



# Tribunal de Contas

Transitado em julgado em 13/01/2017  
Mantém a Sentença de 21/01/2013, proferida no PAM nº 6/2012 - SRM

## Acórdão n.º 24 /2016 - 3.ª Secção-PL.

P. n.º 5 ROM-SRM/2013

(PAM n.º 6/2012-SRM)

**Descritores:** Violação do dever de colaboração (artigo 66.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC)/ Secretário Regional da Educação/ Decreto n.º 22.257, de 25/02/1933

### Sumário:

1. A violação do dever de colaboração para com um órgão de soberania é um dever de natureza adjetiva a que qualquer entidade pública ou privada está obrigada;
2. Trata-se, assim, de uma “infração” em que o responsável até pode não ser um responsável financeiro.
3. *In casu*, a entidade que foi Demandada foi a Senhora Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes, do Governo Regional da Madeira (GRM), sendo que os Secretários Regionais das Regiões Autónomas são equiparados a membros do Governo (vide n.º 3 do artigo 65.º Do Estatuto Político-Administrativo da RAM, e artigo 1.º, alínea e) do Decreto Regulamentar Regional n.º 8/2011/M)
4. A sanção neste tipo de infrações mais do que punir visar constranger ao cumprimento dos deveres correspondentes;
5. O Decreto n.º 22.257, de 25/02/1933, quando diz que os membros do Governo são responsáveis “*por todos os atos que praticarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos,*



## Tribunal de Contas

---

*concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado”, desde que se verifiquem os pressupostos no n.º 1 do referido Decreto, está a referir-se exclusivamente a atos administrativos de natureza financeira praticados exclusivamente por responsáveis financeiros, e, por esta via, a infrações financeiras, e nunca a “infrações” por violação do dever de colaboração com o Tribunal;*

**6.** Estamos, por isso, perante uma “infração” que, não sendo financeira, está fora do âmbito de previsão do disposto no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, não lhe sendo, por essa via, aplicável o disposto no Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933;

**7.** É neste contexto que deve ser interpretado o disposto n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, quando refere que o artigo 62.º é aplicável à responsabilidade sancionatória, com as devidas adaptações.



# Tribunal de Contas

---

**Acórdão n.º 24 /2016 - 3.ª Secção-PL.**

**P. n.º 5 ROM-SRM/2013**

**(PAM n.º 6/2012-SRM)**

## **1. RELATÓRIO.**

**1.1. O Ministério Público** junto da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, inconformado com a Sentença de 21JAN2013, que condenou **Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante**, Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes, em 10 UC (€1.050), pela infração prevista e punida pelos artigos 6.º, alínea b), 66.º, nºs 1, alínea b), 2 e 3, 64.º e 67.º, da Lei n.º 98/97, de 26/08, e n.º 2 das Instruções n.º 1/2006-SRMTC, a título de negligência, da mesma veio interpor recurso jurisdicional, concluindo como se segue:

*“1.ª A Demandada é Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes e, nessa medida, é “membro do Governo”, e como tal é equiparada nos termos do artigo 65.º, n.º 3, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira;*

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



## Tribunal de Contas

---

**3.<sup>a</sup>** *Por outro lado, a infração financeira é pessoal e exige a culpa pessoal do infrator, como resulta claro da interpretação conjugada dos artigos 67.º, n.º 2 e 66.º, n.º 3 da LOPTC e como, aliás, muito bem esclarece o Exm.º Sr. Conselheiro a quo na pág. 6 da sentença recorrida;*

**4.<sup>a</sup>** *No caso em apreço a Demandada foi condenada em 10 UC por entrega desatempada e injustificada da informação a que se refere a Instrução 1/2006-SRMTC, sendo certo, porém, que dos factos provados não consta, por um lado, que a Demandada tenha agido de “motu próprio” ou, ouvidas as “estações”, tenha atuado contra parecer das mesmas e, por outro lado, que tenha sido a Demandada a remeter desatempada e injustificadamente a dita informação, pelo que os factos provados não são suficientes para integrar qualquer ilícito financeiro imputável à Demandada que, portanto, deve ser absolvida.*

**1.2.** Admitido o recurso, foi solicitada informação sobre se havia sido paga a multa e emolumentos fixados na decisão condenatória, tendo sobrevivendo documento comprovativo do pagamento apenas da multa (vide fls. 22 a 34).

**1.3.** **Em sessão do Plenário da 3.<sup>a</sup> Secção, de 9 de maio de 2013, após mudança de relator, foi proferido acórdão, aprovado por maioria, com um voto de vencido (o voto vencido foi da ora Relatora), no sentido de:**

**a) dar por verificada a extinção do procedimento por pagamento da multa;**

**b) não se conhecer do recurso [interposto pelo Ministério Público] por falta de objeto**



## Tribunal de Contas

---

**1.4. É desta decisão judicial que o Ministério Público interpõe recurso para o Tribunal Constitucional, delimitando o objeto respetivo, nos seguintes termos:**

*“Requer-se a declaração da inconstitucionalidade da norma do artigo 69.º, n.º 2, d), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, quando interpretada (...) no sentido de considerar que o pagamento voluntário da multa, admitido e realizado ainda antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, determina a extinção do procedimento e a perda de objeto do recurso já, contra ela, interposto pelo Ministério Público, ao abrigo das disposições combinadas dos artigos 96.º, n.º 1, alínea a), 97.º e 79.º, n.º 1, alínea b), todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.*

*(...) Tal norma, interpretada nesse sentido, viola, pois, os princípios e determinações constantes dos artigos 3.º, n.º 3, 20.º, n.º 4, 32.º, n.º 1, 2 e 10 e 219.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa.”.*

**1.5. Por Acórdão do Tribunal Constitucional (n.º 436/2016), de 13 de Julho de 2016, foi decidido:**

**a) julgar inconstitucional, por violação dos artigos 20.º, n.º 1, e 219.º, n.º 1, ambos da Constituição da República Portuguesa, a interpretação, extraída do artigo 69.º, n.º 2, alínea d), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, no sentido de que o pagamento voluntário da multa, admitido e realizado ainda antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, determina a extinção do procedimento por responsabilidade sancionatória e, conseqüentemente, o não**



# Tribunal de Contas

---

conhecimento de recurso já interposto, pelo Ministério Público, contra tal sentença;

**b) e, em consequência, julgar procedente o presente recurso.**

1.6. Foram colhidos os vistos legais.

## 2. O DIREITO.

### 2.1. Da sentença recorrida.

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

- Em **21MAI2012**, não lhe tendo sido enviada a informação a que se refere o n.º 2 das Instruções n.º 1/2006-SRMTCA, este Tribunal oficiou à Demandada, Secretária Regional, solicitando que remetesse tal informação, em 10 dias úteis, e justificasse o atraso (**facto 1**);
- A informação em causa foi entregue neste Tribunal em **4JUN2012** (**facto 2**);
- Sem qualquer explicação da Demandada para só nessa data fazer tal entrega (**facto 3**);
- Em **20JUN2012**, este Tribunal oficiou de novo à Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes, lembrando que não fundamentou



## Tribunal de Contas

---

o atraso ocorrido na remessa da informação a que aludem as referidas Instruções e solicitando que o fizesse (**facto 4**);

- Em **03JUL2012**, a referida Secretaria Regional, pela Chefe de Gabinete da Secretária Regional, informou que o atraso no envio das informações a que aludem as Instruções n.º 1/2006-SRMTC “*se deveu à escassez de recursos humanos face ao crescente volume de solicitações internas e externas que têm ocorrido, de forma atípica, desde o final do ano passado. Este aumento decorre, essencialmente, das mudanças resultantes da aprovação da orgânica do atual Governo Regional, com o conseqüente acréscimo de competências e necessidade de proceder à reestruturação e reorganização dos serviços, em paralelo com a preparação e implementação do Plano de Ajustamento Financeiro da RAM bem como a preparação e execução do Orçamento da RAM para o ano de 2012, o qual foi aprovado excecionalmente no primeiro trimestre deste ano, ou seja, em 30 de Março de 2012. Todas estas informações provocaram acumulação de atividades e tarefas que crescem às habituais e que recaíram sobre a mesma equipa, à qual também incumbe a preparação e o envio das informações a que aludem as Instruções n.º 1/2006-SRMTC, publicadas no DR, II Série, n.º 193, de 6 de Outubro de 2006.* Pelo atrás exposto, solicita-se a V. Exa a melhor compreensão dessa Instituição para as dificuldades atrás expostas e regista-se o



## Tribunal de Contas

---

*compromisso desta Secretaria Regional cumprir o prazo de reporte das referidas informações nos anos subsequentes.” (facto 5)<sup>1</sup>;*

- Esta explicação foi julgada não idónea para justificar o atraso no envio da referida informação, pelo que a falta foi considerada injustificada (facto 6).

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

- Nos termos do n.º 2 das Instruções n.º 1/2006-SRMTC deve a informação aí descrita ser entregue ao Tribunal até ao dia 30ABRI de cada ano;
- O Tribunal, em 21MAI2012, solicitou à Demandada que enviasse a informação e justificasse o seu atraso, em 10 dias úteis;
- A Demandada não respondeu à solicitação de justificação;
- Em 20JUN2012, o Tribunal insistiu junto da Demandada no sentido de obter resposta à solicitação anterior;
- A entrega da referida informação ocorreu em 4JUN2012, mas sem que a Demandada apresentasse qualquer justificação para o atraso;
- A justificação para o atraso na remessa da referida informação ocorreu apenas no dia 3JUL2012, nos termos constantes do facto 5;

---

<sup>1</sup> Procede-se, aqui, à reprodução integral do ofício.





## Tribunal de Contas

---

- *“Não se prova a causalidade entre o atraso e as invocadas dificuldades de ordem logística que se viviam na altura” e “à data”, ...”;*
- *“Nada nos autos demonstra que o prazo concedido, até 30 de Abril, não é suficiente para elaborar e entregar a referida informação”;*
- *“Ao contrário, o que dos autos resulta é uma falta de cuidado em organizar e preparar atempadamente o serviço de forma a poder cumprir o prazo”;*
- *“Só depois de o Tribunal solicitar que enviasse a informação (...) é que a Demandada se dignou remetê-la, com mais de um mês de atraso”;*
- *“Mesmo assim, fê-lo sem dar qualquer explicação para a falta de cumprimento do prazo, apesar de tal lhe ter sido pedido ....”;* *“só à segunda solicitação do Tribunal é que, em 3-7-2012, veio a apresentar uma justificação...”;*
- *“Se a Demandada realmente via que não podia cumprir o prazo, então dirigia-se ao Tribunal, antes do prazo expirar e, dando conta disso mesmo e das razões concretas, requeria uma prorrogação para reunir e entregar a aludida informação”, o que não se verificou;*
- *Tal evidencia indiferença “perante cumprir ou não cumprir o prazo legal”, o que é censurável por parte de um governante medianamente cuidadoso e preocupado com a qualidade e a eficiência do serviço público que superintende;*
- *“Por conseguinte, não se provando embora a intencionalidade de tal comportamento omissivo, estão presentes todos os elementos que caracterizam a negligência da Demandada, e em grau elevado, nos termos do artigo 15.º do Código Penal e do artigo 64.º da LOPTC”;*



## Tribunal de Contas

---

- *“Quanto aos aspetos a ponderar na graduação da multa, constantes do artigo 67.º da LOPTC, regista-se o nível hierárquico da Demandada dentro do referido Departamento do Governo Regional, desconhecendo-se a sua concreta situação económica...”;*
- *“Nos termos dos artigos 6.º, al. b), 66.º, n.º 1, al. b), da Lei 98/97, de 26/09, o Tribunal de Contas pode aplicar multas “pela falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter”;*
- *“A Demandada praticou, por omissão impura, uma infração prevista e punida por este preceito”;*
- *“Como se apura apenas a negligência, a moldura sancionatória aplicável situa-se entre o mínimo de 5UC e um máximo de 20UC, de harmonia com o disposto nos nºs 2 e 3, do mencionado artigo 66.º”;*
- *“Não se provam nos autos factos ou circunstâncias que justifiquem uma atenuação especial da sanção e, por outro lado, reponderando tudo o que acima se disse, razões de prevenção geral e especial, desaconselham, neste caso, a dispensa de pena (artigos 72.º a 74.º do C.P.)”.*

Assim, e porque se considerou que a Demandada, injustificadamente, não apresentou, na Secção Regional do Tribunal de Contas, a informação a que se referem as Instruções n.º 1/2006-SRMTTC, condenou-se aquela em 10 UC, ou seja, €1050,00 (mil e cinquenta euros).



# Tribunal de Contas

---

## 3. O DIREITO.

**3.1. Da insusceptibilidade de imputar a infração acima identificada à Demandada, por não se verificarem os pressupostos a que se refere o n.º 1 do Decreto 22.257, de 25/02/1933 (vide n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC).**

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

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

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

*(...)”*

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

*“São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:*



## Tribunal de Contas

---

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

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

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

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

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

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

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



## Tribunal de Contas

---

**Por sua vez, preceitua o n.º 1 da 2.ª instrução das Instruções n.º 1/00 – 2.ª Seção do Tribunal de Contas, de 4 de Maio de 2000, publicadas como se referiu no Diário da República, 2.ª Série, n.º 112, de 15 de Maio de 2000, o seguinte:**

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

**Vejamos, pois, se ao caso em análise é aplicável o Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933.**

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

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



## Tribunal de Contas

---

Trata-se, como refere o Acórdão n.º 778/2014, de 12.11.2014, do Tribunal Constitucional de *“multas de natureza processual, a exemplo de outras sanções de natureza pecuniária que, não só no âmbito do direito processual civil e processo penal, mas também de outros ramos de direito processual, sancionam comportamentos que, em termos gerais, se traduzem numa falta de colaboração com as entidades jurisdicionais”*.

O artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, ao dizer que a responsabilidade pela reposição a que se referem os artigos 59.º e 60.º - inseridos na secção *“Da responsabilidade financeira reintegratória”* – *recai sobre os membros do Governo nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933*”, está a referir-se à responsabilidade financeira reintegratória.

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

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

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



## Tribunal de Contas

---

Quer isto dizer que o artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC, ao estatuir que à responsabilidade sancionatória se aplica, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 61.º e 62.º, está também a incluir nas suas previsões a “infração” por que o Demandado foi sentenciado?

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

Para tanto, aduzimos os seguintes argumentos:

- 1) A violação do dever de colaboração para com um órgão de soberania, tal como já referimos, é um dever de natureza adjetiva a que qualquer entidade pública ou privada está obrigada;
- 2) Trata-se, assim, de uma “infração” em que o responsável pode não ser um responsável financeiro.
- 3) A sanção neste tipo de infrações mais do que punir visar constranger ao cumprimento dos deveres correspondentes<sup>2</sup>;
- 4) O Decreto n.º 22.257, de 25/02/1933, quando diz que os membros do Governo<sup>3</sup> são responsáveis “por todos os atos que praticarem, autorizarem ou

---

<sup>2</sup> Vide José Tavares e Lídio de Magalhães, in “Tribunal de Contas”, Legislação Anotada, Almedina, in pág. 132, nota 3.

<sup>3</sup> In casu”, a entidade que foi Demandada foi a Senhora Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes, do Governo Regional da Madeira (GRM), sendo que os Secretários Regionais das Regiões Autónomas são equiparados a membros do Governo (vide n.º 3 do artigo 65.º Do Estatuto Político-Administrativo da RAM, e artigo 1.º, alínea e) do Decreto Regulamentar Regional n.º 8/2011/M)



## Tribunal de Contas

---

*sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado”, desde que se verifiquem os pressupostos no n.º 1 do referido Decreto, está a referir-se exclusivamente a atos administrativos de natureza financeira praticados exclusivamente por responsáveis financeiros, e, por esta via, a infrações financeiras, e nunca a “infrações” por violação do dever de colaboração com o Tribunal;*

**5)** Estamos, por isso, perante uma “infração” que, não sendo financeira, está fora do âmbito de previsão do disposto no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, não lhe sendo, por essa via, aplicável o disposto no Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933;

**6)** É neste contexto que deve ser interpretado o disposto n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, quando refere que o artigo 62.º é aplicável à responsabilidade sancionatória, com as devidas adaptações.

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





# Tribunal de Contas

---

## **3.2. Do elemento subjetivo da infração.**

### **3.2.1.**

A superintendência e a tutela da administração pública regional indireta das empresas do sector público regional, das sociedades participadas ou a ela equiparadas são exercidas pela Secretaria Regional (SRT), competindo à Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes, a sua tutela, superintendência e coordenação, com possibilidade de delegação (vide alíneas c) e e) do n.º 2 e n.º 3 do artigo 4.º, e artigo 5.º do DRR n.º 1/2012/M, e artigo 11.º, n.º 3, do DRR n.º 8/2011/M, de 14/11).

Desconhecendo-se a existência de qualquer despacho de delegação de competências, designadamente quanto à remessa das referidas informações, a responsabilidade pela injustificada não remessa tempestiva da referida informação só à Demandada pode ser imputada, a qual, de resto, não “enjeitou” tal responsabilidade, conforme se pode ver da contestação junta ao processo autónomo de multa.

### **3.2.2.**

Quanto à culpa, entendemos, talqualmente refere a sentença recorrida, que a Demandada não procedeu com o cuidado a que segundo as circunstâncias estava obrigada e de que era capaz, atuando, assim, com culpa.

Improcede, assim, a conclusão 3.º da alegação.



# Tribunal de Contas

---

## 4. DECISÃO.

Por todo o exposto, decide-se julgar o recurso interposto pelo M.P. improcedente, por não provado, nos termos acima descritos.

Não há lugar a emolumentos legais.

Registe e notifique.

Lisboa, 21 de Dezembro de 2016

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes - Relatora)

(José Mouraz Lopes)

(António Francisco Martins)