



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Revoga parcialmente a sentença nº 6/2015 – 1ª S., de 18-08-2015

RECURSO ORDINÁRIO Nº 4-ROM/2015

(Processo Autónomo de Multa n.º 1/2015)

ACORDÃO Nº 4/2016-3ªSECÇÃO

I - RELATÓRIO

1. António Magalhães da Silva, enquanto Presidente da Câmara Municipal de Guimarães, recorre da Sentença nº 6/2015 da 1ª Secção que o condenou no pagamento de uma multa de €510,00, por, no prazo previsto no artº 81º, nº 2, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), não ter remetido à fiscalização prévia deste Tribunal um acordo de colaboração, cometendo assim uma infração prevista e punida pelo artº 66º, nºs 1, al. e) e 2, da mesma Lei.

Alegou, em síntese relevante, que:

- *Por deliberação de 5 de julho de 2012, a Câmara Municipal de Guimarães (C.M.G.), de que então era Presidente, aprovou a celebração de um Acordo de Colaboração com a Cooperativa Tempo Livre tendo em vista definir os termos e*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

condições em que ambas as entidades assegurariam a lecionação da atividade física e desportiva aos alunos do 1.º ciclo do ensino básico dos agrupamentos de escolas do concelho;

- Nesta proposta não foram estabelecidos quaisquer valores relativos a transferências financeiras decorrentes desta parceria;*
- O procedimento destinava-se a permitir à C.M.G. a instrução de uma candidatura ao Financiamento do Programa das Atividades de Enriquecimento Curricular no 1.º Ciclo do Ensino Básico junto da então designada Direção Regional de Educação do Norte (DREN), que decorria entre os meses de julho e setembro, mas naquela data não era possível quantificar, nem calcular os montantes financeiros a transferir;*
- Tais montantes a transferir por conta de tal Acordo só poderiam ser calculados após obtenção de informação que só era possível conhecer em setembro, concretamente após o período de matrículas, que determinaria o número de alunos, os horários, o número de docentes necessários;*
- Por tal motivo, só em setembro, através da deliberação de Câmara de 20 de setembro de 2012, foi fixado o valor a transferir para a Cooperativa, e a sua aprovação pela Assembleia Municipal, em sessão de 12 de outubro de 2012;*
- De acordo com as informações dos serviços constantes do processo, e remetidas ao Tribunal de Contas, foi aquele lapso de tempo (julho a setembro) que concorreu para que os serviços ponderassem não ser de enviar, nessa data, o processo ao Tribunal de Contas;*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Quando os serviços reviram o processo, apresentaram uma informação (datada de 17 de janeiro de 2013), sugerindo por cautela o envio do processo para o Tribunal de Contas, com o que, de imediato, o recorrente concordou, tendo o respectivo ofício sido remetido a 21 desse mesmo mês de janeiro.*
 - *Importa acrescentar que, era ao tempo entendido que, tratando-se de contratação de pessoal, na modalidade de contrato a termo certo e que os valores a transferir para a Cooperativa se destinavam, exclusivamente, ao pagamento de remunerações e encargos obrigatórios aos professores contratados, tal despesa não estaria sujeita a visto prévio do Tribunal de Contas, assim como acontece com a contratação de pessoal quando promovida pela Câmara Municipal.*
 - *No entanto, considerando as alterações legislativas entretanto produzidas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas ponderaram os serviços que se suscitavam dúvidas sobre se o processo poderia ou não a estar sujeito a fiscalização prévia, pelo que, logo que os serviços municipais informaram que este instrumento poderia estar sujeito a fiscalização do Tribunal de Contas, o recorrente deu, de imediato, ordem para que o processo fosse remetido a esse Tribunal.*
- 2.** Conclui o Recorrente pelo provimento do recurso por inexistência de qualquer infração.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3. O Exmo. Magistrado do Ministério Público emitiu duto parecer no sentido do provimento do recurso, nos termos e com os seguintes fundamentos:

- *Da análise das alegações do recorrente e do documento nº 1 por este apresentado e inserto a fls. 5 dos autos, conclui-se que a intempestividade do envio do Acordo de Colaboração ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, se ficou a dever a erro dos serviços que, após a deteção do mesmo, informaram o demandado para promover o envio ao Tribunal de Contas.*
- *O contexto em que ocorreu o erro, particularmente o facto de, no momento da outorga do Acordo, não se encontrar determinado o seu valor, aponta para um erro não censurável, circunstância que exclui a culpa do agente nos termos do artigo 17º nº 1 do Código Penal, aplicável ex vi artigo 67º nº 4 da LOPTC.*
- *Em face do exposto, o Ministério Público emite parecer no sentido do provimento do recurso, embora com fundamento diverso do alegado pelo recorrente.*

4. Obtidos os “Vistos” dos Exmos. Adjuntos nada obsta à prolação do Acórdão.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

II – FUNDAMENTAÇÃO

A. FACTOS PROVADOS NA 1ª INSTÂNCIA

- 1. Em 21.01.2013, e mediante o ofício nº 16/2013, o Município de Guimarães remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, um acordo de colaboração celebrado em 05.07.2012 com a Cooperativa "Tempo Livre Fiscal – Centro Comunitário de Desporto e tempos Livres, CIPRL".*
- 2. De acordo com a cláusula 4ª do referido Acordo [vd. I], este produziu efeitos entre 10 e 14 de setembro de 2012;*
- 3. Em 13.05.2013, e mediante o Acórdão nº 14/2013, foi recusado o visto ao referido Acordo de Colaboração, tendo este mesmo Tribunal confirmado tal decisão através de Acórdão [nº 7/2014] proferido em 20.05.2013 e no âmbito dos autos de recurso ordinário com o nº 9/2013.*
- 4. Ocorrendo indícios de que aquele Acordo de Colaboração teria sido remetido a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, em tempo que violava o prazo estabelecido no artº 81º, nº 2, da LOPTC [20 dias a contar do início da produção de efeitos], procedeu-se à notificação do demandado António Magalhães para, no exercício do princípio do contraditório, se pronunciar sobre tal matéria.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

E, em conformidade, o referido António Magalhães, interveniente na factualidade em apreço na condição de Presidente da Câmara Municipal de Guimarães, alegou, com relevância, o seguinte:

"(...) na data em que é tomada a primeira deliberação - 5 de julho de 2012 - data em que é, igualmente, assinado o Acordo, não existem valores que permitam aferir se o processo está ou não sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, pelo que era naturalmente impossível ir mais além.

E a, seguir quando em 27 de setembro de 2012 foi aprovada, em reunião de Câmara, a verba a transferir por conta daquele Acordo (proposta que havia de ser submetida à Assembleia Municipal – o que ocorreu em outubro de 2012), os serviços nem sequer podiam ponderar o envio das decisões dos órgãos de assunção desta despesa, pois tinham o entendimento que este tipo de acordo de colaboração não estava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, pelas razões atrás referidas.

De facto, tal como me foi posteriormente comunicado pelos serviços, a norma que passou a obrigar a que este tipo de documento estivesse sujeito a fiscalização prévia é fruto de uma alteração ao artº 46º da LOPTC introduzida em 2011 pela Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro, concretamente o nº 2 deste artº 46º .

Por outro lado, e precisamente porque se suscitaram dúvidas aos serviços sobre o alcance daquela alteração legislativa - o que me foi transmitido através da aludida informação de 17 de janeiro de 2013 - de imediato decidi pelo envio do processo ao Tribunal de Contas".



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

5. *Em tempo anterior à data do citado incumprimento do prazo estabelecido no artº 81º, nº 2, da LOPTC [não remessa ao Tribunal de Contas de ato ou contrato nos vinte dias subsequentes ao início da respetiva produção de efeitos], ao demandado António Magalhães fora imputada a prática da infração prevista no artº 66º, nº 1, al. b), da LOPTC [não remessa de contrato adicional ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias, conforme o previsto no artº 47º, nº 2, da LOPTC], tendo o correspondente processo sido objeto de decisão de arquivamento [decisão nº 76/2011, de 27.05.2011, in proc. nº 662/2010], embora com recomendação.*

B. ADITAMENTO À MATÉRIA DE FACTO

Nos termos do disposto no artigo 662º-nº 1 do C.P.C., aplicável "ex vi" do artº 80º da L.O.P.T.C. aditam-se os seguintes factos:

6. *O Acordo de Colaboração com a Cooperativa Tempo Livre, celebrado em 5 de julho de 2012, não estabelecia quaisquer valores relativos às transferências financeiras da C.M.G. para a Cooperativa.*
7. *Por deliberação da C.M.G. de 20 de setembro de 2012 e da Assembleia Municipal de 12 de outubro de 2012 foi aprovado transferir uma verba mensal de 47.214,45€ que correspondia a 186.189,80€ para o período de setembro a dezembro e de 283.286,71€ para o período de janeiro a Junho de 2013.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

8. *Uma vez que do Acordo celebrado em 5 de julho de 2012 não constava qualquer verba, os serviços da C.M.G. não ponderaram, à data da celebração, a hipótese de enviar este processo a visto prévio do Tribunal de Contas.*

9. *Em informação nº 9 DAG.DA/2013 de 17 de janeiro de 2013, subscrita pela Chefe de Divisão da C.M.G., referenciava-se o lapso dos Serviços na não remessa do Acordo de celebração com a Cooperativa Tempo Livre ao controlo prévio do Tribunal de Contas e, face aos valores entretanto aprovados ao abrigo desse Acordo, propunha-se a remessa do Acordo ao Tribunal de Contas.*

10. *Tal informação teve despacho de concordância da Diretora do Departamento em 17 de janeiro de 2013.*

11. *Em 18 de janeiro de 2013 o Presidente da C.M.G. despachou, na referida informação, no sentido do processo ser remetido ao Tribunal de Contas.*

III- O DIREITO

A) O ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei nº 98/97, de 26 de agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas (L.O.P.T.C.), previu, no seu artigo 58º, diversas espécies processuais para a efetivação de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito da sua jurisdição.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Nos termos do artigo 58º-nº 4 da L.O.P.T.C., a aplicação de multas a que se refere o artigo 66º tem lugar nos processos das 1ª e 2ª Secções a que os factos respeitem ou, sendo caso disso, em processo autónomo, como é o caso destes autos e onde foi proferida a douta sentença recorrida.

O ora Recorrente foi condenado ao abrigo do disposto no artº 66º da L.O.P.T.C. especificamente, na alínea e) *"inobservância dos prazos legais de remessa ao Tribunal dos processos relativos a atos ou contratos que produzam efeitos antes do visto"*.

A infração em causa exige que o comportamento do agente seja culposo, como, aliás, todas as que estão elencadas no artº 66º e ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória - vide artigos 65º-nº 4 e 5, 66º-nº 3 e 67º-nº 2 e 3 da L.O.P.T.C.

A culpa do agente pode bastar-se com a evidenciação da negligência – artº 66º-nº 3 da L.O.P.T.C. – ou seja, de grau mínimo de culpa.

Ainda nos termos do referido artº 66º-nº 3, a negligência do agente determina que o limite máximo da multa seja reduzido a metade e permite que possa ser relevada a responsabilidade pelas 1ª e 2ª Secções desde que se verifiquem os pressupostos aí estatuídos.

Vejamos, então, se a factualidade adquirida nos autos nos permite considerar verificada a materialidade da infração; subsequentemente, se for o caso, se o Recorrente é responsável pela infração e se agiu culposamente.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

B) DA ILICITUDE DOS FACTOS

Ficou provado nos autos que o Acordo de Colaboração celebrado em 05.07.2012 entre a C.M.G. e a Cooperativa "Tempo Livre Fiscal – Centro Comunitário de Desporto e Tempos Livres, CIPRL" produziu efeitos a partir de 10 de setembro de 2012.

(Factos nºs 1 e 2)

Ficou, ainda, provado que o Acordo de Colaboração só foi remetido a este Tribunal por despacho do Presidente da C.M.G. de 18 de janeiro de 2013.

(Facto nº 11)

- **Assim sendo, não subsistem dúvidas quanto ao incumprimento do disposto no artº 81º-nº 2 da L.O.P.T.C.**

Na verdade, e nos termos desta disposição "os atos e contratos que produzam efeitos antes do visto são remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 20 dias a contar, salvo disposição em contrário, da data do início da produção de efeitos".

O incumprimento deste preceito é da responsabilidade do ora Recorrente enquanto Presidente da Câmara Municipal de Guimarães nos termos do disposto no artigo 81º-nº 4 da L.O.P.T.C.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Assim sendo, o ora Recorrente incorreu na prática da infração prevista no artº 66º-nº 1-e) da L.O.P.T.C. pela inobservância dos prazos legais de remessa ao Tribunal dos processos relativos a atos ou contratos que produzam efeitos antes do visto.**

C) DA MEDIDA DA PENA

Na 1ª instância, o Recorrente foi condenado na multa de 5UC (510,00€), que corresponde ao limite mínimo previsto no artº 66º-nº 3 da L.O.P.T.C.

Vejamos do acerto desta decisão, que se estriba na consideração (correta) de que não há evidência que o Recorrente tenha agido dolosamente, antes, por mera negligência.

A factualidade provada permite concluir que, numa primeira fase, não eram conhecidos os valores da despesa que a Autarquia iria despende pelo que não se sabia se o Acordo era ou não suscetível de ser remetido a este Tribunal.

Numa segunda fase, conhecidos e aprovados os valores envolvidos, reconhece-se que o Recorrente deveria ter agido de forma mais diligente e cuidadosa e que lhe era exigível como responsável financeiro.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

No entanto, há que sublinhar que o Recorrente, logo que alertado pelos Serviços para a necessidade do Acordo ser enviado à fiscalização prévia de imediato despachou nesse sentido.

Entendemos, porém, que mesmo sendo a multa mínima legalmente estatuída, devem ser equacionados alguns factos dados como provados e que justificariam uma dispensa da pena.

Na verdade, embora a 3ª Secção não possa relevar as responsabilidades, que é competência exclusiva das 1ª e 2ª Secções deste Tribunal, esta Secção tem entendido, de forma pacífica e uniforme, que o instituto da dispensa da pena deve ser aplicado se o enquadramento fáctico e legal apurado se verificar.

Tal entendimento jurisprudencial veio a ser acolhido na última revisão da L.O.P.T.C. operada pela Lei nº 20/2015, de 9 de março.

Na verdade, e nos termos do disposto no artº 65º-nº 8 da L.O.P.T.C.:

"O Tribunal pode dispensar a aplicação de multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido aplicada"

A douda Sentença recorrida não considerou e qualificou como diminuta a culpa do Recorrente embora tenha entendido que se tratou de uma conduta negligente.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

No entanto, considera-se que, analisada toda a factualidade relevante e supra-descrita deveremos, neste contexto, relevar os seguintes factos:

- O Acordo de Colaboração não estabelecia quaisquer valores/pagamentos (facto nº 6), pelo que não se sabia se estaria ou não sujeito ao "Visto" deste Tribunal.
- Só em setembro/outubro se aprovaram os valores das transferências para a Cooperativa.

(Facto nº 7)

- Só em 17 de janeiro de 2013 se detetou em informações dos Serviços da C.M.G., a omissão do envio do contrato ao Tribunal de Contas.

(Factos nºs 9 e 10)

- Logo no dia imediato o recorrente despachou no sentido da remessa do Acordo a este Tribunal.

(Facto nº 11)

- Não houve nem tinha que haver lugar a qualquer reposição.

Do exposto, consideramos que se deverá aplicar o instituto da dispensa da pena, nos termos do disposto no artº 65º-nº 8 da L.O.P.T.C. e 74º do C. Penal face à diminuta culpa do agente, não se suscitar qualquer reparação de danos provocados pelo agente e não ocorrerem razões de prevenção (desde logo porque o Recorrente já não exerce a Presidência da Autarquia).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

IV- DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, os Juizes da 3ª Secção, em Plenário, acordam em:

- **Julgar parcialmente procedente o recurso, dispensando o Recorrente da pena nos termos do artº 65º-nº 8 da L.O.P.T.C.**
- **Emolumentos reduzidos a metade (artº 17º-nº 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio).**
- **Registe e notifique.**

Lisboa, 28 de janeiro de 2016

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes (Relator)

João Aveiro Pereira (com declaração de voto)

Helena Ferreira Lopes



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Recurso ordinário n.º 4 ROM/2015, processo autónomo de multa n.º 1/2015

DECLARAÇÃO DE VOTO

A responsabilidade sancionatória prevista no art.º 66.º da LOPTC depende de uma conduta culposa, conforme resulta da conjugação dos art.ºs 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 3, da mesma lei. Isto significa que só haverá infracção quando se provar que o agente actuou de forma dolosa ou negligente, à luz subsidiária dos títulos I e II da parte geral do Código Penal, particularmente dos art.ºs 13.º a 15.º.

No caso vertente, não vêm provados factos integradores da culpa, em qualquer das suas modalidades, designadamente que o demandado tenha procedido de forma consciente, livre e voluntária. Isto é, não está demonstrado que o ora recorrente, nas concretas circunstâncias em que agiu, o fez sem o necessário cuidado ou sem a diligência e a cautela que lhe eram exigíveis. E, faltando tais factos, não existe fundamento para imputar ao demandado a infracção negligente de que vem acusado.

Assim, em vez de ser declarado autor da infracção e dispensado de pena, o que não deixa de ter o valor de uma condenação, o demandado deve ser absolvido.

A condenação sem a prova do elemento subjectivo, mesmo sem aplicação de pena, viola o princípio da culpa tutelado pelo art.º 1.º da Constituição e pelos art.ºs 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 3, da LOPTC.

Por exposto, não posso acompanhar com o meu voto o projecto de acórdão apresentado pelo relator.

Lisboa, 28-01-2016

O Juiz Conselheiro

João Aveiro Pereira