

**Acórdão n.º 8/2013-3.ª Secção-PL****P. n.º 7 ROM-SRM/2013****P. de Multa nº 4/2012-SRM**

**Descritores: Responsáveis/Membros do Governo/“Infrações” por violação do dever de colaboração.**

**Sumário:**

1. O Decreto n.º 22257, de 25/02/1933, quando diz que os membros do Governo são responsáveis *“por todos os atos que praticarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado”*, desde que se verifiquem os pressupostos no n.º 1 do referido Decreto, está a referir-se exclusivamente a atos administrativos de natureza financeira praticados exclusivamente por responsáveis financeiros, e, por esta via, a infrações financeiras;
2. A “infração” a que se refere o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC é uma “infração” à violação do dever de colaboração para com o Tribunal, que, não sendo financeira, está fora do âmbito do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC;
3. Não lhe é, por isso, aplicável o disposto no Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, para o qual remete o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC;
4. É neste contexto que deve ser interpretado o disposto no n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, quando refere que o artigo 62.º é aplicável à responsabilidade sancionatória, com as necessárias adaptações.



## Acórdão n.º 8/2013-3.ª Secção-PL

P. n.º 7 ROM-SRM/2013

P. de Multa n.º 4/2012-SRM

### 1. RELATÓRIO.

**1.1. O Ministério Público** junto da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, inconformado com a Sentença de 23JAN2013, que declarou **João Cunha e Silva, Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira**, autor, a título de negligência, de uma infração prevista e punida pelos artigos 6.º, alínea b), 66.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 3, 64.º e 67.º, da Lei n.º 98/97, de 26/08, e Instruções n.º 1/2006-SRMTTC, dispensando-o, no entanto, de pena, nos termos do artigo 74.º, n.º 1, do Código Penal, da mesma veio interpor recurso jurisdicional, concluindo como se segue:

*“1.ª O Demandado é Vice- Presidente do Governo da RAM e, por isso, é “membro do Governo”, e como tal é equiparado nos termos do artigo 65.º, n.º 3, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira;*

*2.ª Nessa medida, a responsabilidade financeira só lhe pode ser imputável nos termos e condições do artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC, ou seja, nos termos do Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro, ou seja ainda, se tiver agido de “motu próprio”, ou, ouvidas as “estações”, decidir contrariamente ao parecer que lhe foi transmitido;*



# Tribunal de Contas

---

**3.<sup>a</sup>** *Por outro lado, a infração financeira é pessoal e exige a culpa pessoal do infrator, como resulta claro da interpretação conjugada dos artigos 67.º, n.º 2 e 66.º, n.º 3 da LOPTC;*

**4.<sup>a</sup>** *No caso em apreço o Demandado foi condenado em multa, de que foi ilegalmente (por aplicação do C. Penal, que não é subsidiário da LOPTC quanto às penas financeiras) dispensado de pagar (os motivos indicados para a dispensa de pena constituem antes razão para a – inexistente neste caso – responsabilidade ser relevada nos termos do artigo 64.º, n.º 2, da LOPTC), por entrega desatempada e injustificada da informação a que se refere a Instrução 1/2006-SRMTC, sendo certo, porém, que dos factos provados não consta, por um lado, que o Demandado tenha agido de “motu próprio” ou, ouvidas as “estações”, tenha atuado contra parecer das mesmas e, por outro lado, que tenha sido o Demandado pessoalmente a remeter desatempadamente e injustificadamente a dita informação, pelo que os factos provados não são suficientes para integrar qualquer ilícito financeiro imputável ao Demandado que, portanto, deve ser absolvido.<sup>1</sup>*

**1.2.** Foram colhidos os vistos legais.

## **2. O DIREITO.**

### **2.1. Da sentença recorrida.**

---

<sup>1</sup> O Demandado foi dispensado de multa, e não condenado em multa, como, por lapso, se diz na alegação de recurso



## 2.1.1. A sentença de que se recorre deu como provada a seguinte factualidade:

- A informação a que se refere o n.º 2 das Instruções n.º 1/2006-SRMTC foi entregue naquela Secção em 18MAI2012 (**facto 1**);
- Sem que o Demandado tenha dado qualquer justificação para essa entrega tardia (**facto 2**);
- Em 21MAI2012, aquele Tribunal oficiou ao Demandado Vice-Presidente solicitando-lhe que justificasse o atraso (**facto 3**);
- O Demandado não respondeu a esta solicitação (**facto 4**);
- Em 20JUN2012, este Tribunal oficiou ao Vice-Presidente a solicitar-lhe a justificação do atraso no envio das informações a que se referem as Instruções n.º 1/2006, lembrando que não fundamentou o atraso ocorrido na remessa da informação e solicitando que o fizesse (**facto 5**);
- Em 22JUN2012, foi recebido neste Tribunal o ofício n.º 945, da Vice-Presidência, subscrito pelo Chefe de Gabinete, informando que:

*“...o atraso ocorrido na remessa das informações a que aludem as Instruções n.º 1/2006-SRMTC, publicadas no Diário da República, II Série, n.º 193, de 6 de Outubro de 2006, por parte da Vice-Presidência do Governo Regional, ficou a dever-se ao atraso na informação remetida por parte de algumas entidades para este Gabinete, nomeadamente o Centro Rodoviário Português (...). Na altura, entendemos, talvez mal, que seria conveniente compilar toda a informação num único ofício, em vez de a enviar dispersamente. Para a próxima vez, tudo*



*faremos para enviar a esse Tribunal toda a informação, em tempo oportuno (facto 6).*

- Esta explicação foi julgada não idónea para justificar o atraso no envio da referida informação, pelo que a falta foi considerada injustificada (**facto 7**).

## **2.1.2. Em sede de subsunção dos factos ao direito, diz, em síntese, a sentença recorrida:**

- Nos termos do n.º 2 das Instruções n.º 1/2006-SRMTTC deve a informação relativa à inventariação das participações e das concessões do Estado e de outros entes públicos ou equiparados ser entregue no Tribunal até ao dia 30 de Abril de cada ano;
- A referida informação só deu entrada no Tribunal 18 dias após o *terminus* do prazo, não tendo o Demandado apresentado qualquer justificação para o atraso;
- Em 21MAI2012, o Tribunal solicitou ao Demandado a justificação para o mencionado atraso;
- O Demandado não respondeu à referida solicitação do Tribunal;
- Em 20JUN2012, o Tribunal oficiou, de novo, ao Vice-Presidente a solicitar-lhe a justificação do atraso no envio das informações a que se referem as Instruções n.º 1/2006, lembrando o atraso ocorrido na remessa da informação e solicitando que o fizesse;



## Tribunal de Contas

---

- Em 22JUN2012, foi recebido no Tribunal o ofício n.º 945, da Vice-Presidência, subscrito pelo Chefe de Gabinete, informando que:

*“Sobre o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 1136, de 20 de Junho, serve o presente para informar que o atraso ocorrido na remessa das informações a que aludem as Instruções n.º 1/2006 – SRMTC, publicadas do Diário da República, II Série, n.º 193, de 6 de Outubro de 2006, por parte da Vice-Presidência do Governo Regional, ficou a dever-se ao atraso na informação remetida por parte de algumas entidades para este Gabinete, nomeadamente o Centro Rodoviário Português (como se pode verificar pelo email enviado no dia 15/5, a insistir no envio da informação).*

*Na altura, entendemos, talvez mal, que seria conveniente compilar a informação num único ofício, em vez de a enviar dispersamente.*

*Para a próxima vez, tudo faremos para enviar a esse Tribunal toda a informação, em tempo oportuno.*

*Com os melhores cumprimentos” - vide doc. de fls. 6, do processo de multa apenso<sup>2</sup>;*

- *“Não se prova a causalidade entre o atraso e as invocadas dificuldades em reunir a informação que outras entidades têm de enviar à Vice-Presidência, a constituição do Governo e as reestruturações orgânicas;*
- *“Essas dificuldades, se existiram com a amplitude alegada, são imputáveis ao próprio Demandado, a quem compete antecipar*

---

<sup>2</sup> Fez-se, aqui, a reprodução integral do ofício.



*e resolver eficientemente os problemas que possam prejudicar o cumprimento das obrigações legais perante outras entidades, nomeadamente o Tribunal de Contas”;*

- *“Não colhe a afirmação de que era alheio ao controlo do Demandado o facto de algumas entidades não lhe terem enviado as informações para as prestar a este Tribunal em tempo legal. Com efeito se não é exigível que o Demandado, como Vice-Presidente do Governo Regional, proceda pessoal e diretamente à reunião dessas informações, tem por certo o dever, como responsável máximo, e com os inerentes poderes de decisão e de superintendência, de assegurar que essa informação seja prestada tempestivamente pelos seus colaboradores”;*
- *“Deveria, pois, o Demandado, com a diligência de um dirigente público medianamente zeloso, ter providenciado mais cedo pela obtenção desses dados, insistindo, tanto quanto necessário, para que a informação lhe fosse disponibilizada a tempo, e tomando as medidas adequadas de modo a poder cumprir o seu dever jurídico de entrega tempestiva da dita informação ao Tribunal”;*
- *“... o que resulta dos autos é uma falta de cuidado em organizar e preparar atempadamente o serviço de forma a poder cumprir a tempo. Além de que só após insistência do Tribunal é que veio apresentar uma justificação, embora insuficiente para o atraso”;*
- *“Se realmente o Demandado via que não podia cumprir o prazo de apresentação das referidas informações, então*



## Tribunal de Contas

---

*dirigia-se ao Tribunal, antes de esse prazo expirar e, dando conta disso mesmo e das razões concretas, requeria uma prorrogação para reunir e entregar a aludida informação. Mas tal não se verificou.”;*

- *“Tudo isto evidencia despreocupação e indiferença perante cumprir ou não cumprir o prazo legal do fornecimento de elementos ao Tribunal de Contas, o que é censurável (...) de um governante medianamente cuidadoso e preocupado com a qualidade e eficiência do serviço público que superiormente dirige”;*
- *“Por conseguinte, não se provando embora a intencionalidade de tal comportamento omissivo, estão presentes todos os elementos que caracterizam a negligência do Demandado nos termos do artigo 15.º do Código Penal e do artigo 64.º da LOPTC”;*
- *“Nos termos dos artigos 6.º, al. b), 66.º, n.º 1, al. b), da Lei 98/97, de 26-9, o Tribunal de Contas pode aplicar multas “pela falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter”. O Demandado praticou, por omissão impura, uma infração prevista e punida por este preceito...”;*
- *“No entanto, apesar do Demandado ser autor culpado da referida infração, não lhe aplico qualquer sanção, nos termos do artigo 74.º, n.º 1, do Código Penal, tendo em consideração que, embora com atraso, fez chegar as informações ao Tribunal antes que este lhas pedisse, o grau de diligência pode considerar-se diminuto e não se perfilam razões substantivas de prevenção obstativas da dispensa de pena; até pelo*



*compromisso assumido no ofício n.º 945 de, para a próxima vez, tudo ter feito para enviar a este Tribunal toda a informação em tempo. Promessa esta que, se, por um lado reconhece que desta vez não foi feito tudo o que podia ser feito, por outro, deixa uma esperança de não virem a ocorrer atrasos como este.”*

### **3. O DIREITO.**

**3.1. Da insusceptibilidade da imputação da infração por que o Demandado foi isento de multa, por não se verificarem os pressupostos a que se refere o n.º 1 do Decreto 22.257, de 25/02/1933 (vide n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC).**

**O artigo 61.º, da LOPTC, sob a epígrafe “Responsáveis”, dispõe o seguinte:**

*“1- Nos casos referidos nos números anteriores, a responsabilidade pela reposição dos respetivos montantes recai sobre o agente ou agentes da ação..*

*2- A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de Fevereiro.*

*(...)”*

**O artigo 36.º do Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, dispõe o seguinte:**

*“São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas,*



# Tribunal de Contas

---

*cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:*

*“1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;*

*2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;*

*3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam assuntos da sua competência em harmonia com a lei”.*

**O artigo 67.º da LOPTC, sob a epígrafe “Regime”, dispõe o seguinte:**

*“3- À responsabilidade sancionatória aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 61.º e 62.º”<sup>3</sup>.*

**O n.º 1 das Instruções n.º 1/2006-SRMTC, publicada no D.R., II Série, de 6OUT2006, diz o seguinte:**

*“São aplicáveis aos entes públicos e equiparados, sediadas no território da Região Autónoma da Madeira, como tal definidos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 491/99, de 17 de Novembro, as instruções n.º 1/2000 – 2.ª Secção, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 112, de 15 de Maio de 2000, relativas à inventariação das participações e das concessões do Estado e de outros entes públicos e equiparados”, acrescentando o n.º 2 que “O prazo previsto no n.º 1 da 2.ª instrução (15 de Maio) é antecipado para 30 de Abril em face da alteração da data limite para a remessa de contas ao Tribunal de Contas (cf. Artigo 52.º, n.º 4, da Lei 98/97, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto”).*

**Por sua vez, preceitua o n.º 1 da 2.ª instrução das Instruções n.º 1/00 – 2.ª Seção do Tribunal de Contas, de 4 de Maio de 2000,**

---

<sup>3</sup> O sublinha é nosso.



## Tribunal de Contas

---

**publicadas como se referiu no Diário da República, 2.<sup>a</sup> Série, n.º 112, de 15 de Maio de 2000, o seguinte:**

*“Os entes públicos e equiparados, como tal definidos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 491/99, de 17 de Novembro, devem enviar ao Tribunal de Contas, até 15 de Maio de cada ano, a informação relativa às participações detidas em entidades societárias e não societárias, com referência a 31 de Dezembro do ano anterior”.*

**Vejamos, pois, se ao caso em análise é aplicável o Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro de 1993.**

Recorde-se que a sentença recorrida subsume a factualidade dada como provada aos artigos 66.º, n.º 1, alínea b), e 6.º, alínea a), ambos da LOPTC.

A multa resultante da violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC destina-se a efetivar o dever de colaboração das entidades, que, por força da lei, estejam obrigadas a remeter determinados documentos, não constituindo fundamento de responsabilidade financeira; o que está em causa na previsão do referido artigo é a violação do dever de colaboração para com o Tribunal de Contas, em que tanto as entidades públicas como privadas podem incorrer.

O artigo 61.º, n.º 3, da LOPTC, ao dizer que a responsabilidade pela reposição a que se referem os artigos 59.º e 60.º - inseridos na secção *“Da responsabilidade financeira reintegratória”* – *recai sobre os membros do Governo nos termos e condições fixados para a*



*responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933”, está, obviamente, a referir-se à responsabilidade financeira reintegratória.*

Dispõe, contudo, o disposto no n.º 2 do artigo 67.º, n.º 2, da LOPTC, que os artigos 61.º e 62.º da LOPTC são aplicáveis, com as necessárias adaptações à responsabilidade sancionatória (artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC).

A infração em causa - alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC – está inserida na Secção III, com o título “Da responsabilidade sancionatória”.

Nesta secção estão previstos dois tipos de infrações, a saber: **(i)** infrações financeiras sancionatórias (artigo 65.º) e **(ii)** “Outras infrações” (artigo 66.º).

Quer isto dizer que o artigo 67.º, n.º 2, da LOPTC, ao estatuir que à responsabilidade sancionatória se aplica, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 61.º e 62.º, está também a incluir nas suas previsões a “infração” por que o Demandado foi sentenciado?

**Afigura-se-nos que a resposta só pode ser negativa.**

Para tanto, aduzimos os seguintes argumentos:

1) A violação do dever de colaboração para com um órgão de soberania, tal como já referimos, é um dever de natureza adjetiva a que qualquer entidade pública ou privada está obrigada;



## Tribunal de Contas

---

- 2) Trata-se, assim, de uma “infração” em que o responsável pode não ser um responsável financeiro.
- 3) A sanção neste tipo de infrações mais do que punir visa constranger ao cumprimento dos deveres correspondentes<sup>4</sup>;
- 4) O Decreto n.º 22.257, de 25/02/1933, quando diz que os membros do Governo<sup>5</sup> são responsáveis “por todos os atos que praticarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado”, desde que se verifiquem os pressupostos no n.º 1 do referido Decreto, está a referir-se exclusivamente a atos administrativos de natureza financeira praticados exclusivamente por responsáveis financeiros, e, por esta via, a infrações financeiras, e nunca a “infrações” por violação do dever de colaboração com o Tribunal;
- 5) Estamos, por isso, perante uma “infração” que, não sendo financeira, está fora do âmbito de previsão do disposto no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, não lhe sendo, por essa via, aplicável o disposto no Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933;
- 6) É neste contexto que deve ser interpretado o disposto no n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, quando refere que o artigo 62.º é aplicável à responsabilidade sancionatória, com as necessárias adaptações.

---

<sup>4</sup> Vide José Tavares e Lídio de Magalhães, in “Tribunal de Contas”, Legislação Anotada, Almedina, in pág. 132, nota 3.

<sup>5</sup> In casu”, a entidade que foi Demandada foi o Senhor Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira (GRM), sendo que o Vice-Presidente é equiparado a membro do Governo (vide n.º 3 do artigo 65.º da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, e artigo 1.º, alínea b) do Decreto Regulamentar Regional n.º 8/2011/M).



- **Improcede, em consequência, o invocado erro de julgamento**
  - vide conclusão 2.º, bem como a 1.ª parte da conclusão 4.ª da alegação do M.P.

## **3.2. Da alegada falta do elemento subjetivo da infração.**

### **3.2.1.**

Compete ao Vice-Presidente do GRM superintender e exercer a tutela do sector público administrativo regional de acordo com as competências que lhe foram atribuídas pelo DRR n.º 8/2011/M, de 14 de Novembro, conforme dispõe o artigo 3.º, n.º 2, do DRR n.º 9/2011/M, de 19 de Dezembro, com possibilidade de delegação e subdelegação.

Não havendo qualquer despacho de delegação de competências, designadamente quanto à remessa das referidas informações, a responsabilidade pela falta injustificada de prestação tempestiva de documentos só ao Demandado pode ser imputada, o qual, de resto, não “enjeitou” tal responsabilidade, conforme se pode ver da contestação junta ao processo autónomo de multa.

### **3.2.2.**

Quanto à culpa em que o Demandado terá incorrido, por, genericamente, concordarmos com a argumentação da sentença recorrida, aqui dada por reproduzida (vide **2.1.2** deste Acórdão), nada temos a acrescentar.



Justifica-se, assim, a dispensa de multa, com os fundamentos constantes naquela sentença.

- **Improcede, por isso, o invocado erro de julgamento** - vide conclusão 3.<sup>a</sup>, bem como a 2.<sup>a</sup> parte da conclusão 4.<sup>a</sup> da alegação do M.P.

#### **4. DECISÃO.**

Por todo o exposto, julga-se o recurso improcedente, por não provado, mantendo-se a sentença recorrida.

Não há lugar a emolumentos legais.

Registe e notifique.

Lisboa, 2 de Maio de 2013

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes)

(Manuel Mota Botelho)

(Carlos Alberto L. Morais Antunes)