



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Não transitado em julgado

Proc. n.º 71/2013 - PAM

2ª Secção

Sentença n.º 4/2017 – 2.ª Secção

Descritores: Processo autónomo de multa/ associação de municípios/ responsabilidade adjetiva/ al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (redação anterior a 2015) / apensação de processos/ inatividade funcional/inexistência de constituição de órgãos estatutários/presidente/ atenuação da culpa e da ilicitude/não aplicação de multa

Sumário:

1. As contas de gerência de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 relativas à «Associação de Municípios da Zona do Pinhal», não deram entrada no Tribunal regularmente instruídas dentro do período legalmente estabelecido.
2. Como consequência do incumprimento do dever legal de prestação de contas nas gerências de 2010 a 2014, mesmo após a notificação do Tribunal para a entrega dos documentos de prestação de contas em falta, foi determinada a instauração dos competentes processos autónomos de multa relativos às gerências em falta.
3. Foi ordenada a apensação do PAM n.ºs 8/2016, 2.ª S e PAM n.º1/2016, 2.ª S. ao PAM 71/2013, 2.ª S., na qualidade de processo principal, passando a tramitação das gerências de 2010 a 2014 a ser efetivada de forma conjunta neste último processo.
4. Procedeu-se a citação nominal do responsável para o contraditório com a observância dos formalismos legais, designadamente advertindo-o da cominação legal em caso de falta de resposta. Em resposta o presidente do conselho de administração da associação remeteu em anexo alguma documentação obrigatória de prestação de contas relativa às gerência em falta, salientando que a associação não teve qualquer espécie de atividade ou movimentação financeira
5. A associação encontra-se extinta conforme comprova registo de extinção do RNPC junto aos autos.
- 6 – A 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 LOPTC], 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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

7 – 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»

8 – As associações de municípios atento, o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º, e na alínea m) do n.º 1 do artigo 51.º da LOPTC, as associações de municípios, prestam contas, estando legalmente obrigadas a remeter as mesmas ao Tribunal de Contas nos prazos legais, e naqueles que venham a ser fixados pelo Juiz Conselheiro da Área.

9 – Este dever legal encontra-se, igualmente, previsto no Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro, diploma ao abrigo do qual foi constituída a «Associação de Municípios da Zona do Pinhal» (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º), constando igualmente das normas estatutárias (cfr. artigos 15.º e 23.º)

10 – 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 dentro de prazos perentórios fixados para o efeito, e de acordo com as Instruções e Resoluções do Tribunal de Contas.

11 – Refira-se que mesmo na situação de entidades legalmente dispensadas da remessa de contas ao Tribunal, é-lhes, igualmente, imposto o dever legal de remessa da documentação obrigatória definida nas Resoluções do Tribunal para cada exercício (Vd. Ponto 6 da Resolução n.º 4/2011, 2.ª S.), nos prazos definidos para a prestação de contas.

12 – No caso em apreço, só a legal, regular e tempestiva prestação das contas dos exercícios de 2010 a 2014, com o envio de toda a documentação obrigatória, não se mostrando cumprido aquele dever legal com alegação de que não se prestou contas, porque a entidade não teve qualquer atividade ou movimento contabilístico.

13 – Tal entendimento encontra-se plasmado na jurisprudência deste Tribunal, que tem recusado o argumento da pretensa inatividade e de ausência de movimento contabilístico da associação, mesmo perante a existência de saldos pouco significativos [incluindo “saldos zero”]

14 – A ausência de resposta ao Tribunal coloca em risco o controlo financeiro exercido sobre estas entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas e ao dever de prestação de contas, com vista à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira dos dinheiros públicos (cfr. art.º 2.º n.º 1 al. c) e 51.º n.º1 al. m) da LOPTC).

15 – Ficou provado que o responsável pelas gerências de 2010 a 2014 daquela associação sabia ser seu dever proceder à entrega tempestiva das contas nos prazos legais estabelecidos, completas



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

e devidamente instruídas segundo as instruções do Tribunal, assim como, nos prazos que viessem a ser fixados pelo Juiz titular do processo não o tendo feito no prazo legal mas tão só em 17.05.2016 e 30.09.2016,

16 – Não obstante, não fica demonstrado que o responsável tivesse agido com dolo [consciência e vontade de praticar o facto ilícito típico], id est, que a sua conduta omissiva relativa à remessa das contas de gerência 2010 a 2014, tivesse sido premeditada e intencional.

17 - Ainda assim, não obstante o reconhecimento da prática dos aludidos ilícitos a título negligente, a conduta do responsável fornece elementos que atenuam consideravelmente a sua culpa: designadamente por ter demonstrado a intenção de colaborar com Tribunal na resolução do problema, assumindo a responsabilidade direta e pessoal, na qualidade de Presidente da associação e procurando prestar a documentação obrigatória em falta, inclusive, fornecendo os extratos relativos ao saldo bancário remanescente, tendo diligenciado com vista à extinção formal.

18 – Destarte, embora omissas as relações nominais dos responsáveis e as atas de reunião do órgão executivo, cuja impossibilidade material de apresentação radicar-se-á na alegada inexistência de órgãos estatutários constituídos da associação e na assunção daquele presidente como único responsável pela associação, e à falta de melhor prova que permita articular quaisquer outros factos que evidenciem ações ou omissões dignas de censura respeitante ao demandado, julgamos que face reduzido a ilicitude e censurabilidade da sua conduta, se justifica que não se proceda com vista à aplicação da mencionada sanção pecuniária.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

SENTENÇA N.º 4/2017 - 2ª SECÇÃO

I. RELATÓRIO

1 – Nos presentes autos está o presidente do conselho de administração de «Associação de Municípios da Zona do Pinhal», *José Farinha Nunes*, indiciado pela prática de factos que preenchem cinco infrações processuais financeiras previstas pela al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto¹ [doravante LOPTC], na redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 9 de março, pela *falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal (...)* nas gerências de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

1.1– As contas de gerência de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 relativas à «Associação de Municípios da Zona do Pinhal», não deram entrada no Tribunal regularmente instruídas dentro do período legalmente estabelecido, conforme constatado pelo Departamento de Verificação Interna de Contas do TdC.

1.2– Após sucessivas notificações dirigidas ao presidente do conselho de administração da associação, igualmente presidente da Câmara Municipal da Sertã, *José Farinha Nunes*, para junção da documentação obrigatórias em falta, advertindo-o da correspondente cominação legal por incumprimento, não foram apresentados quaisquer documentos de prestação de contas,

1.3 Como consequência do incumprimento daquele dever legal nas gerências de 2010 a 2014, mesmo após a notificação do Tribunal para a entrega dos documentos de prestação de contas em falta, foi determinada a instauração dos competentes processos autónomos de multa relativos às gerências de 2010, 2013, 2014 (PAM n.ºs 8/2016, 2.ª S), de 2011 (PAM n.º 71/2013, 2.ª S.) e de 2012 (PAM n.º 1/2016, 2.ª S.).

1.4– Posteriormente, por despacho de 12.04.2016, foi ordenada apensação do PAM n.ºs 8/2016, 2.ª S e PAM n.º1/2016, 2.ª S. ao PAM 71/2013, 2.ª S., na qualidade de processo principal,

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*

passando a tramitação das gerências de 2010 a 2014 a ser efetivada de forma conjunta neste último processo.

1.5 – Procedeu-se a citação nominal do responsável para o contraditório com a observância dos formalismos legais, designadamente advertindo-o da cominação legal em caso de falta de resposta.

1.6 – Foi apresentada resposta, em 17.05.2016, pelo presidente do conselho de administração, *José farinha Nunes*, remetendo em anexo anexando alguma documentação obrigatória de prestação de contas relativa de 2010 a 2014, mapas de fluxos de caixa, mapa de operações de tesouraria e reconciliações bancárias, salientando que a «*Associação de Municípios da Zona do Pinhal não apresentou qualquer espécie de atividade ou movimentação financeira, não tendo sido emitidos, por isso, quaisquer ordens de pagamento ou de recebimento nos referidos anos*».

1.7 – Essa documentação foi depois complementada pelo responsável, tendo sido junto em 30.09.2016, o mapa de fluxos de caixa relativo à gerência de 2010, de acordo com as instruções e resoluções do Tribunal, conforme atesta a comunicação interna n.º 206/2016 – DVIC.²

1.8 – A associação encontra-se extinta conforme comprova registo de extinção do RNPC, junto aos autos em 09.11.2015.

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.

III. FUNDAMENTAÇÃO

1. – Os Factos

Instruído o processo com os necessários elementos probatórios e citado o responsável para o contraditório, resultam os seguintes:

² Departamento de Verificação Interna de Contas (DVIC), vide art.º 3.º, do R.O.F da DGTC – Sede (cfr. Despacho n.º 46/2000- GP, de 27.04, com as ulteriores alterações).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1.1 – Factos Provados

1 – Em sede de verificação interna de contas concernente às gerências de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal», constatou-se que não foram rececionados neste Tribunal, até à data limite legalmente estipulada [cfr. n.º 4 do art.º 54.º da LOPTC], os documentos de prestação de contas que a lei determina sejam, obrigatoriamente, remetidos ao Tribunal de Contas de acordo com as suas Instruções, conforme atesta o Departamento de Verificação Interna de Contas nas Informações n.º 28/2012-DIVC.2 de 11.12.2012 (fls. 1 a 3 PAM n.º 71/2013, 2.ª S.), n.º 21/2013- DVIC.2 de 09.10.2013 (fls. 1 a 9 do PAM n.º 1/2016, 2.ª S) e n.º 438/2015- DVIC.2 a fls. 1 a 3 do PAM 8/2016, 2.ª S.).

2 – Por despacho de 12.04.2016, foi ordenada apensação do PAM n.ºs 8/2016, 2.ª S e PAM n.º1/2016, 2.ª S. ao PAM 71/2013, 2.ª S., na qualidade de processo principal, decisão, alegadamente, assente nos elementos de conexão ali evidenciados, em especial no elemento subjetivo [a identidade do indiciado infrator, sujeito a ser julgado uma pluralidade de vezes por várias infrações] passando a sua tramitação a ser conjunta (cfr. fls. 146 a 169).

Para melhor compreensão da factualidade em apreço importa distinguir as várias diligências feitas nos PAM n.º 71/2013 (gerência 2011), n.º 1/2016 (gerência de 2012), e n.º 8/2016 (gerências 2010, 2013 e 2014) todos da 2.ª S. que antecedem a apensação e posterior tramitação integrada no PAM 71/2013, como processo principal.

Descendo ao detalhe:

A)

PAM n.º 71/2013, 2.ª S [Gerência de 2011] (processo principal)

3 – De acordo com a Informação n.º 28/2012 – DVIC.2, de 11.12.2012, do Departamento de Verificação Interna de Contas [doravante DVIC], veio constatar-se que os documentos de prestação de contas da «Associação de Municípios do Pinhal», relativas ao exercício de 2011, não haviam dado entrada no Tribunal de Contas, revelando-se necessário notificar o responsável para que procedesse à correção dessa omissão (cfr. fls. 1 a 3).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

4 – Através do ofício-circular n.º 19741 de 27.12.2012, foi solicitado ao presidente daquela associação que procedesse ao envio dos documentos de prestação de contas, bem como prestasse informação sobre o efetivo funcionamento da associação, ou sua ausência e consequente extinção, em 5 dias úteis sob pena de cometimento de infração p. e p. pela al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (cfr. fls. 4 e 17).

5 – Perante a ausência de resposta efetuou-se a notificação do responsável, José Farinha Nunes, presidente da câmara municipal da Sertã, «na qualidade de membro da associação», para que em 5 dias úteis enviasse os documentos e esclarecimentos necessários, bem como informasse acerca da eventual extinção daquela entidade – vide ofício n.º 5614, de 18.04.2013 – advertindo-o da cominação legal em caso de incumprimento (cfr. fls. 22 a 23).

6 – Em 18.06.2013, tendo-se esgotado o prazo concedido (de 5 dias úteis), foi proposta a citação nominal do responsável, para efeitos do art.º 13.º da LOPTC, para se pronunciar no prazo máximo de 10 dias, atento o disposto no art.º 66.º da LOPTC, advertindo-o da cominação legal prevista em caso de incumprimento (cfr. fls. 24).

7 – Em 27.06.2013, foi ordenada a remessa à Secretaria do Tribunal para instauração de processo autónomo de multa (cfr. fls. 24).

8 – Em 05.08.2013 o autarca veio responder ao instado invocando a inexistência de movimento contabilístico em 2011, relativamente àquela associação, alegando não ter aquela desempenhado qualquer atividade, sendo «manifestamente impossível» apresentar qualquer documento de prestação de contas relativo ao exercício de 2011, e que iria proceder, em conjunto com os demais associados, à extinção da entidade (cfr. fls. 28 a 29).

9 – Em 16.09.2013, através da Comunicação Interna n.º 230/2013, veio o DVIC.2 informar não haver qualquer registo informático de entrada da conta (cfr. fls. 30)

10– Em 10.04.2014 o autarca veio de novo prestar informação reiterando (i) a inatividade e a inexistência de movimento contabilístico, (ii) a manifesta impossibilidade de apresentar documentos de prestação de contas relativamente aquele período, (iii) que não existiu qualquer nomeação para os órgãos sociais da associação, (iv) que estava em curso o procedimento de extinção da associação para o qual havia sido convocada uma assembleia geral extraordinária [de cuja convocatória juntou cópia que assina na qualidade de presidente do conselho de administração] e que, após a deliberação de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

extinção, seria enviada ao Tribunal a documentação do ato extintivo e demais documentação necessária (cfr. fls. 32 a 36).

11 – Em 05.01.2015, através do ofício n.º 60 por correio registado, solicitou-se àquele responsável que informasse o Tribunal acerca da extinção da associação (cfr. fls. 41 e 42).

12 – Em 21.01.2015, o responsável, José Farinha Nunes, já identificado como presidente do conselho de administração da associação, veio remeter a documentação relativa à deliberação de extinção:

- A ata da assembleia geral extraordinária da “Associação de Municípios da Zona do Pinhal” de 18.12.2014;
- A folha de presenças;
- Documentos de delegação de poderes;
- Comprovativos dos saldos bancários da associação (cfr. fls. 43 a 71).

13 – Da aludida ata constava a afirmação de que a associação há «largos anos» que não desempenhava qualquer tipo de atividade, nem prestava qualquer tipo de serviços, não tendo os seus órgãos realizado quaisquer reuniões nos últimos 12 anos, nem possuía recursos humanos de qualquer natureza, sendo por isso «manifestamente impossível» apresentar qualquer documento de prestação de contas (ibidem).

14 – Refira-se, igualmente, que da mencionada ata de reunião de 18.12.2014, resultava a afirmação de que o património da associação se resumia aos saldos bancários que após a extinção seriam repartidos pelos municípios associados nos termos dos estatutos, ou seja uma «*repartição entre os municípios na proporção da respetiva contribuição para as despesas da associação*» (ibidem).

15 – No que se refere aos «*comprovativos dos saldos bancários*», de acordo com a documentação anexa, consistia numa página com a referência aos valores dos saldos bancários de que a associação era titular no total de €32.666,64 (ibidem).

16 – Perante insuficiência documental, em 31.03.2015, via ofício n.º 4770, registado com AR e menção de «confidencial», solicitou-se ao responsável presidente do conselho de administração, José Farinha Nunes, que procedesse em 20 dias úteis:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Ao envio dos elementos constitutivos, modificativos e extintivos da associação, onde conste, entre outros elementos, a identificação nominal (nome, morada) dos membros do conselho de administração; dos membros da assembleia intermunicipal, bem como, dos presidentes dos municípios e das assembleias de municipais associadas;
- À justificação do saldo remanescente existente, com a remessa dos movimentos bancários dos últimos 12 anos relativos às contas da associação, identificando se a proveniência daqueles montantes é pública (dinheiros ou outros valores públicos), com vista a atestar da veracidade da alegada ausência de atividade funcional e movimento contabilístico que é apresentada como fundamento para não prestar contas ao Tribunal (cfr. fls.76 e 77).

17 – Em 23.06.2015, perante a ausência de resposta, repetiu-se o anteriormente solicitado, via ofício 11473, por correio registado e menção de «confidencial», (cfr. fls. 78, 79 e 84).

18 – Em 02.07.2015, obteve-se a informação junto dos serviços do Município da Sertã, via correio eletrónico, que não haviam sido nomeados corpos sociais para aquela associação, enviando cópia da ata de extinção da associação de 18.12.2014 (cfr. fls. 80 a 83).

19 – Em 10.08.2015, após contacto telefónico com o Registo Nacional de Pessoas Coletivas obteve-se a informação de que aquela entidade não possuía quaisquer elementos constitutivos, modificativos e extintivos da aludida associação (cfr. fls.85).

20 – Em 17.08.2015 veio o responsável remeter ao Tribunal: (i) elementos constitutivos (escritura e estatutos); (ii) modificativos (escritura e estatutos) e (iii) extintivos (Ata de extinção de 18.12.2014, informando que aguardava a resposta do RNPC); (iv) já no concernente à identificação nominal alegou que «não existe conselho de administração», procedendo de seguida à identificação dos membros da assembleia intermunicipal, presidentes dos municípios e assembleias municipais associadas); (v) protestou igualmente juntar os extratos bancários (cfr. fls. 86 a 124).

21 – Dos elementos constitutivos enviados (escritura de constituição) resulta que a «Associação de Municípios da Zona do Pinhal» foi criada por escritura pública (cfr. art.º 156.º n.º 1 do Código Civil) em 30.04.1982, realizada por funcionário da câmara municipal da Sertã (chefe de Secretaria), na qualidade de notário privativo da autarquia, figurando em anexo os respetivos estatutos da associação, alvo de posterior publicação no DR n.º 120, III série de 27.05.1982, dela fazendo parte os municípios de Oleiros, Proença-a-Nova, Sertã e Vila de Rei. (cfr. fls. 89 a 102).



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

22 – Em matéria de elementos modificativos refira-se uma escritura pública, datada de 24.06.1987, que documenta a integração na aludida associação de novos municípios [Alvaiázere, Ansião, Arganil, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Gois, Lousã, Miranda do Corvo, Pampilhosa da Serra, Pedrogão Grande, Penacova, Penela, e Vila Nova de Poiares], introduzindo ligeiras alterações na redação (cfr. fls. 106 a 112), embora na publicação posterior no DR. n.º 129. III Série de 23,09.1987, conste ainda a integração do município de Tábua naquela associação (cfr. fls. 103 a 104).

23 – Do cotejo das normas estatutárias resulta que são órgãos da associação a assembleia intermunicipal e o conselho administrativo, como órgãos deliberativo e executivo respetivamente (Capítulo IV, artigos 17.º a 23.º); sendo que quanto ao conselho administrativo o art.º 20.º dos estatutos dispõe que aquele órgão executivo da associação é composto por um representante de cada um dos municípios associados, eleito pela assembleia intermunicipal, a qual designará, de entre os membros do conselho administrativo eleitos, o respetivo presidente.

24 – No que tange à prestação de contas o art.º 15.º dos estatutos estabelece que compete ao Tribunal de Contas o julgamento das contas da associação, as quais devem ser enviadas pelo conselho administrativo ao Tribunal até 31 de março, a quem compete igualmente a elaboração das contas de exercício (cfr. art.º 23.º al. c) (cfr. fls.90 a 100 e 108 a 112).

25 – No que se refere aos elementos extintivos foi junta cópia da ata de assembleia geral extraordinária de 18.12.2014, dirigida por aquele presidente do conselho de administração e na presença de todos os associados (conforme atesta a folha de presenças), tendo como ponto único da ordem de trabalhos a extinção da associação, decidindo-se pela sua extinção considerando que «há largos anos que não desempenha qualquer tipo de atividade e não presta qualquer tipo de serviços (...) que os órgãos da Associação não realizaram quaisquer reuniões nos últimos doze anos (...) não dispõe de recursos humanos de qualquer natureza (...) o património da Associação será repartido pelos associados (...) o património da Associação resume-se (...) aos saldos das contas bancárias» (cfr. fls. 114 a 118).

26 – A mencionada ata de extinção frisa que em matéria de prestação de contas ao Tribunal «não existem qualquer tipo de atividade nos últimos anos doze anos, torna-se manifestamente impossível apresentar qualquer documento de prestação de contas, inexistindo dividas a fornecedores, quaisquer créditos nem património mobiliário ou imobiliário» (idem).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

27 – Em 09.11.2015 veio o responsável em complemento à resposta juntar o comprovativo de extinção da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal» do Registo Nacional de Pessoas coletivas e cópias dos extratos das contas bancárias da «Caixa de Crédito Agrícola» e da «Caixa Geral de Depósitos» (cfr. fls. 127 a 145), sem remeter a documentação de prestação de contas relativa a 2011.

B)

PAM n.º 1/2016, 2.ª S (gerência de 2012)

28 – Segundo a Informação n.º 21/2013 – DVIC.2, de 09.10.2013, do Departamento de Verificação Interna de Contas [doravante DVIC], os documentos de prestação de contas da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal», relativas ao exercício de 2012, não deram entrada no Tribunal de Contas, pelo que, em 17.10.2013, foi determinada a notificação do responsável para que procedesse à correção dessa omissão enviando os documentos em falta (cfr. fls. 1 a 3).

29 – Através do ofício-circular n.º 16570 de 01.11.2013, notificou-se o presidente do conselho de administração da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal» para que procedesse ao envio dos documentos de prestação de contas em 5 dias úteis sob pena de cometimento de infração p. e p. pela al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (cfr. fls. 18 e 19).

30 – Perante a ausência de resposta, por despacho de 30.01.2014, determinou-se a notificação por órgão de polícia criminal [OPC] do responsável, *José Farinha Nunes*, presidente da câmara municipal da Sertã, «na qualidade de membro da Associação de Municípios da Zona de Pinhal», nos termos do artigo 13.º da LOPTC, para que em 10 dias úteis se pronunciasse relativamente à falta de resposta ao ofício-circular do Tribunal (n.º 16570 de 01.11.2013), pois sendo os documentos solicitados de envio obrigatório, a sua falta impedia o Tribunal de exercer a legal verificação dos mesmos, advertindo-o da cominação legal em caso de incumprimento; tendo essa notificação pessoal sido concretizada em 02.04.2014, conforme comprova a certidão de notificação constante dos autos (cfr. fls. 12 a 15 e 21 a 24).

31 – Em 10.04.2014, veio o responsável responder no termos seguintes:

«No que concerne ao assunto referido anteriormente, vimos por este meio, muito respeitosamente, informar V.ª Ex.ª do seguinte:

No ano de 2011 não existiu qualquer movimento contabilístico referente à Associação de Municípios de Zona do Pinhal, sendo que aquela associação não desempenha qualquer atividade, pelo que se torna



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

manifestamente impossível apresentar qualquer documento de prestação de contas referente àquele período.

Mais se informa V.^a Ex.^a que já iniciámos o procedimento para extinção da referida Associação, tendo sido convocada para o corrente mês de maio uma Assembleia Geral Extraordinária para o efeito.

Aliás, neste momento como não existia qualquer nomeação para os órgãos sociais da Associação, na tentativa de colmatar essa lacuna e partindo do pressuposto que a minha responsabilidade é igual à dos demais Presidentes de Câmara associados, tomei a iniciativa de convocar uma Assembleia Geral Extraordinária.

Logo que seja possível, após a realização da mencionada Assembleia, enviaremos de imediato a deliberação de extinção da Associação de Municípios da Zona do Pinhal, bem como a demais documentação necessária [...]» (cfr. fls. 26 a 27).

32 – O responsável juntou ainda uma cópia da convocatória para assembleia extraordinária com vista à extinção da associação e a informação prestada ao Tribunal relativa à gerência de 2011(PAM 71/2013, 2.^a S), onde referiu ser manifestamente impossível prestar contas uma vez que a associação não desempenhou qualquer atividade invocando, ainda, a intenção de proceder à extinção da associação (cfr. fls. 28 a 29).

33 – Em 23.05.2014, veio de novo aquele responsável justificar que não foi elaborada conta de gerência do ano de 2012 em virtude da associação não ter tido nesse ano qualquer atividade ou movimentação financeira, invocando ainda alguns lapsos interpretativos para não ter respondido oportunamente ao Tribunal, disponibilizando-se a prestar quaisquer esclarecimentos ou a entregar documentos relevantes ao esclarecimento da situação (cfr. fls. 32 e 33).

34 – Em 05.06.2014, através do ofício n.º 8269, por correio registado com AR, foi o responsável notificado para se pronunciar relativamente ao processo de extinção da associação remetendo a documentação certificada daquele ato extintivo (cfr. fls. 37 a 38).

35 – Em 06.11.2014, atento o lapso de tempo decorrido sem qualquer resposta, através do ofício n.º 15938, por correio registado com AR, foi de novo notificado o responsável para que em 10 dias úteis prestasse informação sobre o estado do aludido processo de extinção da associação, com remessa de cópia de documentação devidamente certificada (cfr. fls. 40 e 41).

36 – Em 03.12.2014, veio aquele responsável responder justificando que a assembleia convocada para o dia 08.05.2014, não se realizou em virtude de não existir quórum, tendo sido realizada nova



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

convocatória para o dia 18.12.2014 (da qual anexou cópia), tendo como ponto único a extinção daquela associação, e solicitando para o efeito a concessão de um prazo suplementar de 60 dias (cfr. fls. 42 a 43).

37 – Em 23.01.2015, através do ofício, n.º 1099, por correio registado com AR, foi aquele responsável notificado de que lhe havia sido concedido o prazo de 60 dias para que procedesse à remessa da documentação relativa à extinção da associação (cfr. fls. 46 a 47).

38 – Em 15.04.2015, via fax veio aquele responsável solicitar ao Tribunal informação acerca da “necessidade de efetuar a prestação de contas” *«uma vez que, não é conhecida à referida Associação a existência de qualquer tipo de atividade nem prestação qualquer tipo de serviço e foi extinta na Assembleia-Geral Extraordinária realizada no dia 18 de dezembro de 2014. A Associação de Municípios da Zona do Pinhal abriu três contas em duas entidades bancárias distintas: Caixa Geral de Depósitos, n.º da conta: 0768010764030, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, n.º da conta: 411040179209137 e n.º da conta: 411044193287795(...). Estas contas foram utilizadas para depósitos das quantias recebidas dos municípios na entrada para a referida Associação, sendo o valor existente nas contas referidas a única receita da Associação, não existindo qualquer despesa inerente à referida Associação. Na eventualidade da Associação ter de prestar contas que tipo de contas é que a mesma terá de prestar»* (cfr. fls. 48 a 51).

39 – Juntou ainda cópia da ata da assembleia geral extraordinária de 18.12.2014, onde foi deliberado extinguir-se a associação e uma tabela com indicação das entidades bancárias e das respetivas contas, com indicação dos números e dos saldos, registando o mencionado saldo total de €32.666,64 (idem).

40 – Esta ata já havia sido junta ao PAM n.º 71/2013, 2.ª S. dela constando a afirmação de que a associação há «largos anos» que não desempenhava qualquer tipo de atividade, nem prestava qualquer tipo de serviços, não tendo os seus órgãos realizado quaisquer reuniões nos últimos 12 anos, não possuindo recursos humanos de qualquer natureza, sendo por isso «manifestamente impossível» apresentar qualquer documento de prestação de contas (cfr. fls. 49).

41 - Refira-se, igualmente, que dessa ata de extinção resultava que o património da associação se restringia aos saldos bancários e que após a extinção seria efetuada a «repartição entre os municípios na proporção da respetiva contribuição para as despesas da associação», veja-se que em sede de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

deliberação final, aprovada por unanimidade, é referido que «os saldos bancários existentes e a sua distribuição pelos associados, em função das entradas efetuadas» (ibidem).

42 – No que se refere ao comprovativo dos saldos bancários» a documentação anexa, à semelhança da que consta do PAM n.º 71/2013, 2.ª S. consistia numa página com referência aos valores dos saldos bancários de que associação é titular no total de €32.666,64 (cfr. fls. 51).

43 – Em 02.09.2015, por correio registado com AR e menção de pessoal e «confidencial», foi efetuada a notificação do responsável informando-o que os documentos de prestação de contas deveriam ser enviados de acordo com o legalmente estipulado na LOPTC, e instruídos de acordo com as respetivas Instruções do Tribunal, «mesmo que no decurso do exercício financeiro não tenham ocorrido quaisquer movimentos contabilísticos», pelo que no prazo de 20 dias úteis deveria proceder ao envio dos documentos relativos ao exercício em causa sob pena de instauração de processo autónomo de multa nos termos legais previstos (cfr. art.º 66.º n.º 1 a) da LOPTC) (cfr. fls. 56 a 58).

44 – Em 17.12.2015, perante a inércia do responsável, foi ordenada a remessa à secretaria para instauração de processo autónomo de multa, perante a constatação do DVIC [cfr. informação n.º 407/2015 – DVIC.2] de inexistência de remessa de quaisquer documentos de prestação de contas relativas ao exercício de 2012 (cfr. fls. 59 e 60).

45 - Em 28.12.2015, através da Comunicação Interna n.º 264/2015 – DVIC.2, de 22.12.2015, o Departamento de Verificação Interna de Contas informou que estavam em curso diligências com vista à notificação dos responsáveis da associação por falta de prestação de constas relativamente à omissão de prestação de contas nas gerências de 2010, 2013, e 2014.

C)

PAM n.º 8/2016, 2.ª S (gerência de 2010, 2013, 2014)

46 – Segundo a Informação n.º 438/2015 – DVIC.2, de 28.12.2015, do Departamento de Verificação Interna de Contas [doravante DVIC], os documentos de prestação de contas da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal», relativos aos exercícios de 2010, 2013 e 2014 não deram entrada no Tribunal de Contas, pelo que, em 13.01.2016, foi determinado se procedesse à notificação do responsável por órgão de polícia criminal para que nos termos do artigo 13.º se viesse pronunciar em



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

10 dias úteis sobre a falta de remessa desses documentos advertindo-o da cominação legal em caso de incumprimento desse dever legal (cfr. fls. 1 a 3).

47 – Em 26.01.2016, através do ofício n.º 2208, por correio registado com AR, solicitou-se ao OPC competente que procedesse à notificação de *José Farinha Nunes*, presidente da câmara municipal da Sertã, na qualidade de presidente do conselho de administração da associação de municípios da Zona do Pinhal (cfr. fls. 9 a 10).

48 – Em 27.01.2016, conforme atesta a certidão de notificação junta aos autos, foi efetuada a notificação por OPC do responsável para que, atento o disposto no art.º 13.º da LOPTC, se pronunciasse em 10 dias úteis, tendo por base o facto de as contas referentes aos anos de 2010, 2013 e 2014 não terem sido apresentadas no Tribunal, inobservando o disposto nos artigos 51.º n.º 1 al. m) e 52.º n.º 4 e 6 da LOPTC e nas Resoluções do Tribunal n.º 5/2010, 31/2013, e 37/2014, 2.ª S, advertindo que tal constituía infração processual financeira p.p. com pena de multa [cfr. art.º 66.º n.º 1 al. a) da LOPTC], aplicável a cada uma das gerências (cfr. fls. 12 e verso).

49 – Ficou ainda consignado na aludida notificação de que a responsabilidade pelas infrações era direta e pessoal e que a falta de resposta implicava a imediata instauração de processo autónomo de multa com vista ao julgamento pessoal, sendo que, na eventualidade de prolação de decisão condenatória seria a mesma comunicada ao TAF competente para efeitos de dissolução, e efetuada notificação para entrega da documentação sob cominação de incorrer em crime de desobediência qualificada (idem).

50 – Na sequência veio o responsável responder, em 15.02.2016, nos seguintes termos: *«Em resposta à notificação acima referenciada, por este meio temos a honra de informar V. Exas que não foram elaboradas as Contas de Gerência relativas aos anos de 2010 (dois mil e dez), 2013 (dois mil e treze) e 2014 (dois mil e catorze) em virtude da Associação não ter tido nesses anos qualquer espécie de atividade ou movimentação financeira, pelo que se torna manifestamente impossível apresentar qualquer documento de prestação de contas referente aos períodos atrás referenciados, à semelhança do verificado nos anos de 2011 (dois mil e onze) e 2012 (dois mil e doze), conforme podem verificar nos nossos ofícios n.º(s) 2604, datado do dia 02/08/2013 e 2029 datado do dia 22/05/201 (...). Ficamos naturalmente à disposição de V. Exas para a prestação de quaisquer esclarecimentos ou a entrega dos documentos que se mostrem relevantes para clarificar toda a*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

situação». Juntando ainda cópias das respostas dadas ao Tribunal no âmbito do PAM n.º 71/2013, 2.ª S. e PAM n.º 1/2016, 2.ª S. (cfr. fls. 14 a 17).

51 – Perante tal resposta, em 03.03.2016, foi proferido despacho ordenando a instauração de processo autónomo de multa com vista ao apuramento de responsabilidade processual financeira por omissão de prestação de contas nas gerências de 2010, 2013 e 2014, instaurado sob o número 8/2016, 2.ª S. não tendo sido apresentada até quele momento qualquer documento de prestação de contas relativo às gerências de 2010, 2013, 2014 (PAM n.º 8/2016, 2.ª S) o mesmo acontecendo com a gerência de 2011 (PAM n.º 71/2013, 2.ª S.) e gerência de 2012 (PAM n.º 1/2016, 2.ª S.).

52 – Posteriormente, constatou-se que para além do PAM n.º 71/2013, 2ª S. (gerência de 2011) estavam ainda pendentes o PAM n.º 1/2016, 2.ª S. (gerência de 2012) e o PAM n.º 8/2016, 2.ª S. (relativo às gerências de 2010, 2013 e 2014), todos da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal» e tendo por base o mesmo responsável, membro do órgão executivo, e cometimento do mesmo tipo de infração adjetiva financeira.

D)

Tramitação conjunta integrada no PAM 71/2013, 2.ª (gerências de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014)

53 – Na sequência da Informação 8/2016 – ST - DAP, por despacho de 12.04.2016, foi determinada a apensação dos PAM n.ºs 1/2016 e 8/2016, ao PAM 71/2013, todos da 2.º S., passando a tramitação das gerências de 2010 a 2014 a serem unicamente tramitadas neste último como processo principal (fls. 146 a 156 e 165).

54 – Procedeu-se a citação nominal, com a observância de todos os formalismos legais, conforme determinado no despacho judicial de 12.04.2016, do responsável, *José Farinha Nunes*, presidente da associação de municípios, para exercer o contraditório em 15 dias uteis, podendo no mesmo prazo requerer o pagamento voluntário da multa aplicável pelo valor mínimo de 5 UC por cada infração imputada (€510,00 x 5) relativa às gerências em falta (2010, 2011, 2012, 2013, 2014) sendo avertido da cominação legal em caso de falta de resposta (cfr. fls. 157 a 164).

55 – A citação foi efetivada através do ofício n.º 10759/2016, de 15.04.2016, por correio registado com AR e menção de confidencial e concretizada e em 18.04.2016 (cfr. fls.166 a 169).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

56 – Em 14.05.2016, veio o responsável responder ao Tribunal nos seguintes termos, anexando documentação de prestação de contas relativos às gerências de 2010 a 2014 (cfr. fls. 171 a 240):

«[e]m resposta à notificação acima referenciada, informamos Vossa Excelência que de acordo com a Resolução do Tribunal de Contas n.º 44/2015 de 25 de novembro a Associação de Municípios de a Zona do Pinhal está dispensada da apresentação da conta de gerência, uma vez que apresenta um valor e receita ou despesa abaixo de 1.000.000\$, ficando apenas adstrita ao envio, quando aplicável, dos seguintes documentos: Mapa da Conta de Gerência ou Mapa de Fluxos Financeiros ou Mapa de Fluxos de Caixa, Conta de Operações de Tesouraria ou Documento Equivalente, Balanço e Demonstração de Resultados, Ata de Aprovação das Contas pelo Órgão Competente, Relatório e Parecer do Órgão de Fiscalização e Cópia da Certificação Legal de Contas e Relação Nominal dos Responsáveis, relativa ao período a que se reporta a prestação de contas.

Nesse sentido enviamos a Vossa Excelência os documentos com aplicabilidade no caso: Mapa de Fluxos de Caixa, Mapa das Operações de Tesouraria e as Reconciliações Bancárias relativas às gerências dos anos de 2010 (dois mil e dez) 2011 (dois mil onze), 2012 (dois mil doze), 2013(dois mil treze) e 2014 (dois mil e catorze), salientando-se novamente que a Associação de Municípios da Zona do Pinhal não apresentou qualquer espécie de atividade ou movimentação financeira, não tendo sido emitidas, por isso, quaisquer ordens de pagamento ou de recebimento nos referidos anos.

De referir, que nunca foram constituídos os corpos sociais da referida associação e que será efetuada a adenda à ata de dissolução que decide acerca da repartição de ativos (Depósitos Bancários) no valor de 31.861,32€ (trinta e um mil oitocentos e sessenta e um euros e trinta cêntimos.

Ficamos naturalmente à disposição de Vossa Excelência para a prestação quaisquer esclarecimentos ou a entrega dos documentos que se mostrem relevantes para clarificar toda a situação» (...) Pelo Conselho de Administração (...) (José Farinha Nunes)».

57 – Através da comunicação interna n.º 101/2016 – DVIC. 2, de 25.05.2016, o Departamento de Verificação Interna de Contas, após análise da documentação remetida por aquele responsável da associação entendeu que se encontravam em falta os seguintes documentos: i) **Gerência de 2010** – Mapa de fluxos de caixa, relação nominal dos responsáveis e ata de aprovação da conta pelo órgão executivo; ii) **Gerências de 2011 a 2014** – Relações nominais dos responsáveis e atas de aprovação das contas pelo órgão executivo (cfr. fls. 242).

58 – Em 30.09.2016, veio *José Farinha Nunes*, remeter: o Mapa de fluxos de Caixa de 2010 e cópia do registo de extinção da Associação de Municípios da Zona do Pinhal obtido junto do Registo Nacional de Pessoas Coletivas (cfr. fls. 244 a 246).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

59 – Em 12.10.2016, através da comunicação interna n.º 206/2016 – DVIC.2, veio o Departamento de Verificação Interna de Contas, informar que «a documentação apresentada (mapa de fluxos de caixa) encontra-se de acordo com as Instruções e Resoluções deste Tribunal»

60 – Dá-se, assim, como provado, que os documentos de prestação de contas da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal», referentes à gerência do ano de 2010 a 2014, não deram entrada no Tribunal até ao dia 30 do mês seguinte ao que respeitavam as gerências, mas tão só em 17.05.2016 e 30.09.2016, sendo tão só nessas datas apreciados pelo Departamento de Verificação Interna de Contas [doravante DVIC] através das comunicações Internas n.º 101/2016 – DVIC.2, de 16.05.2014 e 206/2016 – DVIC.2 de 12.10.2016 (cfr. fls. 171 a 249).

61 – O indigitado responsável presidente da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal», sabia ser seu dever proceder à entrega das contas de gerência de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 devidamente instruídas 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 so o tendo feito muito posteriormente após prolação de despacho judicial indiciando-o pela prática de cinco infrações processuais financeiras.

62 – Agiu o responsável de forma livre e consciente, sabendo ser a sua conduta omissiva proibida por lei.

1.1.1 – Factos não provados

1 – Não damos como provado que o responsável tenha agido com a intenção deliberada de não remeter a documentação de prestação de contas ao Tribunal.

2 – Não damos como provado que a associação tenha exercido qualquer atividade, tenha prestado qualquer tipo de serviço ou movimento contabilístico, e que os seus órgãos tenham realizado qualquer reunião designadamente «nos últimos doze anos».

3 – Não damos como provado que a associação tenha constituído nos termos estatutários os órgãos colegiais deliberativo e executivo nas gerências em apreço.

1.2 – **Motivação da decisão de facto**

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A informação n.º 28/2012 – DVIC.2, de 11.12.2012, do Departamento de Verificação Interna de Contas [doravante DVIC], através da qual se constata que os documentos de prestação de contas da «Associação de Municípios do Pinhal», relativas ao exercício de 2011, não haviam dado entrada no Tribunal de Contas (cfr. fls. 1 a 3 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S).
- O ofício-circular n.º 19741 de 27.12.2012, com base no qual se notifica o presidente da associação para que, em 5 dias úteis, proceda ao envio dos documentos de prestação de contas, e informe acerca da efetividade ou ausência de funcionamento e conseqüente extinção da associação, extinção, em 5 dias úteis sob pena de cometimento de infração p. e p. pela al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (cfr. fls. 4 e 17 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S).
- A resposta do responsável, em 05.08.2013, que justifica a omissão legal com a alegada inexistência de movimento contabilístico em 2011, relativamente àquela associação, invocando não ter a aquela entidade desempenhado qualquer atividade, sendo «manifestamente impossível» apresentar qualquer documento de prestação de contas relativo ao exercício de 2011, pelo que se iria proceder extinção da entidade (cfr. fls. 28 a 29 PAM n.º 71/2013, 2.ª S).
- A Comunicação Interna n.º 230/2013, de 16.09.2013, onde DVIC.2 informa não haver qualquer registo informático de entrada da conta (cfr. fls. 30 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S)
- A resposta do responsável, em 10.04.2014, onde reitera (i) a inatividade e a inexistência de movimento contabilístico, (ii) a manifesta impossibilidade de apresentar documentos de prestação de contas relativamente ao período vidado, (iii) a inexistência de nomeação de órgãos estatutários da associação, (iv) o procedimento em curso de extinção da associação, e conseqüente convocatória de assembleia geral extraordinária, que o responsável assina na qualidade de presidente do conselho de administração com protesto de posterior remessa ao Tribunal da documentação do ato extintivo e demais documentação necessária (cfr. fls. 32 a 36 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S).
- O ofício n.º 60, de 05.01.2015, através do qual, por correio registado, o TdC solicita ao responsável que informe acerca da extinção da associação (cfr. fls. 41 e 42 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S).
- A resposta, em 21.01.2015, do o responsável, José Farinha Nunes, já identificado como presidente do conselho de administração da associação, remetendo a documentação relativa à deliberação de extinção da associação (a ata da assembleia geral extraordinária da associação de 18.12.2014, a folha



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

de presenças; documentos de delegação de poderes; comprovativos dos saldos bancários da associação (cfr. fls. 43 a 71 PAM n.º 71/2013, 2.ª S).

– O ofício n.º 4770, de 31.03.2015, registado com AR e menção de «confidencial», através do qual se solicita ao responsável presidente do conselho de administração, José Farinha Nunes, que procedesse em 20 dias úteis ao envio dos elementos constitutivos, modificativos e extintivos da associação, com a identificação nominal dos membros dos órgãos estatutárias e municípios associados, e pedido de remessa, com indicação da sua origem, dos movimentos bancários dos últimos 12 anos relativos às contas da associação (cfr. fls.76 e 77 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S.).

– O ofício 11473, de 23.06.2015, por correio registado e menção de «confidencial», reiterando o anterior ofício de 21.03.2015 (cfr. fls. 78, 79 e 84 PAM n.º 71/2013, 2.ª S).

– A informação fornecida via correio eletrónico, em 02.07.2015, pelos serviços do Município da Sertã, de acordo com a qual não haviam sido nomeados corpos sociais para aquela associação, enviando cópia da ata de extinção da associação de 18.12.2014 (cfr. fls. 80 a 83 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S).

– A resposta do responsável, em 17.08.2015, remetendo ao Tribunal: elementos constitutivos, modificativos e extintivos informando aguardar a resposta do RNPC); sem identificar os responsáveis por alegadamente não existir conselho de administração, procedendo de seguida à identificação dos membros da assembleia intermunicipal, presidentes dos municípios e assembleias municipais associadas) e protestando juntar os extratos bancários (cfr. fls. 86 a 124 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S).

– A escritura pública de constituição da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal» figurando em anexo os respetivos estatutos da associação, publicada no DR n.º 120, III série de 27.05.1982, dela fazendo parte os municípios fundadores (cfr. fls. 89 a 102 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S).

– Uma escritura pública, datada de 24.06.1987, que documenta a integração na aludida associação de novos municípios (cfr. fls. 103 a 104 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S).

– A cópia da ata de assembleia geral extraordinária de 18.12.2014, dirigida por aquele presidente do conselho de administração e na presença de todos os associados, tendo como ponto único da ordem de trabalhos a extinção da associação (cfr. fls. 114 a 118 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- O comprovativo de extinção da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal» do Registo Nacional de Pessoas coletivas e as cópias dos extratos das contas bancárias da «Caixa de Crédito Agrícola» e da «Caixa Geral de Depósitos» (cfr. fls. 127 a 145 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S),
- A informação n.º 21/2013 – DVIC.2, de 09.10.2013, do Departamento de Verificação Interna de Contas atestando que os documentos de prestação de contas da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal», relativas ao exercício de 2012, não deram entrada no Tribunal de Contas (cfr. fls. 1 a 3 do PAM n.º 1/2016,2.ª S.).
- O ofício-circular n.º 16570 de 01.11.2013, através do qual se notifica o presidente do conselho de administração da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal» para proceder ao envio dos documentos de prestação de contas em 5 dias úteis sob pena de cometimento de infração p. e p. pela al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (cfr. fls. 18 e 19 do PAM n.º 1/2016,2.ª S).
- O despacho de 30.01.2014 que determina a notificação por órgão de polícia criminal [OPC] do responsável, *José Farinha Nunes*, presidente da câmara municipal da Sertã, «na qualidade de membro da Associação de Municípios da Zona de Pinhal», nos termos do artigo 13.º da LOPTC, para que em 10 dias úteis se pronunciasse relativamente à falta de resposta ao ofício-circular do Tribunal (n.º 16570 de 01.11.2013), e a certidão de notificação pessoal que demonstra a sua concretização em 02.04.2014 (cfr. fls. 12 a 15 e 21 a 24 do PAM n.º 1/2016,2.ª S).
- A resposta do responsável em 10.04.2014, que se justifica, grosso modo, a falta de prestação de contas com a ausência de movimento contabilístico e de qualquer atividade em 2011 e ausência de nomeação de órgão estatutários, informando das diligências a encetar no sentido da extinção da associação, com posterior conhecimento ao Tribunal (cfr. fls. 26 a 29 do PAM n.º 1/2016,2.ª S).
- A resposta do responsável, em 23.05.2014, reiterando os anteriores argumentos a que acrescenta lapsos interpretativos relativamente ao solicitado pelo TdC, disponibilizando-se a prestar quaisquer esclarecimentos ou a entregar documentos relevantes ao esclarecimento da situação (cfr. fls. 32 e 33 do PAM n.º 1/2016,2.ª S).
- O ofício n.º 8269, de 05.06.2014, por correio registado com AR, através do qual o responsável é notificado para se pronunciar relativamente ao processo de extinção da associação remetendo a documentação certificada daquele ato extintivo (cfr. fls. 37 a 38 do PAM n.º 1/2016,2.ª S).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- O ofício n.º 15938, de 06.11.2014, por correio registado com AR, com base no qual o responsável é notificado, de novo, para que em 10 dias úteis preste informação sobre o estado do aludido processo de extinção da associação, com remessa de cópia de documentação devidamente certificada (cfr. fls. 40 e 41 do PAM n.º 1/2016,2.ª S).
- A resposta 03.12.2014, do responsável justificando a não realização da assembleia convocada para o dia 08.05.2014, por falta de quórum, tendo sido realizada nova convocatória para o dia 18.12.2014 tendo como único ponto a extinção da associação, solicitando para o efeito a concessão de um prazo suplementar de 60 dias (cfr. fls. 42 a 43 do PAM n.º 1/2016,2.ª S.).
- O ofício n.º 1099, de 23.01.2015, por correio registado com AR, notificando-o que lhe havia sido concedido o prazo de 60 dias para que procedesse à remessa da documentação relativa à extinção da associação (cfr. fls. 46 a 47 do PAM n.º 1/2016,2.ª S.).
- O *fax* de 15.04.2015, através do qual vem o responsável solicitar ao Tribunal informação acerca da “necessidade de efetuar a prestação de contas, atendendo à sua alegada inatividade, e do “*tipo de contas*” que a mesma teria de prestar» (cfr. fls. 48 a 51 do PAM n.º 1/2016,2.ª S).
- A cópia da ata da assembleia geral extraordinária de 18.12.2014, que remete em anexo ao fax de 15.04.2015, onde foi deliberado extinguir-se a associação e uma tabela com indicação das entidades bancárias e das respetivas contas, com indicação dos números e dos saldos, registando o mencionado saldo total da associação de €32.666,64 (*idem*).
- O ofício n.º 15049 de 02.09.2015, por correio registado com AR e menção de pessoal e «confidencial», através do qual se informo responsável que os documentos de prestação de contas devem ser enviados nos termos legais e segundo as Instruções do Tribunal, independentemente da ausência de movimentos contabilísticos, instando-o a, no prazo de 20 dias úteis, proceder ao envio dos documentos relativos ao exercício em causa sob pena de instauração de processo autónomo de multa nos termos legais previstos (cfr. art.º 66.º n.º 1 a) da LOPTC) (cfr. fls. 56 a 58 do PAM n.º 1/2016, 2.ª S).
- A comunicação interna n.º 264/2015 – DVIC.2, de 22.12.2015, através da qual o Departamento de Verificação Interna de Contas informou que estavam em curso diligências com vista à notificação dos responsáveis da associação por falta de prestação de constas relativamente à omissão de prestação de contas nas gerências de 2010, 2013, e 2014 (cfr. fls. 61 o PAM n.º 1/2016,2.ª S).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A informação n.º 438/2015 – DVIC.2, de 28.12.2015, do Departamento de Verificação Interna de Contas que faz constar que os documentos de prestação de contas da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal», relativos aos exercícios de 2010, 2013 e 2014 não deram entrada no Tribunal de Contas (cfr. fls. 1 a 3 do PAM n.º 8/2016, 2.ª S.).
- O despacho de 13.01.2016, que determinou se procedesse à notificação do responsável por órgão de polícia criminal, para, nos termos do artigo 13.º, se pronunciar em 10 dias úteis sobre a falta de remessa desses documentos advertindo-o da cominação legal em caso de incumprimento desse dever legal (cfr. fls. 1 a 3 do PAM n.º 8/2016, 2.ª S.).
- O ofício n.º 2208, de 26.01.2016, por correio registado com AR, solicitando-se ao OPC competente que procedesse à notificação de *José Farinha Nunes*, presidente da câmara municipal da Sertã, na qualidade de presidente do conselho de administração da associação de municípios da Zona do Pinhal (cfr. fls. 9 a 10 do PAM n.º 8/2016, 2.ª S.).
- A certidão de notificação junta aos autos certificando, em 27.01.2016, a notificação por OPC do responsável para, atento o disposto no art.º 13.º da LOPTC, se pronunciar em 10 dias úteis, atendendo ao facto de as contas das gerências de 2010, 2013 e 2014 não terem sido apresentadas no Tribunal, inobservando o disposto na lei do Tribunal e nas suas Resoluções advertindo da cominação legal [cfr. art.º 66.º n.º 1 al. a) da LOPTC], aplicável por cada uma das gerências em falta (cfr. fls. 12 e verso PAM n.º 8/2016, 2.ª S.).
- A resposta do Tribunal ao responsável em 15.02.2016, invocando a impossibilidade na elaboração e remessa das contas nas gerências de 2010, 2013 e 2014 em virtude da associação não ter tido qualquer «*espécie de atividade ou movimentação financeira*», fazendo menção a anteriores ofícios e juntando cópias das respostas dadas ao Tribunal no âmbito do PAM n.º 71/2013, 2.ª S. e PAM n.º 1/2016, 2.ª S. (cfr. fls. 14 a 17 do PAM n.º 8/2016, 2.ª S.).
- O despacho de 03.03.2016, ordenando a instauração de processo autónomo de multa com vista ao apuramento de responsabilidade processual financeira por omissão de prestação de contas nas gerências de 2010, 2013 e 2014, instaurado sob o número 8/2016, 2.ª S. (cfr. fls. 19 e 20 do PAM n.º 8/2016, 2.ª S.)



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A informação n.º 8/2016 e o despacho de 12.04.2016 que determinada a apensação dos PAM n.ºs 1/2016 e 8/2016 2.ª S ao PAM 71/2013, 2.ª S., passando a tramitação das gerências de 2010 a 2014 a ser unicamente realizadas neste último processo na qualidade de “processo principal” (fls. 146 a 156 e 165 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S).
- O despacho judicial, de 12.04.2016, que determina a citação nominal, atento o disposto no artigo 13.º da LOPTC, com a observância de todos os formalismos legais, do responsável, *José Farinha Nunes*, presidente da associação de municípios, para aquele vir exercer o contraditório em 15 dias uteis, podendo no mesmo prazo requerer o pagamento voluntário da multa aplicável pelo valor mínimo de 5 UC por cada infração imputada (€510,00 x 5) relativa às gerências em falta (2010, 2011, 2012, 2013, 2014) sendo avertido da cominação legal em caso de falta de resposta (cfr. fls. 157 a 164 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S).
- O ofício n.º 10759/2016, de 15.04.2016, por correio registado com AR e menção de confidencial e concretizada e em 18.04.2016, através do qual se concretiza a citação daquele (cfr. fls.166 a 169 do PAM n.º 8/2016, 2.ª S).
- A resposta em, 14.05.2016, do responsável ao Tribunal anexando alguma documentação de prestação de contas relativos às gerências de 2010 a 2014 (cfr. fls. 171 a 240 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S)
- A comunicação interna n.º 101/2016 – DVIC. 2, de 25.05.2016, o Departamento de Verificação Interna de Contas, que após análise da documentação remetida pelo responsável da associação entendeu que se encontravam em falta, na gerência de 2010, o mapa de fluxos de caixa, relação nominal dos responsáveis e ata de aprovação da conta pelo órgão executivo; e na gerências de 2011 a 2014, as relações nominais dos responsáveis e atas de aprovação das contas pelo órgão executivo (cfr. fls. 242 do PAM n.º 71/2013, 2.ª S).
- A resposta do responsável, em 30.09.2016, remetendo o mapa de fluxos de Caixa de 2010 e a cópia do registo de extinção da Associação de Municípios da Zona do Pinhal obtido junto do Registo Nacional de Pessoas Coletivas (cfr. fls. 244 a 246 PAM n.º 71/2013, 2.ª S).
- A comunicação interna n.º 206/2016 – DVIC.2, de 2.10.2016, através da qual veio o Departamento de Verificação Interna de Contas, informar que «a documentação apresentada (mapa de fluxos de caixa) encontra-se de acordo com as Instruções e Resoluções deste Tribunal» (cfr. fls. 249 PAM n.º 71/2013, 2.ª S).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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);
- 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 – Encontra-se o responsável indiciado 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]³. 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

³ Refira-se que, na redação trazida pela Lei n.º 20/2015, de 09.03, a falta injustificada de prestação de contas ao Tribunal ou sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação, passou a gerar responsabilidade financeira sancionatória (materialmente financeira), cfr. art.º 65.º n.º 1 al. n) da LOPTC, infração mais grave, e não mera responsabilidade adjetiva ou processual, hoje reservada à remessa intempestiva, cf. al. a) do art.º 66.º da LOPTC, pelo que os facto em apreço, aplica-se a redação vigente à data da sua prática, não havendo aqui lugar à aplicação retroativa da lei mais favorável, princípio constitucional aplicável ao direito penal, em especial, e ao direito sancionatório, em geral, uma vez que a nova lei não traz um regime mais favorável (proibição da retroatividade desfavorável).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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.

6 – Na esteira da douta jurisprudência deste Tribunal vertida no **acórdão n.º 11/2014, da 3.ª Secção**⁴, 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, tal 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.

⁴ Consultável em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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 LOPTC⁵], 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*».

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 as Resoluções n.º 5/2010, 2.ª S., n.º 4/2011, 2.ª S., n.º 3/2012, 2.ª S., n.º 31/2013, 2.ª S. e n.º 37/2014, 2.ª S. – organizadas nos termos das Instruções n.º 1/2001, 2.ª S. aprovadas pela Resolução 4/2001, 2.ª S., alterada pela Resolução n.º 6/2013, 2.ª S. [esta última apenas aplicável ao exercício de 2014]

11 – No que respeita à responsabilidade das *associações de municípios* em matéria de prestação de contas: atento, o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º, e na alínea m) do n.º 1 do artigo 51.º da LOPTC, as associações de municípios, prestam contas, estando legalmente obrigadas a remeter as mesmas ao Tribunal de Contas nos prazos legais, até ao dia 30 de abril do ano seguinte àquele que respeitam (cfr. n.º 4 do artigo 52.º da LOPTC), e naqueles que venham a ser fixados pelo Juiz Conselheiro da Área.

⁵ Redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 09 de março.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

12 – Este dever legal encontra-se, igualmente, previsto no Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro, diploma ao abrigo do qual foi constituída a «Associação de Municípios da Zona do Pinhal», preceituando os n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º que *«é da competência do Tribunal de Contas o julgamento das contas da associação»* as quais *«devem ser enviadas pelo conselho administrativo ao Tribunal de Contas»*, dentro do prazo legal.

13 – O mencionado dever legal foi, igualmente, transposto para as normas estatutárias da aludida associação de municípios, designadamente, para os seus artigos 15.º e 23.º preceituando-se ali a competência do Tribunal de Contas para efetuar o julgamento das contas de gerência da associação as quais devem ser enviadas pelo conselho administrativo ao Tribunal até 31 de março na qualidade de órgão executivo da associação a quem compete, igualmente, a sua elaboração (cfr. art.º 23.º al. c)).

14 – Atualmente, encontra-se em vigor a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro⁶, não tendo o legislador optado por proceder à autonomização expressa da prestação de contas por parte das associações de municípios de fins específicos limitando-se a dizer no seu artigo 110.º (norma remissiva), a propósito do regime jurídico aplicável, que, para além do preceituado na Lei n.º 75/2013 e estipulado nos respetivos estatutos e regulamentos internos, é-lhes aplicável a legislação das pessoas coletivas públicas o que inclui o disposto na «lei de organização e processo do Tribunal de Contas e ao regime de jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas (...)», estando, por isso, expressamente sujeitas à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas (cfr. alínea f) do art.º 110.º), e ao envio dos documentos obrigatórios de prestação de contas, no prazo legal e nos que venham a ser fixados pelo Juiz da Área (cfr. art.º 51.º n.º 1 al. m) e 52.º da LOPTC), pelo que este diploma nada acrescenta de novel ao regime que já lhes era aplicável neste âmbito.

15 – Em sede de verificação interna de contas respeitante às gerências de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal», constatou-se que as mesmas não foram prestadas de forma legal, tempestiva e regular, uma vez que não foram rececionados neste Tribunal até à data limite legalmente estipulada [cfr. n.º 4 do art.º 54.º da LOPTC], os documentos de prestação de contas que a lei determina sejam, obrigatoriamente, remetidos ao Tribunal de Contas de acordo com as suas Instruções [cf. n.º 6 do art.º 52.º da LOPTC] (cfr. factos provados 1 a 61).

⁶ A lei n.º 75/2013, estabelece o atual regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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 factualidade apurada mostra-se o responsável, *José Farinha Nunes*, Presidente da aludida associação, e presidente da Câmara Municipal da Sertã, indiciado pela prática de 5 infrações processuais financeiras, traduzidas na falta injustificada da remessa tempestiva de contas ao Tribunal, conforme al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, uma por cada gerência [2010, 2011, 2012, 2013 e 2014], mesmo após a notificação do Tribunal, o que determinou a instauração dos competentes processos autónomos de multa relativos às gerências de 2010, 2013, 2014 (PAM n.ºs 8/2016, 2.ª S), de 2011 (PAM n.º 71/2013, 2.ª S.) e de 2012 (PAM n.º 1/2016, 2.ª S.), com vista ao apuramento da efetiva responsabilidade (cfr. factos provados n.ºs 1 a 61).

18 – Do probatório resulta que o responsável veio invocar, reiteradamente, como causas de justificação para a alegada impossibilidade de entrega das aludidas contas de gerência [de 2010 a 2014], e para não proceder à identificação dos responsáveis do órgão colegial executivo, nos **PAM n.º 71/2013, 1/2016, e 8/2016, 2.ª S.:** (i) a inatividade da associação, (ii) ausência de movimento contabilístico;(iii) inexistência de conselho de administração, falta de reunião dos “órgãos sociais”, (iv) falta de recursos humanos, (v) ausência de dívidas a fornecedores, (vi) inexistência de créditos e de património mobiliário ou imobiliário na titularidade da associação, (vii) reconhecimento, como único património e receita, dos saldos bancários, alegadamente correspondentes a entradas dos associados, que após a decisão de extinção da associação serão repartidos proporcionalmente pelos associados, (cfr. factos provados n.ºs 8, 10, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 25, 26, 31, 33, 38, 39, 42,50, 56).

19 – Em 09.11.2015 veio em complemento às respostas e documentos enviados juntar o comprovativo de extinção da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal» proveniente do Registo Nacional de Pessoas Coletivas e os extratos bancários das contas bancárias da «Caixa de Crédito Agrícola» [entre 01.01.2004 e 31.12.2014] e da «Caixa Geral de Depósitos» [relativos aos anos de 2003 a 2013 e 2015] (cfr. facto provado n.º 27).

20 – Na sequência da Informação n.º 8/2016- ST -DAP, por despacho de 12.04.2016, foi determinada a apensação dos PAM n.ºs 1/2016 e 8/2016, ao PAM 71/2013, todos da 2.ª S., passando a tramitação das gerências de 2010 a 2014 a serem unicamente tramitadas neste último como processo principal (cfr. facto provado n.º 53), atendendo aos elementos de conexão evidenciados, em especial no elemento subjetivo [a identidade do indiciado infrator, sujeito a ser julgado uma pluralidade de vezes



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

por várias infrações] visando assegurar a harmonia, unidade, economia e coerência processual, bem como a melhor realização da justiça material.

21 – As razões e factos invocados mostram-se insuficientes e inadequados para justificar o reiterado incumprimento do dever de prestação de contas ao Tribunal, ademais, atendendo à existência de saldos bancários na titularidade da associação que deveriam vir contabilisticamente documentados e evidenciados nos documentos de prestação de contas ao Tribunal.

22 – O presente caso reforça o entendimento deste Tribunal de que as alegações de “inatividade funcional” de uma entidade sujeita à jurisdição do Tribunal de Contas não deve constituir motivo justificativo para a omissão de prestação de contas e envio da documentação obrigatória estabelecida nas Instruções e Resoluções do Tribunal de Contas.

23 – A menção de inatividade funcional da associação como causa justificativa para a não prestação de contas nos prazos legais é potencialmente geradora de situações de perigo abstrato de fuga ao controlo dos dinheiros públicos, sendo a sua existência meramente formal desconforme com o interesse público e com a prossecução dos interesses comuns das populações, que motivaram a criação daquela pessoa coletiva pública de natureza associativa e que aparentemente deixam de ser prosseguidos pela mesma sem que se proceda à sua extinção (vide. art.º 235.º n.º 2 ex vi art.º 247.º e 266.º da Constituição; artigo 4.º do CPA e artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 266/81, de 15 de setembro).

24 – 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 dentro de prazos perentórios fixados para o efeito, e de acordo com as Instruções e Resoluções do Tribunal de Contas.

25 - No caso vertente, a prestação de contas por esta associação deveria ter sido realizada dentro do prazo legal estabelecido no art.º 52.º n.º 4 da LOPTC (vide artigos 51.º n.º 1 al. m), art.º 2.º, n.º 1 al. c), e artigo 17.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 266/81, e de acordo com as Resoluções n.º 5/2010, 2.ª S., n.º 4/2011, 2.ª S., n.º 3/2012, 2.ª S., n.º 31/2013, 2.ª S. e n.º 37/2014, 2.ª S. – organizados nos termos das Instruções n.º 1/2001, 2.ª S. aprovadas pela Resolução n.º 4/2001, 2.ª S., alterada pela Resolução n.º 6/2013, 2.ª S. [esta última apenas aplicável ao exercício de 2014].

26 – Refira-se que mesmo na situação de entidades legalmente dispensadas da remessa de contas ao Tribunal, é-lhes, igualmente, imposto o dever legal de remessa da documentação obrigatória definida



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

nas Resoluções do Tribunal para cada exercício (Vd. Ponto 6 da Resolução n.º 4/2011, 2.ª S.), nos prazos definidos para a prestação de contas.

27 – No caso em apreço, só a legal, regular e tempestiva prestação das contas dos exercícios de 2010 a 2014, com o envio de toda a documentação obrigatória, permitiria ao Tribunal, no exercício da sua competência fiscalizadora financeira, aferir se aquela entidade teve ou não movimentos contabilísticos e se aqueles se mostraram legais e regulares, não se mostrando cumprido aquele dever legal com alegação de que não se prestou contas, porque a entidade não teve qualquer atividade ou movimento contabilístico.

28 – Tal entendimento encontra-se plasmado na jurisprudência deste Tribunal, que tem recusado o argumento da pretensa inatividade e de ausência de movimento contabilístico da associação, mesmo perante a existência de saldos pouco significativos [incluindo “saldos zero”], não o admitindo como causa justificativa para a falta de prestação de contas, conforme decorre 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»; recentemente reforçada pela sentença condenatória n.º 13/2015, 2.ª S (PAM n.º 28/2014), e reafirmada pelo acórdão n.º 6/2016 – 3.ª S. (Recurso ordinário n.º 5 ROM - 2.ª S./2015 – 3.ª S)⁷.

29 – A ausência de resposta ao Tribunal coloca em risco o controlo financeiro exercido sobre estas entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas e ao dever de prestação de contas, com vista à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira dos dinheiros públicos (cfr. art.º 2.º n.º 1 al. c) e 51.º n.º 1 al. m) da LOPTC).

30 – Conforme demonstra a factualidade em apreço, foram dadas sucessivas oportunidades àquele responsável através dos PAM n.ºs 71/2013, 1/2016, e 8/2016, 2.ª S. para que efetuasse a prestação de contas e mesmo perante a decisão de extinção da associação por parte dos municípios associados poderia e deveria ter sido efetuada uma “conta de encerramento” que englobasse as mencionadas gerências de 2010 a 2014, instruída de acordo com as Resoluções n.º 5/2010, 2.ª S., n.º 4/2011, 2.ª S., n.º 3/2012, 2.ª S., n.º 31/2013, 2.ª S. e n.º 37/2014, 2.ª S., procurando regularizar a situação, não o tendo feito.

⁷ Consultável em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

31 – Perante a insuficiência das respostas, foi proferido despacho judicial, procedendo-se à citação nominal, do responsável, *José Farinha Nunes*, para exercer o contraditório com observância dos formalismos legais, indiciando-o pela prática de 5 infrações processuais financeiras, traduzidas na falta injustificada da remessa tempestiva de contas ao Tribunal, conforme al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, uma por cada gerência [2010, 2011, 2012, 2013 e 2014], advertindo-o da cominação legal em caso de falta de resposta (facto provado n.º 54).

32 – Em 14.05.2016 e 30.09.2016, veio o responsável, *José Farinha Nunes*, remeter a documentação em falta solicitada relativa às gerências de 2010 a 2014, ficando apenas omissas as *relações nominais dos responsáveis* e as *atas de aprovação*, nas gerências de 2010 a 2014, atesta o Departamento de Verificação Interna de Contas, através da informação constante da Comunicação Interna n.º 206/2016 – DVIC.2 de 12.10.2016 que a «*documentação apresentada (mapa de fluxos de caixa) encontra-se de acordo com as instruções e Resoluções deste Tribunal*» (cfr. factos provados n.ºs 56 a 58).

33 – Assim, ficou provado que o responsável pelas gerências de 2010 a 2014 daquela associação sabia 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 60).

34 - Ficou igualmente provado que os documentos de prestação de contas da «Associação de Municípios da Zona do Pinhal», referentes às gerências de 2010 a 2014, não deram entrada no Tribunal até ao dia 30 do mês seguinte ao que respeita a gerência, mas tão só em 17.05.2016 e 30.09.2016, sendo tão só nessas datas apreciados pelo Departamento de Verificação Interna de Contas [doravante DVIC] através das comunicações Internas n.º 101/2016 – DVIC.2, de 16.05.2014 e 206/2016 – DVIC.2 de 12.10.2016 (cfr. facto provado n.º 60).

35 – Não obstante, da matéria fáctico-probatória vertida nos autos não fica demonstrado que o responsável tivesse agido com dolo [consciência e vontade de praticar o facto ilícito típico], *id est*, que a sua conduta omissiva relativa à remessa das contas de gerência 2010 a 2014, tivesse sido premeditada e intencional.

36 – 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.



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, o responsável identificados nos autos agiu de forma negligente, conforme descrito nos pontos 1 a 36 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, e sanção a aplicar situa-se entre o limite mínimo de €510,00 (5 UC) e o limite máximo de €2.040,00 (20 UC), conforme o disposto no n.º 2 e n.º 3 do artigo 66.º da LOPTC.

6 – Ainda assim, não obstante o reconhecimento da prática dos aludidos ilícitos a título negligente, com base na factualidade provada julgamos que a conduta do responsável ao longo de todo o processo fornece elementos que atenuam consideravelmente a sua culpa: i) desde logo por ter demonstrado a intenção de colaborar com Tribunal na resolução do problema, e apesar dos argumentos esgrimidos assentes da pretensa inatividade da associação (cfr. facto não provado n.º 2) e na falta de constituição de órgãos colegiais estatutários (facto não provado n.º 3), o responsável



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

assumiu sempre responsabilidade direta e pessoal, na qualidade de Presidente da associação, pelo omissão daquele dever legal e procurou prestar a documentação obrigatória em falta, de acordo com as resoluções e instruções do Tribunal, inclusive, fornecendo os extratos bancários relativos ao saldo bancário remanescente, tendo ainda diligenciado com vista à extinção formal remetendo o respetivo comprovativo.

7 – Destarte, embora ainda estejam omissas as relações nominais dos responsáveis e as atas de reunião do órgão executivo, cuja impossibilidade material de apresentação radicar-se-á na alegada inexistência de órgãos estatutários constituídos da associação, nas gerências em apreço, e na assunção daquele presidente como único responsável pela associação, e à falta de melhor prova que permita articular quaisquer outros factos que evidenciem ações ou omissões dignas de censura respeitante ao demandado, julgamos que face reduzido a ilicitude e censurabilidade da sua conduta, se justifica que não se proceda com vista à aplicação da mencionada sanção pecuniária.

IV. DECISÃO

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

- a) Declarar culpado o presidente da agora extinta Associação de Municípios da Zona do Pinhal, José Farinha Nunes, pela prática negligente de 5 (cinco) infrações processuais pela não prestação tempestiva das contas de gerência, referentes aos anos de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, atento o previsto na al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC (na redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 20 de março);
- b) Encerrar os processos de prestação de contas da Associação de Municípios da Zona do Pinhal, referentes às gerências de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, tendo em linha de conta a documentação agora recebida no Tribunal e a factualidade dada como provada, relativa à inexistência de órgãos estatutários constituídos;
- c) Decidir pela não aplicação ao responsável José Farinha Nunes, das correspondentes multas, por cada gerência em apreço, atendendo à inserção das condutas num quadro de ilicitude e culpa de menor gravidade, ao que acresce uma censurabilidade diminuída, tomando em consideração a posterior cessação dos incumprimentos por ação do próprio, não havendo razões de prevenção geral ou especial que justifiquem a sua punição;



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

d) Não são devidos emolumentos.

À Secretaria para, conforme disposto no art.º 25.º do Regulamento Interno de Funcionamento da 2.ª Secção relativamente à presente decisão, numerar, registar, informaticamente no cadastro da entidade, notificar o infrator a quem foi decidido não aplicação de multa e o Ministério Público.

Dê-se conhecimento ao Departamento de Verificação Interna de Contas, remetendo cópia.

Após trânsito publique-se no web site do Tribunal de Contas.

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

Lisboa, 24 de março de 2017

O Juiz Conselheiro

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha