



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Transitado em julgado em 09/03/2015

RECURSO ORDINÁRIO N.º 19 ROM-2S/2014 – 3ª Secção

Processo Autónomo de Multa n.º 11/2012 – 2ª Secção

ACÓRDÃO N.º 09/2015 - 3.ª SECÇÃO

I – RELATÓRIO

JOÃO CARLOS DA FONSECA AMARAL, ANTÓNIO ANTUNES ALVES E JORGE MANUEL BOTO MARTINS, respectivamente presidente, vice-presidente e secretário do conselho de administração da Associação de Freguesias da Serra da Estrela (ids. nos autos) recorrem da sentença da segunda secção deste Tribunal que, por falta injustificada de remessa de contas, condenou cada um na multa de €714,00 e em emolumentos de €107,10, pela prática de uma infração prevista e punida no art.º 66.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC).

Os demandados pretendem que a revogação da decisão recorrida, ou quando assim se não entender, deverá a multa ser fixada no mínimo legal de €510,00, tendo para o efeito concluído assim as suas alegações:

- 1 - Vem o presente recurso interposto da douta decisão judicial, que condenou cada um dos aqui recorrente na aplicação da sanção de 714,00€ pela prática da infração consubstanciada na falta injustificada na remessa de contas ao Tribunal de Contas,



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

conforme previsto na al. a) n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC e ainda no pagamento dos emolumentos do processo no valor 107,10€, conforme previsto no n.º 1 do artigo 14.º do regime Jurídico do emolumento do tribunal de Contas.

- 2 - A douta decisão recorrida ao condenar os aqui recorrentes deu como provado que o Conselho de Administração da Associação de Juntas de Freguesia da Serra da Estrela, à data da prática dos factos era composto pelos aqui recorrentes, respetivamente, Presidente, Vice-Presidente e Secretário.
- 3 - E que nessa qualidade haviam praticado a infração processual financeira prevista na al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da Lei 98/97, de 26 Agosto, falta injustificada de remessa de contas ou a sua remessa intempestiva ao Tribunal de Contas relativa à gerência de 2010.
- 4 - E nessa qualidade a douta sentença recorrida deu como provado que os documentos da apresentação de contas da Associação das Freguesias da Serra da Estrela, referente à gerência de 2010 não deram entrada no tribunal de Contas até ao dia 30 de Abril de 2011 como era sua obrigação.
- 5 - Daí a aplicação a cada um dos recorrentes daquela multa de 714,00€ pela prática da infração supra referida.
- 6 - Por escritura outorgada em 7 de Outubro de 2005 no Cartório Notarial do Fundão a fls. 134 e seguintes do livro 14, foi constituída a Associação de Freguesias da Serra da Estrela, em que intervieram como associadas as então Juntas de Freguesia da



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juíz Conselheiro

Cabeça, Loriga, Alvoco da Serra e Vide, esclarecendo-se que atualmente as freguesias de Cabeça e Vide originaram a União de ambas as Freguesias.

- 7 - Não obstante ser constituída a referida Associação de Freguesias da Serra da Estrela, a verdade é que a mesma praticamente nunca funcionou, estando perfeitamente inactiva, não tendo nos últimos anos desenvolvido qualquer tipo de actividade, para o fim a que se destinou, além de que não tem qualquer património, não tendo ativos nem passivos.
- 8 - A Associação das Freguesias da Serra da Estrela apenas foi constituída por aquelas 4 Juntas de Freguesias constantes na Escritura referida no artigo 8, sendo que posteriormente houve a adesão de novas associadas, designadamente as então Juntas de Freguesia de Teixeira e Sazes da Beira.
- 9 - Sendo que posteriormente, em 07 de Novembro de 2009, foram os aqui recorrentes identificados em a), b) e c) nomeados/eleitos, respetivamente Presidente, Vice-Presidente e secretário do Conselho de Administração.
- 10 - Ora, tomando em conta o teor da escritura e respetivos estatutos, bem como o teor do doc. 2, os associados da Associação das Freguesias da Serra da Estrela, são: Freguesia de Alvoco da Serra, Freguesia de Loriga e União de Freguesias de Vide e Cabeça, e Freguesias de Teixeira e Sazes da Beira.
- 11 - De acordo com o disposto nos artigos 4, 8 e 11 dos Estatutos da referida Associação, e a que corresponde o documento



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

complementar que faz parte da escritura, apenas e tão-só podem ser eleitos/nomeados para órgãos sociais (Assembleia Inter-freguesias e Conselho de Administração) os representantes das associadas da respetiva Associação das Freguesias da Serra da Estrela.

12 - E, analisada a última ata de 7 de Novembro de 2009 da tomada de posse dos órgãos sociais, verifica-se que aí estiveram presentes, além dos representados das associadas, também o representante da então Junta de Freguesia de Valezim, recorrente identificado em c), que repete-se não fazia parte da Associação das Freguesias da Serra da Estrela, por não ser inicialmente membro associado nem posteriormente ter aderido á mesma Associação.

13 - Ora tal ato é ilegal, porquanto essa freguesia, Valezim, não é associada da referida Associação das Freguesias da Serra da Estrela, não a constituindo, nem tendo sido posteriormente admitida como nova associada, pelo que o recorrente identificado em c) não pode assumir a qualidade de administrador (secretário) pelo que assim não tem aplicação o disposto na al. a) n.º 1 do art.º 66.º LOPTC.

14 - Ora em boa verdade, apenas existiam 2 membros no Conselho de Administração, designadamente Presidente e Vice-Presidente, respetivamente recorrentes identificado em a) e b) quando obrigatoriamente teria que haver 3 elementos, sendo que o secretário Jorge Manuel Boto Martins, recorrente identificado em c), não podia assumir a qualidade de membro do Conselho de



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Administração (secretário) pelas razões supra invocadas.

- 15 - Sendo que os 2 restantes membros, Presidente, recorrente identificado em a) e Vice-Presidente, recorrente identificado em b) não podiam também assumir a qualificação de administradores da Associação, por o conselho de administração como órgão colegial obrigatoriamente tinha que ser constituído por 3 membros, havendo assim ilegalidade quanto á sua posse, porquanto repete-se teria que haver 3 membros no Conselho de Administração, sendo que aqueles 2 membros, só por si não poderão exercer quaisquer funções sem a nomeação/eleição do 3.º membro.
- 16 - Pelo que enquanto esta eleição/nomeação do terceiro membro não acontecer, não existe sob o ponto de vista legal um Conselho de Administração, pelo que os recorrentes identificados em a) e b) não podem ser qualificados como administradores.
- 17 - Face a matéria acima referida, em boa verdade os aqui recorrentes não podem ser responsabilizados pela não apresentação das contas relativamente ao ano de 2010, já que não podiam exercer essas funções no Conselho de Administração da Associação das Freguesias da Serra da Estrela.
- 18 - Pelo que o disposto no art.º 66º, n.º 1, al. a), da LOPTC, não tem aplicação relativamente aos recorrentes, por estes não poderem ser qualificados ou considerados como membros da Associação.
- 19 - No caso de não proceder tal argumentação, não estavam os aqui recorrentes em condições de cumprir aquela obrigação legal de apresentação de remessa das contas para o tribunal de Contas,



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

relativa á gerência de 2010.

- 20 - Sendo que consta da sentença que não obstante ser constituída a referida Associação de Freguesias da Serra da Estrela, a verdade é que a mesma praticamente nunca funcionou, estando perfeitamente inactiva, não tendo nos últimos anos desenvolvido qualquer tipo de actividade, para o fim a que se destinou, além de que não tem qualquer património, não tendo ativos nem passivos.
- 21 - Nunca a Associação das Freguesias da Serra da Estrela praticou qualquer acto,/com vista á persecução do fim a que se destinou, além de que os movimentos contabilísticos foram muito pouco significativos, não havendo praticamente entrada nem saída de dinheiro, já que a Associação apenas e tão-só existia formalmente.
- 22 - Estando assim a Associação numa situação de total inatividade.
- 23 - Pelo que por conseguinte a conduta dos aqui recorrentes não constitui qualquer conduta típica e ilícita que preencha a previsão do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC.
- 24 - Mesmo que tal preceito normativo se aplicasse que não aplica, os recorrentes agiram sem culpa atuando sem consciência da ilicitude dos factos, sendo que esse erro não lhes pode ser censurável (art.17.º n.º 1 do C.P.).
- 25 - Tomando em conta a infração cometida, de harmonia com o disposto no art.º 67.º da LOPTC, deverá levar-se em linha de conta a culpa quase inexistente, as consequências que não originaram qualquer prejuízo, a pouca gravidade dos factos, a circunstância de não haver prejuízos para quaisquer bens públicos e a circunstância



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

dos recorrentes não terem antecedentes criminais, sendo estas pessoas de bem, respeitadores e considerados no meio local onde vivem.

26 - Caso se venha a entender que o referido preceito normativo tem aplicação no caso em análise, tomando em conta o alegado nos artigos 52,53 deverá aplicar-se a coima no mínimo legal a qual deverá ser apenas e tão-só da responsabilidade recorrente identificado em a).

27 - A decisão recorrida violou ou não fez uma aplicação correcta do disposto nos artigos art.º 79.º, n.º 1, al. c), e art.º 97.º, n.º 1, da Lei 98/97 de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei 48/2006 de 29/08, art.º 66.º, n.º 1, als. a), b), c) e d), da LOPTC, art.º 67.º da LOPTC, art.º 14.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas e art.º 17.º, n.º 1, do C.P.

**

No seu parecer, o Ministério Público conclui, em síntese, no sentido de ser negado provimento ao recurso.

**

Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A – Os factos

1 - Em 30 de Abril de 2011, os responsáveis *João Carlos da Fonseca Amaral, António Antunes Alves, e Jorge Manuel Boto Martins*, eram respetivamente: *presidente, vice presidente e secretário* do conselho



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

de administração da «associação de freguesias da Serra da Estrela» [cfr. fls. 37 a 40]

- 2 - Os documentos de prestação de contas da «associação de freguesias da Serra da Estrela», referentes à gerência do ano de 2010, não deram entrada no Tribunal até ao dia 30.04.2011, conforme atesta o *Departamento de Verificação Interna de Contas*, no âmbito das suas legais competências de controlo, através da Informação n.º 08/2011 - DVIC.2, de 06.09.2011 [cfr. fls. 1 a 3].
- 3 - Em 26.09.2011, através do ofício-circular n.º 14314, foi efetuada a notificação do *presidente do conselho de administração* daquela associação, por AR, para que viesse informar, no prazo de 15 dias, o que tivesse por conveniente e enviar os documentos de prestação de contas relativos ao exercício de 2010, sob advertência de que a falta injustificada da sua remessa ou a sua remessa intempestiva, atento o disposto na al. a) n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, constituía infração punível com pena de multa, a qual se concretizou em 28.09.2011 [cf. fls. 11 e 12].
- 4 - Em 09.12.2011, decorrido o prazo estabelecido, sem que tivesse sido recepcionada a documentação em falta ou qualquer justificação para o seu não envio, foi ordenada a citação nominal do presidente do conselho de administração, por carta registada com AR, para que viesse pronunciar-se, no prazo máximo de 10 dias úteis, a contar da data de assinatura do AR, relativamente à omissão de resposta ao ofício 14314, de 26.09.2011, advertindo que a falta de resposta estaria sujeita à cominação prevista nos



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

artigos 66.º a 67.º da LOPTC, na aplicação de uma pena de multa entre €51 0,00 [de valor mínimo] e €4.080,00 [de valor máximo], [cf. fls.13 a 16].

- 5 - O mencionado despacho foi cumprido através do ofício n.º 019813, de 30.12.2011, por AR, citando *João Carlos da Fonseca Amaral*, identificado como presidente do conselho de administração daquela associação de freguesias, o que foi concretizada em 03.01.2012 [cf. fls. 16 a 18].
- 6 -Em 12.04.2012, atento o decurso do tempo sem qualquer resposta, foi proposto pelo DVIC.2 se procedesse judicialmente contra os responsáveis pela indiciada infração, atento o disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º e alínea e) do n.º 4 do art.º 78.º da LOPTC, pelo valor mínimo atendendo à ausência de antecedente; o que mereceu despacho de concordância, em 18.04.2012, ordenando o seu envio à secretaria do Tribunal com vista à eventual aplicação de multa caso a infração se mantivesse [cf. fls. 19 a 21 e 24].
- 7 - Em **02.07.2012**, foi proferido «despacho judicial» determinando a abertura do processo autónomo de multa n.º 11/2012, 2.ª Secção [doravante PAM 11/2012, 2.ª S], com vista a averiguar da prática de incumprimentos suscetíveis de configurar infrações processuais financeira nos termos do art.º 66.º da LOPTC, relativos à gerência de 2010 da «associação de freguesias da Serra da Estrela» [cf. fls. 25 a 28].
- 8 - Em face da factualidade apurada, nesse mesmo despacho foi



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

ordenado se procedesse à notificação do «presidente do conselho de administração da associação de freguesias da Serra da Estrela», **João Carlos da Fonseca Amaral**, para vir pronunciar-se em 15 dias úteis no exercício do contraditório [cf. art.º 13.º LOPTC], oferecendo a sua defesa ou requerendo o pagamento voluntário das multas pelo **valor mínimo legal de €1.020,00** relativamente a 2 infrações: uma falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal [cf. al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC], e uma falta injustificada de remessa de documentos solicitados pelo Tribunal, ambas no âmbito da gerência de 2010 [cf. al. c) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC], caso em que, após pagamento e remessa dos documentos de prestação de contas seriam os autos arquivados, atento o disposto no n.º 3 do art.º 76.º do «Regulamento Interno do Tribunal de Contas» [ibidem].

9 - Igualmente, foi ordenado se procedesse à citação do vice-presidente e dos vogais do conselho de administração daquela associação para que, dentro do mesmo prazo e para os mesmos efeitos, viessem exercer o direito ao contraditório, nos termos do art.º 13.º da LOPTC, relativamente à falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal [cf. al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC], fazendo chegar aos autos a sua defesa ou requerendo o pagamento da multa pelo valor mínimo de €510,00, caso em que, após pagamento e remessa dos documentos de prestação de contas serão os autos arquivados, atento o disposto no n.º 3 do art.º 76.º do «Regulamento Interno do Tribunal de Contas» [ibidem].

10 - Do aludido despacho constava, ainda, a realização de «diligências



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

instrutórias» que passavam pela notificação do presidente da assembleia de interfreguesias e dos presidentes das juntas de freguesias e das assembleias de freguesias associadas, que não fossem membros do conselho de administração daquela associação, **para que em 15 dias** viessem prestar informações acerca da prestação de contas de 2010, sob expressa advertência da cominação prevista na alínea c) do n.º 1 e 2 do art.º 66.º da LOPTC [ibidem], designadamente se:

- i) Pelo conselho de administração da associação foram elaboradas e aprovados os documentos de prestação de contas, referentes à gerência de 2010, sendo que em caso afirmativo em que data;
- ii) O conselho de administração apresentou à assembleia interfreguesias os documentos de prestação de contas, sendo que em caso afirmativo em que data, e em que data a assembleia apreciou a referida documentação;
- iii) O conselho de administração, após a apreciação das contas pela assembleia interfreguesias remeteu, para conhecimento, às assembleias das freguesias associadas os documentos de prestação de contas da associação.

11 - Em **29.10.2012**, através do ofício 16760, via correio registado com e menção de confidencial, visando dar cumprimento ao determinado, foi solicitado ao «presidente do conselho de administração da associação de freguesias da serra da estrela», *João Carlos da Fonseca Amaral*, que, em 10 dias úteis, informasse sobre a constituição daquela associação de freguesias, indicando



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

os nomes e moradas do presidente, vice-presidente e vogais do conselho de administração da associação, do presidente da assembleia de interfreguesias, dos presidente das juntas de freguesias associadas, e dos presidentes das assembleias das freguesias associadas [cf. fls. 29 a 30].

12 - Em **13.11.2012**, foi rececionado no Tribunal a resposta daquele presidente do conselho de administração, através de ofício datado de 08.11.2012, dizendo não ser possível prestar a informação solicitada uma vez que a «*associação de freguesias da Serra da Estrela não se encontra em funcionamento*» [cfr. fls. 31].

13 - Em **01.08.2013**, através do ofício n.º 11725, o Tribunal notificou nominalmente aquele responsável, via correio registado com AR e menção de «confidencial», para em 20 dias, responder, reiterando expressamente o solicitado no ofício 16760 de 29.10.2012, e, concomitantemente, requerer informação sobre desde quando a aludida associação deixou de estar em funções, bem como, se haviam sido tomadas providências legais com vista à sua extinção, devendo tal informação vir acompanhada de cópia de todo o suporte documental existente com vista à sua comprovação, com a expressa cominação de aplicação de pena de multa atento o estatuido na al. c) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, em caso de falta de resposta; a notificação foi concretizada em 02.08.2013 [cf. fls. 33 a 36].

14 - Em resposta, através do ofício n.º 2013, datado de **17.10.2013**, veio aquele presidente da associação de freguesias remeter os



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

seguintes documentos: i) acta n.º 5, de 07.11.2009, com a constituição dos órgãos da associação, assembleia de interfreguesias [órgão deliberativo] e conselho de administração [órgão executivo]; ii) identificação nominal e domicílio dos titulares dos órgãos sociais e demais associados; iii) e cópia da escritura de constituição da associação de freguesias, lavrada em 07.10.2005, no cartório notarial do fundão, e respetivas normas estatutárias [cf. fls. 37 a 50].

15 - Da análise dos documentos constitutivos, resulta que o conselho de administração, órgão responsável era composto por três membros:

- **Presidente** - *João Carlos da Fonseca Amaral;*
- **Vice-presidente** - *António Antunes Alves;*
- **Secretário** - *Jorge Manuel Boto Martins.*

16 - Em **27.01.2014**, em complemento, o aludido responsável veio remeter, via fax, a identificação das freguesias associadas e respetivos presidentes, acrescentando à anterior lista o nome de dois vogais do conselho de administração, *Jorge Manuel Boto Martins e António Abrantes Dias* - que apesar de tudo não constam com aquela qualidade na ata n.º 5 ou da escritura de constituição da associação [cf. fls. 52].

17 - Em **10.02.2014**, foi notificado do teor do despacho judicial proferido em 02.07.2012 para exercício do contraditório **João Carlos da Fonseca Amaral**, presidente do conselho de administração da associação, via ofício n.º 1785 de 10.02.2014, por



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

correio registado com AR com menção de «confidencial», e citados para o mesmo efeito: **António Antunes Alves**, vice-presidente do conselho de administração e **Jorge Manuel Boto Martins**, secretário do conselho de administração, via ofícios n.ºs. 1786 e 1787 de 10.02.2014, por correio registado com AR, com menção de «confidencial»; notificações concretizadas em 11.02.2014 e 12.02.2014 [cf. fls. 53 a 61 e 71, 72 e 79].

18 - Nessa mesma data, em cumprimento das diligências complementares instrutórias foram, ainda, notificados, por correio registado com AR e menção de «confidencial», os presidentes das assembleias e juntas de freguesia associadas, assim como, o presidente da assembleia interfreguesias daquela associação [cf. fls. 63 a 80]:

- *Luis Henrique Lopes*, ex-presidente da assembleia de freguesia de Valezim;
- *José Dias Pinto*, ex-presidente da assembleia de freguesia de Cabeça;
- *Ricardo Alexandre Santos Dinis*, ex-presidente da assembleia de freguesia de Vide;
- *Manuel António Santos Freire*, ex-presidente da assembleia de freguesia de Teixeira;
- *Ricardo Brito Cabral*, ex-presidente da assembleia de freguesia de Loriga;
- *José Manuel Domingos*, ex-presidente da junta de freguesia de Teixeira de Baixo;



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

-
- *José Carlos Ramos David*, ex-presidente da junta de freguesia de Alvoco da Serra;
 - *António Maurício Moura Mendes*, presidente da assembleia interfreguesias da referida associação.

19 - Nas mencionadas notificações foram colocadas as seguintes questões: i) se pelo conselho de administração da referida associação foram elaborados e aprovados os documentos de prestação de contas referentes à gerência de 2010, e, em caso afirmativo, em que data; ii) se o conselho de administração apresentou à assembleia de interfreguesias os documentos de prestação de contas, e, em caso afirmativo, em que data; iii) se o conselho de administração, após apreciação das contas pela assembleia interfreguesias, remeteu para conhecimento às assembleias das freguesias associadas os documentos de prestação de contas da associação [ibidem].

20 - A notificação advertia, ainda, que a resposta aos referidos quesitos deveria vir devidamente documentada com os documentos comprovativos dos atos praticados, sob cominação da aplicação da pena de multa nos termos da al. c) do n.º 1 e 2 do art.º 66.º da LOPTC [ibidem].

21 - Em 27.02.2014, veio *José Carlos Ramos David*, ex-presidente da assembleia de freguesia de Alvoco da Serra, autarquia associada, responder invocando desconhecimento relativamente ao i) e ii) quesitos da notificação. No que concernia ao quesito iii) informou que a «*Assembleia da Freguesia de Alvoco da Serra não recebeu*



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

para conhecimento os documentos de prestação de contas da associação relativos à gerência de 2010, presume-se que por falta de qualquer atividade ou iniciativa da associação durante o período em causa» [cf. fls. 81].

22 - Em 28.02.2014, veio *José Dias Pinto*, ex-presidente da assembleia de freguesia de Cabeça, responder, igualmente invocando desconhecimento quanto aos quesitos i) e ii); e quanto ao quesito iii) referindo que não foram recebidos naquela assembleia de freguesia quaisquer documentos de prestação de contas [cf. fls. 84].

23 - Em 03.03.2014, veio *Ricardo Alexandre Santos Dinis*, ex-presidente da assembleia de freguesia de Vide, responder nos mesmos termos, invocando o mesmo desconhecimento quanto aos quesitos i) e ii), referindo, igualmente, quanto ao quesito iii) não ter recebido os documentos de prestação de contas naquele assembleia, presumindo que por falta de atividade ou iniciativa no período em causa [cf. fls. 86].

24 - Em 05.03.2014 [data em que foi rececionado no Tribunal], veio João Carlos da Fonseca Amaral, na qualidade de presidente da aludida associação informar que a aludida associação «encontra-se inativa sem qualquer atividade pelo que não existiu qualquer movimento de contas referente ao ano de 2010. No entanto a Assembleia Inter Freguesias reuniu em 26 de fevereiro de 2011 onde o Conselho de Administração deu conhecimento a Assembleia de que não houve qualquer atividade, o que mereceu a concordância



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

de todos os seus membros presentes. Não foram apresentados quaisquer documentos por não ter havido atividade, nem receitas nem despesas», juntando para o efeito a ata n.º 1 da referida reunião [cf. fls, 88 a 89 e verso].

25 - Nessa mesma data, 05.03.2014, vieram *António Antunes Alves*, na qualidade de vice-presidente daquela associação, e *Jorge Manuel Boto Martins*, na qualidade de secretário da mesma, remeter idêntica informação, referindo *ipsis verbis* a mesma argumentação e remetendo as mesma acta n.º 1 [cf. fls. 91 a 97].

26 - Posteriormente, em 06.03.2014, foram rececionadas as respostas dos restantes autarcas das autarquias associadas: *Luis Henrique Lopes*, ex-presidente da assembleia de freguesia de Valezim; *Manuel António Santos Freire*, ex-presidente da assembleia de freguesia de Teixeira; *José Manuel Domingos*, ex-presidente da junta de freguesia de Teixeira de Baixo; *António Maurício Moura Mendes*, presidente da assembleia interfreguesias da referida associação; *Ricardo Brito Cabral*, ex-presidente da assembleia de freguesia de Loriga [cf. fls. 99 a 111).

27 - Aqueles autarcas responderam de forma quase idêntica aos quesitos que lhe foram apostos na mencionada notificação: a) por um lado, invocando desconhecimento quanto aos quesito i) e ii) - sendo que nos casos de *José Manuel Domingos* e *António Maurício Moura Mendes* os mesmos vieram acrescentar que «o conselho de administração não apresentou documentos da prestação de contas referentes ao ano de 2010, por não ter existido qualquer atividade» -



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

b) e por outro lado, quanto ao quesito iii) informaram *José Manuel domingos e António Maurício Moura Mendes* que «[a] assembleia interfreguesias teve conhecimento da reunião em 26 de fevereiro de 2011, que não houve qualquer atividade, pelo que não remeteu qualquer documento às assembleias da freguesias associadas», e os restantes que « [a] Assembleia de Freguesia de (. . .), não recebeu para conhecimento os documentos de prestação de contas da Associação referentes à gerência de 2010, presume-se que por falta de atividade da associação durante o período em causa» [ibidem].

28 - Em suma, da factualidade apurada resulta que as contas não foram remetidas com fundamento na inatividade da associação e na ausência de qualquer movimento contabilístico, tendo ainda ficado demonstrado a intenção de não vir a extinguir tal entidade, muito pelo contrário, como atesta o teor da acta n.º 1 de 26.01.2011, defende-se a manutenção da vigência da associação com vista a «*possíveis projetos futuros para o desenvolvimento da região*» [vide v.g. fls. 89 e verso].

29 - Como atesta, em 20.06.2014, o facto do presidente da associação, *João Carlos da Fonseca Amaral*, vir juntar aos autos a ata n.º 1 de 26.02.2012, onde se reitera a intenção de manter a associação em funções «*apesar de não ter atividade, nem movimentos de receita e despesa, pelo que não havia contas a apresentar*» [cf. fls. 115 a 117] .

30 - Até à presente data, os documentos de prestação de contas da associação de freguesias da Serra da Estrela referentes à gerência



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

de 2010, não foram remetidos ao Tribunal de Contas pelos imputados responsáveis.

31 - Aqueles responsáveis sabiam ser sua *obrigação pessoal*, nos termos legais, remeter até 30 de abril de 2011 os documentos de prestação de contas relativos à gerência de 2010 da referenciada associação de freguesias.

32 - Após citação, os responsáveis limitam-se a remeter para a inatividade e falta de movimento contabilístico da entidade durante a gerência de 2010, para justificar a omissão daquele dever legal.

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

2.1.2 - Factos não provados

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

2 - Não damos como provada a falta de atividade e movimentos contabilísticos daquela associação.

2.2 - Motivação da decisão de facto

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

- A Informação n.º 08/2011 - DVIC.2, de 06.09.2011, do *Departamento de Verificação Interna de Contas*, dando conta da omissão de remessa da conta de gerência de 2010, relativa à associação de freguesias da Serra da Estrela [cfr. fls. 1 a 3].



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

-
- O ofício-circular n.º 14314, de 26.09.2011, através do qual se efetuou a notificação do *presidente do conselho de administração* daquela associação, por correio registado com AR, para que viesse informar, no prazo de 15 dias, o que tivesse por conveniente e enviar os documentos de prestação de contas relativos ao exercício de 2010, sob cominação do disposto na al. a) n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, que se concretizou em 28.09.2011 [cf. fls. 11 e 12].
 - O ofício n.º 19813, de 30.12.2011, através do qual se citou nominalmente o presidente do conselho de administração, para se vir pronunciar no prazo máximo de 10 dias sobre falta de resposta ao ofício-circular n.º 14314, advertindo-o da cominação aplicável [cf. fls. 17 e 18].
 - O despacho judicial de 02.07.2012, que determinou a abertura do processo autónomo de multa n.º 1112012, 2.ª S, e mandou notificar nominalmente o presidente do conselho de administração da referida associação para, em 15 dias uteis, se vir pronunciar no exercício do contraditório, sobre as indiciadas infracções previstas na alínea a) e c) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, e citar nominalmente o vice-presidente e vogais daquele conselho de administração para os mesmos efeitos, relativamente à infração prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC [cf. Fls. 25 a 28].
 - O ofício n.º 16760, de 29.10.2012, que seguiu via correio registado com e menção de «confidencial», solicitando ao presidente do conselho de administração que, em 10 dias úteis, informasse sobre



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

a constituição daquela associação de freguesias, indicando os nomes e moradas do presidente, vice-presidente e vogais do conselho de administração da associação, do presidente da assembleia de interfreguesias, dos presidente das juntas de freguesias associadas, e dos presidentes das assembleias das freguesias associadas [cf. fls. 29 a 30].

- A resposta do presidente daquele conselho de administração, de 13.11.2012, dizendo não ser possível prestar al informação solicitada uma vez que a «*associação de freguesias da Serra da Estrela não se encontra em funcionamento*» [cf. fls. 31].
- O ofício n.º 11725, de 01.08.2013, através do qual que se notificou nominalmente aquele representante, via correio registado com AR e menção de «confidencial», para em 20 dias, responder, reiterando expressamente o solicitado no ofício 16760 de 29.10.2012, e concomitantemente requereu informação documental sobre eventual cessação de funções daquela entidade pública, e eventuais providências legais com vista à sua extinção, sob cominação do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, em caso de falta de resposta [cf. fls. 33 a 36].
- A resposta do representante da associação através do ofício n.º 2013, datado de 17.10.2013 prestando informação sobre a constituição dos órgãos da associação, identificando nominalmente os titulares dos órgãos sociais, remetendo documentação comprovativa, designadamente a acta de constituição da entidade, escritura constitutiva e respetivos estatutos [cf. fls. 37 a 50].



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

-
- Os ofícios n.ºs 1785, 1786 e 1787 de 10.02.2014, que seguiram por correio registado com AR com a menção de «confidencial», através dos quais se notifica o presidente do conselho de administração e se citam o vice-presidente e secretário do conselho de administração [cf. fls. 53 a 61 e 71, 72 e 79].
 - Os ofícios n.ºs 1788, 1789, 1790, 1791, 1792, 1793, 1794, 1795, por correio registado com AR e menção de «confidencial», através dos quais se citam os presidentes das assembleias e juntas de freguesias associadas, e o presidente da assembleia de interfreguesias daquela associação, para responder sob 3 quesitos relativos à prestação de contas por parte do conselho de administração da associação [cf. fls. 63 a 80].
 - A resposta do ex-presidente da assembleia de freguesia de Alvoco da Serra, autarquia associada, em 27.02.2014 [cf. fls. 81].
 - A resposta do ex-presidente da assembleia de freguesia de Cabeça, autarquia associada, em 28.02.2014 [cf. fls. 84].
 - A resposta do ex-presidente da assembleia de freguesia de Vide, autarquia associada, em 03.03.2014 [cf. fls. 86].
 - A resposta do presidente do conselho de administração da aludida associação, em 05.03.2014, [fls. 88 a 89 e verso].
 - A resposta do vice-presidente e do secretário da associação [cf. fls. 91 a 97].
 - As respostas dos restantes autarcas das autarquias associadas: ex-presidente da assembleia de freguesia de Valezim; ex-presidente da



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

assembleia de freguesia de Teixeira; ex-presidente da junta de freguesia de Teixeira de Baixo e do presidente da assembleia interfreguesias da referida associação; ex-presidente da assembleia de freguesia de Loriga [cf. fls. 99 a 111].

- Em 20.06.2014, a resposta do presidente da associação, *João Carlos da Fonseca Amaral*, juntando agora a acta n.º 1 de **26.02.2012**, reiterando a intenção de manter a associação em funções «*apesar de não ter atividade, nem movimentos de receita e despesa, pelo que não havia contas a apresentar*» [cf. fls. 115 a 117] .

B – O direito

Nas suas conclusões, os recorrentes afirmam que não podem ser responsabilizados pela não apresentação tempestiva das contas, um porque não fazia parte da associação e, os outros, por terem sido eleitos e empossados ilegalmente. Aduzem também que não estavam em condições de remeter as contas por a dita associação praticamente nunca ter funcionado e que os seus movimentos contabilísticos foram muito pouco significativos. Concluem ainda os recorrentes que, se for aplicável o art.º 66.º, n.º 1, da LOPTC, actuaram sem culpa, sem consciência da ilicitude, em erro não censurável, embora aleguem também (concl. 25.ª) que a sua culpa é quase inexistente. Pretendem, finalmente que a coima seja reduzida ao mínimo legal.

Cumprе apreciar.

1. Enquadramento legal



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

O artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, sobre a prestação de contas, dispõe que:

- 1 - As contas serão prestadas por anos económicos e elaboradas pelos responsáveis da respectiva gerência ou, se estes tiverem cessado funções, por aqueles que lhes sucederem, sem prejuízo do dever de recíproca colaboração.*
.....
- 4 - As contas são remetidas ao Tribunal até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam.*
.....
- 6 - As contas serão elaboradas e documentadas de acordo com as instruções aprovadas pelo Tribunal.*
- 7 - A falta injustificada de remessa das contas dentro do prazo fixado nos n.ºs 4 e 5 poderá, sem prejuízo da correspondente sanção, determinar a realização de uma auditoria, tendo em vista apurar as circunstâncias da falta cometida e da eventual omissão da elaboração da conta referida, procedendo à reconstituição e exame da respectiva gestão financeira para fixação do débito aos responsáveis, se possível.*

Os recorrentes não põem em causa a ilicitude da sua conduta omissiva, pois apenas invocam ilegalidades de nomeação e de tomada de posse e que agiram sem culpa. Revisitando a invocada acta de 7 de Novembro de 2009, verifica-se que todos os aqui demandados e recorrentes foram ali eleitos e empossados como membros dos órgãos da Associação de Freguesias da Serra da Estrela. Não constam dos autos quaisquer factos provados que fundamentem a ilegalidade de eleição e tomada de posse dos ora recorrentes como membros dos órgãos da referida associação de freguesias. Tal questão, aliás, é nova, pois não foi levantada em primeira instância, como se pode ver pelos contraditórios dos demandados, exercidos, respectivamente, a fls. 88, 91 e 95, do processo autónomo de multa. E, por isso, o tribunal recorrido não se pronunciou sobre tal questão, razão por que também este Tribunal de recurso dela não pode conhecer.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Não procede o argumento alijador de que a associação esteve inactiva ou que foram pouco significativos os seus movimentos contabilísticos. Fosse qual fosse o movimento ou a (in)actividade da associação, os responsáveis pelas contas tinham o dever de as submeter ao controlo do Tribunal de Contas. Nada na lei isenta de apresentação de contas em caso de inactividade ou de movimento contabilístico pouco significativo.

2. Culpa

Só se pode condenar uma pessoa por responsabilidade financeira se ela tiver agido com culpa, nos termos do art.º 61.º, n.º 5, da LOPTC. Neste caso, os recorrentes vêm condenado por conduta negligente.

Nos termos do artigo 15.º do Código Penal, age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

No caso dos autos, importa lembrar e ter sempre presente que os demandados, como responsáveis legais pela prestação das contas a este Tribunal, tinham o dever de as apresentar dentro do prazo legal ou de justificar a impossibilidade de o fazerem até ao termo do prazo.

Ao não remeterem as contas ao Tribunal, os recorrentes não agiram com o cuidado e a diligência próprios de qualquer administrador ou gestor público medianamente zeloso no cumprimento dos seus deveres. De contrário, tinham conseguido



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

apresentar as contas em prazo ou, pelo menos, justificar a falta. Mas tal não aconteceu.

Alegam ainda os recorrentes que agiram sem consciência da ilicitude. Pretendem, assim, os recorrentes beneficiar do regime do erro sobre a ilicitude, nos termos do art.º 17.º, n.º 1, do Código Penal, segundo o qual, «[a]ge sem culpa quem actuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável». Todavia, não se provaram factos integradores deste erro, pois os recorrentes não podiam ignorar o seu dever de submeter atempadamente as contas da sua gerência ao controlo deste Tribunal e também não podiam desconhecer que, ao não as enviarem, violavam a norma do art.º 52.º, n.º 4, da LOPTC. Aliás, tal erro, a provar-se, sempre seria censurável, pois os recorrentes, como responsáveis máximos pelo cumprimento deste preceito, tinham o dever de conhecer todas as obrigações legais inerentes aos cargos que desempenham, inclusive a de prestar contas a este Tribunal - «[s]e o erro lhe for censurável, o agente é punido com a pena aplicável ao crime doloso respectivo, a qual pode ser especialmente atenuada» - art.º 17.º, n.º 2, do CP. Improcede, pois, a alegada falta de consciência da ilicitude.

Com efeito, o que resulta dos autos é que os recorrentes, tal como se provou (facto n.º 33), agiram livre e conscientemente, sabendo que a sua omissão era proibida por lei e, assim, incorreram na infracção por negligência prevista e punida pelos art.ºs 52.º, n.ºs 1 e 4, 66.º, n.º 1, al. a), da LOPTC – nada havendo que censurar à sentença recorrida, neste particular.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juíz Conselheiro

3. Medida da sanção

A moldura abstracta da multa aplicável é de 5 a 40 unidades de conta (UC), mas não sendo aqui o caso de dolo e sim de negligência, os limites são de 5 e 20 UC (€510 e € 2.040), nos termos do art.º 66.º, n.ºs 2 e 3, da LOPTC.

Os recorrentes pretendem a redução da coima que lhes foi aplicável para o mínimo legal.

As multas são graduadas em função da gravidade dos factos e suas consequências, o grau de culpa, o montante dos valores públicos em risco, o nível hierárquico do responsável, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal (art.º 67.º, n.º 2, da LOPTC).

Em primeira instância, cada um dos recorrentes foi condenado na multa de valor próximo do mínimo legal, que se teve por adequado e proporcional à gravidade dos factos e à necessidade da sua punição, atendendo ao desvalor da infracção e das situações concretas que enformaram a sua ocorrência, à falta de antecedentes e à condição social dos infractores.

Além destes aspectos, ponderados na sentença recorrida, e que não merecem reparo, impõe-se ter ainda em conta que, apesar de notificados para, em 15 dias, enviarem os documentos de prestação de contas do exercício de 2010, com a advertência de que a não remessa injustificada constituía infracção punível com multa (facto n.º 3), os recorrentes nem remeteram os documentos nem justificaram a falta (facto n.º 4). De reter também o facto de até à



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

prolação da sentença – 31-10-2014 - não terem os mesmos recorrentes remetido os documentos de prestação de contas, o que evidencia uma espécie de braço-de-ferro com o Tribunal (facto n.º 30).

Por tudo isto, mostra-se adequado o montante da sanção e o dos emolumentos aplicados. Pelo contrário, não se justifica a pretendida redução, que desde já se indefere.

III – DECISÃO

Pelo exposto, julga-se o recurso improcedente e confirma-se a sentença recorrida.

Emolumentos a cargo dos recorrentes, nos termos dos art.ºs 16.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

Registe e notifique.

Lisboa, 18-02-2015

Os Juízes Conselheiros

João Aveiro Pereira (relator)

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Helena Maria Ferreira Lopes (com declaração de voto)



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juíza Conselheira

Declaração de voto

RO nº 19 ROM-2S/2014

Voto a decisão, mas discordo da afirmação segundo a qual o tribunal de recurso não pode conhecer de questões que não foram suscitadas em 1.^a instância (págs. 25 e 26 do Acórdão).

Na verdade, podendo o Relator, ao abrigo do princípio do inquisitório, ordenar as diligências indispensáveis à decisão do recurso (artigo 99.º, n.º 5, da LOPTC), não se vê como é que o tribunal, ao abrigo do mesmo princípio e norma, não possa conhecer de questões não suscitadas pelos recorrentes em 1.^a instância desde que relevantes para a decisão do recurso.

No caso presente, os recorrentes suscitam "ex novo" a questão da legalidade da sua eleição para o C.A. da Associação de Freguesias da Serra da Estrela.

Tal questão, contudo, não pode relevar, para efeitos de remessa de contas ao Tribunal de Contas. Na verdade, para estes efeitos, o que releva é o exercício das funções para que foram eleitos, e tal exercício e eleição formal não foram postos em causa pelos Recorrentes.

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)