



**ACÓRDÃO N.º 13/2016 – 3.ª – PL**  
**(Processo n.º 3 ROM - 2.ª S/2016)**  
**(PAM n.º 34/2012 – 2.ª S)**

**Descritores: Dever de prestação de contas/ilicitude/tipos objetivo/tipo objetivo/erro ignorância/falta de consciência da ilicitude/negligência/culpa negligente/dispensa de pena/ atenuação da pena**

**Sumário:**

1. A prestação de contas, tal como está legalmente configurada, constitui um dever jurídico que opera *ope legis* independentemente de interpelação, pelo que a infração mostra-se cometida a partir do momento em que os responsáveis, injustificadamente, não remetem os documentos de prestação de contas no prazo legalmente estabelecido “ *[a]s contas são remetidas ao Tribunal até 30 de abril do ano seguinte ao que respeitam*” (cfr. art.º 52.º n.º 4).
2. Atendendo que à data limite para a prestação de contas, relativas ao exercício de 2007, os Recorrentes exerciam funções como membros do conselho de administração da associação, pelo que não o tendo feito de forma legal, impendendo sobre eles o mencionado dever de prestação de contas, é-lhes imputada responsabilidade pessoal e direta pela prática do tipo de ilícito previsto na al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC.
3. No que respeita ao elemento do tipo subjetivo de ilícito (negligência/dolo), entendemos, conforme a sentença em apreço, que os Recorrentes atuaram de forma negligente [negligência consciente (vide art.º 15.º al. a) do CP)].
4. Tal como refere o mencionado dispositivo legal, art.º 17.º sob a epígrafe “Erro sobre a ilicitude”: 1. *Age sem culpa, quem atuar sem consciência da ilicitude do facto se o erro não lhe for censurável.* 2- *Se o erro lhe for censurável, o agente é punido com a pena aplicável ao crime doloso respetivo, a qual pode ser especialmente atenuada.*
5. A propósito da *ratio legis* subjacente à distinção entre o art.º 16.º (ilícitos cuja e punibilidade não se pode presumir conhecida de todos os cidadãos) e o art.º 17.º (ilícitos cuja punibilidade se pode presumir conhecida de todos os cidadãos), ambos do Código Penal, entende a doutrina que aqueles que exercem estavelmente uma determinada atividade, função, ou profissão têm um dever reforçado de conhecer as normas jurídicas



# Tribunal de Contas

---

que regulam essa atividade, não podendo ser equiparados aos demais cidadãos, quando as desconheçam, pelo que lhes deverá ser aplicado o regime o regime mais severo do art.º 17.º do CP.

**6.** Os Recorrentes na qualidade de eleitos locais, como titulares de órgãos autárquicos, e como responsáveis em funções no conselho de administração da aludida associação de freguesias, com um conteúdo funcional que implica lidar com dinheiros públicos, não podiam ignorar os regimes legais aplicáveis, muito menos o dever jurídico de prestação de contas, remetendo a documentação obrigatória dentro do limite do prazo legal, assistindo-lhes inclusive um *dever reforçado* de conhecer essas normas.

**7.** Na verdade a falta de consciência do ilícito ocorre preferencialmente em âmbitos onde a questão da ilicitude surja como discutível e controvertida, porém no caso *sub judicio* tal não aconteceu, pelo que não se verifica a referida causa de exclusão da culpa im procedendo por isso o alegado erro de julgamento.

**8.** Apenas o Tribunal de Contas, como órgão de soberania, tem competência fiscalizadora da regularidade e legalidade dos dinheiros públicos e de julgamento das contas que a lei lhe submeter (cfr. art.º 214.º n.º 1 da Constituição e art.º 1.º, n.º 1 da LOPTC) não sendo tal múnus constitucional e legal delegável noutro qualquer órgão, muito menos num órgão estatutário de uma associação de direito público.

**9.** A alegada inatividade das entidades ou eventuais irregularidades legais e estatutárias de funcionamento não constituem causa de exclusão da ilicitude ou da culpa em matéria de prestação de contas.

**10.** Não colhe a pretensa dispensa de pena do art.º 74.º n.º 2 do CP aplicável *ex vi* art.º 80.º da LOPTC, uma vez que tal implicaria que o comportamento dos Recorrentes se inserisse num quadro em que cumulativamente: a ilicitude do facto e culpa fossem diminutas (isto é reduzido desvalor e censurabilidade), que o dano fosse reparado (seja prestada a conta, cessando o incumprimento); que as razões de prevenção não a desaconselhem (os antecedentes desaconselham), desde logo, porque se mantém a omissão da remessa da ata de apreciação da conta gerência de 2007 pelo órgão executivo e porque, de acordo com a decisão, a ilicitude e a culpa não são diminutas, e os antecedentes desaconselham a dispensa da pena.

**11.** No que se refere à dispensa de emolumentos, nos termos do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, não há lugar a emolumentos quando seja dado provimento ao recurso, e nos termos do n.º 2 do mesmo diploma, só há isenção ou redução dos



# Tribunal de Contas

---

emolumentos dos mesmos, caso seja dado provimento parcial ao recurso, porém tal não sucede, pelo que não merece provimento o requerido.

**12.** Mostrar-se adequada a multa aplicada em 1.<sup>a</sup> instância a cada um dos ora Recorrentes, no montante de €1.344,00 (14 UC), atento o grau de ilicitude e culpa dos mesmos, bem como dos seus antecedentes.



**ACÓRDÃO N.º 13/2016 – 3.ª – PL**  
**(Processo n.º 3 ROM - 2.ª S/2016)**  
**(PAM n.º 34/2012 – 2.ª S)**

## 1. RELATÓRIO

1.1. Por sentença da 2.ª Secção, sob o n.º 23/2015, foram os Recorrentes **Fernando Jorge Dias Andrade e Joaquim de Oliveira Almeida**, nas qualidades, respetivamente, de Vice-Presidente e Tesoureiro do Conselho de Administração da **Gaia Litoral - Associação de Freguesias**, condenados, cada um, na multa de 14 UC (1.344,00€), pela prática negligente da infração consubstanciada na *falta injustificada de remessa tempestiva e apresentação com deficiência de contas* ao Tribunal de Contas, p. e p. no artigo no artigo 66.º, n.º 1, alínea a) e n.º 3 da LOPTC.

1.2. Inconformados com a referida sentença, desta interpuseram recurso, o qual, após douda pronúncia do Ministério Público, mereceu prolação de despacho de aperfeiçoamento convidando os Recorrentes a proceder à sintetização das conclusões da alegação, atento o disposto no n.º 3 do art.º 639.º do CPC, *ex vi*, art.º 80.º, assim, cumprindo o ónus de concisão imposto pela lei processual.

**1.3 Na sequência os Recorrentes apresentaram recurso aperfeiçoado, formulando as seguintes conclusões que aqui se reproduzem:**

- I. *Os recorrentes vêm condenados na prática negligente da infração, consubstanciada na falta injustificada da remessa tempestiva e apresentação com deficiência de contas ao Tribunal, conforme previsto na al. a), do n.º 1, do art.º 66.º, da LOPTC.*
- II. *O Tribunal ad quo andou mal, na medida em que os factos relevantes demonstram precisamente o contrário, razão adicional para que a sentença recorrida seja revogada, uma vez que o Tribunal de Contas incorreu em erro na qualificação jurídica dos factos apurados, como adiante melhor se concretizará.*



## Tribunal de Contas

---

- III. *Inicialmente os documentos em falta eram a aludida ata do órgão executivo e a relação nominal dos respetivos membros, sendo que, conforme bem resulta do ponto 9. dos factos provados vertidos na douta Sentença ora recorrida, em 10.04.2013, o recorrente Fernando Jorge Dias Andrade veio juntar a ata n.º 1, de 12.03.2005, relativa à instalação da assembleia de interfreguesias e da eleição dos membros, dela constando a constituição e composição do conselho de administração que esteve em funções nas gerências de 2007, 2008 e 2009.*
- IV. *Não tendo, até à data, agido de igual modo em relação à ata do órgão executivo relativa à aprovação de contas de 2008, porque manifestamente e após aturadas buscas não a lograram localizar, de acordo com o que verte o item 14. dos factos provados constantes na douta Sentença Recorrida:... "veio informar que não se logrou encontrar o livro de atas nem a ata em falta relativa à gerência de 2007; apesar dos esforços desenvolvidos designadamente junto do presidente da assembleia interfreguesias, a qual seria a ata n.º 3" ...*
- V. *Este "percalço", aliás altamente penalizante para os aqui recorrentes, contextualiza-se na falta de atividade da aludida associação desde a demissão do presidente do conselho de administração e com particular incidência a partir do final de 2008 (item 8. dos factos provados), momento a partir do qual praticamente nunca mais funcionou, além de que não tinha qualquer ativo ou passivo patrimonial.*
- VI. *Por conseguinte, a conduta dos aqui recorrentes não constitui qualquer ilícito que preencha a previsão da sempre citada norma.*
- VII. *Mesmo que tal preceito normativo se aplicasse, que não se aplica, os recorrentes agiram sem culpa, atuando sem consciência da ilicitude dos factos, sendo que essa falta não lhes pode ser censurável (art.º 17.º n.º 1, do Código Penal).*
- VIII. *Tomando ainda em conta a infração alegadamente 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 dos recorrentes, à data, não terem antecedentes criminais.*
- IX. *A apreciação do pedido de demissão do presidente do conselho de administração da associação foi inconclusiva e a eleição de um novo titular, por "inércia" daquele órgão deliberativo nunca ocorreu, até à extinção da associação aqui em causa, em*



# Tribunal de Contas

---

Maio de 2013, não merecendo aqui qualquer reparo a conduta dos recorrentes, quanto a esta matéria.

- X.** *Conforme bem consta no item 28 dos factos provados, o presidente demissionário, sem a devida transmissão de pastas, "depositou" toda a documentação da associação na Junta de Freguesia de Valadares, sem qualquer outra explicação, ao cuidado do presidente da assembleia de interfreguesias, Jorge Manuel da Silva Soares, sem nunca os entregar aos demais membros do órgão executivo, pelo que os recorrentes ficaram, assim, no mais completo desconhecimento do paradeiro e do teor dos referidos documentos, não lhes podendo, por isso, ser imputado qualquer descaminho.*
- XI.** *A diligência dos aqui recorrentes no que concerne ao cumprimento das suas obrigações legais e seguimento quanto às solicitações deste Digníssimo Tribunal foi sempre cumprida, referenciando-se a título exemplificativo o vertido no item 31 dos factos provados, quanto à convocação de uma reunião com carácter de urgência com a seguinte ordem de trabalhos "1- Tribunal de Contas: contas de 2007 (documentos em falta), 2009 e 2010 (...) 3 - Análise da possível dissolução da associação de acordo com o enquadramento legal e a seguinte chamada de atenção dada a gravidade da situação" ...*
- XII.** *No entanto, esta atitude diligente "esbarrava" sempre com a impossibilidade intransponível de cumprir (atempadamente) com a entrega dos elementos em falta, nomeadamente a ata n.º 3, do conselho de administração, que continha a aprovação das contas do exercício de 2007, uma vez que o respetivo atas se encontrava extraviado, facto que obrigou os ora recorrentes, à posteriori, a adquirir um novo livro de atas, para poderem dar seguimento à liquidação e extinção da associação.*
- XIII.** *Acresce que, o referido presidente da assembleia de interfreguesias, nos esclarecimentos que prestou a este Tribunal, conclui que, com a entrada em funções de novos autarcas nas freguesias que compunham a associação, fruto das eleições realizadas em Outubro de 2009, muita da documentação se terá perdido ou extraviado.*
- XIV.** *Com o devido respeito, que é muito, andou mal o decisor ao considerar como não provado o extravio da aludida ata, quando os factos e esclarecimentos prestados nos autos conduzem necessariamente a conclusão diferente, inquinando, desta*



# Tribunal de Contas

---

*forma, a apreciação de mérito relativamente aos demandados, ora recorrentes, aqui condenados.*

- XV.** *No entendimento dos ora recorrentes tal ata não será documento de monta para aferir da aprovação das contas de 2007, porquanto o que se decidiu em tal reunião do órgão executivo foi submetido ao escrutínio e apreciação da assembleia de interfreguesias, constando do processo entregue, ata deste órgão deliberativo, que também fiscaliza a atividade do conselho de administração, pelo que a sua falta não obstaculiza a função e competências a exercer pelo Tribunal quanto a esta matéria.*
- XVI.** *A pretensa falta injustificada da remessa das contas de 2007 ao Tribunal não pode ser censurável, porquanto não impediu o controlo legal e constitucional das mesmas, nem impossibilitou a análise e avaliação da legalidade e da regularidade das decisões assumidas pelos membros do conselho de administração.*
- XVII.** *A fragilidade institucional da associação, decorrente do pedido de demissão do presidente do conselho de administração é evidente e não pode ser desvalorizada. As condições para um funcionamento normal daquele órgão não existiam, não se podendo assegurar, de forma regular e tempestivamente o cumprimento dos deveres inerentes às suas competências, o que nos remete a um quase nulo grau de culpabilidade dos ora recorrentes.*
- XVIII.** *A culpa e o respetivo grau devem ser apurados de acordo com os princípios estabelecidos e sedimentados no nosso ordenamento jurídico-penal.*
- XIX.** *A jurisprudência da 3.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas tem vindo a aceitar, nomeadamente no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, a aplicação subsidiária de institutos penais como a atenuação especial e a dispensa de pena do Código Penal, tendo em conta a similitude dos princípios ordenadores do direito penal e sancionatório.*
- XX.** *O concreto condicionalismo em que ocorreram os factos sub judice sempre aconselharia como adequada a dispensa de pena prevista no Código Penal, porquanto os ora recorrentes não tinham qualquer antecedente, nunca lhe tendo sido aplicada, até àquela data, qualquer sanção pelo Tribunal de Contas.*
- XXI.** *Por outro lado, a sanção recorrida mostra-se, pois, desproporcionada e, a admitir-se fundamento para a sua aplicação, a mesma deveria ser fixada no seu mínimo legal.*



- XXII.** *O recurso deverá ser admitido com efeito suspensivo, por a decisão ser recorrível o recorrente estar em tempo e os recorrentes terem legitimidade.*
- XXIII.** *Nestes termos e nos demais de direito que V.Ex.<sup>a</sup> mui doutamente suprirá, deve ser dado provimento ao presente recurso, por provado e, em consequência, deverá ser revogada a decisão recorrida, absolvendo-se os recorrentes, assim se fazendo JUSTIÇA.*
- XXIV.** *Mais se requer que os recorrentes sejam isentos do pagamento de emolumentos, nos termos e para os efeitos do art.º 17.º, n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.*
- XXV.** *Caso V.Ex.<sup>a</sup> assim não entenda, hipótese que apenas por mera cautela se formula, requer-se que, em face das circunstâncias em que ocorreram os factos sub judice, os recorrentes sejam dispensados da aplicação da pena de multa decidida em 1.ª instância, e respetivos emolumentos, prevista no art.º 74.º, n.º 1, al. a), do Código Penal, tendo em conta a similitude dos princípios ordenadores do direito penal e sancionatório.*
- XXVI.** *Se ainda assim, V.Ex.<sup>a</sup> venha a entender que o art.º 66.º, n.º 1, da LOPTC, tem aplicação in casu, tomando em consideração tudo quanto vai alegado, deverá aplicar-se, aos recorrentes, a coima no mínimo legal de € 510,00.*

#### **1.4. A digna Magistrada do Ministério Público emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso, alegando o seguinte:**

- 1. O presente recurso ordinário vem interposto por Fernando Jorge Dias Andrade e Joaquim de Oliveira Almeida, nas qualidades, respetivamente, de vice-presidente do conselho de administração da Associação de Freguesias - Gaia Litoral e de ex-tesoureiro do conselho de administração da mesma Associação, por terem sido condenados, cada um, na pena de multa de 1.344,00€ (14 UC), pelos factos que ficaram a constar da douta sentença (de 30 de dezembro de 2015), proferida no Processo Autónomo de Multa apenso.*
- 2. Os aludidos responsáveis alegam em resumo e conclusão, que o Tribunal teria errado na qualificação jurídica dos factos apurados, na medida em que, em seu entender se teriam provados factos que se reconduzem ao não preenchimento do*



# Tribunal de Contas

---

*ilícito previsto no n.º 1 do artigo 66º da LOPTC, já que as faltas ocorridas se ficaram a dever à inatividade da Associação desde a demissão do presidente do conselho de administração e com particular incidência a partir do final de 2008, data a partir da qual praticamente nunca mais funcionou, além de que não tinha qualquer ativo ou passivo patrimonial.*

3. *Mais argumentaram que mesmo a admitir-se a verificação dos pressupostos objetivos da infração, todavia, não teriam atuado com culpa, atentas as razões que invocaram para o atraso no envio e a falta dos documentos, todas elas, de resto, levados ao probatório da douta sentença recorrida e, aí, avaliadas e valoradas, em sede decisória, pelo Tribunal.*
4. *Pese embora, a argumentação repetitiva, dos recorrentes, em relação ao que já haviam alegado em sede de contraditório, não se nos afigura que a douta sentença mereça qualquer censura, quer em termos da correta valoração da matéria de facto apurada, em face ao direito aplicável, quer no que tange as próprias condenações (multas).*
5. *Na verdade, concordamos que não foram apresentadas razões atendíveis para o incumprimento do dever legal de prestação de contas relativa à gerência de 2007, aqui em apreço, podendo e devendo fazê-lo no prazo fixado para o efeito, até 30 de abril de 2008, ou nos prazos sucessivamente fixados pelo Tribunal; por outro lado, não colhe o argumento de que terão atuado sem consciência da ilicitude, pois, como resulta do probatório, sabiam ser seu dever proceder à entrega tempestiva das contas nos prazos legais estabelecidos, completas e devidamente instruídas segundo as instruções do Tribunal, assim como nos prazos que vieram a ser fixados pelo juiz titular do processo, não o tendo feito; finalmente, afigura-se-nos totalmente injustificada a pretensão dos recorrentes no sentido de lhe ser aplicada a dispensa de pena prevista no Código Penal ou a sua redução para o mínimo legal, até porque, já não foi a primeira vez que incorreram em incumprimento intempestivo na prestação de contas, a que acrescem as restantes circunstâncias mencionadas na douta sentença recorrida.*
6. *Nestes termos, somos de parecer que o presente recurso não merece provimento, devendo manter-se a douta sentença recorrida tal como foi formulada.*



# Tribunal de Contas

---

## 1.5. Foram colhidos os vistos legais.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. A sentença recorrida deu como provados os seguintes factos:

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

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

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

4 – Em 04.04.2012, sem que as omissões houvessem sido corrigidas, foi proferido despacho determinando a citação nominal do presidente em exercício daquela associação de freguesias para que se pronunciasse para efeitos do art.º 13.º da LOPTC, no prazo de 10 dias úteis, relativamente às detetadas omissões e à falta de resposta aos ofícios do Tribunal, sob cominação legal prevista nos artigos 66.º e 67.º da LOPTC<sup>1</sup>, sujeita a pena de multa (cfr. fls. 2 a 4).

5 – O mencionado despacho foi cumprido através do ofício n.º 7891 de 27.04.2012, procedendo à citação nominal do responsável, Fernando Jorge Dias Andrade, para que se pronunciasse relativamente à falta de resposta ao ofício n.º 15900 de 24.10.2011, em 10 dias úteis, contados da assinatura do AR, com a expressa advertência de que a falta de

---

<sup>1</sup> Sempre que nos referirmos a estes artigos da LOPTC, será sempre por referência à redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 9 de março.



# Tribunal de Contas

---

resposta consubstanciava infração sujeita a pena de multa, a fixar entre os limites máximo e mínimo de 5 UC e 40 UC, atento o disposto nos artigos 66.º e 67.º da LOPTC (cfr. 16 e 17).

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

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

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

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

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



# Tribunal de Contas

---

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

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

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

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

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

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

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

**17** – Em 11.06.2014 foi proferido despacho judicial indiciando pessoal e diretamente os membros daquele conselho de administração identificados nos autos em funções na

---

<sup>2</sup> Leia-se da «ata de reunião de apreciação das contas pelo órgão executivo».



# Tribunal de Contas

---

gerência de 2007, pela prática da infração processual financeira p. e p. pela alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (na redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 9 de março), punível com pena de multa compreendida entre o limite mínimo legal de 5 UC e o limite máximo legal de 40 UC, e ordenando a sua citação nominal por órgão de polícia criminal para exercício do contraditório (cfr. fls. 68 a 71).

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

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

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

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

**22** – Dos documentos e alegações apresentadas pelos demandados resulta demonstrado que a associação «Gaia Litoral – Associação de Freguesias», foi constituída no dia 10 de janeiro de 2005 por escritura pública e alvo de publicação no DR. N.º 58, III Série, de 23 de março de 2005, com vista à prossecução dos interesses socioculturais, económicos e turísticos das freguesias de Arcozelo, Canidelo, Gulpilhares, Madalena, São Félix da Marinha e Valadares (cfr. fls.27 e 141).

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



# Tribunal de Contas

---

Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar (freguesia do Arcozelo), Alcino Sousa Lopes (freguesia de Gulpilhares) (cfr. fls. 34 a 35).

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

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

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

**27** – As assinaturas da ata n.º 2, de 28.04.2007, confirmam que na referida sessão estiveram presentes os responsáveis: Jorge Manuel da Silva Soares (presidente da assembleia de interfreguesias), José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira (presidente demissionário do conselho de administração) e Fernando Jorge Dias Andrade (vice-presidente daquele mesmo conselho) (ibidem).

**28** – Em 22 de fevereiro de 2008 José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira, na qualidade de presidente «demissionário», em missiva dirigida ao presidente da assembleia de interfreguesias, Jorge Manuel da Silva Soares, alegando a falta de resolução célere do problema gerado pelo seu pedido de demissão veio informar que esperou o encerramento do ano económico de 2007 para naquela data proceder à entrega de «toda a documentação referente à nossa associação de freguesias» àquele representante do órgão deliberativo, receção que é confirmada por aquele (cfr. fls. 194 a 205), todavia recusando demitir-se de «sócio fundador da associação» (cfr. fls. 167, 197).



## Tribunal de Contas

---

**29** – Conforme teor da ata n.º 20/2006, de 30 de novembro, em reunião do executivo da junta de freguesia de Gulpilhares, autarquia associada da qual era presidente Alcino Sousa Lopes, «deliberou excluir-se da associação a partir do dia 31 de dezembro, por reconhecer que os princípios da Associação foram alterados» (cfr. fls. 126 a 127).

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

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

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

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

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



# Tribunal de Contas

---

representação forense da associação, constando a assinatura dos cinco membros do conselho de administração (cfr. fls. 175).

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

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

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

## **2.1.1. Factos não provados**

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

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

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

**4** – *Não damos como provado que o demandado José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira, presidente do conselho de administração da associação, não tenha desempenhado mais qualquer função, não tenha estado presente em mais nenhuma reunião ou não tenha assumido qualquer outra responsabilidade naquele órgão executivo,*



*desde apresentação do seu pedido de demissão daquele cargo junto do órgão executivo e da assembleia interfreguesias.*

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

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

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

## **2.1.2. Motivação da decisão de facto**

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

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

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

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

– *O despacho de 04.04.2012, ordenando a citação nominal do presidente daquela associação de freguesias, para que se pronunciasse relativamente à omissão de remessa*



# Tribunal de Contas

---

daquela conta de gerência, sob cominação de instauração de processo de multa (cfr. fls. 2 a 4).

– O ofício n.º 7891 de 27.04.2012, citando nominalmente como responsável, Fernando Jorge Dias Andrade, para que se pronunciasse relativamente à falta de resposta ao ofício n.º 15900 de 24.10.2011, em 10 dias úteis, com a expressa advertência de a omissão de resposta consubstanciava infração sujeita a pena de multa, a fixar entre os 5 UC e os 40 UC, atento o disposto nos artigos 66.º e 67.º da LOPTC (cfr. 16 e 17).

– O despacho de 19.10.2012, que determina a instauração dos presentes autos de processo autónomo de multa [PAM n.º 34/2012], com vista a averiguar as indiciadas infrações (cfr. fls. 19 a 22).

– O ofício n.º 16720, 29.10.2012, via correio registado com AR, dirigido ao presidente da associação para que indicasse os nomes e moradas do presidente, vice-presidente e vogais do conselho de administração da associação, do presidente da assembleia de interfreguesias, dos presidente das juntas de freguesias associadas, e dos presidentes das assembleias das freguesias associadas (cfr. fls. 23 a 25).

– O Ofício s/n, de 12.12.2012, subscrito pelo responsável Fernando Jorge Dias Andrade, presidente da junta de Canidelo, em representação da associação, em que alega inatividade da associação desde 31 dezembro de 2008, juntando em anexo a ata n.º 5 de 07.09.2012, dela constando designadamente a apresentação, discussão e aprovação das contas referentes aos anos de 2009, 2010, 2011 e a deliberação sobre o processo de extinção da associação (cfr. fls. 28 a 31).

– A resposta, em 10.04.2013 de Fernando Jorge Dias Andrade, juntando a ata n.º 1 de 12.03.2005, de instalação da assembleia de interfreguesias e de eleição dos membros, dela constando a constituição e composição do conselho de administração (cfr. fls. 33 a 35).

– A ata n.º 6, de 01.02.2013, com a deliberação de extinção daquela associação (cfr. fls. 33,36 a 37).

– A resposta daquele responsável, em 03.09.2013, a comunicar a extinção da associação remetendo o comprovativo do Registo Nacional de Pessoas Coletivas (cfr. fls. 41 e 42).

– A informação, em 16.09.2013, do DVIC, através da Comunicação Interna n.º 230/2013 DVIC.2, veio esclarecer que, relativamente à gerência de 2007, mantinha-se a omissão da



# Tribunal de Contas

---

«ata de aprovação da conta pelo órgão executivo»<sup>3</sup> e a «relação nominal dos responsáveis» (cfr. fls. 39).

– A informação do DVIC.2, em 07.10.2013, por correio eletrónico, com a informação de que na gerência de 2007, apenas estava omissa a «ata de aprovação da conta pelo órgão executivo» (cfr. fls. 44).

– O ofício, recebido no Tribunal em 21.10.2013, do representante da ora extinta associação, Fernando Jorge Dias Andrade informando, que não se logar encontrar o livro de atas e a ata em falta relativa à gerência de 2007 (cfr. fls. 49).

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

– A Comunicação Interna n.º 142/2014 – DVIC.2, de 16.05.2014, através da qual aquele Departamento esclarece que a conta de gerência de 2007, deu entrada na Direção-Geral em 22.06.2009 e que atualmente, apenas se encontra em falta a «ata de reunião do órgão executivo que procedeu à aprovação da conta de gerência de 2007» (cfr. fls. 55).

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

– As citações pessoais dos membros do conselho de administração concretizadas pelos órgãos de polícia criminal competentes, conforme certidões de citação juntas aos autos (cfr. fls. 110 a 120).

– As respostas dos responsáveis após a citação por OPC, acompanhadas de documentos, com a exceção de José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar, que nada veio dizer aos autos embora regularmente citado para o efeito (cfr. fls. 120 a 181).

– O ato constitutivo da associação publicado do DR. n.º 58, III série de 23 de marços de 2005 e respetivos estatutos (cfr. fls. 27 e 140 a 149).

---

<sup>3</sup> Leia-se da «ata de reunião de apreciação das contas pelo órgão executivo».



# Tribunal de Contas

---

- A ata n.º 1 de 12.03.2005 de instalação da assembleia de interfreguesias e de constituição do conselho de administração da «Gaia Litoral associação de freguesias – Gaia Litoral» (fls. 34 e 35).
- A missiva de 23.03.2007. em que José Carlos Cidades Rodrigues de Oliveira pede a demissão de presidente do conselho de administração junto do próprio órgão (cfr. fls. 150 a 152 e 153).
- A ata n.º 2, de 28 de abril de 2007, da assembleia interfreguesias em que entre outros aspetos é apreciado, ainda que de forma inconclusiva, o pedido de demissão do presidente da associação e o absentismo do 2.º Vogal, presidente da junta de freguesia de Gulpilhares (cfr. fls. 128, 153 e 156 a 166).
- A missiva de 22.02.2008, através da qual José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira, na qualidade de presidente «demissionário» se dirige ao presidente da assembleia de interfreguesias, Jorge Manuel da Silva Soares, procedendo à entrega da documentação na sua posse, mas pretendendo manter a posição de associado (cfr. fls. 167).
- A ata avulsa, de 11.10.2008, em que estiveram presentes os representantes das freguesias que compõe o conselho de administração, assinadas pelos cinco membros do conselho de administração (cfr. fls. 175).
- A procuração forense, datada de 16.10.2008, onde José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira e Fernando Jorge Dias Andrade, outorgaram forense «na qualidade de legais representantes da Gaia Litoral – Associação de Freguesias» (cfr. fls. 174).
- A convocatória para o dia 22.11.2008 dos representantes das freguesias associadas por iniciativa do presidente da assembleia geral de interfreguesias, Jorge Manuel da Silva Soares (cfr. fls. 137 e 155).
- A convocatória de 14.11.2011 para «reunião com carácter de emergência» na sede da junta de freguesia do Canidelo, por iniciativa de Fernando Andrade, vice-presidente da associação, e presidente da junta de freguesia do Canidelo, tendo por base a prestação de contas nas gerências 2007, 2009, 2010 bem como a possível dissolução da associação (cfr. fls. 170).
- A convocatória para a assembleia geral extraordinária da associação do dia 07.09.2012, da iniciativa do vice- presidente do conselho de administração, Fernando Andrade, para entre outros aspetos, apresentação, discussão e aprovação das contas de gerência de dia 2009, 2010 2011, e para deliberar sobre a extinção da associação (cfr. fls. 171).



- A ata n.º 5 de 07.09.2012, da assembleia de interfreguesias da «Gaia Litoral Associação de Freguesias», em que estão presentes a totalidade dos representantes das freguesias associadas, em particular, o presidente da junta de freguesia de Canidelo, Fernando Andrade, e o presidente da Junta de freguesia de Gulpilhares, Alcino Lopes, membros do conselho de administração (cfr. fls. 29 a 31).
- A ata n.º 6 de 01.02.2013, em que assembleia interfreguesias reunida em sessão extraordinária, delibera a extinção da «Gaia Litoral – Associação de Freguesias» (cfr. fls. 36)
- O comprovativo do registo de extinção da associação do Registo Nacional de Pessoas Coletivas, datado de 10.05.2013 (cfr. fls. 172 e 173).
- O requerimento de 01.09.2014 de José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar, 1.º vogal do conselho de administração da associação, o qual requereu o pagamento da multa pelo valor mínimo legal (cfr. fls. 111).
- A ata n.º 4 de 14.11.2011, da reunião da assembleia geral interfreguesias, onde o vice-presidente, do conselho de administração, faz referência à gravidade da situação da associação face à omissão de prestação de contas junto do Tribunal de Contas, nas gerências de 2007, 2009e 2010.
- As notificações n.º 19263, de 25.11.2015 e 20244, de 21.12.2015, por correio registado, dirigidas ao responsável, José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar, para que procedesse ao requerido pagamento da multa pelo valor mínimo legal (cfr. fls. 221 a 224).
- O comprovativo do pagamento da multa pelo responsável, José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar, remetido por correio eletrónico em 28.12.2015 (cfr. fls. 225 e 226).

## **2. 2. O DIREITO**

### **2.2.1. Da sentença recorrida**

#### **Diz, em síntese, aquele douto aresto:**

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



# Tribunal de Contas

---

*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);*
- (...).

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

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

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



# Tribunal de Contas

---

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** - (...)

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

**8** – (...).

**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 LOPTC<sup>4</sup>], 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 a resolução n.º 49 /2007, 2ª Secção, publicada no Diário da República, 2.ª série — N.º 251 — 31 de dezembro de 2007 – e nos termos das Instruções n.º 1/2001, 2.ª Secção, aprovadas pela Resolução 4/2001, 2.ª Secção, de 12 de julho.

---

<sup>4</sup> Redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 09 de março.



# Tribunal de Contas

---

**11** – No que respeita à responsabilidade da associação de freguesias no capítulo da prestação de contas: à data dos factos sub judicio regia a Lei n.º 175/99, de 21 de setembro, diploma que dispunha acerca do «regime jurídico das associações de freguesias de direito público»<sup>5</sup>, dando execução, no capítulo da lei ordinária, ao comando constitucional consagrado no art.º 247.º da Constituição segundo o qual «as freguesias podem constituir nos termos da lei, associações para a administração de interesses comuns».

**12** – As associações de freguesias como entidades públicas estão sujeitas à legislação aplicável às entidades públicas, designadamente, à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e ao regime de jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas <sup>6</sup>, veja-se nesse sentido o art.º 51.º n.º 1 al. m) da LOPTC ao preceituar que estão sujeitas à elaboração e prestação de contas «[a]s autarquias locais, suas associações e federações e seus serviços autónomos, áreas metropolitanas e assembleias distritais».

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

**14** – No que concerne à elaboração e remessa da prestação de contas ao Tribunal é da expressa responsabilidade do conselho de administração, dispondo o art.º 11.º n.º 1 alínea c) da Lei n.º 175/99 que «compete ao conselho de administração elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas e o relatório de atividades e submete-lo à apreciação da assembleia interfreguesias», bem como o artigo 24.º n.º 2, do mesmo diploma, que «as contas devem ser enviadas pelo conselho de administração ao Tribunal de Contas, dentro dos prazos estabelecidos para as freguesias».

**15** – Assim, e sendo que, à data limite para a prestação de contas relativas à gerência de 2007, o dia 30 de abril de 2008 [cfr. n.º 4 do art.º 52.º da LOPTC], os aludidos responsáveis exerciam funções como membros do conselho de administração da «Gaia Litoral - Associação de Freguesias», logo impendia sobre aqueles o dever de enviar ao Tribunal os documentos de prestação de contas, pelo que, nos termos artigos 67.º n.º 3, 61.º n.º 1 e

---

<sup>5</sup> De acordo com alguma doutrina, a propósito desta matéria, aquela lei deve considerar-se revogada [tacitamente] pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a qual estabelece «o regime jurídico das autarquias locais (...) e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico» [vide alínea d) do n.º 1 do art.º 1.º], porque, ainda que não conste expressamente da norma revogatória [art.º 3.º], a referida Lei n.º 75/2013, nos artigos 108.º a 110.º regula as *associações de freguesias* em termos distintos [in ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2013 pp. 335 a 336.

<sup>6</sup> Vide conforme refere a alínea f) do artigo 110.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.



# Tribunal de Contas

---

62.º n.º 2 da LOPTC e da al. c) do n.º 1 do art.º 11.º e n.º 2 do art.º 24.º da Lei n.º 175/99 de 21 de setembro, não o tendo feito de forma legal, regular e tempestiva é-lhes imputada responsabilidade pessoal e direta pela prática da aludida infração processual financeira.

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

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

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

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

**20** – Perante nova ausência de resposta foi determinada a instauração de processo autónomo de multa com vista a averiguar as indiciadas infrações, atento o disposto no art.º 66.º da LOPTC, e notificado o presidente da associação para que procedesse, designadamente, à identificação completa dos membros responsáveis do conselho de administração; do presidente da assembleia interfreguesias; dos presidentes das juntas de freguesias e das assembleias de freguesias associadas (factos provados n.º 6 e 7).

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

**22** – Em 10.04.2013 veio aquele responsável, Fernando Jorge Dias Andrade, responder ao Tribunal, juntando a ata n.º 1 de 12.03.2005, ata de instalação da Assembleia de



# Tribunal de Contas

---

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

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

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

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

**26** – *Posteriormente voltou a ser reiterada pelo DVIC em 20.11.2013 através da Comunicação Interna n.º 316/2013 – DVIC.2 (facto provado n.º 15), em 16.05.2014, através da Comunicação Interna n.º 124/2014 – DVIC.2, a ausência da ata de apreciação da conta pelo órgão executivo (facto provado n.º 16).*

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

**28** – *As citações pessoais dos membros do conselho de administração foram concretizadas pelo órgão de polícia criminal competente [doravante OPC], conforme*



# Tribunal de Contas

---

certidões de citação juntas aos autos: José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira [em 25.08.2014], Fernando Jorge Dias Andrade (em 29.08.2014), Joaquim de Oliveira Almeida [em 19.08.2014], José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar [em 20.08.2014], Alcino Sousa Lopes [em 21.08.2014] (facto provado n.º 18).

**29** – Os responsáveis, regularmente citados, vieram apresentar a sua defesa acompanhadas dos documentos que entenderam pertinentes (...).

**30** – (...).

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

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

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

**34** – (...).

**35** – (...).

**36** – (...).

**37** – (...).

**38** – (...).



# Tribunal de Contas

---

**39** – (...).

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

**41** – *Invoca ainda desconhecer qual a decisão tomada pela associação, porque desde o aludido pedido de demissão não exerceu qualquer função mais na associação [factos não provados n.º 4 e 5], tendo em 22 de fevereiro de 2008, tendo, face à inércia dos restantes membros na sua substituição, procedido à entrega de toda a documentação relacionada com associação ao presidente da assembleia interfreguesia, posteriormente entregues ao presidente da junta de Canidelo, Fernando Jorge Dias Andrade, vice-presidente da associação (facto provado n.º 28).*

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

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

**44** – (...).

**45** – (...);

**46** – (...).

**47** – *As associações de freguesias estão sujeitas ao disposto na lei e nos respetivos estatutos, em matéria da sua constituição, composição, funcionamento e extinção, estando a questão do abandono e vacatura por parte de freguesia associada prevista nos estatutos,*



mas não está expressamente regulada a matéria da demissão ou renúncia de titular de órgão (cfr. art.º 22 e 11.º n.º 4, 5, 6 dos estatutos da associação e art.º 10 n.º 4 da Lei n.º 175/99).

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

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

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

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

**52** – **Mas, igualmente, no que concerne entidades de direito público que se regem por normas de direito administrativo** se verifica semelhante entendimento, veja-se designadamente no que respeita às freguesias e aos municípios no caso dos eleitos locais que pretendam renunciar aos respetivos mandatos, o STA entendeu que a renúncia «é um ato unilateral, que configura o exercício de um direito potestativo, pelo que extingue o seu



## Tribunal de Contas

---

mandato pela simples declaração de vontade, independentemente do órgão a que pertence» (vide acórdão do STA de 02.03.2004, proc. 1932/03), pelo que não depende de aceitação para que se torne eficaz.

**53** – Por outro lado, coloca-se a questão de saber a partir de que data o pedido de começou a produzir efeitos em concreto, a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com a redação da Lei n.º 5-A/2002, **a propósito das renúncias e suspensão de mandato nas freguesias**, estabelece nos artigos 29.º, 76.º e 77.º e 79.º que a renúncia é um afastamento definitivo [irreversível], que se exerce através de uma manifestação de vontade expressa apresentada quer antes quer após a instalação dos órgãos respetivos, e que deve ser dirigida por escrito ao presidente do órgão ou a quem deva proceder à instalação, devendo esse órgão proceder à convocação do substituto para recompor o órgão afetado, que no caso só poderá ser realizado através de nova eleição (vide v.g. ac. do STA de 05.03.2009, proc. 865/08); esta solução é aplicável por analogia à situação vertente, sendo a associação de freguesias uma entidade equiparado às autarquias<sup>7</sup>.

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

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

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

---

<sup>7</sup> Vide a este propósito o art.º 1.º n.º 2 da lei da tutela administrativa, aprovada pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, «[p]ara efeitos do presente diploma são consideradas entidades equiparadas a autarquias locais as áreas metropolitanas, as assembleias distritais e as associações de municípios de direito público».



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

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

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

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

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

**62** – (...).

**63** – *No que respeita a **Fernando Jorge Dias Andrade**, vice-presidente do conselho de Administração vem na sua resposta assumir-se consciente do atraso em matéria de*



# Tribunal de Contas

---

prestação de contas da associação ao TdC, o mesmo acontecendo com os demais membros da associação.

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

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

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

**67** – (...).

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

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

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



# Tribunal de Contas

---

República, 2.<sup>a</sup> série — N.º 251 — 31 de dezembro de 2007, aplicável às contas de gerência de 2007.

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

**72** – Do mesmo modo não podem ser considerados como causas justificativas para o incumprimento do dever legal de prestação de contas de forma a afastar a sua ilicitude os argumentos assentes no *modus operandi* e/ou no funcionamento dos serviços, a inércia, esquecimento ou falta de capacidade dos funcionários ou problemas de natureza técnica [vide v.g. sentença n.º 22/2013, 2.<sup>a</sup> Secção, acórdão n.º 7/2014, 3.<sup>a</sup> Secção]<sup>8</sup>.

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

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

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

---

<sup>8</sup> Consultável em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



# Tribunal de Contas

---

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

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

## **2.2.2. Dos vícios imputados à sentença recorrida.**

Vêm os Recorrentes alegar que o Tribunal *a quo* incorreu em erro na qualificação jurídica dos factos apurados, sem impugnar a factualidade supra fixada, de acordo com os seguintes fundamentos:

### **A) Da ilicitude**

Os Recorrentes discordam que a sua conduta omissiva preencha o tipo de ilícito p. e p. na al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, alegando que os factos apurados demonstram o contrário (**cfr. pontos I a VI das conclusões e artigos 3.º a 12.º da alegação**).

### **Mas sem razão.**

Na verdade, ao contrário do que alegam os Recorrentes mostra-se preenchido o elemento objetivo do tipo de ilícito ali previsto, conforme atesta o probatório (factos provados n.ºs 1 e 2), uma vez que os documentos de prestação de contas relativos ao exercício de 2007 foram apresentados **intempestivamente**, em 22.06.2009, muito para além do limite do prazo legal (cfr. art.º 52.º n.º 4 da LOPTC), de 30.04.2008, e com **deficiências instrutórias**, faltando-lhe a “ata de apreciação da conta pelo órgão executivo” e a “relação nominal dos responsáveis”.



# Tribunal de Contas

---

A prestação de contas, tal como está legalmente configurada, **constitui um dever jurídico que opera ope legis independentemente de interpelação**, pelo que a infração mostra-se cometida a partir do momento em que os responsáveis, injustificadamente, não remetem os documentos de prestação de contas no prazo legalmente estabelecido “ *[a]s contas são remetidas ao Tribunal até 30 de abril do ano seguinte ao que respeitam*” (cfr. art.º 52.º n.º 4).

Logo, no caso em apreço, a remessa foi **intempestiva** e por isso ilícita.

Por outro lado, esse dever também não se mostra cumprido se a prestação de conta estiver deficientemente instruída, como imperativo legal deve ser, obrigatoriamente, concretizado pelos responsáveis ao abrigo das Instruções e Resoluções do Tribunal de Contas “*[a]s contas serão elaboradas e documentadas de acordo com as instruções aprovadas pelo Tribunal*” (cfr. art.º 52.º n.º 6).

No caso vertente a conta deveria ter sido instruída de acordo com a resolução n.º 49/2007, 2ª Secção, publicada no Diário da República, 2.ª série — N.º 251 — 31 de dezembro de 2007 – e nos termos das Instruções n.º 1/2001, 2.ª Secção, aprovadas pela Resolução 4/2001, 2.ª Secção, de 12 de julho, o que implicaria que tivessem sido remetidos ao Tribunal os seguintes documentos:

- Mapa da conta de gerência ou mapa de fluxos financeiros ou mapa de fluxos de caixa, em conformidade com o regime contabilístico aplicável;
- Conta de operações de tesouraria ou documento equivalente, se aplicável;
- Ata da reunião de apreciação das contas pelo órgão executivo;
- Relação nominal dos responsáveis, relativa ao período a que se reporta a prestação de contas.

Não obstante os documentos de prestação de contas da gerência de 2007 não foram enviados em conformidade com o preceituado, apresentando as **deficiências instrutórias** já demonstradas [falta da ata de apreciação das contas pelo órgão executivo e da relação nominal dos responsáveis] pelo que não subsiste



# Tribunal de Contas

---

qualquer dúvida sobre o cometimento da ilicitude em apreço (factos provados n.sº 1, 2 e 12).

Desta forma a ilicitude mostra-se objetivamente cometida **por falta injustificada de remessa tempestiva e com deficiências instrutórias dos documentos de prestação de contas** na gerência de 2007,

Discordamos por isso do argumento de que a ata de apreciação da conta pelo órgão executivo em falta, e que alegadamente não se logrou localizar (**facto não provado n.º 3**) “*não será documento de monta*” em matéria de aprovação da conta de gerência de 2007, por na opinião dos Recorrentes não vir obstaculizar a função fiscalizadora do Tribunal, até porque o decidido em tal reunião terá sido submetida ao escrutínio da assembleia de interfreguesias, órgão que também fiscaliza a atividade do conselho de administração (**ponto n.º XV das conclusões**).

Ora, nem a entrega tempestiva de um **documento obrigatório de prestação de contas** (ata do órgão executivo), por imposição legal, pode ser substituída por outro documento reputado de adequado pelos recorrentes (ata do órgão deliberativo), nem a assembleia de interfreguesias, como órgão estatutário da associação, se pode substituir ao Tribunal de Contas, **órgão de soberania** que assume uma função impar no ordenamento jurídico como “*órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe (...)*” (cfr. art.º 214.º da Constituição).

Pelo que, ao contrário do que é alegado (**ponto n.º XVI das conclusões**), tal falta de remessa de documentos obrigatórios de prestação de contas na gerência de 2007, impediu o controlo legal e constitucional do Tribunal relativo às mesmas, sendo por isso **ilícita e censurável**.

Destarte, atendendo que à data limite para a prestação de contas relativas ao exercício de 2007 os Recorrentes exerciam funções como membros do conselho de administração da associação, e impendendo sobre eles o mencionado dever de prestação de contas, **não o tendo feito de forma legal, regular e tempestiva é-**



# Tribunal de Contas

---

**lhes imputada responsabilidade pessoal e direta pela prática do tipo de ilícito previsto na al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (cfr. artigos 67.º n.º 3, 61.º n.º 1 e 62.º n.º 2 da LOPTC e da al. c) do n.º 1 do art.º 11.º e n.º 2 do art.º 24.º da Lei n.º 175/99 de 21 de setembro).**

Por outro lado os factos posteriores a 30.04.2008, que são mencionados pelos Recorrentes como pretensas causas de exclusão da ilicitude (**cfr. pontos I a VI das conclusões e artigos 3.º a 12.º da alegação**), não o são.

Assim, **no que se refere à ulterior junção da ata de instalação n.º 1 de 12.03.2005, da assembleia de interfreguesias (facto provado n.º 9)**, dela constando a composição do conselho de administração, a mesma não constitui documento obrigatório de prestação de contas, nos termos das Instruções e Resoluções do Tribunal, não tendo por isso a idoneidade que os Recorrentes pretendem, pelo que a omissão se manteve, e dessa forma o desvalor da conduta, pelo que **tal junção não releva como causa excludente de ilicitude**.

Já no concernente à **alegada inatividade como causa de exclusão de ilicitude (pontos IV a VI das conclusões)**, não só não se deu como provada a inatividade da associação (**facto não provado n.º 2**), como, também, **se entende que tal não constitui causa justificativa para não prestação de contas e nesse sentido acolhe-se na integra o entendimento vertido na douta sentença** «*[n]em mesmo a pretensa inatividade e ausência de movimento contabilístico da associação (facto não provado n.º 2), poderá constituir causa justificativa para a falta de prestação de contas, conforme atesta a jurisprudência deste Tribunal através da sentença condenatória n.º 28/2014, 2.ª S (PAM n.º 11/2012), confirmada pelo acórdão n.º 9/2015 – 3.ª S. (Recurso ordinário n.º 19 ROM – 2.ª S/2014 – 3.ª S.)* «nada na lei isenta de apresentação de contas em caso de inatividade ou de movimento contabilístico pouco significativo».

Nessa senda veja-se, igualmente o recente o acórdão n.º 6/2016 – 3.ª S. (Recurso Ordinário n.º 5 ROM) – (PAM n.º 28/2014, 2.ª S.), onde não foram igualmente



# Tribunal de Contas

---

acolhidos os argumentos de inatividade da associação, ou de alegadas irregularidades legais e estatutárias de funcionamento como causas de exclusão de ilicitude e da culpa em matéria de prestação de contas.

Pelo que se mostra correta a subsunção dos factos à norma e nesse sentido a qualificação jurídica feita pelo *Tribunal a quo*, no que respeita ao preenchimento do **elemento objetivo do tipo de ilícito**.

No que respeita ao **elemento subjetivo do tipo de ilícito (negligência/dolo)**, também entendemos, conforme a sentença em apreço, que os Recorrentes atuaram de **forma negligente [negligência consciente (vide art.º 15.º al. a) do CP)], sendo indispensável, para tal, a violação do dever de cuidado objetivo; a possibilidade objetiva de prever o preenchimento desse tipo; e a verificação do resultado ou a criação do risco proibido de ocorrência do mesmo, sem que tenha havido conformação com o preenchimento do tipo**.

Ora *in casu*, os responsáveis pela prestação de contas embora soubessem ser seu dever proceder à entrega da conta organizada segundo as Instruções do Tribunal e no prazo legal, resolveram não o fazer, agindo de forma livre e consciente sabendo ser tal conduta omissiva proibida por lei (**factos provados n.ºs 19 e 20**); sem embargo, não ficou provado que tivessem agido com intenção deliberada de não remeterem a documentação de prestação de contas ao Tribunal (facto não provado n.º 1), ou seja, que houvesse *conhecimento* e *vontade* de praticar o mencionado tipo de ilícito, excluindo-se assim o **dolo do tipo**.

**Pelo que se mostra igualmente correta a decisão do *Tribunal a quo* de punir os Recorrentes pelo ilícito em apreço a título de negligência** (cfr. art.º 66.º n.º 1 al. a), e n.ºs 2 e 3 da LOPTC) uma vez que foram violados *deveres de cuidado* objetivo a que estavam obrigados, não podendo os Recorrentes desconhecer o seu dever legal de remessa da conta até ao dia 30 de abril de 2008 e nos prazos sucessivamente fixados (**factos provados n.ºs 4,5,6 a 20**), embora dos factos provados não resulte conformação com tal resultado.



## B) Da culpa

Os recorrentes entendem igualmente que atuaram (i) sem consciência da ilicitude dos factos, não sendo tal falta censurável (cfr. art.º 17.º do CP), pretendendo por esta via ver excluída a sua culpa (**ponto VII das Conclusões**), (ii) invocando, por outro lado, que deverá ser levada «em linha de conta a culpa quase inexistente» à luz da disciplina do art.º 67.º da LOPTC (ponto VIII das Conclusões ; iii

### De novo sem razão.

Na doutrina do facto punível são determinantes as categorias dogmáticas do **tipo de ilícito** [analisada supra] e do **tipo de culpa**, supletivamente aqui aplicáveis por estarmos no domínio do direito sancionatório [adjetivo], como refere FIGUEIREDO DIAS «[a] categoria da culpa jurídico-penal adiciona um novo elemento (...) à acção ilícita-típica, sem o qual nunca se poderá falar-se de facto punível (...). Este não se esgota na aludida desconformidade com o ordenamento jurídico penal, necessário se tornando sempre que a conduta seja culposa, isto é, que o facto possa ser pessoalmente censurado ao agente, por aquele se revelar expressão de uma atitude interna juridicamente desaprovada e pela qual ele tem por isso de responder perante as exigências do dever-ser sócio-comunitário (...) Desta perspectiva se podendo afirmar que o princípio da culpa – princípio segundo o qual “não há pena sem culpa e a medida da pena não pode ultrapassar a medida da culpa” – deve constituir um princípio de direito constitucional próprio de todos os ordenamentos jurídicos dos Estados democráticos(...)»<sup>9</sup>.

#### (i) Falta de consciência da ilicitude

Tal como refere o mencionado dispositivo legal, art.º 17.º sob a epígrafe “Erro sobre a ilicitude”: 1. *Age sem culpa, quem atuar sem consciência da ilicitude do facto se o erro não lhe for censurável.* 2- *Se o erro lhe for censurável, o agente é punido com*

---

<sup>9</sup> JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, Coimbra Editora, 2012, p.p. 274 e 275.



*a pena aplicável ao crime doloso respetivo, a qual pode ser especialmente atenuada.*

Sobre esta problemática, JOSÉ ANTÓNIO VELOSO a propósito da *ratio legis* subjacente à distinção entre o art.º 16.º (ilícitos cuja punibilidade não se pode presumir conhecida de todos os cidadãos) e o art.º 17.º (ilícitos cuja punibilidade se pode presumir conhecida de todos os cidadãos), ambos do Código Penal, veio defender que «*[a]s pessoas que exercem estavelmente uma determinada atividade (função, profissão...) têm um dever reforçado de conhecer as normas jurídicas que regulam essa atividade. Não podem por isso, quando as desconheçam, ser equiparados aos restantes cidadãos sob o regime mais benévolo deste artigo. Deve ser-lhes aplicado o regime mais severo do art.º 17.º (...)*»<sup>10</sup>.

Aplicando este entendimento ao caso vertente, ter-se-á de reconhecer que os Recorrentes na qualidade de eleitos locais, como titulares de órgãos autárquicos, e como responsáveis em funções no conselho de administração da aludida associação de freguesias, com um conteúdo funcional que implica lidar com dinheiros públicos, não podiam ignorar os regimes legais aplicáveis, muito menos o dever jurídico de prestação de contas, de forma legal, regular e legal, remetendo a documentação obrigatória dentro do limite do prazo legal, assistindo-lhes mesmo um **dever reforçado** de conhecer essas normas.

Logo, reconhecendo-lhes esse **erro o mesmo será censurável**, nos termos do art.º 17.º n.º 2 do CP, ex vi art.º 80.º da LOPTC, **pelo que inevitavelmente os Recorrentes agiram com culpa**, o que conduziria à aplicação da pena aplicável ao ilícito doloso, especialmente atenuada.

Porém sempre diremos, que em face do probatório (**factos provados 1 a 20, 31 e 33**) a invocação de **erro sobre a ilicitude nos parece inadmissível** porque para além do “*dever reforçado*” que decorre das concretas funções é indubitável que os Recorrentes tinham a perfeita consciência da ilicitude e censurabilidade do seu

---

<sup>10</sup> JOSÉ ANTONIO VELOSO, Erro em Direito Penal, AAFDL, 1999, p.p 23 e 24.



# Tribunal de Contas

---

comportamento, veja-se em especial o **facto provado 31** (...) *Tribunal de Contas: contas de 2007 (documentos em falta), 2009 e 2010* «Dada a gravidade da situação, com inerentes responsabilidades para as associadas sugeria que as mesmas se fizessem representar por outros eleitos dos diversos executivos (...)».

Ideia que é reforçada pela existência de antecedentes de cumprimento intempestivo na gerência de 2009, conforme atesta a Decisão n.º 3/2014, 2.ª S., de 19.06.2014, que é referenciada na sentença (ponto 6 da sentença em matéria de “escolha e graduação da sanção”).

**Na verdade a falta de consciência do ilícito ocorre preferencialmente em âmbitos onde a questão da ilicitude surja como discutível e controvertida<sup>11</sup>, porém no caso *sub judicio* tal não aconteceu, pelo que não se verifica a referida causa de exclusão da culpa improcedendo por isso o alegado erro de julgamento**

Como refere FIGUEIREDO DIAS «*sendo função da culpa indicar um máximo de pena em que nenhum caso deve ser ultrapassado, e prevendo a lei diferentes molduras penais para o mesmo facto, consoante ele tenha sido cometido com dolo ou só com negligência, importa reconhecer que no dolo e na negligência se trata de entidades que já em si mesmas revelam **diferentes conteúdos materiais de culpa** que o direito penal entende **graduar** ou **tipificar** (...) não se trata em suma, de afirmar que dolo e negligência enquanto elementos do tipo de ilícito devem relevar automaticamente ao nível da culpa, como expressões respetivas de uma certa atitude pessoal perante as exigências jurídico-penais (...). Do que se trata é de encontrar um **conteúdo material de culpa**<sup>12</sup> (...) não como puro “reflexo” das formas do tipo de ilícito, mas como algo autónomo relativamente a elas, algo que as completa (...) as conforma praticamente e se torna assim em momento decisivo da aplicação de molduras penais respetivas»<sup>13</sup>.*

---

<sup>11</sup> JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, in *jornadas de Direito Criminal, O novo Código Penal Português e Legislação Complementar*, CEJ, p. 81.

<sup>12</sup> Negrito nosso.

<sup>13</sup> JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *op. cit.* p.p. 277 e 278.



## Tribunal de Contas

---

Na esteira de TAIPA DE CARVALHO «o **conteúdo material da culpa jurídico-penal**<sup>14</sup> e, portanto, aquilo que se censura ao agente do facto típico-ilícito é a sua **atitude ético-pessoal de oposição, indiferença, ou de descuido perante o bem jurídico-penal lesado ou posto em perigo pela sua conduta (...) [a] culpa negligente** consiste na atitude ético-pessoal de descuido na prática de factos que contêm o risco de lesarem ou porem em perigo bens jurídicos penais»<sup>15</sup>.

Para que exista **culpa negligente** é necessário que o agente possa de acordo com as suas capacidades pessoais, cumprir o dever de cuidado a que se encontra obrigado.

Enquanto na **negligência consciente** o agente represente como possível o resultado ocorrido, mas confia, não devendo confiar, que ele não se verificará, na **negligência inconsciente** o agente infringe o dever de cuidado imposto pelas circunstâncias, não pensando sequer na possibilidade de preenchimento do tipo pela sua conduta<sup>16</sup>.

Os Recorrentes violaram desta forma o **dever de cuidado** [“reforçado”] que sobre eles impedia, ocorrendo o resultado que era previsível que ocorresse e que era evitável se tivessem agido de forma prudente, **ademais em razão das especiais qualidades e das funções que desempenhavam, não podendo ignorar o dever legal de prestação de contas a que estavam obrigados.**

Nesse sentido entendeu o Tribunal *a quo* que o **tipo de culpa aplicável seria da culpa negligente [consciente]**, justificando porém aplicação de uma medida da pena agravada que exprimisse a especial censurabilidade da ordem jurídica pelo reiterado comportamento omissivo dos responsáveis perante o Tribunal (cfr. art.º 66.º n.º 3 da LOPTC), pelo que foram condenados os recorrentes na sanção de € 1.344,00 (14 UC) pela prática negligente de infração consubstanciada *na falta*

---

<sup>14</sup> Negrito nosso.

<sup>15</sup> AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO, Direito Penal, Parte Geral, Coimbra Editora, 2011, p. 260.

<sup>16</sup> Vide nesse sentido o acórdão da Relação de Coimbra, proc. n.º 150/12.0EACBR.C1 de 17.09.2014, consultável em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)



*injustificada de remessa tempestiva e apresentação com deficiência de contas ao Tribunal, conforme o previsto na al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC.*

**Decisão que julgamos não merecer qualquer censura e se mostra adequada.**

## **ii) Da alegada “culpa quase inexistente”**

Alegam os recorrentes que deverá levar-se “em linha de conta a culpa quase inexistente” (**ponto n.º VIII da conclusão**), à luz do art.º 67.º da LOPTC.

Sobre este argumento incumbe dizer o seguinte: Tribunal gradua as multas nos termos do art.º 67.º da LOPTC tendo em atenção variados fatores que concorrem para a respetiva punibilidade: **gravidade dos factos e suas consequências** (desvalor da ação e do resultado ou ilicitude), **o grau de culpa** (a censurabilidade da atuação do agente ou culpa), **o montante material dos valores públicos lesados ou em risco** (o dano), **o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes, e o grau de acatamento de eventuais recomendações.**

Tendo isto presente o Tribunal entendeu, e bem, que a conduta dos Recorrentes preencheu o **elemento objetivo do tipo de ilícito** de injustificada prestação intempestiva e com deficiências das contas (cfr. art.º 66.º n.º 1 al. a) da LOPTC); infração cometida com **negligência consciente** (cfr. art.º 15.º do CP), **elemento subjetivo do tipo de ilícito**, uma vez que aqueles não atuaram com o dever de cuidado a que estavam obrigados em razão das funções que desempenhavam, sendo tal comportamento **especialmente censurável**, ainda que a título negligente (**tipo de culpa negligente**), atendendo à sua qualidade de eleitos locais, como titulares de órgão autárquicos, e em particular como membros do conselho de administração, órgão colegial executivo responsável pela prestação de contas, os quais podendo conformar o seu comportamento pelo legalmente devido optaram por não o fazer (**factos provados n.ºs 1 a 20 e 31 a 33**), embora não se tenha



## Tribunal de Contas

---

provado a intenção deliberada de não remeter a prestação de contas (**facto não provado n.º 1**), a este estado de coisas acresce a existência de antecedentes de injustificado incumprimento de remessa tempestiva na gerência de 2009, conforme atesta a Decisão n.º 3/2014, 2.ª S., de 19.06.2014, que é referenciado na sentença (**ponto 6 da sentença em matéria de “escolha e graduação da sanção”**).

No que se refere aos argumentos constantes da alegação (**pontos IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVIII das Conclusões**) que assentam no pedido de demissão do presidente do conselho de administração; alegada na inércia do órgão deliberativo; no alegado extravio da ata da reunião do órgão executivo (**facto não provado n.º 3**); na pretensa substituição do escrutínio do Tribunal de Contas pelo órgão deliberativo da associação e da ata do órgão deliberativo; na invocada fragilidade institucional decorrente da demissão do presidente do conselho de administração, que remeteria para um quase nulo grau de culpabilidade dos recorrentes, **incumbe dizer os fundamentos invocados em nada beliscam o decidido pelo Tribunal a quo.**

**De acordo com o art.º 52.º da LOPTC** as contas devem ser prestadas pelos responsáveis da gerência ou havendo substituição na gerência por quem os substitua, pelo que estando em funções lhes incumbia efetivar a prestação de contas no prazo legal até 30 de abril do ano seguinte ao gerência de 2007, realizando todas as diligências necessárias para que tal fosse oportunamente efetivado, pelo que não podem vir agora opor ao Tribunal as invocadas disfunções internas, que deveriam ter sido oportunamente suscitadas e resolvidas nos termos estatutários, evitando, assim, o cometimento da infração processual financeira em apreço, de não prestação de contas na gerência de 2007, a qual deveria ter sido realizada de forma tempestiva e organizada nos termos das Instruções do Tribunal, não tendo tal sucedido.

No demais reafirmamos que **apenas o Tribunal de Contas, como órgão de soberania, tem competência fiscalizadora da regularidade e legalidade dos dinheiros públicos e de julgamento das contas que a lei lhe submeter** (cfr. art.º



214.º n.º 1 da Constituição e art.º 1.º, n.º 1 da LOPTC) não sendo tal múnus constitucional e legal delegável noutra qualquer órgão, muito menos num órgão estatutário de uma associação de direito público;

Por outro lado, que a **alegada inatividade das entidades ou eventuais irregularidades legais e estatutárias de funcionamento não constituem causa de exclusão da ilicitude ou da culpa em matéria de prestação de contas**, remetendo-se neste aspeto para a jurisprudência deste Tribunal já mencionada [vide acórdão n.º 9/2015 – 3.ª S. (Recurso ordinário n.º 19 ROM – 2.ª S/2014 – 3.ª S.) e acórdão n.º 6/2016 – 3.ª S. (Recurso Ordinário n.º 5 ROM) – (PAM n.º 28/2014, 2.ª S.)].

Pelo que nenhum destes **fundamentos invocados constitui causa de exclusão da culpa ou da ilicitude dos Recorrentes**.

**Atento o exposto o Tribunal a quo procedeu à correta qualificação jurídica da factualidade (art.º 66.º n.º 1 al. a) da LOPTC) e aplicou a multa correspondente dentro dos limites legais estabelecidos (cfr. art.º 66.º n.º 2 e 3 da LOPTC) e à luz da ponderação imposta pelo artigo 67.º do mesmo diploma, não merecendo qualquer censura a punição ou o montante fixado na sentença recorrida.**

### **C) Dispensa da pena e de emolumentos ou em alternativa multa pelo mínimo legal**

Pretendem ainda os Recorrentes a dispensa de pena ao abrigo do art.º 74.º n.º 1 al. a) do CP e de emolumentos atento o disposto no art.º 17 n.º 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio (**pontos XXIV e XXV das Conclusões**).

### **Uma vez mais sem razão**



## Tribunal de Contas

---

Não colhe, assim, a pretensa dispensa de pena do art.º 74.º n.º 2 do CP aplicável *ex vi* art.º 80.º da LOPTC, uma vez que tal implicaria que o comportamento dos Recorrentes se inserisse num quadro em que cumulativamente: **a ilicitude do facto e culpa fossem diminutas** (isto é reduzido desvalor e censurabilidade), que o **dano fosse reparado** (seja prestada a conta, cessando o incumprimento); que as **razões de prevenção não a desaconselhem** (os antecedente desaconselham), desde logo, porque se mantém a omissão a remessa da ata de apreciação da conta gerência de 2007 pelo órgão executivo, não se mostrando reparado esse dano, e porque de acordo com o demonstrado supra em **A) e B) do ponto 2.2.2, deste aresto**, a ilicitude e a culpa não são diminutas, e os antecedentes desaconselham a dispensa da pena.

Com efeito, provou-se não poderem os ora Recorrentes desconhecer o seu dever legal de remessa da conta até 30.04.2008, ou no prazo fixado pelo tribunal (**vide factos provados n.ºs 1 a 20 e 31 a 33**), sendo certo que aqueles já, anteriormente, haviam exercido funções como membros do Conselho de Administração da Associação embora não se tenha provado a intenção deliberada de não remeter a prestação de contas (**facto não provado n.º 1**); a este estado de coisas acresce a existência de antecedentes de injustificado incumprimento de remessa tempestiva na gerência de 2009, conforme atesta a Decisão n.º 3/2014, 2.ª S., de 19.06.2014, que é referenciado na sentença (**ponto 6 da sentença em matéria de “escolha e graduação da sanção”**).

**No que se refere à dispensa de emolumentos**, não haveria lugar a emolumentos se fosse dado provimento ao recurso nos termos do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio; e isenção ou redução dos mesmos, se fosse dado provimento parcial ao recurso nos termos do n.º 2 do mesmo diploma, **porem tal não sucede, pelo que não merece provimento o requerido.**



## D) Da medida da sanção aplicável

A 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.

Embora os Recorrentes pretendam em alternativa aplicação de sanção pecuniária fixada, pelo valor mínimo legal de €510,00 (**ponto XXVI das conclusões**), tal não merece provimento.

Assim, e atento o exposto em **A) e B) do ponto 2.2.2 deste Acórdão**, bem como o disposto no artigo 67.º da LOPTC, designadamente a ilicitude, o grau de culpa dos Recorrentes e os seus antecedentes, entendemos mostrar-se adequada a multa aplicada em 1.ª instância a cada um dos ora Recorrentes, no montante de **€1.344,00 (14 UC)**.

## 3. DECISÃO

Termos em que acordam em julgar improcedente, por não provado, o recurso ora interposto, mantendo-se, em consequência, a sentença recorrida.

Emolumentos legais.

Lisboa, 22 de junho de 2016.

Helena Ferreira Lopes – Relatora

Carlos Alberto L. Morais Antunes

João Aveiro Pereira (com voto vencido)



Recurso ordinário n.º 3 ROM – 2.ª S/2015, PAM n.º 34/2012-2.ª S

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencido, pelas seguintes razões:

1. Em primeiro lugar, discordo da técnica de longas transcrições da sentença recorrida no projecto de acórdão, como acontece neste caso, com cerca de treze páginas de reprodução pura, simples e acrítica da decisão de primeira instância.
2. Nem sequer se diz se se concorda com o conteúdo transcrito, pois apenas se transcreve, passando-se de imediato ao ponto seguinte, sem nenhum comentário sobre o anterior.
3. Em vez de citados para contestar, no prazo de trinta dias, como é de lei num processo judicial - art.º 91.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LPOTC) -, os demandados foram apenas notificados para exercerem o contraditório em metade daquele prazo (fls. 115 e 119), e não constituíram advogado nem lhes foi nomeado defensor, contrariamente ao que manda o n.º 5 do art.º 92.º da LOPTC.
4. Esta prática recorrente foi defendida numa declaração de voto que o Excelentíssimo Conselheiro aqui primeiro adjunto apresentou sobre o acórdão n.º 24, de 27-5-2015, da 3.ª Secção deste Tribunal<sup>17</sup>, afirmando, sem fundamentar, *que o art.º 92.º, n.º 5, da LOPTC só se aplica nos processos de julgamento de responsabilidades financeiras previstas no art.º 58.º, n.º 1, e 108.º da LOPTC.*
5. Contudo, além de este entendimento ser contraditório com o que o mesmo havia sustentado noutra acórdão, nada na lei limita a aplicação do art.º 92.º, n.º 5, apenas aos processos para efectivação de responsabilidades financeiras *stricto sensu*, dos art.ºs 58.º, n.º 1, 59.º, 65.º e 108.º da LOPTC.
6. Escreveu-se na mesma declaração de voto que *os processos de multa não têm como objecto a responsabilidade financeira mas infracções do art.º 66.º como expressamente se estatui no art.º 58.º, n.º 4, e são julgadas na 1.ª e 2.ª Secções e Secções Regionais.*
7. Acontece que as infracções do art.º 66.º também são financeiras, quer pela sua inserção sistemática no capítulo V, de efectivação de responsabilidades financeiras e na secção III, de responsabilidade sancionatória, quer porque a norma que impõe a

---

<sup>17</sup> Processo n.º 18 ROM-1.ª Sec./2014 - <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2015/3s/ac024-2015-3s.pdf>



prestação tempestiva de contas (art.º 52.º da LOPTC) cria uma obrigação financeira cuja violação faz incorrer numa infração da mesma natureza.

8. Todavia, cerca de três meses antes daquela declaração de voto, o mesmo Conselheiro, então na posição de relator, defendeu, e bem, no acórdão deste Tribunal n.º 8/2015, 18 de Fevereiro, que:

*... todos os processos jurisdicionais previstos no artigo 58º da L.O.P.T.C. (incluindo-se os processos autónomos de multa) têm o procedimento previsto nos artigos 89º a 104º da L.O.P.T.C. em que, como não poderia deixar de constar, os Demandados são citados para a causa (art.º 91º) e já foram ouvidos na auditoria no âmbito do princípio do contraditório previsto no art.º 13º da L.O.P.T.C. e a que já aludimos.<sup>18</sup>*

9. Ora, como é bom de ver, naqueles art.ºs 89.º a 104.º inclui-se naturalmente o art.º 92.º, n.º 5, da mesma lei, impondo, sem excepções nem exclusões, que ***o demandado é obrigatoriamente representado por advogado, a nomear nos termos da legislação aplicável se aquele o não constituir.***
10. Na verdade, por força deste preceito, tratando-se, como se trata, de um processo judicial, em que é sempre admissível recurso, à luz da LOPTC e supletivamente do Código de Processo Civil (CPC), os demandados têm de ser sempre defendidos por advogado, constituído ou a nomear oficiosamente.
11. Tal não aconteceu e, portanto, foram postergados elementares direitos de defesa; não só o direito ao patrocínio judiciário, mas também o direito ao contraditório, pois nunca há verdadeira defesa em juízo quando falta a obrigatória intervenção de advogado – falha esta que infringe directamente, além do normativo citado, os art.ºs 20.º, n.ºs 2 e 4, e 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa (CRP), 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e os art.ºs 41.º, n.º 1, al. b), e 3.º, n.º 3, do CPC.
12. Na parte da sentença recorrida transcrita no projecto cita-se, e bem, o art.º 15.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que os representantes do povo francês proclamaram na sua Assembleia Nacional, em 1789, segundo o qual «[a] sociedade tem direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração».

---

<sup>18</sup> <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2015/3s/ac008-2015-3s.pdf> - pág. 12.



13. No entanto, omite-se o respeito pelos referidos princípios básicos fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa, em vigor na actualidade, que não são menos caracterizadores da «matriz constitucional europeia».
14. Como é o caso do direito *ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade*, o princípio do contraditório e o do processo equitativo.
15. Tudo isto foi desconsiderado no tribunal *a quo* e ignorado no projecto de acórdão que aqui nos reúne, o que é tanto mais grave quanto é certo tratar-se de um processo jurisdicional que, na prática, é instaurado pelo próprio juiz que “acusa”, instrui, julga e condena ou absolve.
16. Embora o art.º 77.º, n.º 4, al. e), da LOPTC, disponha que *competete designadamente ao juiz* [da 2.ª secção], *no âmbito da respectiva área de responsabilidade (...) aplicar as multas referidas no n.º 1 do art.º 66.º*, isto significa tão-só que cabe a esse juiz proferir a decisão que aplica essas multas, já que nenhuma norma legal lhe atribui cumulativamente a iniciativa processual para ele mesmo demandar e acusar os visados, incumbência, aliás, própria do MP – como resulta dos art.ºs 57.º, n.º 5, 89.º, n.º 1, 90.º e 91.º da LOPTC e 5.º, n.º 1, e 552.º, n.º 1, al. b), do CPC.
17. Deste modo, os inúmeros documentos listados para fundamentar a matéria dada como provada na sentença, além de não ligados aí especificadamente, como cumpria, a quaisquer desses factos, não foram devidamente escrutinados ou contraditados nem por uma acusação independente do julgador, nem por uma defesa técnico-jurídica exercida por advogado.
18. E disto se ressentem inevitavelmente a justiça, mas sobretudo a defesa, pois decerto também por esta falta de patrocínio não foi apresentada uma verdadeira contestação com indicação de todos os possíveis meios de prova.
19. Isto fragiliza, minoriza e prejudica a posição processual dos demandados, que em primeira instância ficam desamparados e inermes perante o *imperium in imperio*.
20. A Constituição e a lei ordinária, como se viu, não permitem que se processe, julgue e condene alguém assim, sem respeito pelos direitos de defesa.
21. Ainda que se considere estarem em causa infracções a que Sousa Franco chamou processuais<sup>19</sup>, pretendendo-se com isto desvalorizá-las e desculpar a inobservância de garantias processuais, são em todo o caso sanções pecuniárias de montante nada

---

<sup>19</sup> *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. 1.º, 4.º ed., 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 1995, p. 486.



- desprezível (que pode ir até 4080 euros), aplicadas por um juiz, num processo jurisdicional, pautado pela LOPTC e pelo CPC, e que deverá obedecer sempre à Constituição (art.º 80.º da LOPTC).
22. Por outro lado, o presidente do conselho de administração da Gaia Litoral – Associação de Freguesias, José Carlos Cidade Rodrigues de Oliveira, o principal responsável pela prestação de contas do exercício de 2007 (art.º 52.º da LOPTC), não as apresentou e, contudo, não foi demandado nestes autos.
23. Não obstante confessar ter guardado em seu poder toda a documentação, até ao fecho do ano de 2007 (facto 28.º e doc. de fls. 154 e 197), e de, pelo menos, em 16 de Outubro de 2008 ainda exercer actividade pela referida associação, ao outorgar procuração forense enquanto representante legal da mesma entidade, como resulta do facto 35.º, do doc. de fls. 174 e 199 e da informação de fls. 187v.º).
24. A matéria de facto dada como provada, sobretudo a referente aos elementos essenciais da infracção imputada, não se encontra devidamente motivada.
25. *Na fundamentação da sentença, e em obediência ao art.º 607.º, n.º 4, do CPC, o juiz deve analisar criticamente as provas, indicando as ilações tiradas dos factos instrumentais e especificando os demais fundamentos que foram decisivos para a sua convicção;*
26. Porém, isto não foi feito e o que se verifica na decisão sob recurso é apenas uma listagem de factos e outra de documentos, sem ilações nem exame crítico das provas.
27. Efectivamente, a seguir aos factos não provados, no ponto 2.1.2. sob o título *Motivação da decisão de facto*, consta uma extensa lista de referências documentais não apontadas aos factos constitutivos da infracção dados como assentes.
28. Aí se começa por dizer conclusivamente que «[a] factualidade provada resulta do conteúdo dos documentos juntos aos autos, nomeadamente...» e segue-se a dita lista, sem se fazer corresponder nenhum desses documentos, em concreto, aos factos antes descritos. Isto é, não se diz de que facto ou factos se pretende fazer prova, com cada um desses documentos – o que desrespeita o referido art.º 607.º, n.º 4, do CPC.
29. Por exemplo, do facto n.º 20 consta que «[a]giram os responsáveis de forma livre e consciente, sabendo ser a sua conduta omissiva proibida por lei».
30. Desde logo, o vocábulo “responsáveis” é genérico, não os identifica, abarcando quaisquer responsáveis, mas, como se viu, o presidente da referida associação, identificado nos factos 9.º e 24.º, era o primeiro obrigado a prestar contas ao Tribunal e, apesar de as não ter apresentado, não é visado na demanda.



31. Depois, além de os demandados não terem anteriormente sido confrontados com a alegação de tal imputação subjectiva, para se poderem defender, a mesma não está apoiada em nenhum dos meios de prova indicados na sentença.
32. Portanto, esta imputação é apenas o produto do raciocínio inferencial abstracto do julgador, sem nenhum sustento fáctico existente e contraditado nos autos, nem concreta fundamentação, o mesmo é dizer sem prova, pois, os documentos listados não referem nem demonstram o elemento subjectivo da conduta dos demandados.
33. E tal prova, a cargo da acusação julgadora (*afirmanti incumbit probatio*), era indispensável para se preencher o tipo de infracção por que os réus vêm condenados, sendo certo que as decisões-surpresa, como esta, estão proibidas no art.º 3.º do CPC.
34. A culpa é matéria de facto sobre a qual deve ser produzida prova e, por isso, tinha de ser alegada ou acusada previamente, para poder ser contraditada na contestação e apreciada em julgamento.
35. Mas, não logrando as mencionadas inconstitucionalidades e ilegalidades levar este tribunal a reconhecer a evidente nulidade do processo, pelo menos à luz dos art.ºs 3.º, n.º 3, da CRP, a situação descrita como provada e a justiça do caso concreto nunca autorizariam uma condenação em multa acima do mínimo legal.
36. A sanção não pode ser graduada em função, por exemplo, do trabalho que o caso deu ao Tribunal, do volume de correspondência trocada ou do tempo que o processo se arrastou, mas sim, e tão-só, nos termos do art.º 67.º, n.º 2, da LOPTC, *tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.*
37. Ora, salvo o devido respeito, nem na sentença nem no projecto de acórdão, aqui e agora votado, se mostram devidamente ponderados estes factores legais, de que depende a fixação do *quantum* da multa. Isto porque, ponderar tais factores não é apenas reproduzir o seu texto legal, *ipsis verbis*, na decisão, mas sim confrontá-los ou cotejá-los com os pertinentes factos provados.
38. No entanto, sempre se dirá que, se bem que os factos objectivos – a não prestação atempada de contas ao Tribunal - apresentem alguma gravidade, o mesmo não se pode dizer das suas consequências. Além de a culpa não estar demonstrada com factos, segundo o que se retira da sentença e dos autos, o seu grau seria sempre diminuto, sendo também modestos os valores públicos em causa.



39. Além disso, ainda que o nível hierárquico dos demandados seja de topo, na referida associação de freguesias, não se prova, contudo, que gozem duma situação económica abastada, e tão-pouco que alguma vez deixaram de cumprir qualquer recomendação deste Tribunal.
40. Diz-se na sentença recorrida (pág. 41, fls. 248), e corrobora-se no projecto de acórdão (pág. 41), que foram identificados antecedentes em matéria de incumprimento intempestivo na gerência de 2009. Ora, dizendo este processo respeito só ao exercício de 2007, como podem considerar-se antecedentes factos posteriores aos aqui em apreço? A verdade é que, à data dos factos sob julgamento, os demandados não têm antecedentes.
41. Portanto, mesmo abstraindo, por momentos, das indeléveis e graves violações dos direitos constitucionais e legais de defesa dos demandados geradoras de nulidade, não se encontra fundamento para a inclemência com que este Tribunal pune os ora recorrentes, aplicando uma multa 14 UC a cada um.
42. Quando, inexistindo antecedentes e recomendação anterior, eram até merecedores de relevação da responsabilidade ao abrigo do art.º 66.º, n.º 3, e 65.º, n.º 9, da LOPTC.

Por tudo isto, não posso dar o meu voto concordante ao projecto de acórdão que acaba de fazer vencimento.

Lisboa, 22-06-2016

O Juiz Conselheiro

João Aveiro Pereira