



Acórdão n.º 14/2013 – 3ª Secção-PL

Proc N.º 8 ROM-SRM/2013

Processo de Multa n.º 5/2012-SRM

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas em Plenário da 3ª Secção

I – RELATÓRIO

1. Em 24 de janeiro de 2013 foi proferida a douta sentença no Processo de Multa n.º 5/2012, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, que condenou **Manuel António Rodrigues Correia**, Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais do Governo Regional da Madeira, na multa de € 1.050,00 (mil e cinquenta euros), pela prática de uma infração prevista no artigo 66º, n.º 1, alínea b), e ainda nos respetivos emolumentos legais.

2. Não se conformaram com a decisão o Ministério Público, representado pelo Exmo. Procurador-Geral Adjunto junto da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas e o Demandado Manuel António Rodrigues Correia.

3. No recurso por si interposto, o Ministério Público apresentou as seguintes conclusões:



3.1. *O Demandado é Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais do Governo da RAM e, nessa medida, é «membro do Governo», e como tal é equiparado nos termos do artigo 65º, n.º 3 do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira;*

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

3.3. *Por outro lado, a infração financeira é pessoal e exige a culpa pessoal do infractor, como resulta claro da interpretação conjugada dos arts. 67º, n.º 2 e 66º, n.º 3 da LOPTC;*

3.4. *No caso em apreço o Demandado foi condenado em 10 UCs de multa por entrega desatempada e injustificada da informação a que se refere a Instrução 1/2006-SRMTC, sendo certo, porém, que dos factos provados não consta, por um lado, que o Demandado tenha agido “motu próprio” ou, ouvidas as “estações”, tenha atuado contra parecer das mesmas e, por outro lado, que tenha sido o Demandado pessoalmente a remeter desatempada e injustificadamente a dita informação, pelo que os factos provados não são suficientes para integrar qualquer ilícito financeiro imputável ao Demandado que, portanto, deve ser absolvido.*



Termina requerendo que seja dado provimento ao recurso e o Demandado absolvido.

4. Por seu lado, o Recorrente Manuel António Rodrigues Correia apresentou as seguintes conclusões:

4.1. O n.º 4 do artigo 52º da LOPTC dispõe que as entidades sujeitas a jurisdição do TC devem remeter as suas contas até 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam;

4.2. O n.º 5 do artigo 65º e n.º 1 do artigo 376º do CSC, estipulam que as sociedades que devam apresentar contas consolidadas ou apliquem a método de equivalência patrimonial – caso da ARM, S.A. – dispõem do prazo de cinco meses a contar da data de encerramento do exercício para apreciação das contas do exercício, terminando o mesmo para a ARM, S.A., no ano de 2012, a 31 de maio;

4.3. A ressalva do n.º 5 do artigo 65º do CSC para outros prazos constantes na lei, não é repetida no n.º 1 do artigo 376º do CSC, que define o prazo para apreciação e contas para as Sociedades Anónimas, pelo que deverá ser esta última, enquanto norma especial, a prevalecer;

4.4. O próprio TC já subscreveu este entendimento na nota 46 do Relatório n.º 40/2012, 2.ª Secção, não havendo fundamento para não se aplicar entendimento semelhante ao objecto do presente recurso;

4.5. Poderão existir anos económicos que, não coincidindo com o ano civil, impossibilitem de todo a apresentação de contas até 30 de abril,



impossibilitando o cumprimento do prazo fixado no n.º 4 do artigo 52º da LOPTC;

4.6. *Ainda que haja erro na interpretação das normas em confronto, no dia 9 de abril de 2012, o Recorrente encetou esforços para recolher os elementos a que se refere o n.º 4 do artigo 52º da LOPTC a todas as empresas públicas que tutela;*

4.7. *Tendo, posteriormente, realizado diversas insistências para que os mesmos lhe fossem enviados;*

4.8. *Contudo, no ano de 2012, revelou-se impossível, pelos cálculos e tarefas exigidos, aprovar e apresentar as contas da ARM, S.A., até 30 de abril;*

4.9. *Existindo duas normas contraditórias sobre a mesma situação jurídica, o princípio da legalidade, aplicável ao Direito Sancionatório, exige que exista um grau de certeza e determinabilidade da norma sancionatória em termos que permitam orientar a conduta do indivíduo, pelo que, em boa verdade, não se pode afirmar que a norma cujo incumprimento está a ser imputada ao Recorrente encerra um comando claro e unívoco que lhe permita orientar a sua conduta;*

4.10. *Acresce que, a existir culpa do Recorrente, esta é diminuta, visto que este tudo fez para obter atempadamente as contas das empresas, tendo efectuado várias diligências neste sentido;*

4.11. *Para além disso, o Recorrente não causou grave prejuízo ao erário público;*



4.12. *Ainda assim, futuramente o Recorrente terá uma posição mais firme quanto ao cumprimento do disposto no n.º 4 do artigo 52º da LOPTC no que concerne a todo o sector empresarial que tutela;*

4.13. *Por fim, a existir um ilícito, sempre deverá configurar-se que o exposto constitui uma causa de exclusão da culpa, não se aplicando qualquer sanção, visto estarem preenchidos os requisitos das alíneas a) a c) do artigo 74º do Código Penal.*

Termina, requerendo a procedência do recurso, absolvendo-se da condenação ou, caso assim não se entenda, dispensando-se a aplicação da pena de multa.

5. Por despacho de 14 de janeiro de 2013 foram os recursos admitidos, por se verificar a legitimidade dos Recorrentes bem como a tempestividade na apresentação dos mesmos, nos termos dos artigos 97º, n.ºs 3 e 4, e 109º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

6. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, notificado para responder ao recurso interposto pelo Demandado, nos termos do art.º 99º n.º 1 da Lei n.º 98/97, apresentou o duto parecer de fls. 41 a 47, que aqui se dá por reproduzido, concluindo pela absolvição do Demandado.

7. Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

II-OS FACTOS



A) Na sentença recorrida deu-se como assente a seguinte factualidade com relevo para a decisão:

- 1- *Em 21-5-2012, não lhe tendo sido enviada a informação a que se refere o n.º 2 das Instruções n.º 1/2006-SRMTC, este Tribunal oficiou ao demandado, Secretário Regional, solicitando que remetesse tal informação, em 10 dias úteis, e justificasse o atraso (of.º de fls. 5).*
- 2- *A informação em causa foi entregue neste Tribunal em 5 de junho de 2012.*
- 3- *A explicação do demandado para só nesta data proceder a tal entrega foi a possibilidade de as empresas em causa realizarem as respectivas assembleias gerais de aprovação de contas até ao final do mês de maio, estando essas assembleias agendadas para 15-5-2012.*
- 4- *Esta explicação foi julgada não idónea para justificar o atraso no envio da referida informação, pelo que a falta foi considerada injustificada.*

B) Com referência à documentação existente nos autos, aditam-se, nos termos da alínea a) do artigo 431º do Código de Processo Penal, os seguintes números à matéria de facto:

- 5- Por despacho de 27-07-2012, proferido no Processo de Multa, e que aqui se dá por reproduzido, foi ordenada a citação do



Demandado para, no prazo de 30 dias, contestar ou pagar voluntariamente a multa, pelo seu montante mínimo.

- 6-** Na sequência da citação que lhe foi feita, o Demandado apresentou, em 1-10-2012, a contestação de fls. 11 a 24 do mesmo processo, que aqui se dá por reproduzida.
- 7-** Dá-se aqui por reproduzido o documento referido no **facto 1**.

III-O DIREITO

O agora Recorrente Manuel António Rodrigues Correia, na qualidade de Secretário Regional do Ambiente e Recursos Naturais (Região Autónoma da Madeira), foi condenado na multa de € 1.050,00, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 66º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, por, injustificadamente, não ter apresentado na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, no prazo legal, a informação a que se refere a Instrução n.º 1/2006, bem como nos emolumentos legais.

Dispõe a alínea b) do n.º 1 do artigo 66º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que **“O Tribunal pode aplicar multas pela falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter”**.



Por seu lado, o n.º 1 da Instrução n.º 1/2006-SRMTC, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 193, de 6-10-2006, diz que **“São aplicáveis aos entes públicos e equiparados, sediadas no território da Região Autónoma da Madeira, como tal definidos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 491/99, de 17 de Novembro, as instruções n.º 1/2000 – 2.ª Secção, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 112, de 15 de Maio de 2000, relativas à inventariação das participações e das concessões do Estado e de outros entes públicos e equiparados”**, acrescentando o n.º 2 que **“O prazo previsto no n.º 1 da 2.ª instrução (15 de Maio) é antecipado para 30 de Abril em face da alteração da data limite para a remessa de contas ao Tribunal de Contas (cf. Artigo 52.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelo artigo 1º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto”**.

Por sua vez, preceitua o n.º 1 da 2.ª instrução das Instruções n.º 1/00 – 2.ª Secção 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, que **“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”**.

Imputa-se, na decisão recorrida, ao agora Recorrente Manuel António Rodrigues Correia, na qualidade de Secretário Regional do Ambiente e



Recursos Naturais, como facto ilícito a circunstância de injustificadamente, apenas em 5 de junho de 2012, ter apresentado a documentação a que alude a Instrução n.º 1/2006-SRMTC, e com referência às participações detidas em entidades societárias e não societárias em 31 de dezembro de 2011.

Na verdade e, em princípio, tal documentação deveria ter dado entrada até 30 de abril de 2012, prazo fixado na aludida Instrução n.º 1/2006.

Nas conclusões do seu recurso, o Ministério Público suscita duas questões, uma que se prende com a aplicabilidade do disposto no n.º 2 do artigo 61º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), e o artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, e a segunda com o facto de não ter sido o Demandado a remeter a documentação em causa.

Quanto à primeira questão, alega o Ministério Público que a responsabilidade financeira só poderia ser imputada ao Demandado, enquanto membro do Governo da Região Autónoma da Madeira, nos termos e condições do artigo 61º, n.º 2, da LOPTC, ou seja, nos termos do Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933.

É manifesto que o Ministério Público carece de razão.

Na verdade, não estamos perante uma situação de responsabilidade financeira, mas sim face a uma infração elencada no artigo 66º da LOPTC.



Ora, a Secção III do Capítulo V, da LOPTC, que tem por epígrafe “Da responsabilidade sancionatória”, distingue “As responsabilidades financeiras sancionatórias” previstas no artigo 65º das “Outras infracções” previstas no artigo 66º.

Estas últimas têm a ver com a falta de colaboração devida ao Tribunal, apresentando-se com natureza adjetiva ou processual, não lhes sendo aplicável o regime pretendido pelo Recorrente.

Com efeito, o n.º 3 do artigo 67º, da LOPTC, quando prevê a aplicação à responsabilidade sancionatória do regime dos artigos 61º e 62º, salvaguarda expressamente “as necessárias adaptações”, sendo evidente que as situações previstas no artigo 66º não consentem o mecanismo a que alude o artigo 36º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, em função da remissão feita pelo artigo 61º, n.º 2, da LOPTC.

E tudo isto é de fácil perceção, pois, apelando o referido artigo 36º do Decreto n.º 22 257 à audição das “estações competentes”, não se vislumbra que estações sejam estas quando o que está em causa é o de um cumprimento de uma obrigação concreta perante o Tribunal, pura e simplesmente, a prestação de uma informação.

Assim sendo, improcede, nesta parte, o recurso do Ministério Público.

Quanto à questão da imputabilidade do facto ilícito ao Demandado perante a circunstância de ter sido outra pessoa a remeter ao Tribunal



a informação em falta, igualmente carece o Ministério Público de razão.

Na verdade, não é pelo facto de a informação ter sido enviada pelo Chefe de Gabinete do Demandado que a imputabilidade fica em causa, importando sim apurar a quem cabe a obrigação de remeter essa informação.

Atualmente, é o Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2012/M, de 13 de março, que estabelece as bases da orgânica da Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais (SRA).

O seu artigo 6º define quais as empresas em que o Secretário Regional exerce a tutela e as competências no âmbito da função accionista da Região Autónoma da Madeira, dispondo o n.º 1 do artigo 8º que a SRA é superiormente dirigida pelo Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais e o n.º 2 do mesmo artigo que compete ao Secretário Regional assegurar a representação da SRA a todos os níveis e a realização das atribuições.

Nestes termos, mostra-se seguro que a obrigação da prestação de informação aqui em causa cabia ao Secretário Regional, como máximo dirigente e representante da SRA.

De resto, o mesmo Secretário Regional, agora Recorrente nunca pôs em causa essa responsabilidade.

Assim, improcede, igualmente nesta parte, a conclusão do Ministério



Público.

Quanto ao Recorrente Manuel António Rodrigues Correia, apresentou conclusões no sentido de o n.º 5 do artigo 65º e o n.º 1 do artigo 376º do Código das Sociedades Comerciais permitirem as sociedades apresentarem contas consolidadas até 31 de maio, o que deve prevalecer face ao prazo previsto, alegando ainda que, a existir culpa, esta é diminuta, visto que fez tudo para obter atempadamente as contas das empresas com vista ao cumprimento do n.º 4 do artigo 52º da LOPTC.

Antes de mais, há que referir que as informações previstas na Instrução n.º 1/2006-SRMTC de modo algum dependem da aprovação das contas consolidadas das empresas, reportam-se sim às participações detidas em entidades societárias e não societárias com referência a 31 de dezembro do ano anterior, não havendo fundamento para aqui se falar no prazo do n.º 4 do artigo 52º da LOPTC.

Acresce que, independentemente desta circunstância, o Recorrente nunca teria razão.

Vejamos:

Diz o artigo 65º, n.º 5, do Código das Sociedades Comerciais (CSC) que **“O relatório de gestão, as contas do exercício e demais documentos de prestação de contas devem ser apresentadas ao órgão competente e por este apreciados, salvo casos particulares**



previstos na lei, no prazo de três meses a contar da data do encerramento de cada exercício anual, ou no prazo de cinco meses a contar da mesma data quando se trate de sociedades que devam apresentar contas consolidadas ou que apliquem o método da equivalência patrimonial”.

Por seu lado, dispõe o artigo 376º do mesmo Código:

“1. A assembleia geral dos accionistas deve reunir no prazo de três meses a contar da data do encerramento do exercício ou no prazo de cinco meses a contar da mesma data quando se tratar de sociedades que devam apresentar contas consolidadas ou apliquem o método da equivalência patrimonial para:

- a) Deliberar sobre o relatório de gestão e as contas do exercício;
- b) ...
- c) ...
- d) ...

2. O conselho de administração ou o conselho de administração executivo deve pedir a convocação da assembleia geral referida no número anterior e apresentar as propostas e documentação e apresentar as propostas e documentação necessárias para que as deliberações sejam tomadas.

3...”.

A primeira referência que urge fazer, face a estas normas do CSC, é que estamos perante regras gerais aplicáveis a todas as sociedades



comerciais, não podendo proceder a conclusão do Recorrente que se trata de normas especiais prevalecendo perante a norma do artigo 52º, n.º 4, da LOPTC.

Aliás, resulta claro do artigo 65º, n.º 5, do CSC, ao dizer “**salvo casos particulares previstos na lei**”, que os prazos máximos de três meses e de cinco meses aí previstos ficam prejudicados por outros casos previstos na lei.

E o facto de o artigo 376º do CSC não ter ressalvado a mesma situação não tem qualquer significado, pois o regime aí previsto está na dependência direta do artigo 65º do mesmo Código, ou seja, a assembleia geral dos accionistas deve reunir para os efeitos de deliberar sobre o relatório de gestão e as contas do exercício na sequência do pedido de convocatória a fazer pelo conselho de administração ou o conselho de administração executivo (cfr. artigo 376º, n.º 2, do CSC) e, logo, em todos os casos em que a lei fixar prazos particulares de apresentação das contas, caberá ao conselho de administração pedir a convocatória da assembleia geral para a deliberar sobre tais contas.

De resto, em termos de sucessão de normas legais, a obrigatoriedade da apresentação de contas por parte das entidades públicas empresariais surge com a Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, na parte em que alterou a redação do n.º 2 do artigo 2º da Lei n.º 98/97, ou seja, muito após as normas acima referidas do CSC, e, tendo optado o legislador em não fazer qualquer ajustamento no prazo fixado no artigo



52º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, mantendo-o na íntegra, o mesmo é de todo aplicável.

Não tendo razão o Recorrente quando conclui que o Tribunal de Contas subscreveu o seu entendimento na nota 46 do Relatório n.º 40/2010-Secção (e não 40/2012, como refere), pois tal nota reporta-se sim à situação do artigo 31º, n.º 4, do Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro), que tem a ver com a necessidade de se inserir uma verba suplementar no orçamento do exercício subsequente no caso de o orçamento anual do ano em causa não conter verba suficiente para a cobertura dos prejuízos referidos no número anterior, efetuando-se a transferência no mês seguinte à data do encerramento das contas. Trata-se de situação que nada tem a ver com remessa de contas ao Tribunal de Contas.

Assim sendo, mesmo que estivéssemos perante um caso de apresentação de contas, o prazo a ter em consideração seria o de 30 de abril.

Mas, assim não aconteceu, tendo a documentação em causa dado entrada apenas em 5 de junho de 2012, isto na sequência do ofício a que se refere o **facto 1**, tendo sido apresentada como justificação precisamente a possibilidade de as assembleias gerais das sociedades para aprovação de contas poderem realizar-se até finais de maio, explicação que foi considerada não idónea no processo de multa.

Embora o Recorrente conclua que fez várias diligências no sentido de



obter os elementos necessários, nada alegou nesse sentido aquando do contraditório no âmbito do processo de multa, pelo que fica prejudicada a sua apreciação.

É manifesto que o Recorrente incorreu no ilícito pelo qual foi condenado (não apresentação, até 30 de abril, da documentação a que se refere a Instrução n.º 1/2006-SRMTC, em conjugação com a alínea b) do artigo 6º da LOPTC), tendo cometido a infração prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 66º da referida Lei (e não b) do n. 1 do artigo 66º), pois a sua conduta, ao não requerer a prorrogação do prazo, caso tivesse verificado a impossibilidade de cumprir o prazo fixado, e ao demonstrar indiferença no cumprimento de uma obrigação que lhe cabia perante o Tribunal, traduz negligência.

A alteração da qualificação jurídica dos factos impõe-se, pois o fundamento para a remessa dos elementos sobre as participações detidas em entidades societárias e não societárias reside em Instruções e não diretamente em lei que a tal obrigue, pelo que a situação aqui em causa subsume-se à alínea c) do n.º 1 do artigo 66º, concretamente no segmento respeitante **“a falta injustificada de remessa de documentos”**.

Tal alteração não envolve qualquer prejuízo para a defesa, pois, aquando da citação para efeitos de contraditório, foi indicado o artigo 66º na sua globalidade, não tendo suscitado por parte do Demandado qualquer reserva.



De resto, todas as situações previstas nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 66º da LOPTC têm igual natureza e são igualmente puníveis com as multas referidas nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo.

Cometeu, assim, a infração prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 66º da LOPTC.

Considera-se, porém, que estão reunidos os pressupostos para que o Recorrente beneficie do regime de dispensa da pena a que alude o artigo 74º do Código Penal.

Na verdade, tendo em conta as circunstâncias do caso, mostram-se diminutas a ilicitude do facto e a culpa, verificando-se ainda que, não obstante o atraso, os elementos em falta foram logo apresentados na sequência de notificação do Tribunal.

Por outro lado, há também que relevar que o Recorrente se comprometeu futuramente a respeitar o cumprimento dos prazos relativamente ao sector empresarial que tutela, o que demonstra a preocupação de agir em cumprimento integral da lei e, por último, o facto de não lhe serem conhecidos antecedentes.

Pelo exposto, há que julgar o recurso parcialmente procedente.



IV – DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, os Juízes da 3ª Secção, em Plenário, acordam em:

- a) Julgar improcedente o recurso interposto pelo Ministério Público;**
- b) Dar parcial provimento ao recurso interposto por Manuel António Rodrigues Correia e, conseqüentemente, julgar verificada a infração prevista no artigo 66º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterando-se, assim, a qualificação dada na sentença recorrida pela alínea b) do mesmo artigo;**
- c) Dispensar a aplicação da pena de multa ao mesmo Recorrente, revogando-se a condenação na multa, e respetivos emolumentos, decidida em 1.ª instância;**
- d) Isentar o referido Recorrente de emolumentos (n.º 2 do artigo 17º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio), não sendo devidos emolumentos pelo Ministério Público (artigo 20º do mesmo Regime Jurídico).**

Notifique.



Lisboa, 4 de junho de 2013

Manuel Mota Botelho (Relator)

Carlos Alberto Morais Antunes

Helena Ferreira Lopes



P. n.º 8ROM-SRM/2013

Declaração de voto:

Voto da decisão.

Discordo, no entanto, da fundamentação, na parte em que o Acórdão altera a qualificação jurídica da infração imputada ao Demandado, que, a meu ver, se devia manter inalterada, atento o disposto no artigo 66.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, conjugado com o artigo 6.º, alínea b), da mesma Lei.

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)