.º do CPC, referente à elaboração da resposta à matéria de facto, em decisão separada da sentença.

Não se aplica, igualmente, ao julgamento de responsabilidade financeira o disposto no artigo 657.º do CPC, ou seja, a discussão jurídica efetuada em alegações escritas.

Terminada a produção de prova e as alegações orais efetuadas pelo Ministério Público e advogado, que incidem sobre os factos que considerem provados que constam no requerimento inicial e nas contestações bem como sobre as questões jurídicas que entenderem salientar, terminar-se-á a audiência de julgamento e o processo será concluído ao juiz que elaborará logo a sentença, no prazo de 15 dias (artigo 658.º n.º 2 do CPC)

No que respeita à sentença é também utilizado o modelo de sentença semelhante ao estabelecido no artigo 659.º do CPC.

Sublinha-se, nesta dimensão, a exigência, constitucional, de fundamentação das decisões, tendo em conta o disposto no artigo 122.º da CRSTP, que, por isso mesmo deve ter uma refração direta no processo de responsabilidade financeira. No caso das sentenças, trata-se de fundamentação relativa à matéria de facto e relativamente às questões de direito.

Deve especificamente nos casos de condenação em reposição de quantias por efetivação de responsabilidades financeiras, fixar-se a data a partir da qual são devidos os juros de mora respetivos (artigo 83.º n.º 1 da LOPTCSTP).

No que respeita à fase de recurso, a LOPTCSTP comporta algumas fragilidades normativas, sem pôr em causa, no entanto, o direito ao recurso, como garantia fundamental de um processo jurisdicional. Ainda que o artigo 95º não se refira às decisões referentes a julgamentos de responsabilidade financeira, é sempre admissível recurso das mesmas, tendo em conta o princípio geral da impugnação das decisões judiciais. Situação que decorre também da expressa referência efetuada no artigo 96.º n.º 4 e n.º 5, da LOPTCSTP onde expressamente se regula o efeito deste recurso.

Levando em consideração as exigências jurídicas que decorrem das questões apreciadas em sede de impugnação das decisões judiciais, estabeleceu-se a obrigatoriedade da intervenção de advogado nos recursos dos processos jurisdicionais (artigo 96.º n.º 7).

Os recursos são efetuados por requerimento dirigido ao Presidente do Tribunal, no qual são expostas as razões de facto e de direito em que se fundamenta bem como são formuladas as

conclusões (artigo 96.º n.º 1). Recorde-se que o conhecimento do recurso é delimitado pelo âmbito das conclusões sendo, por isso, relevante a fixação deste regime.

O processo é distribuído por sorteio pelos juízes do Tribunal, não integrando o coletivo de julgamento, obviamente, o juiz relator da decisão recorrida.

Logo que distribuído, será o relator que admite ou não o recurso e, em função do tipo de recurso, decide do seu efeito.

Se não for admitido há reclamação para o Plenário (artigo 97.º da LOPTCSTP).

O recurso das decisões que envolvem responsabilidade financeira sancionatória tem efeito suspensivo (artigo 96.º n.º 4 da LOPTCSTP).

No caso das decisões que envolvem decisões finais de condenação relativas a responsabilidade financeira reintegratória, o recurso só tem efeito suspensivo se for prestada caução em valor a fixar pelo juiz relator (artigo 96.º n.º 5 da LOPTCSTP).

A tramitação do regime de recursos é muito simplificada e está normativizada no artigo 98.º e 99.º da LOPTCSTP.

Salienta-se, apenas a possibilidade dada ao Ministério Público, quando não for o recorrente, suscitar novas questões, para além das que constam nas conclusões. E, caso tal situação ocorra, então o impugnante é notificado para se pronunciar, naturalmente apenas sobre a nova questão suscitada (artigo 98.º n.º 3 da LOPTCSTP).

