
ONLINE DIRETO · 2

PEDRO COSTA GONÇALVES

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DOS TITULARES DE
ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS NA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

29 SETEMBRO 2018

I — Proposta de redação de novo preceito legal sobre a responsabilidade financeira dos titulares de órgãos autárquicos

Em resposta a um pedido da Associação Nacional de Municípios Portugueses, apresentei uma sugestão para um novo preceito a introduzir na lei que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Artigo 80.º-A · Responsabilidade financeira

1 — *[Sem prejuízo dos casos de responsabilidade subsidiária], a responsabilidade financeira a efetivar nos termos previstos na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, recai nos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais [e das entidades intermunicipais], quando sejam estes os agentes dos respetivos factos constitutivos.*

Trata-se da formulação de uma regra geral, que, aliás, corresponde ao disposto no artigo 61.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC): os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais respondem diretamente pelas ações que praticam.

Na sua formulação geral, a regra, como todas as exclusões dos números seguintes, abrange casos de responsabilidade financeira reintegratória (dever de reposição dos valores pecuniários abrangidos pela infração) e de responsabilidade financeira sancionatória (aplicação de multas).

O preceito pode incluir dois esclarecimentos: o de que a regra nele acolhida se aplica sem prejuízo da responsabilidade subsidiária prevista na LOPTC (artigo 62.º, n.º 3) e o de que vale também em relação aos titulares dos órgãos executivos das entidades intermunicipais (note-se, porém, que a este resultado já se chegaria por força do artigo 1.º, n.º 2, da própria Lei).

2 — *A responsabilidade a que se refere o número anterior é excluída sempre que, nos termos previstos no artigo 153.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, a fundamentação expressa da decisão que constitui ou que determina a prática do facto constitutivo de responsabilidade consista na mera declaração de concordância com os fundamentos de pareceres ou informações de dirigente de departamento ou serviço competente para se pronunciar em razão da matéria.*

Com o mesmo propósito que presidiu à formulação do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, o preceito sugerido representa uma evolução em relação a este último, que, na nossa interpretação, apresenta várias vantagens: *i)* evita a remissão, talvez inusitada, para uma lei de 1933; *ii)* evita repetir o erro que estava presente nessa remissão, na parte relativa ao n.º 3 do artigo 36.º do Decreto de 1933 (ao contrário do pressuposto na norma remissiva, este n.º 3 não se refere à responsabilidade de membros do Governo — Ministros —, mas à responsabilidade de “funcionários”, aliás, nos precisos termos que a própria LOPTC acolhe no n.º 4 do mesmo artigo 62.º); *iii)* define em termos claros, com recurso a uma “gramática atual e do sistema”, os pressupostos da exclusão da responsabilidade financeira dos titulares de órgãos executivos que sejam decisores e, portanto, autores das decisões constitutivas de responsabilidade.

Assim, a exclusão da responsabilidade financeira dá-se quando ou sempre que, nos termos previstos no artigo 153.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, a fundamentação expressa da decisão que constitui ou que determina a prática do facto constitutivo de responsabilidade consiste na *mera declaração de concordância* com os fundamentos de pareceres ou informações de dirigente de departamento ou serviço competente para se pronunciar em razão da matéria.

Se o autor da decisão ilegal — que corresponde em si mesma à prática do facto ilícito ou que determina a prática deste em momento sucessivo — decide em conformidade estrita com pareceres e informações dos dirigentes dos serviços competentes, justifica-se plenamente que não seja responsabilizado. Assim deverá ser, em *princípio* ou como *regra*. É certo que, neste caso, os decisores são “eleitos” pelo povo e devem estar em condição de assumir as suas responsabilidades próprias, designadamente pelas decisões que são da sua competência. Mas quando, e tantas vezes em matérias de extrema complexidade jurídica, os serviços competentes, com trabalhadores dotados da formação adequada, prestam ao decisor uma informação que este se limita a seguir estritamente, afigura-se desadequada a solução punitiva; mas, além disso, esta solução é injusta, pois pressupõe a imputação a uma pessoa, não apenas de um facto, mas ainda da avaliação dos pressupostos de legalidade desse facto, pela qual, em rigor, a pessoa não está em condição de responder, posto que se trata de uma avaliação (técnica) da competência dos serviços.

3 — *Há ainda exclusão da responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais [e das entidades intermunicipais] relativamente ao incumprimento de deveres legais perante terceiras entidades, sempre que essa falta resulte de informação dos serviços competentes no sentido da inexistência do dever legal no caso concreto ou de omissão, imputada aos mesmos serviços de, nos prazos legais, prepararem a documentação necessária para o cumprimento dos referidos deveres.*

Este caso de exclusão pretende abranger sobretudo episódios de incumprimento de deveres legais de comunicação ou de submissão a visto ou a aprovação de entidades externas resultantes de faltas ou omissões dos serviços competentes, quer por prestarem informação, errada, no sentido da inexistência do dever legal, quer por não preparem em tempo a documentação necessária para o integral cumprimento dos deveres legais das autarquias perante aquelas entidades.

4 — *Não há lugar à exclusão prevista no n.º 2, nem, quando seja o caso, no n.º 3, se os fundamentos dos pareceres ou informações forem obscuros ou contraditórios, bem como no caso de os mesmos se revelarem insuficientes em face de dúvidas objetivamente justificadas sobre a respetiva conformidade legal, por, designadamente, se afastarem ou não atenderem à prática seguida na interpretação e na aplicação da lei em casos análogos.*

A regra da exclusão da responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos que, nas suas decisões, remetam estritamente para fundamentos de pareceres ou informações dos serviços não deve aplicar-se em alguns casos. Eis o que nos parece dever suceder em três situações: *i)* se os fundamentos forem *obscuros*, ou seja, se os pareceres ou as informações não indicarem de forma clara o preceito legal ou o princípio de direito que permite ou autoriza a decisão a proferir — o decisor não pode pretender assumir uma fundamentação que não é clara e que, afinal, não autoriza, de forma inequívoca, a decisão que está a proferir; *ii)* se os fundamentos forem *contraditórios*, isto é, se o parecer ou a informação se basearem em elementos incoerentes entre si, em que, uns, autorizam a solução, enquanto outros a proíbem — neste caso, o decisor não pode pretender eximir-se da responsabilidade, considerando apenas os fundamentos que confortam a decisão que profere, descartando os fundamentos em sentido oposto; *iii)* se os fundamentos forem *insuficientes* em face de dúvidas objetivamente justificadas sobre a respetiva conformidade legal — em face de tais dúvidas de legalidade, por serem objetivamente justificadas, o decisor deve ter cautelas especiais,

e evitar tomar decisões sem um apuramento mais fundo do enquadramento legal; o preceito indica como exemplo de dúvida objetivamente justificada (porque não suprida no parecer ou informação) o facto de os fundamentos se afastarem ou não atenderem à prática seguida na interpretação e na aplicação da lei em casos análogos.

II — Solução acolhida pelo legislador

Afastando-se da nossa proposta, a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, veio a seguinte redação no novo artigo 80.º-A, introduzido na Lei das Finanças Locais (Lei n.º 73/2013, de 13 de setembro):

Artigo 80.º-A · Responsabilidade financeira

1 — *Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 9 de março, na sua redação atual, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.*

Em conjugação com o artigo 61.º da LOPTC, decorre do n.º 1 que a responsabilidade financeira (reintegratória ou sancionatória) recai nos membros do órgão executivo que, individualmente ou enquanto membros de órgãos colegiais, tenham praticado as infrações (os atos correspondentes às infrações). Contudo, esta deixa de constituir uma regra geral, porquanto, nos termos da lei, a responsabilidade só recai nos membros dos órgãos autárquicos que praticaram as infrações se:

i) não tiverem ouvido os serviços competentes para informar;

ii) ou se, tendo ouvido os serviços competentes e tendo sido esclarecidos por estes sobre a atuação conforme com as leis, hajam atuado de forma diferente.

Esclarece-se, portanto, que a responsabilidade dos membros dos órgãos autárquicos que tenham praticado infrações subsiste apenas nos casos em que os mesmos proferem decisões, empreendem ações ou omitem comportamentos devidos (v.g., sujeição de um contrato a visto do Tribunal de Contas), “sem” ou “contra” pareceres ou in-

formações dos serviços competentes. Na medida em que as ações ou omissões que lhes sejam diretamente imputadas encontrem um amparo em informações ou pareceres dos serviços competentes, os membros dos órgãos autárquicos não são responsabilizáveis. Com todo o respeito pela opinião que ditou a solução legal, creio que há nela o defeito de não responsabilizar os membros dos órgãos autárquicos nos casos em que os pareceres e informações dos serviços são obscuros ou contraditórios ou são insuficientes em face de dúvidas objetivamente justificadas sobre a respetiva conformidade legal, por, designadamente, se afastarem ou não atenderem à prática seguida na interpretação e na aplicação da lei em casos análogos. Sem prejuízo da responsabilidade financeira poder recair também (*responsabilidade solidária*) nos trabalhadores autores das informações, parece desadequado, em casos desses, não responsabilizar os membros dos órgãos autárquicos.

2 — A responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

O n.º 2 do artigo 80.º-A vem praticamente replicar o disposto no n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC, que estabelece que a responsabilidade financeira (reintegratória e sancionatória, neste caso, por força do artigo 67.º, n.º 2) “pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações (...), não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”. É verdade que, na LOPTC, diz-se que a responsabilidade “pode recair” e no preceito em análise diz-se que “recai”, mas essa diferença não se afigura relevante.