



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Proc. n.º 34/2012 - PAM
2ª Secção

Confirmada pelo Acórdão n.º
13/2016 - 3ª S

SENTENÇA N.º 23/2015 - 2ª SECÇÃO

I. RELATÓRIO

1 – Nos presentes autos estão os membros do conselho de administração de «Gaia Litoral - Associação de Freguesias», composto por *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira, Fernando Jorge Dias Andrade, Joaquim de Oliveira Almeida, José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar, Alcino Sousa Lopes* [respetivamente presidente, vice-Presidente, tesoureiro, 1.º Vogal, 2.º Vogal] indiciados pela prática de factos que preenchem uma infração processual financeira prevista pela al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto¹ [doravante LOPTC], pela *falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal, e sua apresentação com deficiências relativa à gerência de 2007.*

1.1 – A conta de gerência de 2007 relativa a «Gaia Litoral - Associação de Freguesias», não deu entrada no Tribunal regularmente instruída dentro do período legalmente estabelecido.

1.2 – Após sucessivas notificações dirigidas àquele conselho de administração para junção da documentação obrigatórias em falta, advertindo da correspondente cominação legal por incumprimento, as omissões detetadas não foram cabalmente corrigidas mantendo-se em falta a *ata de apreciação da conta pelo órgão executivo.*

1.3 – Como consequência do incumprimento daquele dever legal, mesmo após notificação do Tribunal, foi determinada a instauração do competente processo autónomo de multa.

1.4 – No cumprimento do disposto no artigo 13.º da LOPTC, procedeu-se à citação nominal dos responsáveis para o contraditório com a observância dos formalismos legais.

1.5 – Foram apresentadas respostas por *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira, Fernando Jorge Dias Andrade, Joaquim de Oliveira Almeida, Alcino Sousa Lopes*, sendo que, *José*

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto; 35/2007, de 13 de agosto; 3-B/2010, de 28 de abril; 61/2011, de 07 de dezembro; e 2/2012, de 06 de janeiro, doravante designada como LOPTC, na redação anterior à entrada em vigor da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que altera e republica a Lei n.º 98/97.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar, veio requerer o pagamento da multa pelo valor mínimo legal.

1.6 – A associação encontra-se extinta conforme registo de extinção datado de 10.05.2013, não tendo sido junta a documentação em falta.

1.7 – No que concerne às respostas apresentadas pelos responsáveis, demandados, foram apresentados os argumentos que ora passam a transcrever-se:

Joaquim de Oliveira Almeida

«Em resposta à nota de citação relativa ao Proc. Nr. 34/2012-PAM 2ª secção, informo V. Exa., que a principal razão pela qual as contas não foram aprovadas de acordo com a lei, deve-se ao abandono (demissão) do Presidente do Conselho de Administração, Sr. Carlos Cidade em, 23/Março/2007 e a entrega de todos os documentos em 22/Fevereiro/2008, ao Sr. Presidente da Assembleia Geral Sr. Jorge Soares. Após a entrega dos documentos o Sr. Presidente da Assembleia Geral convocou uma Assembleia Geral para o dia 22/Novembro/2008. Em anexo junto cópia do edital enviado via fax em 20/Novembro/2008.»

Considerando, que a minha participação na gestão da Associação de Freguesias - Gaia Litoral estava sempre condicionada à ação do Presidente do Conselho de Administração e posteriormente do Presidente da Assembleia Geral, peço a V. Exa., que me seja concedido perdão da multa aplicada, dado que, e como membro do órgão de gestão, fui envolvido num processo conflituoso, para o qual não contribuí.»

Alcino Sousa Lopes

«Em resposta ao processo referido em epígrafe, informo V. Exa., que na qualidade de representante da autarquia de Gulpilhares, abandonei a Associação de Freguesia "Gaia Litoral" em virtude de em determinado momento (2006) se verificar que a Associação não estava a funcionar na base do interesse coletivo.»

Em anexo, junto cópia da ata de reunião do executivo de 30 de Novembro de 2006 - ponto nº 12. Também em anexo junto a convocatória da reunião do dia 28/04/2007, onde consta no ponto 2 - a apreciação do abandono da junta de Freguesia de Gulpilhares.»

Face ao exposto, peço a V. Exa., que me seja perdoada a multa, pois em antecipação, previ que os conflitos entre membros do órgãos de gestão, iriam conduzir a extinção da Associação.»



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira

«JOSE CARLOS CIDADE RODRIGUES DE OLIVEIRA, casado, residente na Rua da Praia, n.º 115 - 1º Esq., Madalena, Vila Nova de Gaia, citado para exercer o contraditório, quanto ao despacho proferido nos autos supra identificados, vem fazê-lo com os seguintes termos e fundamentos:

1. O Douto Despacho proferido refere-se a um, eventual, "Incumprimento do dever legal de remessa de documentos de prestação de contas solicitados no âmbito da conta de gerência de 2007 da "Gaia Litoral - Associação de Freguesias".
2. Imputando, o Douto Despacho, a responsabilidade por essa falta à minha pessoa.
3. No entanto, afigura-se-me que o Tribunal de Contas não está munido de toda a informação e documentação para me imputar tal falta/responsabilidade.
4. Baseando-se, aparentemente, em informação incorretamente transmitida e sem qualquer suporte documental.
5. Pelo que, importa demonstrar a verdade, perante V.ª Ex.ª, para que a responsabilidade e a multa que me foi imputada seja retirada e o referido despacho retificado.
6. Ora, a Associação "Gaia Litoral - Associação de Freguesias" (doravante Associação) foi constituída, por escritura pública, no dia 10 de janeiro de 2005, no 1º Cartório de Competência Especializada do Porto, com a respetiva publicação na III Série do Diário da República n.º 58, de 23 de março de 2005.
7. A Associação, tal como as demais, regia-se pela Lei aplicável e pelos seus Estatutos, que se anexam e aqui se dão por reproduzidos para os devidos e legais efeitos. (Anexo 1)
8. Esta Associação de Freguesias era constituída pelas freguesias de Arcozelo, Canidelo, Gulpilhares, Madalena, São Felix da Marinha e Valadares, sendo cada uma representada pelo seu presidente eleito. (v. Anexo 1)
9. E, foi nessa qualidade, e por causa dela, de Presidente da Freguesia da Madalena, que assumi a Presidência da Associação após decisão proveniente de entre os meus pares. (v. Anexo 1)
10. Sempre pautei a minha atuação, na direcção da Associação e noutros cargos que exerci, pelo maior zelo no cumprimento das normas legais, respeitando todas as entidades que a ela se dirigiam.
11. Durante a minha passagem pela presidência da Associação, sempre que alguma entidade ou organismo, nos solicitou documentação e/ou (eventuais) esclarecimentos, sobre qualquer matéria, foram sempre atempadamente prestados.



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

12. *Como se demonstrará, e provará adiante, o desleixo/descuido no envio de documentação ou de esclarecimentos ao Tribunal de Contas não ocorreu/decorreu comigo na Presidência da Associação.*
13. *Acontece que, a 23 de março de 2007, apresentei ao Conselho de Administração o meu pedido de demissão do cargo de Presidente desse mesmo órgão (Anexo 2).*
14. *Competia, então, ao Presidente da Mesa da Assembleia a Convocatória de uma Assembleia para a eleição de novos corpos sociais. (v. Anexo 1)*
15. *Em 23 de abril de 2007 o então Presidente da Assembléia Inter-freguesias, convocou as Freguesias representadas na Associação para uma Assembleia-geral. (Anexo 3)*
16. *Constando, no Ponto 3 da Ordem de Trabalhos da Convocatória: "Análise do pedido de demissão do cargo de Presidente do Conselho de Administração desta Associação, da Freguesia da Madalena" (Anexo 3).*
17. *A referida Assembleia inter freguesias da Associação realizou-se a 28 de abril de 2007.*
18. *Desconhecendo qual a decisão tomada.*
19. *Desde já sublinho que a partir da data em que apresentei a minha demissão não mais exerci qualquer função naquela Associação, muito menos o cargo de Presidente do Conselho de Administração.*
20. *Aliás, face à inercia e inépcia dos restantes membros do Conselho de Administração, bem como dos elementos da Assembleia da Associação, que nada faziam, fui forçado a tornar uma atitude demonstrativa e clarificadora da minha posição.*
21. *Assim, em 22 de fevereiro de 2008 entreguei toda a documentação relacionada com a Associação ao Presidente da Assembleia inter freguesias. (Anexo 4)*
22. *Que, conforme consta do Douto Despacho, foram posteriormente entregues ao então Presidente da Junta de Freguesia de Canidelo, Femando Jorge Dias Andrade (vice- presidente da Associação).*
23. *Logo, as informações, que constam do Douto Despacho, foram prestadas, ao Tribunal de Contas, de uma forma incompleta e deturpada, evidenciando que há uma intencionalidade de arrastar o meu bom-nome para este processo.*
24. *O que motiva tal intenção é que, confesso, não consigo compreender.*
25. *Também não consigo compreender a afirmação de que a minha demissão não foi aceite pelos restantes associados.*
26. *Tanto quanto sei a nossa sociedade rege-se por princípios democráticos e de não perpetuação das mesmas pessoas em cargos de poder/diretivos.*
27. *Não estamos perante uma ditadura de uma maioria ou de uma minoria.*



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

28. *Ora, como poderiam os restantes associados não aceitar a minha demissão?*
29. *Que capacidade teriam para me obrigar/forçar/impôr a continuar a exercer um cargo/funções que eu não pretendia!*
30. *Tanto mais que, poucos dias antes da minha demissão as mesmas pessoas/associados retiram-me confiança politica junto da Camara Municipal de Vila Nova de Gaia (Anexo 2).*
31. *Como se pode obrigar alguém a exercer um cargo e não ter confiança nessa mesma pessoa?*
32. *Não obstante, entendo que tal afirmação (não aceitação da minha demissão) deveria constar de uma Ata da Assembleia Inter- freguesias da Associação - ata que não existe (a não ser que tenha sido fabricada nos últimos dias)*
33. *Aliás, realço que, desde a data da minha demissão até à extinção da Associação, em 2012, não participei em mais nenhuma reunião, nem do Conselho de Administração, nem da Assembleia inter freguesias, como será facilmente comprovado pelas Atas de um e de outro órgão.*
34. *Pelo que, a bem da verdade, desde já se requer a V.^a Ex.^a que se digne officiar quem tem à sua guarda a documentação da Associação para juntar aos autos as atas quer do Conselho de Administração, quer da Assembleia inter freguesias.*
35. *Ora, face a tal factualidade, fica claro que o ano de 2007 decorreu, quase na totalidade, sem a minha presença na Associação e no seu órgão diretivo/administrativo.*
36. *Assim, se a Associação não teve um novo Presidente do Conselho de Administração, posteriormente à minha demissão, foi por uma total inércia, desleixo, incúria dos restantes elementos/associados com responsabilidade para proceder à respectiva eleição.*
37. *Também resulta claro que quem assumiu as funções de Presidente foi o vice-presidente da Associação e, à data, presidente da Junta de Freguesia de Canidelo.*
38. *Logo, face à minha demissão, e até existirem novas eleições de corpos diretivos competia àquele o exercicio diligente da direção/administração da Associação.*
39. *O que, aparentemente, não fez.*
40. *Parece-me claro que, face à minha demissão (por falta de confiança politica dos meus pares) e ao facto de me ter afastado por completo da Associação impediam-me de colaborar com o Tribunal de Contas, em particular, por falta de acesso à documentação exigida (note-se que só agora fui notificado desta situação).*
41. *Relembro que, sendo o mandato do Conselho de Administração da "Associação de Freguesias - Gaia Litoral", coincidente com a duração do mandato autárquico, e pelo facto do Presidente da Assembleia Inter freguesias, não ter sido diligente no sentido de efetuar, de uma forma célere, nova eleição para o*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

cargo de Presidente do Conselho de administração da "Associação de Freguesias - Gaia Litoral", a 22 de fevereiro de 2008, procedi à entrega de toda a documentação referente à Associação. (Anexo 4)

42. *Ou seja, em tempo, de serem efectuadas todas as diligências para aprovação e apresentação das contas relativas ao ano de 2007 no Tribunal Contas.*
43. *Estranhamente, a 20 de novembro de 2008, recebi na Junta de Freguesia da Madalena, da qual era presidente, uma Convocatória da Assembleia Inter freguesias da "Associação de Freguesias - Gaia Litoral", da qual consta no Ponto 2 da Ordem de Trabalhos "Contabilidade e aprovação de contas", (Anexo 5)*
44. *Realço, novamente, que como se constata, pelo exposto e pela prova aqui anexa, não tive qualquer responsabilidade na falta de envio atempado, a esse prestigiado órgão e cumprindo a legislação, das Contas de Gerência referentes ao ano de 2007 (toda a documentação foi entregue ao Presidente da Assembleia inter freguesias - a quem competia convocar uma assembleia para a eleição de um novo conselho de administração - em 22 de fevereiro de 2008).*
45. *Aproveito para informar V.^a Ex.^a que apenas tomei conhecimento das várias e "sucessivas citações e notificações ao abrigo do processo de verificação de contas nº 7221/2007", ao receber a citação para o exercício do contraditório.*

Em suma,

46. *Atento o acima exposto e à prova documental que se anexa, entendo não ter qualquer responsabilidade no "incumprimento do dever de prestação de contas de forma regular, legal e tempestiva", referentes ao ano de 2007 da Associação de Freguesias - Gaia Litoral".*
47. *Porquanto, apresentei a minha demissão a 23 de março de 2007, afastando-me, de imediato, de toda e qualquer participação na atividade da Associação, recaindo sobre o Presidente da Assembleia da Associação a obrigação de convocar (a Assembleia inter freguesias) para um novo ato eletivo.*
48. *Bem como as responsabilidades do cargo de presidente passaram para aquele que veio a assumir a minha posição, neste caso o vice-presidente.*

Nestes termos,

Requer-se a v.^a Ex.^a que se digne absolver-me da multa aplicada bem como da imputação de responsabilidade pela falta de envio atempado das contas de 2007, em virtude do meu afastamento daquela Associação logo em Março de 2007.

Mais se requer, a V.^a Ex.^a, que, caso subsistam dúvidas quanto ao meu afastamento da Associação, se digne



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

ordenar a junção aos autos de todas as atas do Conselho de Administração e da Assembleia inter freguesias, comprovando- se por este modo que não participei, por qualquer forma, em nenhuma atividade da Associação, bem como não existe qualquer ata que refira que os restantes membros não aceitaram a minha demissão».

Fernando Jorge Dias Andrade

«Fernando Jorge Dias Andrade, com o número de identificação civil 1918181 e com o n.º de identificação fiscal (NIF) 134752155, residente na Rua do Nora n.º 302, Canidelo, Vila Nova de Gaia, ex-Presidente da Junta de Freguesia de Canidelo e ex-Presidente da Associação de Freguesias - Gaia Litoral, tendo sido citado no processo supra, vem muito respeitosamente exercer do direito de contraditório, expondo a V. Excelência o seguinte:

1.º

Integrou o Conselho de Administração da Gaia Litoral - Associação de Freguesias de acordo com a Lei 175/99 e os Estatutos, sempre em representação da Freguesia de Canidelo;

2.º

O Conselho de Administração reuniu regularmente até fevereiro de 2007, na sua sede, sita nas instalações da Junta de Freguesia da Madalena, cujo Presidente era, simultaneamente, o primeiro responsável pela Gaia Litoral;

3.º

O seu perdido de demissão (anexo 1), quanto a nós, sem qualquer fundamento, implicou a convocatória e uma sessão da Assembleia Interfreguesias pelo seu Presidente de, cujos pontos (n.º3) constou a Análise do pedido de demissão do cargo de Presidente do Conselho de Administração desta Associação, da Freguesia da Madalena (anexo 2);

4.º

Reunida a Assembleia, a mesma não foi conclusiva (ata n.º 2), pelo que, não houve a substituição pretendida pelo Presidente demissionário (anexo 3);

5.º

Este impasse motivou que o Presidente demissionário fizesse a entrega de toda a documentação ao snr. Presidente da Assembleia, através de nova missiva, datada de 22 de fevereiro de 2008 (anexo 4) na qual lamenta o impasse na sua substituição;

6.º

Para ultrapassar o impasse e deliberar sobre o futuro da Associação, o snr. Presidente da Assembleia convocou uma reunião para 22 de novembro de 2008, na qual foram aprovadas as contas de 2007 (anexo 5), tendo sido lavrada a ata n.º 3, cujo paradeiro se desconhece;



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

7.º

Todos os presentes estavam conscientes do atraso na aprovação e apresentação das contas a esse TC, cujo incumprimento dos objetivos que geraram a constituição da Gaia Litoral era uma realidade inquestionável;

8.º

Em outubro de 2008 e, quando a atitude mais racional seria a extinção da Gaia Litoral, fomos confrontados com o Processo n.º 631/08.OTBEPS do 1.º Juízo do Tribunal Judicial de Esposende, da autoria de um hipotético fornecedor, que motivou um recuo na referida atitude;

9.º

Concluído o processo em julho de 2011, com a sentença final a favor da Gaia Litoral, desde logo o signatário, tendo em conta as alterações provocadas pelas eleições autárquicas de 2009, provocou a organização de todo o processo de extinção da Gaia Litoral (anexos 6 e 7);

10.º

A extinção veio a acontecer em maio de 2013 (anexo 8), satisfazendo o propósito do signatário que em setembro desse ano deixaria de poder concorrer a novo mandato autárquico;

Pelo exposto infere-se que:

1.º

O signatário teve sempre plena consciência das responsabilidades por um qualquer tratamento leviano na apresentação das contas e gestão da Associação;

2.º

Não tendo sido nunca eleito para substituir o Presidente do CA demissionário não descurou o respeito pela causa pública, assumindo na fase de vazio administrativo, pós eleições autárquicas de 2009, a liderança para a resolução de um processo judicial (anexos 9 e 10) que, favorável à Associação conduziu e permitiu a sua extinção;

3.º

Assumiu a expensas próprias todas as despesas com as deslocações ao Tribunal de Esposende, acompanhando o mandatário judicial, não as fazendo refletir na sua Autarquia e, ou Associação;

Deste modo:

o signatário vem solicitar a V. Excelência o arquivamento do referido processo de coima, tendo em conta que, para além dos factos expostos, elucidativos do seu empenho na defesa do erário público, os 12 anos de gestão autárquica exemplares, como Presidente de Junta de Freguesia atestam o cumprimento de todas as diretrizes legais e regulamentares.

Creia V. Excelência que o assumir de um processo difícil de ultrapassar, prejudicado pelas vacaturas existentes, foram os princípios que, sempre nortearam o signatário que o levaram a liderar todo o processo.

Pede deferimento».



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1.8. Por despacho de 18.09.2015, após receção das respostas, perante a necessidade de clarificar alguns aspetos relativos ao pedido de demissão apresentado pelo então presidente do conselho de administração, foi determinada a notificação de *Jorge Manuel da Silva Soares* e do demandado *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira* para se pronunciarem.

1.9 Em 12.10.2015, *Jorge Manuel da Silva Soares*, ex-presidente da assembleia de interfreguesias de «Gaia- Litoral Associação de freguesias», foi citado por órgão de policia criminal para esclarecer (sobre os pontos I a III da certidão de notificação) tendo informado o seguinte:

Jorge Manuel da Silva Soares

«Como antigo Presidente da Assembleia da Associação Interfreguesias de GAIA LITORAL, ex Presidente da Junta de Freguesia de Valadares até 2009, venho responder ao que é do meu conhecimento sobre factos relativos ao Ex Presidente da Freguesia de Madalena -Presidente do Conselho de administração - JOSE CARLOS CIDADE RODRIGUES.

Os elementos que anexo foram conseguidos junto de ex-Presidentes que se mantiveram em exercício até à extinção, já que, ao deixar o meu exercício de Presidente em 2009 entreguei toda a documentação em meu poder ao então Presidente da Junta que me sucedeu.

Contudo, julgo ter elementos que respondem ao solicitado, juntando mesmo alguns documentos comprovativos.

RESPOSTA AO PONTO IV

De facto o visado pediu a demissão em 23 de Março de 2007 (Ver carta - doc 1) dirigida ao Conselho de Administração/mas tal pedido não foi aceite .Contudo em 22 de Fevereiro de -2008 dirigiu então o pedido ao Presidente da Assembleia (Ver carta Doc n° 2)dizendo que tinha feito o pedido ao Conselho de Administração em 28/4/2007 (?).

Acresce que, existindo um Processo em Esposende, que veio a terminar a nosso favor, foi em 11 de Outubro de. 2008 feita uma ata avulsa para serem dados plenos poderes a um advogado,, sendo essa ata assinada pelos Srs JOSE CARLOS CIDADE RODRIGUES DE OLIVEIRA e FERNANDO JORGE DIAS DE ANDRADE, nas qualidades de Presidentes da Junta de Madalena e Canelo, segundo diz a ata (Ver doc. N.º 3 e 4). A respeito do ponto IV nada mais tenho conhecimento.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

RESPOSTA AO PONTO V

Em 22 de Fevereiro de 2008 ,conforme doc 2, descrito acima, o Sr Carlos Cidade entregou-me toda a documentação ,incluindo carimbo, livro de cheques e de recibos até ao n.º 9).Fiquei de posse dessa documentação à minha guarda, como Presidente da Assembleia , até que durante o ano de 2009 ,ao cessar as minhas funções de Presidente da Junta, tudo foi entregue ao meu sucessor.,que também já não se encontra em funções.

RESPOSTA AO PONTO VI

Realmente em 22 de Novembro de 2008 foi convocada uma Assembleia, conforme anexo (n.º 5) de que não possuo a ata respectiva, supondo que resultante de uma assembleia solicitada para 14 de Novembro de 2011 (Já estava eu fora de funções) , todos os elementos respectivos a 2007 foram remetidos a esse tribunal de Contas conforme acta anexa (doc 6 e 7).

Foi tudo o que consegui apurar em resposta à notificação referida, acrescentando dizer que com a entrada de novos autarcas, fora deste processo, muita documentação se deve ter extraviado».

1.10. Em 26.10.2015, José Carlos Cidade Rodrigues foi notificado do teor do despacho judicial de 18.09.2015, para se pronunciar acerca dos factos constantes da ata avulsa de 11.10.2008 e da procuração forense de 16.10.2008, tendo por base a informação prestada por Jorge Manuel da Silva Soares, ex-presidente da assembleia de interfreguesias daquela associação, tendo o mesmo se pronunciado nos seguintes termos:

José Carlos Cidade Rodrigues

« 1. Como referi no meu anterior requerimento existe uma vontade, que não compreendo, de arrastar o meu nome para os presentes autos.

2. Situação que, salvo melhor entendimento, deverá resultar de ter tido uma "cor politica" diferente dos demais elementos (Presidentes de Junta de Freguesia) que faziam parta da "Gaia Litoral- Associação de Freguesias".

3. Pelo que, reitero, na integra, o alegado no meu requerimento de Setembro de 2014.

4. Tanto mais que a minha posição é totalmente corroborada pela exposição e documentação apresentada pelo Sr. Jorge Manuel da Silva Soares.

No entanto, cumpre esclarecer,



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

5. Os documentos juntos (ata avulsa e procuração) sobre os quais se pretende a minha pronuncia não correspondem totalmente à verdade.

6. De facto, a assinatura ali aposta é minha.

7. Mas, ao contrário do que consta na "Acta Avulsa" **não participei** na referida "reunião" da "Gaia Litoral" e, a bem da verdade, desconheço se os restantes signatários o fizeram, uma vez que a mesma não decorreu nas instalações da Junta de Freguesia da Madalena (sendo eu Presidente da J. F. da Madalena e tendo a reunião decorrido a um sábado teria, forçosamente, de ter conhecimento).

8. Aliás, a este propósito veja-se que, na exposição no Sr. Jorge Manuel da Silva Soares (anexa à notificação), no segundo paragrafo da "Resposta ao Ponto IV", refere ter sido " .. feita uma ata avulsa para serem dados plenos poderes a um advogado, sendo essa ata assinada pelos Srs José Carfos Cidade Rodrigues de Oliveira e Fernando Jorge Dias de Andrade, nas qualidades de Presidentes da Junta de Madalena e Canidelo, segundo diz a ata ... " (sublinhado meu).

9. Ora, sendo o Sr. Jorge Soares, à data, o Presidente da Assembleia inter-freguesias da "Gaia Litoral", o possuidor de toda a documentação daquela entidade e constando a sua assinatura da "Ata Avulsa" não afirma, em momento algum, ter participado numa reunião, nem que elaborou a ata avulsa ou que forneceu documentação para a mesma, nem nada saber para além do que consta (teor) da ata avulsa!

10. O que demonstra que, também ele, não participou de nenhuma "reunião", embora saiba que foi feita uma ata.

11. Também não refere que assinei aqueles documentos (ata e procuração) na qualidade de Presidente da "Gaia Litoral", mas na qualidade de Presidente da Junta de Freguesia da Madalena.

12. Acontece que, ambos os documentos, previamente assinados pelos restantes membros da "Gaia Litoral", foram-me apresentados, em mão e em data que não recordo, pelo Sr. Fernando Andrade.

13. Tal expediente surgiu, segundo me informou o Sr. Fernando Andrade (no momento em que solicitou a assinatura dos documentos) porque havia a necessidade e urgência de "passar" uma procuração a um advogado que a "Gaia Litoral" tinha contratado (o que eu desconhecia) e de, rapidamente, ratificar a contestação que havia sido apresentada (por esse advogado), pois existia um prazo curto a decorrer.

14. Por tal motivo não havia tempo para convocar uma assembleia nos termos estatutários e a "acta avulsa" teria de ser subscrita, impreterivelmente, por todos os elementos (em representação da Junta de Freguesia de cada um) que faziam parte da Associação, sob pena de não surtir efeito.

15. E, conseqüentemente, ser a associação "Gaia Litoral" condenada, sem mais, no pagamento da elevada quantia que lhe estava a ser judicialmente exigida.

16. Situação que, posteriormente, se repercutiria nas finanças da Junta de Freguesia da Madalena, da qual



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

(eu) era, ainda, Presidente (bem como nas restantes Juntas/membros da associação).

17. Pelo que, de boa-fé e para evitar essa condenação imediata da "Gaia Litoral", acedi em assinar tais documentos, apenas como membro/sócio/associado daquela associação e não como seu presidente (função da qual me havia demitido - cfr. exposição do Sr. Jorge Soares e demais documentação já junta).

18. O referido processo judicial prendia-se com o facto de se apurar se a "Gaia Litoral" era, ou não, responsável pelo pagamento de uma(s) fatura(s), de valor elevado, apresentadas por uma empresa de aluguer/venda de geradores.

19. Senão me engano, este processo, que decorreu no Tribunal de Esposende, veio a ser decidido a favor da "Gaia Litoral".

20. De qualquer modo, a "Acta Avulsa" só demonstra que não me encontrava no exercício de funções de presidente da "Gaia Litoral", daí a necessidade de ser subscrita por todos os membro s/ sócios/associados.

21. Pois, caso estivesse no exercício do cargo de presidente da "Gaia Litoral" teria legitimidade e poderes para, sem necessidade de realizar uma assembleia-geral (extrordinária ou não), constituir mandatário e sem necessidade de delegação de poderes por parte dos membros da associação "Gaia Litoral".

22. Sendo que, foram atribuídos poderes ao aqui Signatário e ao Sr. Femando Andrade, como poderiam ter sido a qualquer outro dos membros/sócio/associado da "Gaia Litoral".

23. Mas, atente-se, ainda na dita "Acta Avulsa" e note-se que a mesma não foi feita no competente livro de actas da "Gaia Litoral" em poder do Presidente da Assembleia - que na sua exposição não explica tal situação (sendo-me referido, pelo Sr. Femando Andrade, que isso se devia à urgência de apresentar tal documentação no Tribunal de Esposende).

24. Curiosamente, há um sinal (X), quer na "Acta Avulsa", quer na procuração, indicativo do local onde alguns dos signatários deve colocar a sua assinatura.

25. Confesso que, à data, não dei importância a tal "ordem", até porque os documentos já vinham assinados e só existia aquele local para a minha assinatura, que curiosamente ocorre sempre após a minha assinatura (mesmo na procuração, onde só constam duas assinaturas).

26. Embora o devesse ter feito pois percebo que alguém, de caso pensado, pretendia "arrastar-me" para o que viesse a acontecer com a "Gaia Litoral".

27. Na "Procuração", como se constata não assinei como Presidente da "Gaia Litoral", mas" ... em representação e como Presidente da Junta de Freguesia da Madalena, ..." (sublinhado meu).

28. Aliás, o mesmo sucede com o Sr. Femando Andrade que, apesar de se encontrar em funções, não assina na qualidade de Vice Presidente da "Gaia Litoral" (cfr. Doe, 6 junto com a exposição do Sr. Jorge Soares) mas "



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

... em representação e como Presidente da Junta de Freguesia de Canidelo, ... " (sublinhado meu).

29. Parece-me claro que ao assinar aqueles documentos não atuei como presidente da "Gaia Litoral", nem como membro do executivo daquela associação.

30. Apenas me foram delegados poderes, que poderiam recair sobre qualquer outro membro/associado/sócio da "Gaia Litoral" para, de imediato, os "entregar" a um advogado.

31. A bem da verdade e como confirmam os documentos já juntos e os juntos pelo Sr. Jorge Soares (cfr. Doe 1 e 2) a minha demissão foi apenas de presidente da associação e não de sócio- fundador, uma vez que esta qualidade estava atribuída à Junta de Freguesia da Madalena que era por mim representada.

32. Tendo-me afastado de qualquer actividade da "Gaia Litoral".

33. Em suma: apesar de ter assinado os documentos de fls. 174 e 175, no circunstancialismo supra descrito, não o fiz na qualidade de presidente da associação "Gaia Litoral", mas na qualidade de membro/sócio/associado derivada do facto de ser Presidente da Junta de Freguesia da Madalena.

34. Também o fiz, porque estava de boa-fé, para solucionar um problema imediato e nunca pensei que existisse uma "conspiração" contra mim.

Face ao exposto,

Reitera-se tudo quanto foi alegado e peticionado no meu anterior requerimento de Setembro de 2014, tanto mais que a minha assinatura aposta numa "Acta Avulsa" e numa "Procuração" não o foram na qualidade de Presidente da "Gaia Litoral - Associação de Freguesias", mas na qualidade de membro/sócio/associado daquela entidade».

II. Questões Prévias

1– O Tribunal é competente, conforme o disposto nos artigos 202.º e 214.º da CRP e nos artigos 1.º n.º 1, 58.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e) da LOPTC.

2 – O processo está isento de nulidades que o invalidem, não existem outras nulidades, exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa, e que cumpra conhecer.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

III. FUNDAMENTAÇÃO

1. – Os Factos

Instruído o processo com os necessários elementos probatórios e citados os responsáveis para o contraditório, resultam os seguintes:

1.1 – Factos Provados

1 – Os documentos de prestação de contas da «Gaia Litoral – Associação de Freguesias», referentes à gerência do ano de 2007, não deram entrada no Tribunal até ao dia 30.04.2008, mas tão só em 22.06.2009, conforme atesta o Departamento de Verificação Interna de Contas [doravante DVIC] através da comunicação Interna n.º 124/2014 – DVIC.2, de 16.05.2014 (cfr. fls. 55 a 57).

2 – Em sede de registo e validação das contas de gerência, para além da *prestação intempestiva da conta* verificou-se, igualmente, que estava omissa a remessa de documentação legalmente estabelecida como obrigatória, designadamente: a «*ata de aprovação da conta pelo órgão executivo*» e a «*relação nominal dos responsáveis*» [cfr. Processo de Verificação de Contas n.º 7221/2007 e Informação n.º 4/12 – DVIC.2 de 29.03.2012] (cfr. fls. 2 a 4, 12 e verso).

3 – Em 24.10.2011, procedeu-se à notificação do representante daquela associação de freguesias – o então presidente da junta de freguesia de Canidelo – através do ofício n.º 15900, via correio registado com AR, para o fazer em conformidade com as situações omissivas assinaladas pelo Tribunal, em 20 dias úteis, sob advertência da aplicação da cominação prevista na al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (cfr. fls. 12 e verso,13).

4 – Em 04.04.2012, sem que as omissões houvessem sido corrigidas, foi proferido despacho determinando a citação nominal do presidente em exercício daquela associação de freguesias para que se pronunciasse para efeitos do art.º 13.º da LOPTC, no prazo de 10 dias úteis, relativamente às



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

detetadas omissões e à falta de resposta aos ofícios do Tribunal, sob cominação legal prevista nos artigos 66.º e 67.º da LOPTC², sujeita a pena de multa (cfr. fls. 2 a 4).

5 – O mencionado despacho foi cumprido através do ofício n.º 7891 de 27.04.2012, procedendo à citação nominal do responsável, *Fernando Jorge Dias Andrade*, para que se pronunciasse relativamente à falta de resposta ao ofício n.º 15900 de 24.10.2011, em 10 dias úteis, contados da assinatura do AR, com a expressa advertência de que a falta de resposta consubstanciava infração sujeita a pena de multa, a fixar entre os limites máximo e mínimo de 5 UC e 40 UC, atento o disposto nos artigos 66.º e 67.º da LOPTC (cfr. 16 e 17).

6 – Por despacho de 19.10.2012, perante a ausência de resposta do citado responsável, foi determinada a instauração dos presentes autos de processo autónomo de multa [PAM n.º 34/2012], com vista a averiguar as indiciadas infrações, atento o disposto no art.º 66.º da LOPTC (cfr. fls. 19 a 22).

7 – Em 29.10.2012, através do ofício n.º 16720, via correio registado com AR, foi dirigida notificação ao presidente da associação para que viesse informar acerca da concreta composição do órgão executivo, com indicação dos nomes e moradas do presidente, vice-presidente e vogais do conselho de administração da associação, do presidente da assembleia de interfreguesias, dos presidentes das juntas de freguesias associadas e dos presidentes das assembleias das freguesias associadas (cfr. fls. 23 a 25).

8 – Em 12.12.2012, *Fernando Jorge Dias Andrade*, presidente da junta de Canidelo, veio em representação da associação, alegando inatividade da associação desde 31 dezembro de 2008, juntar a ata n.º 5 de 07.09.2012, donde resulta a apresentação, discussão e aprovação por unanimidade das contas referentes aos anos de 2009, 2010, 2011 e do processo de extinção da associação a realizar em sede de assembleia geral a agendar (cfr. fls. 28 a 31).

9 – Em 10.04.2013 veio o aludido responsável de novo responder ao Tribunal, juntando a ata n.º 1, de 12.03.2005, de instalação da assembleia de interfreguesias e de eleição dos membros, dela constando a constituição e composição do conselho de administração que segundo aquele estiveram em funções nas gerências de 2007, 2008 e 2009 (cfr. fls. 33 a 35):

² Sempre que nos referirmos a estes artigos da LOPTC, será sempre por referência à redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 9 de março.



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

- **Presidente:** presidente da junta de freguesia da Madalena, *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira*;
- **Vice- Presidente:** presidente da junta de freguesia de Canidelo, *Fernando Jorge Dias Andrade*;
- **Tesoureiro:** presidente da junta de freguesia de S. Félix da Marinha, *Joaquim de Oliveira Almeida*;
- **1.º Vogal:** presidente da junta de freguesia do Arcozelo, *José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar*;
- **2.º Vogal:** presidente da junta de freguesia de Gulpilhares, *Alcino Sousa Lopes*.

10 – Juntou igualmente a ata n.º 6, de 01.02.2013, com a deliberação de extinção daquela associação, informando que se mantinham as mesmas freguesias associadas apesar das eleições de 2009, e que não tendo sido aceite pelas demais autarquias associadas o pedido de demissão apresentado, em abril de 2007, pelo presidente do conselho de administração, representante da freguesia da Madalena, não foi indigitado novo presidente (cfr. fls. 33 e 36 a 37).

11 – Em 03.09.2013, veio o autarca comunicar a extinção da associação remetendo o comprovativo do Registo Nacional de Pessoas Coletivas (cfr. fls. 41 e 42).

12 – Em 16.09.2013, o Departamento de Verificação Interna da Conta (doravante DVIC), através da *Comunicação Interna* n.º 230/2013 DVIC.2, veio esclarecer que relativamente à gerência de 2007 mantinha-se a omissão de entrega da «*ata de aprovação da conta pelo órgão executivo*»³ e da «*relação nominal dos responsáveis*» (cfr. fls. 39).

13 – Em 07.10.2013, por correio eletrónico, remetido pelo DVIC.2, obteve-se a informação que no que concernia à gerência de 2007, apenas estava omissa a «*ata de aprovação da conta pelo órgão executivo*» (cfr. fls. 44).

14 – Por ofício recebido no Tribunal em 21.10.2013, o representante da ora extinta associação, *Fernando Jorge Dias Andrade*, veio informar que não se logrou encontrar o livro de atas nem a ata em falta relativa à gerência de 2007, apesar dos alegados esforços desenvolvidos designadamente junto do presidente da assembleia interfreguesias, a qual seria a ata n.º 3, mais acrescentou que no entretanto toda a documentação fora entregue ao cuidado da junta de freguesia do Canidelo pelo então presidente da junta de freguesia de Valadares, *Dr. Artur Gandra* (cfr. fls. 49).

³ Leia-se da «*ata de reunião de apreciação das contas pelo órgão executivo*».



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

15 – Em 20.11.2013, através da Comunicação Interna n.º 316/2013 – DVIC.2, veio o Departamento de Verificação Interna de Contas reiterar que «*no que ao ano de 2007 se refere, mantém-se em falta a ata de aprovação da respetiva conta pelo órgão executivo* (cfr. fls. 51).

16 – Em 16.05.2014, via Comunicação Interna n.º 142/2014 – DVIC.2, veio aquele Departamento esclarecer que a conta de gerência de 2007, deu entrada na Direção-Geral em 22.06.2009 e que apenas se encontrava em falta a «*ata de reunião do órgão executivo que procedeu à aprovação da conta de gerência de 2007*» (cfr. fls. 55).

17 – Em 11.06.2014 foi proferido despacho judicial indiciando pessoal e diretamente os membros daquele conselho de administração identificados nos autos em funções na gerência de 2007, pela prática da infração processual financeira p. e p. pela alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (na redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 9 de março), punível com pena de multa compreendida entre o limite mínimo legal de 5 UC e o limite máximo legal de 40 UC, e ordenando a sua citação nominal por órgão de polícia criminal para exercício do contraditório (cfr. fls. 68 a 71).

18 – As citações pessoais dos membros do conselho de administração foram concretizadas pelo órgão de polícia criminal competente [doravante OPC], conforme certidões de citação juntas aos autos: José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira [em 25.08.2014], Fernando Jorge Dias Andrade [em 29.08.2014], Joaquim de Oliveira Almeida [em 19.08.2014], José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar [em 20.08.2014], Alcino Sousa Lopes [em 21.08.2014] (cfr. fls. 110 a 120).

19 – Os responsáveis pela prestação de contas sabiam ser seu dever proceder à entrega da conta de gerência de 2007 devidamente instruída de acordo com as instruções do Tribunal, no prazo legal estabelecido, assim, como nos prazos que viessem a ser fixados pelo Juiz titular do processo, não o tendo feito mesmo após instauração de processo autónomo de multa e prolação de despacho judicial indiciando-os pela prática de infração processual financeira.

20 – Agiram os responsáveis de forma livre e consciente, sabendo ser a sua conduta omissiva proibida por lei.

21 – Os responsáveis após a citação por OPC vieram apresentar as suas respostas acompanhadas dos documentos probatórios que entenderam pertinentes, com exceção de José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar que veio solicitar o pagamento voluntário da multa (cfr. fls. 120 a 181).

22 – Dos documentos e alegações apresentadas pelos demandados resulta demonstrado que a associação «Gaia Litoral – Associação de Freguesias», foi constituída no dia 10 de janeiro de 2005 por escritura pública e alvo de publicação no DR. N.º 58, III Série, de 23 de março de 2005, com



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

vista à prossecução dos interesses socioculturais, económicos e turísticos das freguesias de Arcozelo, Canidelo, Gulpilhares, Madalena, São Félix da Marinha e Valadares (cfr. fls.27 e 141).

23 – O conselho de administração da associação [cfr. ata n.º 1 de 12.03. 2005] era constituído pelos presidentes das juntas de freguesia associadas: *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira* (freguesia da Madalena), *Fernando Jorge Dias Andrade* (freguesia do Canidelo), *Joaquim de Oliveira Almeida* (freguesia de S. Félix da Marina), *José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar* (freguesia do Arcozelo), *Alcino Sousa Lopes* (freguesia de Gulpilhares) (cfr. fls. 34 a 35).

24 – O conselho de administração da «Gaia Litoral – Associação de Freguesias» iniciou o exercício de 2007 com a seguinte composição: *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira*, *Fernando Jorge Dias Andrade*, *Joaquim de Oliveira Almeida*, *José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar*, *Alcino Sousa Lopes* [respetivamente presidente do conselho de administração, vice-presidente do conselho de administração, tesoureiro, 1.º Vogal, 2.º Vogal] (cfr. fls. 33 a 35).

25 – Em 23 de março de 2007 *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira*, na qualidade de presidente daquele órgão executivo, apresentou o pedido de demissão daquele cargo junto do conselho de administração invocando a perda de confiança dos restantes membros, não obstante, pretendendo manter a qualidade de associado (cfr. fls.150 a 152, 153).

26 – Em 28 de abril de 2007, após convocatória, reúne-se em sessão a assembleia de interfreguesias ficando consignado em ata [ata n.º 2], entre outros assuntos, a apreciação do pedido de demissão do presidente do conselho de administração da associação por alegada perda de confiança e a expressa discordância dos demais membros, sendo contudo relegado para momento ulterior (9 de maio) a resolução sobre aquele ato de demissão e sobre o inexplicado e constante absentismo do presidente da junta de freguesia de Gulpilhares, *Alcino Sousa Lopes* (cfr. fls. 128, 153 e 165 a 166).

27 – As assinaturas da ata n.º 2, de 28.04.3007, confirmam que na referida sessão estiveram presentes os responsáveis: *Jorge Manuel da Silva Soares* (presidente da assembleia de interfreguesias), *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira* (presidente demissionário do conselho de administração) e *Fernando Jorge Dias Andrade* (vice-presidente daquele mesmo conselho) (ibidem).

28 – Em 22 de fevereiro de 2008 *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira*, na qualidade de presidente «demissionário», em missiva dirigida ao presidente da assembleia de interfreguesias, *Jorge Manuel da Silva Soares*, alegando a falta de resolução célere do problema gerado pelo seu pedido de demissão veio informar que esperou o encerramento do ano económico de 2007 para naquela data proceder à entrega de «*toda a documentação referente à nossa associação de*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

freguesias» àquele representante do órgão deliberativo, receção que é confirmada por aquele (cfr. fls. 194 a 205), todavia recusando demitir-se de «*sócio fundador da associação*» (cfr. fls. 167,197).

29 – Conforme teor da ata n.º 20/2006, de 30 de novembro, em reunião do executivo da junta de freguesia de Gulpilhares, autarquia associada da qual era presidente *Alcino Sousa Lopes*, «*deliberou excluir-se da associação a partir do dia 31 de dezembro, por reconhecer que os princípios da Associação foram alterados*» (cfr. fls. 126 a127).

30 – Foi junta aos autos cópia da convocatória dos representantes das freguesias associadas da iniciativa do mencionado presidente da assembleia de interfreguesias, *Jorge Manuel da Silva Soares* para o dia 22.11.2008 com a seguinte ordem de trabalhos «*1- Ação apresentada contra a associação, 2- Contabilidade e aprovação de contas; Situação atual e futura da Associação e respetivos órgãos Diretivos*» (cfr. fls.168 e 169), aliás o próprio presidente do órgão atesta a sua convocatória (cfr. fls. 137 e 155).

31 – Foi junta cópia da convocatória para 14.11.2011, para uma «reunião com caráter de emergência» na sede da junta de freguesia do Canidelo, da iniciativa de *Fernando Andrade*, vice-presidente da associação, e presidente da junta de freguesia do Canidelo, com a seguinte ordem de trabalhos: «*1- Tribunal de Contas: contas de 2007 (documentos em falta), 2009 e 2010 (...) 3- Análise da possível dissolução da associação de acordo com o enquadramento legal*» e a seguinte chamada de atenção «*Dada a gravidade da situação, com inerentes responsabilidades para as associadas sugeria que as mesmas se fizessem representar por outros eleitos dos diversos executivos (...)*» (cfr. fls. 170);

32 – Foi junta cópia da convocatória para uma assembleia geral extraordinária pelo vice-presidente do conselho de administração, *Fernando Andrade*, para dia 07.09.2012, designadamente para discussão e aprovação das contas de gerência de dia 2009, 2010 2011 e para deliberar sobre a extinção da associação (cfr. fls. 171).

33 – Resulta provado que todos os demandados estavam cónscios da «*gravidade da situação*», do atraso na aprovação e apresentação das contas ao Tribunal no que concerne às gerências de 2007, 2009 e 2010, conforme teor da ata n.º 4, de 14.11.2011 (cfr. fls. 204 a 205).

34 – Dá-se como provado, de acordo com o teor literal da “ata avulsa” de 11.10.2008, que «*os cinco representantes das freguesias que compõe o conselho de administração da Gaia Litoral*», estiveram presentes, «*na sua totalidade*» para «*delegar poderes nos senhores em José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira e Fernando Jorge Dias Andrade, na qualidade de Presidentes das Juntas da Freguesia*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

de Madalena e Canidelo respetivamente para, conforme os estatutos, outorgarem na qualidade de legais representantes da Gaia Litoral – Associação de freguesias», para fins de constituírem mandatário para fins judiciais de representação forense da associação, constando a assinatura dos cinco membros do conselho de administração (cfr. fls. 175).

35 – Dá-se como provado que, em 16.10.2008, *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira e Fernando Jorge Dias Andrade* outorgaram procuração forense «na qualidade de legais representantes da Gaia Litoral – Associação de Freguesias», com a finalidade de constituir seu procurador o mandatário judicial ali mencionado para fins de representação forense no processo judicial n.º 631/08.OTBEPS, do 1.ª Juízo do Tribunal da Comarca de Esposende (cfr. fls. 174).

36 – Dá-se por provada a extinção da «Gaia Litoral – Associação de Freguesias», cfr. deliberação de 01.02.2013, da assembleia interfreguesias reunida em sessão extraordinária [ata n.º 6] (cfr. fls. 36 a 37), comprovada pelo registo de extinção da associação do Registo Nacional de Pessoas Coletivas datado de 10.05.2013 (cfr. fls. 172 e 173).

37 – Na sequência das notificações n.º 19263, de 25.11.2015 e 20244, de 21.12.2015, por correio registado, o responsável, *José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar*, veio, em 28.12.2015 por correio eletrónico, juntar o comprovativo do pagamento voluntário da multa por incumprimento do dever legal de prestação de contas de forma tempestiva e completa, pelo valor mínimo legal, efetivado em 11.12.2015 (cfr. fls. 221 a 226).

1.1.1 – Factos não provados

1 – Não damos como provado que os responsáveis tenham agido com a intenção deliberada de não remeterem a documentação de prestação de contas ao Tribunal.

2 – Não damos com provado que a associação não tenha exercido qualquer atividade ou movimento contabilístico, designadamente desde 31 de dezembro de 2008.

3 – Não damos como provado que tenha sido realizada a *reunião de apreciação da conta de gerência* de 2007 pelo órgão executivo da associação e a existência da ata respetiva, documento de prestação de contas de remessa obrigatória ao Tribunal de Contas, que ainda se encontra em falta, ou que a mesma se tenha extraviado.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

4 – Não damos como provado que o demandado *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira*, presidente do conselho de administração da associação, não tenha desempenhado mais qualquer função, não tenha estado presente em mais nenhuma reunião ou não tenha assumido qualquer outra responsabilidade naquele órgão executivo, desde apresentação do seu pedido de demissão daquele cargo junto do órgão executivo e da assembleia interfreguesias.

5 – Não damos como provado que aludida associação tenha diligenciado com vista à eleição de novo presidente na sequência do pedido de demissão apresentado pelo demandado *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira*.

6 – Não damos como provado que *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira*, não tenha estado presente na reunião de 11.10.2008, onde de acordo com o teor literal da ata avulsa se reuniram todos os cinco representantes das freguesias que compunham o conselho de administração.

7 – Não damos como provado que o demandado *Alcino Sousa Lopes*, 2.^a vogal do conselho de administração não tenha desempenhado mais qualquer função, nem tenha estado presente em mais nenhuma reunião ou não tenha assumido qualquer outra responsabilidade no conselho de administração da associação, desde 31 de dezembro de 2006, ou tenha formalizado nos termos legais e estatutários junto da associação a pretensão de deixar de fazer parte dos corpos sociais da mesma.

1.2 – Motivação da decisão de facto

A factualidade provada resulta do conteúdo dos documentos juntos aos autos, nomeadamente:

– A Informação n.º 04/2012 – DVIC.2, de 29.03.2012, do *Departamento de Verificação Interna de Contas*, dando conta da omissão de remessa da conta de gerência de 2007, relativa à «Gaia Litoral Associação de Freguesias» (cfr. fls. 2 a 4).

– O ofício n.º 15900, de 24.10.2011, via correio registado com AR, de notificação do representante daquela associação de freguesias, para que se pronunciasse em 20 dias úteis, relativamente à omissão de remessa daquela conta de gerência, sob cominação de instauração de processo autónomo de multa e correspondente aplicação de sanção (cfr. fls. 12 e verso, 13).

– O mapa de situações por esclarecer/regularizar relativo à conta de gerência de 2007, processo de verificação interna de contas n.º 7221/2007 (cfr. fls. 12 verso).



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

- O despacho de 04.04.2012, ordenando a citação nominal do presidente daquela associação de freguesias, para que se pronunciasse relativamente à omissão de remessa daquela conta de gerência, sob cominação de instauração de processo de multa (cfr. fls. 2 a 4).
- O ofício n.º 7891 de 27.04.2012, citando nominalmente como responsável, *Fernando Jorge Dias Andrade*, para que se pronunciasse relativamente à falta de resposta ao ofício n.º 15900 de 24.10.2011, em 10 dias úteis, com a expressa advertência de a omissão de resposta consubstanciava infração sujeita a pena de multa, a fixar entre os 5 UC e os 40 UC, atento o disposto nos artigos 66.º e 67.º da LOPTC (cfr. 16 e 17).
- O despacho de 19.10.2012, que determina a instauração dos presentes autos de processo autónomo de multa [PAM n.º 34/2012], com vista a averiguar as indiciadas infrações (cfr. fls. 19 a 22).
- O ofício n.º 16720, 29.10.2012, via correio registado com AR, dirigido ao presidente da associação para que indicasse os nomes e moradas do presidente, vice-presidente e vogais do conselho de administração da associação, do presidente da assembleia de interfreguesias, dos presidente das juntas de freguesias associadas, e dos presidentes das assembleias das freguesias associadas (cfr. fls. 23 a 25).
- O Ofício s/n, de 12.12.2012, subscrito pelo responsável *Fernando Jorge Dias Andrade*, presidente da junta de Canidelo, em representação da associação, em que alega inatividade da associação desde 31 dezembro de 2008, juntando em anexo a ata n.º 5 de 07.09.2012, dela constando designadamente a apresentação, discussão e aprovação das contas referentes aos anos de 2009, 2010, 2011 e a deliberação sobre o processo de extinção da associação (cfr. fls. 28 a 31).
- A resposta, em 10.04.2013 de *Fernando Jorge Dias Andrade*, juntando a ata n.º 1 de 12.03.2005, de instalação da assembleia de interfreguesias e de eleição dos membros, dela constando a constituição e composição do conselho de administração (cfr. fls. 33 a 35).
- A ata n.º 6, de 01.02.2013, com a deliberação de extinção daquela associação (cfr. fls. 33,36 a 37).
- A resposta daquele responsável, em 03.09.2013, a comunicar a extinção da associação remetendo o comprovativo do Registo Nacional de Pessoas Coletivas (cfr. fls. 41 e 42).
- A informação, em 16.09.2013, do DVIC, através da *Comunicação Interna* n.º 230/2013 DVIC.2, veio esclarecer que, relativamente à gerência de 2007, mantinha-se a omissão da «*ata de aprovação da conta pelo órgão executivo*»⁴ e a «*relação nominal dos responsáveis*» (cfr. fls. 39).

⁴ Leia-se da «*ata de reunião de apreciação das contas pelo órgão executivo*».



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A informação do DVIC.2, em 07.10.2013, por correio eletrónico, com a informação de que na gerência de 2007, apenas estava omissa a «*ata de aprovação da conta pelo órgão executivo*» (cfr. fls. 44).
- O ofício, recebido no Tribunal em 21.10.2013, do representante da ora extinta associação, Fernando *Jorge Dias Andrade* informando, que não se logrou encontrar o livro de atas e a ata em falta relativa à gerência de 2007 (cfr. fls. 49).
- A Comunicação Interna n.º 316/2013 – DVIC.2, de 20.11.2013 através da qual o Departamento de Verificação Interna de Contas veio reiterar que «*no que ao ano de 2007 se refere, mantém-se em falta a ata de aprovação da respetiva conta pelo órgão executivo*» (cfr. fls. 51).
- A Comunicação Interna n.º 142/2014 – DVIC.2, de 16.05.2014, através da qual aquele Departamento esclarece que a conta de gerência de 2007, deu entrada na Direção-Geral em 22.06.2009 e que atualmente, apenas se encontra em falta a «*ata de reunião do órgão executivo que procedeu à aprovação da conta de gerência de 2007*» (cfr. fls. 55).
- O despacho judicial, de 11.06.2014, indiciando pessoal e diretamente os membros daquele conselho de administração em funções na gerência de 2007, pela prática da infração processual financeira p. e p. pela alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (na redação, anterior à lei n.º 20/2015, de 9 de março, punível com pena de multa compreendida entre limite mínimo legal de 5 UC e máximo de 40 UC e ordenando a sua citação nominal por órgão de polícia criminal para exercício do contraditório (cfr. fls. 68 a 71).
- As citações pessoais dos membros do conselho de administração concretizadas pelos órgãos de polícia criminal competentes, conforme certidões de citação juntas aos autos (cfr. fls. 110 a 120).
- As respostas dos responsáveis após a citação por OPC, acompanhadas de documentos, com a exceção de *José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar*, que nada veio dizer aos autos embora regularmente citado para o efeito (cfr. fls. 120 a 181).
- O ato constitutivo da associação publicado do DR. n.º 58, III série de 23 de marços de 2005 e respetivos estatutos (cfr. fls. 27 e 140 a 149).
- A ata n.º 1 de 12.03.2005 de instalação da assembleia de interfreguesias e de constituição do conselho de administração da «*Gaia Litoral associação de freguesias – Gaia Litoral*» (fls. 34 e 35).
- A missiva de 23.03.2007. em que *José Carlos Cidades Rodrigues de Oliveira* pede a demissão de presidente do conselho de administração junto do proprio órgão (cfr. fls. 150 a 152 e 153).



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

- A ata n.º 2, de 28 de abril de 2007, da assembleia interfreguesias em que entre outros aspetos é apreciado, ainda que de forma inconclusiva, o pedido de demissão do presidente da associação e o absentismo do 2.º Vogal, presidente da junta de freguesia de Gulpilhares (cfr. fls. 128, 153 e 156 a 166).
- A missiva de 22.02.2008, através da qual *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira*, na qualidade de presidente «demissionário» se dirige ao presidente da assembleia de interfreguesias, *Jorge Manuel da Silva Soares*, procedendo à entrega da documentação na sua posse, mas pretendendo manter a posição de associado (cfr. fls. 167).
- A ata avulsa, de 11.10.2008, em que estiveram presentes os representantes das freguesias que compõe o conselho de administração, assinadas pelos cinco membros do conselho de administração (cfr. fls. 175).
- A procuração forense, datada de 16.10.2008, onde *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira* e *Fernando Jorge Dias Andrade*, outorgaram forense «na qualidade de legais representantes da *Gaia Litoral – Associação de Freguesias*» (cfr. fls. 174).
- A convocatória para o dia 22.11.2008 dos representantes das freguesias associadas por iniciativa do presidente da assembleia geral de interfreguesias, *Jorge Manuel da Silva Soares* (cfr. fls. 137 e 155).
- A convocatória de 14.11.2011 para «reunião com carácter de emergência» na sede da junta de freguesia do Canidelo, por iniciativa de *Fernando Andrade*, vice-presidente da associação, e presidente da junta de freguesia do Canidelo, tendo por base a prestação de contas nas gerências 2007, 2009, 2010 bem como a possível dissolução da associação (cfr. fls. 170).
- A convocatória para a assembleia geral extraordinária da associação do dia 07.09.2012, da iniciativa do vice- presidente do conselho de administração, *Fernando Andrade*, para entre outros aspetos, apresentação, discussão e aprovação das contas de gerência de dia 2009, 2010 2011, e para deliberar sobre a extinção da associação (cfr. fls. 171).
- A ata n.º 5 de 07.09.2012, da assembleia de interfreguesias da «*Gaia Litoral Associação de Freguesias*», em que estão presentes a totalidade dos representantes das freguesias associadas, em particular, o presidente da junta de freguesia de Canidelo, *Fernando Andrade*, e o presidente da Junta de freguesia de Gulpilhares, *Alcino Lopes*, membros do conselho de administração (cfr. fls. 29 a 31).
- A ata n.º 6 de 01.02.2013, em que assembleia interfreguesias reunida em sessão extraordinária, delibera a extinção da «*Gaia Litoral – Associação de Freguesias*» (cfr. fls. 36)



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- O comprovativo do registo de extinção da associação do Registo Nacional de Pessoas Coletivas, datado de 10.05.2013 (cfr. fls. 172 e 173).
- O requerimento de 01.09.2014 de *José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar*, 1.º vogal do conselho de administração da associação, o qual requereu o pagamento da multa pelo valor mínimo legal (cfr. fls. 111).
- A ata n.º 4 de 14.11.2011, da reunião da assembleia geral interfreguesias, onde o vice-presidente, do conselho de administração, faz referência à gravidade da situação da associação face à omissão de prestação de contas junto do Tribunal de Contas, nas gerências de 2007, 2009 e 2010.
- As notificações n.º 19263, de 25.11.2015 e 20244, de 21.12.2015, por correio registado, dirigidas ao responsável, *José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar*, para que procedesse ao requerido pagamento da multa pelo valor mínimo legal (cfr. fls. 221 a 224).
- O comprovativo do pagamento da multa pelo responsável, *José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar*, remetido por correio eletrónico em 28.12.2015 (cfr. fls. 225 e 226).

2. Enquadramento jurídico

1 – Os factos geradores de responsabilidade financeira sancionatória encontram-se tipificados no artigo 65.º da LOPTC, elencando o artigo 66.º as denominadas «*Outras Infracções*», são condutas que devido à sua censurabilidade o legislador entendeu cominar com uma sanção pecuniária [multa], constituindo infrações processuais financeiras puníveis pelo Tribunal, nomeadamente nas seguintes situações [na redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 09.03] :

- Falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal (artigo 66.º, n.º 1 al. a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto);
- Falta injustificada da sua remessa tempestiva ao Tribunal (artigo 66.º, n.º 1 al. a), da mesma Lei);
- Apresentação das contas ao Tribunal com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação (artigo 66.º, n.º 1 al. a), da mesma Lei);
- Falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter (artigo 66.º, n.º 1 al. b), da mesma Lei);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para prestação de declarações (artigo 66.º, n.º 1 al. c), da mesma Lei);
- Falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal (artigo 66.º, n.º 1 al. d), da mesma Lei).

2 – Encontram-se os responsáveis indiciados da prática de infração processual financeira *pela falta injustificada de remessa tempestiva e sem deficiências de contas ao Tribunal*, conforme a al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC [na redação anterior à Lei n.º 20/2015]. É em face da citada disposição legal e da matéria fáctica apurada que importa subsumir juridicamente a sua conduta.

3 – Não é tão só um problema de prestação de contas e informações ao Tribunal. Com efeito, tal como se pode ler no artigo 15º da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 26 de agosto de 1789, «*A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração*». Trata-se, na verdade, de um *princípio de direito constitucional positivo* em vigor em França, mas que se integra na matriz constitucional europeia afirmada e rececionada no Tratado da União Europeia na parte relativa ao *princípio da transparência e prestação de contas* por parte de todos os que estando investidos no exercício de funções públicas, administrem dinheiros e ativos públicos, que lhes são postos à sua disposição, para a satisfação de necessidades coletivas, por forma legal e regular, em obediência aos *princípios da vontade geral, da soberania popular, da juridicidade dos comportamentos dos agentes públicos e da boa gestão dos recursos públicos*.

4 – O sancionamento das condutas elencadas no artigo 66.º da LOPTC faz impender os responsáveis das instituições sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas no cumprimento dos deveres funcionais de colaboração, permitindo assim o exercício do controlo da legalidade e regularidade financeira da Administração e do dispêndio dos dinheiros públicos.

5 – Destarte, o mecanismo sancionatório elencado no artigo 66.º da LOPTC reveste-se de crucial importância uma vez que, constitui o instrumento legal à disposição do Tribunal para que este possa reagir por si aos bloqueios e obstáculos que possam ser criados à sua ação, pelas condutas ilícitas e culposas dos responsáveis obrigados à prestação de contas ao Tribunal.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

6 – Na esteira da douta jurisprudência deste Tribunal vertida no **acórdão n.º 11/2014, da 3.ª Secção**⁵, na previsão/estatuição da norma, al. a) do n.º 1 do art.º 66.º n.º 1 da LOPTC [na redação anterior a 09.03.2015] são censurados três factos ilícitos típicos: (i) a falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal; (ii) a prestação de contas não tempestivamente remetida ao tribunal, i.e. no prazo previsto no n.º 4 do art.º 52.º da LOPTC; (iii) a prestação de contas que se apresente com deficiências que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação, que na prática se reconduzem a uma única infração: violação do dever de prestar contas regular, legal e tempestivo.

7 – Ora, traduzindo-se *o dever de prestação de contas num dos deveres mais relevantes de todos a cargo dos responsáveis da respetiva gerência* [cf. art.º 52.º n.º 1 da LOPTC], que deve ser *regular, tempestiva e legalmente* prestado de acordo com as Instruções deste Tribunal, isso justifica a asserção segundo a qual: a alínea a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC [na anterior redação] vem abranger a tipicidade das condutas omissivas/comissivas exclusivamente direcionadas à prestação de contas, atenta a especificidade da sua estatuição.

8 – *Desta forma, entende-se que os restantes factos típicos elencados nas alíneas seguintes da referida disposição [vide alíneas b), c), d) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC] dizem respeito a condutas, igualmente, censuráveis, mas não individualizadas relativamente à prestação de contas, designadamente, os previstos na al. c) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC «...não prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados», pelo que se estará numa situação de concurso aparente entre tipos da alínea a) e c), mais precisamente, numa relação de especialidade, devendo aplicar-se o tipo especializado. A não ser assim, estar-se-ia a punir duas vezes a mesma conduta o que afrontaria o princípio *ne bis in idem*.*

9 – Esta obrigatoriedade de prestação de contas constitui um dever jurídico que opera *ope legis* [cfr. al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC⁶], independentemente de interpelação, ou seja, a infração verifica-se a partir do momento em que o responsável, injustificadamente, não cumpre nos prazos legalmente estabelecidos [cfr. 52.º n.º 4 da LOPTC], o inequívoco dever legal de remessa das contas ao Tribunal, seja na forma omissiva ou comissiva uma vez que naquela disposição sanciona-se não só a *«falta [injustificada] de remessa, e a falta de remessa tempestiva»*, mas também, *«a prestação de contas com deficiências que impossibilitem gravemente a sua verificação»*.

⁵ Consultável em www.tcontas.pt.

⁶ Redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 09 de março.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

10 – Por outro lado, constitui um imperativo legal que deve ser, obrigatoriamente, concretizado pelos responsáveis ao abrigo de específicas Instruções e Resoluções do Tribunal de Contas «*órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe*» [cfr. n.º 1 do art.º 214.º da Constituição]. *In casu*, conforme a resolução n.º 49 /2007, 2.ª Secção, publicada no Diário da República, 2.ª série — N.º 251 — 31 de dezembro de 2007 – e nos termos das Instruções n.º 1/2001, 2.ª Secção, aprovadas pela Resolução 4/2001, 2.ª Secção, de 12 de julho.

11 – No que respeita à responsabilidade da associação de freguesias no capítulo da prestação de contas: à data dos factos *sub judicio* regia a Lei n.º 175/99, de 21 de setembro, diploma que dispunha acerca do «*regime jurídico das associações de freguesias de direito público*»⁷, dando execução, no capítulo da lei ordinária, ao comando constitucional consagrado no art.º 247.º da Constituição segundo o qual «*as freguesias podem constituir nos termos da lei, associações para a administração de interesses comuns*».

12 – As associações de freguesias como *entidades públicas* estão sujeitas à legislação aplicável às entidades públicas, designadamente, à *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e ao regime de jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas*⁸, veja-se nesse sentido o art.º 51.º n.º 1 al. m) da LOPTC ao preceituar que estão sujeitas à elaboração e prestação de contas «*[a]s autarquias locais, suas associações e federações e seus serviços autónomos, áreas metropolitanas e assembleias distritais*».

13 – No mesmo sentido estatui a aludida Lei n.º 175/99, de 21 de setembro, no seu artigo 24.º n.º 1, que «*as contas da associação estão sujeitas a apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas, nos termos da respectiva lei de organização e processo, aplicáveis às freguesias*».

14 – No que concerne à elaboração e remessa da prestação de contas ao Tribunal é da expressa responsabilidade do conselho de administração, dispondo o art.º 11.º n.º 1 alínea c) da Lei n.º 175/99 que «*competete ao conselho de administração elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas e o relatório de atividades e submete-lo à apreciação da assembleia interfreguesias*», bem

⁷ De acordo com alguma doutrina, a propósito desta matéria, aquela lei deve considerar-se revogada [tacitamente] pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a qual estabelece «o regime jurídico das autarquias locais (...) e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico» [vide alínea d) do n.º 1 do art.º 1.º], porque, ainda que não conste expressamente da norma revogatória [art.º 3.º], a referida Lei n.º 75/2013, nos artigos 108.º a 110.º regula as *associações de freguesias* em termos distintos [in ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2013 pp. 335 a 336.

⁸ Vide conforme refere a alínea f) do artigo 110.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

como o artigo 24.º n.º 2, do mesmo diploma, que «*as contas devem ser enviadas pelo conselho de administração ao Tribunal de Contas, dentro dos prazos estabelecidos para as freguesias*».

15 – Assim, e sendo que, à data limite para a prestação de contas relativas à gerência de 2007, o dia 30 de abril de 2008 [cfr. n.º 4 do art.º 52.º da LOPTC], os aludidos responsáveis exerciam funções como membros do conselho de administração da «Gaia Litoral - Associação de Freguesias», logo impedia sobre aqueles o dever de enviar ao Tribunal os documentos de prestação de contas, pelo que, nos termos artigos 67.º n.º 3, 61.º n.º 1 e 62.º n.º 2 da LOPTC e da al. c) do n.º 1 do art.º 11.º e n.º 2 do art.º 24.º da Lei n.º 175/99 de 21 de setembro, não o tendo feito de forma legal, regular e tempestiva é-lhes imputada responsabilidade pessoal e direta pela prática da aludida infração processual financeira.

16 – A referida infração é sancionada com a aplicação de uma multa compreendida entre o limite mínimo de 5 UC e o limite máximo de 40 UC (cfr. n.º 2 do art.º 66.º da LOPTC).

17 – Atenta a matéria de facto dada como provada, a conta de gerência de 2007 da «Gaia Litoral - Associação de Freguesias», não deu entrada no Tribunal de forma legal, regular e no prazo legal (até 30.04.2008), mas tão só em 22.06.2009, com atraso de 1 ano, 1 mês e 22 dias, e deficientemente instruída (factos provados n.º 1 e 16).

18 – Como consequência, em sede de registo e validação de contas [processo n.º 7221/2007] foi, em 24.10.2011, o representante daquele conselho de administração e presidente da junta de freguesia do Canidelo (freguesia associada), notificado para em 20 dias úteis viesse prestar esclarecimentos e remeter a documentação de prestação de conta de gerência em falta, sob expressa advertência de que a sua falta constituía infração prevista na al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (factos provados n.º 1 a 3).

19 – Perante a ausência de resposta correção das omissões identificadas, foi determinada a realização da citação nominal daquele responsável, *Fernando Jorge Dias Andrade*, por ofício datado de 27.04.2012, para que se pronunciasse em 10 dias úteis sobre a referida omissão, sendo advertido da cominação legal prevista nos artigos 66.º e 67.º da LOPTC em caso de incumprimento (factos provados n.º 4 e 5).

20 – Perante nova ausência de resposta foi determinada a instauração de processo autónomo de multa com vista a averiguar as indiciadas infrações, atento o disposto no art.º 66.º da LOPTC, e notificado o



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

presidente da associação para que procedesse, designadamente, à identificação completa dos membros responsáveis do conselho de administração; do presidente da assembleia interfreguesias; dos presidentes das juntas de freguesias e das assembleias de freguesias associadas (factos provados n.º 6 e 7).

21 – Em 12.12.2012, *Fernando Jorge Dias Andrade*, presidente da junta de Canidelo, veio em representação da associação, invocar a inatividade da associação desde 31 dezembro de 2008 e informar do início do processo de extinção, juntando a ata n.º 5 de 07.09.2012, dela constando a aprovação por unanimidade das contas referentes aos anos de 2009, 2010, 2011 e do processo com vista à de extinção da associação. (facto provado n.º 8).

22 – Em 10.04.2013 veio aquele responsável, *Fernando Jorge Dias Andrade*, responder ao Tribunal, juntando a ata n.º 1 de 12.03.2005, ata de instalação da Assembleia de Interfreguesias e de eleição dos membros, dela constando a constituição e composição do conselho de administração: *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira* (freguesia da Madalena); *Fernando Jorge Dias Andrade* (freguesia do Canidelo); *Joaquim de Oliveira Almeida* (freguesia de S. Félix da Marinha); *José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar* (freguesia do Arcozelo); *Alcino Sousa Lopes* (freguesia de Gulpilhares) [respetivamente presidente, vice-Presidente, tesoureiro, 1.º Vogal, 2.º Vogal] (facto provado n.º 9).

23 – Juntou igualmente a deliberação de extinção da associação e posteriormente o comprovativo registo de extinção da associação (factos provados n.ºs 8, 10 e 11).

24- De acordo com a Comunicação Interna n.º 230/2013 – DVIC.2, de 16.09.2013, e posteriormente por correio eletrónico de 07.10.2013, ambos do DVIC, obteve-se a informação que dos elementos em falta (*relação nominal dos responsáveis e ata de apreciação/aprovação da conta pelo órgão executivo*) apenas estava em falta a *ata de apreciação da conta pelo órgão executivo*, no que se referia à gerência de 2007 (factos provados n.ºs 12 e 13).

25 – Em 21.10.2013, *Fernando Jorge Dias Andrade*, presidente da junta de freguesia do Canidelo e vice-presidente do conselho de administração da associação, veio informar não lograr encontrar o livro de atas e a ata em falta relativa à gerência de 2007, apesar dos alegados esforços desenvolvidos designadamente junto do presidente de interfreguesias; todavia, não tendo ficado demonstrada a existência ou extravio da ata em falta (facto não provado n.º 3).

26 – Posteriormente voltou a ser reiterada pelo DVIC em 20.11.2013 através da Comunicação Interna n.º 316/2013 – DVIC.2 (facto provado n.º 15), em 16.05.2014, através da Comunicação Interna n.º



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

124/2014 – DVIC.2, a ausência da ata de apreciação da conta pelo órgão executivo (facto provado n.º 16).

27 – Em 11.06.2014, perante o reiterado incumprimento, foi proferido despacho judicial indiciando pessoal e diretamente os membros daquele conselho de administração em funções na gerência de 2007, pela prática da infração processual financeira p. e p. pela alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (na redação anterior à lei n.º 20/2015), punível com pena de multa compreendida entre o limite mínimo legal de 5 UC e máximo de 40 UC ordenando a sua citação nominal por órgão de polícia criminal para exercício do contraditório (facto provado n.º 17).

28 – As citações pessoais dos membros do conselho de administração foram concretizadas pelo órgão de polícia criminal competente [doravante OPC], conforme certidões de citação juntas aos autos: *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira* [em 25.08.2014], *Fernando Jorge Dias Andrade* (em 29.08.2014), *Joaquim de Oliveira Almeida* [em 19.08.2014], *José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar* [em 20.08.2014], *Alcino Sousa Lopes* [em 21.08.2014] (facto provado n.º 18).

29 – Os responsáveis, regularmente citados, vieram apresentar a sua defesa acompanhadas dos documentos que entenderam pertinentes, com a exceção do 1.º vogal do conselho de administração, *José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar*, o qual veio solicitar o pagamento voluntário da multa pelo valor mínimo legal (facto provado n.º 21), tendo efetuado o seu pagamento em 11.12.2015, e junto o comprovativo em 28.12.2015 (facto provado n.º 37).

30 – Sendo ainda posteriormente notificados o presidente do conselho de administração da extinta associação, *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira*, e o presidente da assembleia interfreguesias, *Jorge Manuel da Silva Soares*, para virem esclarecer alguns dos factos alegados.

No que respeita ao contraditório apresentado pelos demandados após regular citação urge dizer o seguinte:

31 – Não colhe o argumento apresentado por *Joaquim de Oliveira Almeida*, na qualidade de ex-tesoureiro do conselho de administração que aponta como principal causa justificativa para a não prestação da conta de gerência de 2007, a alegada demissão do presidente do conselho de administração, desde logo porque tal não constitui causa de exclusão da responsabilidade perante o Tribunal, nem impede o regular funcionamento do órgão.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

32– Na verdade resulta da Lei n.º 175/99, de 21 de setembro, art.º 10.º n.º 1 que o conselho de administração é composto por três a cinco membros eleitos pela assembleia interfreguesias [pelo que mesmo perante a invocada demissão do presidente do órgão ainda restariam 4 membros naquele conselho de administração], ademais preceitua o art.º 4.º daquele diploma legal que no caso de vacatura do cargo por parte de qualquer membro do conselho de administração, deve o novo membro ser eleito na primeira reunião de assembleia de interfreguesias que se realizasse após a verificação da vaga, para completar o mandato do anterior titular.

33 – A mesma exigência resulta do art.º 11.º n.º 5 do estatuto da associação «*em caso de vacatura do cargo de membro do Conselho, a Assembleia Interfreguesias na primeira reunião que realizar, elegerá outro representante da mesma freguesia que completará o mandato anterior*», porém nada foi efetuado pelos responsáveis com vista à substituição do presidente do órgão executivo da associação (factos provados n.ºs 25 a 36).

34 – O mesmo se poderá dizer no que concerne a **Alcino Sousa Lopes**, ex- 2.º vogal do conselho de administração e ex-presidente da freguesia de Gulpilhares ao pretender ver excluída a imputada responsabilidade em função do seu alegado abandono da associação de freguesias por entender em determinado momento a associação não estava a funcionar «*na base do interesse coletivo*», anexando para tal a ata n.º 20/2006 de 30.11.2006, onde o executivo da freguesia de Gulpilhares deliberou excluir-se da associação a partir do dia 31 de dezembro por entender que os princípios que norteavam a Associação haviam sido alterados (facto provado n.º 29).

35 – Na verdade por essa via não será possível excluir a sua responsabilidade porque: (i) por um lado, se o responsável pretendia demitir-se (renunciar) do cargo que ocupava na associação como tesoureiro do conselho de administração, deveria tê-lo concretizado de forma expressa junto dos órgão da associação, designadamente junto do conselho de administração expondo as suas razões, (ii) por outro lado, se visava abandonar a associação de freguesias, na qualidade de freguesia associada, deveria tê-lo realizado nos termos estatutários, conforme estipulado no art.º 22.º do estatuto da associação «*saída de associados*», o que implicaria um pré-aviso, com a antecedência mínima de um ano, instruído com proposta da junta de freguesia, e aprovado pela assembleia de freguesia, sendo que o abandono só produziria efeitos decorridos 365 dias da data em que ocorreu o termo do prazo constante do pré-aviso; porém não se verificou nenhuma destas situações.

36 – Ora o cotejo da ata n.º 2, de 28.04.2007, permite-nos concluir de forma diversa: na verdade um dos pontos que constava da “ordem de trabalhos” [do 2.º ponto], e que mereceu referência expressa



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

no decurso da reunião em sede assembleia geral da associação dizia respeito ao “problema” da falta constante do presidente da junta de Gulpilhares, como membro do conselho de administração que alegadamente, mesmo após contacto verbal não deu qualquer explicação para as suas faltas, não tendo sido feita qualquer referência naquela ata a um pedido formal de abandono ou demissão por este responsável dirigido aos órgãos da associação (facto provado n.º 26).

37 – Em rigor, o único pedido de demissão formalizado que é demonstrado documentalmente nos autos respeita ao pedido de demissão apresentado pelo presidente da aludida associação *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira*, pedido que foi recusado pelos restantes membros (factos provados n.ºs 25 a 28).

38– A esta factualidade acresce que a alegação do responsável, *Alcino Sousa Lopes*, presidente da junta de freguesia de Gulpilhares, de que teria abandonado a associação e por isso não seria responsável, é contrariada pela sua presença nas reuniões dos órgãos sociais, como associado fundador, membro do conselho de administração e representante da freguesia de Gulpilhares, com os demais entes autárquicos associados, e que surge documentada nos autos em 11.10.2008 [cfr. teor de ata avulsa]; em 7 de setembro de 2012, [cfr. teor da ata n.º 5], em 01.02.2013 [cfr. teor de ata n.º 6].

39 – Não é por isso de estranhar que vice-presidente da associação, o venha a indicar como um dos membros responsáveis do conselho de administração, o que reforça a ideia de que este nunca chegou a abandonar a associação, tendo inclusive estado presente e deliberado com vista à sua extinção [factos provados. n.ºs 9, 10, 34, 36]. pelo não colhe a argumentação deste responsável (facto não provado n.º 7), sendo por isso responsável pela omissão de prestação de contas em apreço.

40 – No que concerne a *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira*, ex- presidente do conselho de administração da associação, este demandado pretende ver excluída a sua responsabilidade alegando o facto de no dia 23 de março de 2007 ter apresentado ao conselho de administração um pedido de demissão do cargo de presidente daquele órgão, pelo que na sua perspetiva competiria ao presidente da mesa a convocatória uma assembleia para eleição nos termos estatutários de novos corpos sociais.

41 – Invoca ainda desconhecer qual a decisão tomada pela associação, porque desde o aludido pedido de demissão não exerceu qualquer função mais na associação [factos não provados n.º 4 e 5], tendo em 22 de fevereiro de 2008, tendo, face à inércia dos restantes membros na sua substituição, procedido à entrega de toda a documentação relacionada com associação ao presidente da assembleia



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

interfreguesia, posteriormente entregues ao presidente da junta de Canidelo, *Fernando Jorge Dias Andrade*, vice-presidente da associação (facto provado n.º 28).

42 – Do cotejo dos documentos juntos aos autos é atestável que a assembleia interfreguesias se realizou-se em **28 abril de 2007**, com a presença deste responsável na sequência do pedido de demissão por si apresentado em 23 de março de 2007, mas tal não foi aceite pelos restantes membros do conselho de administração da associação presentes, tendo ficado consignado, como 3.º ponto da ordem de trabalhos, a discordância dos restantes membros presentes relativamente ao pedido de demissão do presidente da associação por alegada perda de confiança, tendo sido proposto pelo presidente da assembleia geral o adiamento da discussão daquele assunto para uma reunião a ocorrer em 9 de maio de 2007 (factos provados n.ºs 25 a 27).

43 – Ora, do probatório junto aos autos não resulta que a tal reunião, aprazada para 9 de maio de 2007, se tenha realizado ou se tenham efetuado diligências posteriores com vista à eleição de novo presidente da associação (facto não provado 5);

44 – pelo contrário, confirma-se que de forma algo contraditória com o pedido de demissão o demandado veio a participar numa reunião das freguesias que compunham o «Conselho de Administração da Gaia Litoral», onde de acordo com o teor literal da “**ata avulsa**”, de **11.10.2008**, «os cinco representantes das freguesias que compõe o conselho de administração da Gaia Litoral», estiveram presentes, «na sua totalidade» para «*delegar poderes nos senhores José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira e Fernando Jorge Dias Andrade, na qualidade de Presidentes das Juntas da Freguesia de Madalena e Canidelo respetivamente para, conforme os estatutos, outorgarem na qualidade de legais representantes da Gaia Litoral – Associação de freguesias*», para fins de constituírem mandatário para fins judiciais de representação forense da associação, constando da ata a assinatura dos cinco membros do conselho de administração (facto provado n.º 34 e 35) .

45 – Embora o demandado alegue não ter participado nessa reunião e desconhecer se os demais signatários o fizeram (facto não provado 6), e invoque não ter assinado os mencionados documentos na qualidade de presidente do conselho de administração, mas tão só de presidente da junta de freguesia da Madalena e de associado, e que assinou a ata porque teria de ser subscrita «*impreterivelmente*» por todos os membros;

46 – o probatório desmente estas alegações, em particular o teor literal da “ata avulsa” por si assinada, onde consta na qualidade não apenas de presidente da junta de freguesia da Madalena mas,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

igualmente, de representante de uma das freguesias que compõem o conselho de administração da aludida associação (facto provado n.º 34 e 35).

47 – As associações de freguesias estão sujeitas ao disposto na lei e nos respetivos estatutos, em matéria da sua constituição, composição, funcionamento e extinção, estando a questão do *abandono* e *vacatura* por parte de freguesia associada prevista nos estatutos, mas não está expressamente regulada a matéria da *demissão* ou *renúncia* de titular de órgão (cfr. art.º 22 e 11.º n.º 4, 5, 6 dos estatutos da associação e art.º 10 n.º 4 da Lei n.º 175/99).

48 – A *demissão*, ou *renúncia*, será uma declaração emitida por um titular de um órgão a renunciar a um cargo, claramente distinta de uma *exoneração* ou *destituição* que dependeria de uma vontade externa à do titular que é demitido, faltando saber em que termos opera a eficácia, designadamente se se trata de uma declaração receptícia ou se depende de aceitação [vide acórdão da Relação de Lisboa de 30.09.2008, Proc. 1487/2008].

49– Ora, não estando expressamente consagrado na lei ou nos estatutos a forma como operam os mecanismos de demissão ou renúncia a um cargo, ter-se-á de procurar integrar esta aparente lacuna, por via da analogia (art.º 10.º do Cod. Civil), ou realizando uma eventual interpretação extensiva (art.º 9.º do Cod. Civil) tendo como referência os princípios pelos quais se norteia a constituição e funcionamento de uma associação, e desde logo *princípio [constitucional] da liberdade de associação*, princípio que é aplicável às associações sejam elas públicas ou privadas.

50 – Este princípio do *livre associativismo* tem consagração normativa no art.º 46.º da CRP, destacando-se, por um lado, a sua *dimensão positiva*, o direito constituir uma associação [cfr.nº 1], e, por outro, uma *dimensão negativa* segundo a qual «[n]inguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela» [cfr. n.º 3], esta última designada pela doutrina como liberdade negativa de associação (GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa, anotada, 2.ª edição, 1.º volume, pag.266-267).

51 – **Em matéria de associações de direito privado**, a jurisprudência, tem entendido que o pedido do demissão ou renúncia não depende de aceitação por parte da assembleia geral, pelo que bastará que o renunciante ou demissionário comunique essa vontade ao respetivo órgão para que torne eficaz esse pedido de demissão ou renúncia (vide acórdão da Relação do Porto, n.º 4/09.TVPRT.P1., de 09.06.2010).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

52 – **Mas, igualmente, no que concerne entidades de direito público que se regem por normas de direito administrativo** se verifica semelhante entendimento, veja-se designadamente no que respeita às freguesias e aos municípios no caso dos eleitos locais que pretendam renunciar aos respetivos mandatos, o STA entendeu que a renúncia *«é um ato unilateral, que configura o exercício de um direito potestativo, pelo que extingue o seu mandato pela simples declaração de vontade, independentemente do órgão a que pertence»* (vide acórdão do STA de 02.03.2004, proc. 1932/03), pelo que não depende de aceitação para que se torne eficaz.

53 – Por outro lado, coloca-se a questão de saber a partir de que data o pedido de começou a produzir efeitos em concreto, a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com a redação da Lei n.º 5-A/2002, **a propósito das renúncias e suspensão de mandato nas freguesias**, estabelece nos artigos 29.º, 76.º e 77.º e 79.º que a renúncia é um afastamento definitivo [irreversível], que se exerce através de uma manifestação de vontade expressa apresentada quer antes quer após a instalação dos órgãos respetivos, e que deve ser dirigida por escrito ao presidente do órgão ou a quem deva proceder à instalação, devendo esse órgão proceder à convocação do substituto para recompor o órgão afetado, que no caso só poderá ser realizado através de nova eleição (vide v.g. ac. do STA de 05.03.2009, proc. 865/08); esta solução é aplicável por analogia à situação vertente, sendo a associação de freguesias uma *entidade equiparado às autarquias*⁹.

54 – Ora esta parece ser igualmente a solução que resulta do art.º 10.º n.º 4 da Lei n.º 175/99. 21 de setembro, **relativa às associações de freguesias de direito público**, a qual impõe que no caso de vacatura de lugar [neste caso por renúncia expressa ao mesmo], ao qual não se podem os demais membros opor, deveria ser eleito novo membro na primeira reunião da assembleia de interfreguesias que se realizar, após a vaga, para que o novo substituto complete o mandato do anterior titular, mas tal não foi feito (facto provado n.º 26).

55 – Não se aplicando aqui o disposto no art.º 12.º da Lei n.º 175/99, sobre a *continuidade do mandato*, porque a *ratio* desta norma está pensada para as situações em que os membros dos órgãos associativos estão em funções e terminam o mandato, pelo normal decurso do mandato autárquico, e não para situações em que por vontade expressa do titular do órgão ele resolve renunciar ao cargo.

⁹ Vide a este propósito o art.º 1.º n.º 2 da lei da tutela administrativa, aprovada pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, *«[p]ara efeitos do presente diploma são consideradas entidades equiparadas a autarquias locais as áreas metropolitanas, as assembleias distritais e as associações de municípios de direito público»*.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

56 – Logo a renúncia do presidente daquela associação terá começado a produzir efeitos logo após a receção da mesma pelo presidente do órgão deliberativo da associação presidente da assembleia interfreguesias, atendendo que é o órgão com competência para proceder à sua substituição (cfr. artigos 9.º e 10.º n.º 4 da Lei 175/99).

57 – Idêntica solução resulta das normas estatutárias, ainda que não se refiram expressamente à renúncia ao mandato ou ao pedido de demissão, que regulam as situações de vacatura do cargo de membro do conselho de administração no âmbito da composição e funcionamento do conselho de administração, dispendo o artigo 11.º n.º 5, do estatuto, que «[n]o caso de vacatura do cargo de membro do Conselho, a Assembleia Interfreguesias na primeira reunião que realizar, elegerá outro representante da mesma freguesia que completará o mandato anterior».

58 – Ora dos factos provados resulta que embora a reunião da assembleia interfreguesias se tenha vindo a realizar em 28.04.2007, após apresentação do pedido de demissão junto do órgão executivo, não se procedeu à substituição do presidente do conselho de administração, adiando a solução desse problema para uma reunião a efetuar em 9 de maio que não se logrou realizar (facto não provado n.º 5), quando na verdade deveria desde logo ter-se vertido em ata a situação de vacatura do lugar procedendo-se à eleição de um outro representante da freguesia para terminar o respetivo mandato, tal como determina a referida norma estatutária (factos provados n.ºs 26 a 36).

59 – Assim, no caso em apreço não parece existir sustento legal ou estatutário para se considerar que só com a aceitação do conselho ou da assembleia de interfreguesias se tornasse eficaz o pedido de demissão apresentado pelo presidente do conselho de administração, pelo que não procede a ideia de bastaria a não-aceitação por parte dos demais membros do conselho de administração ou das freguesias associadas para que tal pedido não produzisse efeitos, muito pelo contrário, a regra é de tal pedido que dispensa a aceitação como direito potestativo que é.

60 – Constata-se, por outro lado, que a associação apenas foi extinta em 2013 tendo operado com o vice-presidente, *Fernando Andrade*, igualmente, presidente da junta de freguesia do Canidelo, em substituição do presidente demissionário, sem mais formalidades, até à sua extinção (factos provados n.º 3 a 36) [conforme o mesmo afirma nas suas alegações].

61 – Assim sendo, resulta evidente da prova produzida que demandado pediu a demissão do cargo de presidente o qual, como direito potestativo, produziu efeitos de imediatos com a simples declaração



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

de vontade dirigida por escrito ao órgão competente para proceder à instalação, criando na esfera daquele órgão o dever de proceder à substituição do lugar deixado vago por aquele membro.

62 – Embora haja fundadas dúvidas sobre a legitimidade e legalidade da atuação do demandado, após apresentação do *pedido de demissão*, com vista à constituição de mandatário judicial, em representação da freguesia associada que compunha o conselho de administração (factos provados n.º 34 e 35), e tal seja contraditório face ao pedido de demissão apresentado em 22.03.2007 e 28.04.2007, é inegável que o ato de demissão fez cessar a as suas funções como membro do conselho de administração, pelo que não deverá nessa qualidade ser responsabilizado adjetivamente pela omissão de prestação de contas de 2007, embora substantivamente seja responsável pelo período em que esteve em funções de 01.01.2007 a 23.03.2007.

63 – No que respeita a **Fernando Jorge Dias Andrade**, vice-presidente do conselho de Administração vem na sua resposta assumir-se consciente do atraso em matéria de prestação de contas da associação ao TdC, o mesmo acontecendo com os demais membros da associação.

64 – Referindo que associação funcionou regularmente até o presidente do conselho de administração da «Gaia Litoral Associação de Freguesias», ter apresentado a sua demissão daquele cargo em março de 2007, não tendo a mesma sido aceite em sessão de assembleia interfreguesias, o que motivou que aquele «Presidente demissionário» entregasse toda a documentação em sua posse ao presidente da assembleia interfreguesia;

65 – e acrescenta, ainda, que não tendo sido eleito para substituir o «presidente demissionário», assumiu a liderança no seu funcionamento [sem mais formalismos], até à extinção da associação em maio de 2013 (factos provados 9,10, 11,14, 21,23 a 27, 31 a 36).

66 – Pelo que reconhecendo a falta de cumprimento do dever legal de prestação de contas, assume expressamente as sua responsabilidade e dos demais membros.

67 – No que respeita a **José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar**, 1.º vogal do conselho de Administração, veio simplesmente na sequência do despacho judicial de citação solicitar o pagamento voluntário de multa pelo valor mínimo legal, pelo que tendo sido emitidas guias procedeu ao requerido pagamento da sanção pecuniária (facto provado n.º 37), o qual constitui causa de extinção do procedimento por responsabilidade sancionatória (cfr. art.º 69.º n.º 2 al. d) da LOPTC),



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

sem que tal o extinga ou substitua o dever legal de prestação de contas e de remessa de documentos obrigatórios.

68 – Fica assim provado que os responsáveis pela gerência de 2007 daquela associação sabiam ser seu dever proceder à entrega tempestiva das contas nos prazos legais estabelecidos, completas e devidamente instruídas segundo as instruções do Tribunal, assim como, nos prazos que viessem a ser fixados pelo Juiz titular do processo não tendo feito (facto provado n.º 33).

69 – Na verdade, até ao presente momento, os responsáveis não vieram concluir a instrução da conta de gerência de 2007 estando omissa a entrega da *ata de apreciação da conta pelo órgão executivo*, apesar das sucessivas oportunidades concedidas para o fazerem, mesmo após a instauração de processo autónomo de multa e da prolação de despacho judicial indiciando-os como responsáveis pela prática de infração processual financeira e citando-os para exercerem o contraditório, tendo procedido à posterior extinção da associação (factos provados n.ºs 1 a 36).

70 – O processo de prestação de contas assume-se como um dever legalmente instituído que consiste na submissão ao Tribunal de Contas de acordo com modelos oficiais pré-determinados, de informação financeira assente na apresentação de documentos obrigatórios e dentro de um prazo perentório fixado para o efeito - *in casu*, no prazo estabelecido para as freguesias [cfr. art.º 52.º n.º 4 da LOPTC e art.º 24.º n.º 2 da Lei n.º 175/99], e de acordo com a resolução n.º 49/2007, 2.ª Secção, publicada no Diário da República, 2.ª série — N.º 251 — 31 de dezembro de 2007, aplicável às contas de gerência de 2007.

71 – Nesse sentido, a jurisprudência constante do Tribunal de Contas tem entendido que quem está investido no exercício de funções públicas não pode invocar a ignorância ou desconhecimento da lei ou dos deveres que lhe incumbem, designadamente, os relativos à situação financeira e patrimonial das entidades cuja gestão lhe está confiada e, em especial, com a *legal, regular e tempestiva* prestação de contas ao Tribunal.

72 – Do mesmo modo não podem ser considerados como causas justificativas para o incumprimento do dever legal de prestação de contas de forma a afastar a sua ilicitude os argumentos assentes no *modus operandi* e/ou no funcionamento dos serviços, a inércia, esquecimento ou falta de capacidade



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

dos funcionários ou problemas de natureza técnica [vide v.g. sentença n.º 22/2013, 2.ª Secção, acórdão n.º 7/2014, 3.ª Secção]¹⁰.

73 – Nem mesmo a pretensa inatividade e ausência de movimento contabilístico da associação (facto não provado n.º 2), poderá constituir causa justificativa para a falta de prestação de contas, conforme atesta a jurisprudência deste Tribunal através da sentença condenatória n.º 28/2014, 2.ª S (PAM n.º 11/2012), confirmada pelo acórdão n.º 9/2015 – 3.ª S. (Recurso ordinário n.º 19 ROM – 2.ª S/2014 – 3.ª S.) «nada na lei isenta de apresentação de contas em caso de inatividade ou de movimento contabilístico pouco significativo».

74 – No caso em apreço só a legal, regular e tempestiva prestação de contas, com o envio de toda a documentação obrigatória, permitiria ao Tribunal exercer a sua competência fiscalizadora financeira, prevista na Constituição e na Lei, sendo que o comportamento omissivo *sub judicio* impediu o Tribunal de o fazer, pelo que os responsáveis ao procederem assim cometeram uma infração financeira de carácter adjetivo p.p. pela al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, consubstanciada na prática de um facto omissivo típico e ilícito decorrente da não prestação de contas, legal, regular e tempestiva relativos à gerência de 2007.

75 – Não obstante, da matéria fáctico-probatória vertida nos autos não fica demonstrado que os responsáveis tenham agido com dolo [consciência e vontade de praticar o facto ilícito típico], *id est*, que a sua conduta omissiva relativa à remessa da conta de gerência 2007, tivesse sido premeditada e intencional.

76 – Provou-se no entanto não poderem os responsáveis desconhecer o seu dever legal de remessa da conta até 30 de abril de 2008, referente à gerência do ano de 2007, da aludida associação de autarquias, ou nos prazos sucessivamente fixados pelo tribunal (factos provados n.ºs 4, 5, 6 a 20).

77 – Este tipo de ilicitude está sujeita à aplicação de uma pena de multa nos termos e limites do art.º 66.º e 67.º da LOPTC, competindo ao juiz da respetiva área de responsabilidade fazê-lo nos termos do art.º 78.º n.º 4, alínea e) «aplicar as multas referidas no n.º 1 do art.º 66.º» da LOPTC.

¹⁰ Consultável em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3. Escolha e graduação concreta da sanção

1 – Feito pela forma descrita o enquadramento jurídico das condutas dos responsáveis, importa agora determinar a sanção a aplicar e as sua medida concreta.

2 – Em primeiro lugar há que considerar o grau geral de incumprimento da norma violada *falta de injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal, e com deficiências...*, sendo que a infração cometida faz parte do objeto da grande maioria das punições decididas pela 2.ª Secção do Tribunal de Contas, punições em que os infratores são, maioritariamente, titulares de órgãos do poder local.

3 – O artigo 67.º da LOPTC, contem o regime segundo o qual o julgador se deve orientar na graduação das multas a aplicar, sendo que deve ser tido em linha de conta:

- i) *a gravidade dos factos;*
- ii) *as consequências;*
- iii) *o grau da culpa;*
- iv) *o montante material dos valores públicos lesados ou em risco;*
- v) *a existência de antecedentes;*
- vi) *o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.*

4 – Na situação *sub judicio* estamos perante factos de gravidade e consequências medianos, sendo os valores normais, tomando em consideração o universo geral conhecido das infrações.

5 – Na verdade, tendo por base a infração praticada, os responsáveis identificados nos autos agiram de forma negligente, conforme descrito nos pontos 17 a 77 da apreciação jurídica, pelo que o limite máximo das multas a aplicar será reduzido a metade (20 UC), conforme o disposto no n.º 3 do artigo 66.º da LOPTC.

6 – Todavia foram identificados antecedentes em matéria de incumprimento intempestivo na gerência de 2009, conforme atesta a Decisão n.º 3/2014, 2.ª S., de 19.06.2014, pelo que se justifica uma medida da pena que exprima a especial censurabilidade do reiterado comportamento omissivo dos responsáveis perante o Tribunal.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

7 – A sanção a aplicar situa-se entre o limite mínimo de 5 UC e o limite máximo de 20 UC¹¹, conforme o disposto no n.º 2 e n.º 3 do artigo 66.º da LOPTC.

8 – Por outro lado, o probatório fixado e o respetivo enquadramento jurídico justificam que dois dos membros do conselho de administração, *José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira e José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar*, não sejam nesta sede condenados: (i) quanto ao primeiro responsável pelos efeitos potestativos do pedido demissão apresentado do cargo de presidente do conselho de administração no início do exercício de 2007; (ii) quanto ao segundo, face ao pagamento voluntário da multa pelo valor mínimo por omissão de prestação de contas, legal, regular e tempestiva na gerência de 2007, ato que extingue o procedimento por responsabilidade sancionatória nos termos do art.º 69.º n.º 2 al. d) da LOPTC, sendo que tal pagamento não substitui nem preclude o dever de entrega dos documentos obrigatórios de prestação de contas relativo a 2007 o qual se mantém exigível.

IV. DECISÃO

Nestes termos e face ao exposto, tendo em consideração os factos dados como provados decidimos:

- a) **Condenar cada um dos infratores, *Fernando Jorge Dias Andrade, Joaquim de Oliveira Almeida e Alcino Sousa Lopes*, na sanção de € 1.344,00 (14 UC)¹²** pela prática negligente da infração consubstanciada *na falta injustificada de remessa tempestiva e apresentação com deficiência de contas ao Tribunal*, conforme o previsto na al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC [na redação anterior à lei n.º 20/2015] e punidos pelo n.º 3 da referida norma;

¹¹ O Valor da Unidade de Conta [UC] à data dos factos correspondia a €96,00, quantia monetária equivalente a ¼ da remuneração mínima mensal mais elevada, atualizada trienalmente (cfr. artigos 5.º n.º 2 e 6.º do Decreto-Lei n.º 212/89, de 30 de junho alterado pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro); situação que se veio alargar a partir de 20.04.2009 com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, que veio revogar aquelas disposições, e com o Decreto-Lei n.º 181/2008, de 28 de agosto, passando a UC a ser calculada tendo por base a quantia monetária equivalente a ¼ do valor do indexante de apoios sociais (IAS), em vigor em dezembro do ano anterior, atualizável anualmente de acordo com a atualização do IAS, pelo que desde então o valor da UC tem correspondido a €102,00 (vide n.º 1 do art.º 1 do Decreto-Lei n.º 323/2009, 24 de dezembro).

¹² Valor da UC aplicável, €96,00, conforme referido na nota de rodapé n.º 11.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- b) **Condenar** ainda, cada um dos infratores no pagamento dos emolumentos do processo, no **valor de €201,00**, conforme o previsto no n.º 1 do artigo 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹³.
- c) **Absolver José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira**, uma vez que à data da prestação de contas, 30.04.2008, não detinha a qualidade de membro do conselho de administração da «Gaia Litoral - Associação de Freguesias», não tendo por isso a responsabilidade adjetiva de dever prestar contas no prazo legal.
- d) **Declarar extinto** o procedimento por responsabilidade sancionatória relativamente a **José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar**, face ao pagamento voluntário da multa pelo valor mínimo atento disposto no art.º 69.º n.º 2 al. d) da LOPTC.

Mais se determina que após o trânsito em julgado, caso persista a omissão de remessa da *ata de apreciação da conta*, relativa à gerência de 2007, por parte dos membros responsáveis do conselho de administração da ora extinta «Gaia Litoral Associação de Freguesias», **Fernando Jorge Dias Andrade, Joaquim de Oliveira Almeida, José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar, Alcino Sousa Lopes**:

- Se proceda à notificação destes responsáveis para que em 10 dias efetuem a entrega da ata de apreciação da conta pelo órgão executivo em falta, ou, havendo causa impeditiva, informem o Tribunal do motivo pelo qual estão impossibilitados de cumprir o ordenado, identificando de forma clara e objetiva as razões, apresentando prova, sob pena de incorrerem, na prática de crime de desobediência qualificada, cfr. art.º 348.º n.º 2 do CP, por força do disposto no art.º 68.º n.º 2 da LOPTC.

- Se comunique ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal competente, com vista à eventual propositura da ação de perda de mandato dos responsáveis, caso na atualidade exerçam funções autárquicas, atento o disposto na al. f) do art.º 9.º, *ex vi* art.º 8.º n.º 1, al. d) e art.º 11.º n.º 2 da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto.

¹³ Publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

V. DILIGÊNCIAS SUBSEQUENTES

Conforme o disposto no artigo 25.º do Regulamento Interno de Funcionamento da 2ª Secção¹⁴ deverá a Secretaria do Tribunal relativamente à presente decisão:

- Numerar, registar e registar informaticamente no cadastro da entidade;
- Notificar os responsáveis e o Ministério Público;
- Remeter cópia ao Departamento de Verificação Interna de Contas;
- Providenciar, após o prazo de recurso, pela publicação para página de internet do Tribunal, sendo que caso ocorra a interposição de recurso a publicação deverá ser efetuada com a indicação de “não transitada em julgado”;
- Providenciar pela publicação na 2ª Série do Diário da República, após o trânsito em julgado¹⁵;
- Advertir os responsáveis condenados que a responsabilidade financeira é pessoal, não podendo por isso serem usados dinheiros públicos no pagamento das condenações, consubstanciando tal conduta infração de natureza financeira e criminal;

A presente sentença foi elaborada por recurso a meios informáticos e por mim integralmente revista.

Lisboa, 30 de dezembro de 2015

O Juiz Conselheiro

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

¹⁴ Publicado em anexo à Resolução da 2.ª Secção do Tribunal de Contas n.º 3/1998, de 4 de junho, publicada na 2.ª Série do DR n.º 139 de 19/06/1998, com as alterações introduzidas pela Resolução da 2.ª Secção n.º 2/2002, de 17 de janeiro, publicada na 2.ª Série do DR n.º 28 de 02/02/2002 e pela Resolução da 2.ª Secção n.º 3/2002, de 05 de junho, publicada na 2.ª Série do DR n.º 129, de 05/06/2002.

¹⁵ Publicação em Diário da República, conforme o previsto na al. ao) do n.º 1 do artigo 7.º do *Regulamento de Publicação de Actos no Diário de República*, republicado em anexo ao despacho normativo n.º 13/2009 de 1 de abril, 2ª Série.