



Tribunal de Contas

Transitado em julgado, altera a Sentença n.º 9/2016 – SRA, de 03/10/2016

ACORDÃO N.º 1/2017 – 3ª SECÇÃO/PL

Processo ROM n.º 5 /2016-3ª Secção

Sumário

1. A falta injustificada de prestação de contas ao Tribunal de Contas ou a sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação, comportam a ocorrência de uma infração financeira de natureza sancionatória, nos termos do artigo 65º n.º 1 alínea f) da LOPTC.
2. A remessa intempestiva e injustificada das mesmas contas ao Tribunal de Contas, comporta o cometimento de uma infração processual, punida com multa, nos termos do artigo 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC.
3. O facto de um Município apresentar as contas consolidadas do grupo autárquico, para além do período legalmente determinado para tanto, após ter sido notificado pelo Tribunal e, simultaneamente, ter sido iniciada uma auditoria para verificação da obrigatoriedade de prestar contas e apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, conforma uma razão de intempestividade a que se refere o artigo 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC.
4. O cumprimento tardio da apresentação das contas, sustentado na convicção de que se encontrava verificada, no caso concreto, a situação de dispensa de apresentação de contas consolidadas, por verificação dos limites referidos na legislação que se considerava aplicável ao grupo autárquico em causa, conforma uma razão justificativa para o atraso detetado, não ocorrendo, por isso «falta injustificada» que conforma a infração prevista no artigo 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC

APRESENTAÇÃO DE CONTAS – INFRAÇÃO SANCIONATÓRIA – INFRAÇÃO PROCESSUAL – CAUSA JUSTIFICATIVA

Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes



Tribunal de Contas

Acórdão n.º 1/2017-PL-3ªSECÇÃO.

Processo ROM n.º 5 /2016-3ª Secção

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em plenário da 3.ª Secção:

I – RELATÓRIO

1. José António Marcos Soares, presidente da câmara municipal da Madalena, Marco José Freitas da Costa, Vice-presidente, e Catarina Isabel Gaspar Manito, Miguel António Moniz Costa e Ângela Maria da Silva Oliveira Garcia, vereadores, não se conformando com a douta sentença de aplicação de multas, n.º 9/2016, de 3/10/2016, vieram interpor recurso da mesma que os condenaram em 7, 6 e 5 Uc de multa, respetivamente por via da prática da infração prevista no art.º 66º n.º 1 al. a) da LOPTC, porquanto os demandados não procederam à remessa dos documentos de prestação de contas consolidadas em causa.
2. Os recorrentes, nas suas alegações, apresentaram as seguintes conclusões:
 - 1) Sob o Relatório n.º 12/2016 –FS/SRATC, Acção n.º 15-218FS3 – auditoria à Falta de prestação de contas consolidadas, relativas a 2014, pelo Município da Madalena, apuramento de responsabilidade financeira, a douta sentença recorrida olvida que não aplicou o tribunal qualquer multa aos recorrentes decorrente da alínea n) do n.º 1 do art. 65º da LOPTC – “...falta injustificada de prestação de contas ao Tribunal...”).
 - 2) E, não o fez, não *porque as mesmas contas tenham acabado por ser feitas* (ao contrário do que preconiza o douto juiz *a quo* a págs. 6 da douta sentença recorrida), mas sim porque, embora tardiamente feitas, o tribunal aceitou este facto, tardia elaboração das contas consolidadas, justificado para não penalizar os ora recorrentes e então demandados.



Tribunal de Contas

- 3) Tanto assim é que o tribunal, a págs. 12 do cit. Doc. 1, junto, parágrafo/ponto 47, considerou: “*Porém, a entidade acabou por se conformar com o cumprimento da obrigação legal, tendo o Presidente da Câmara Municipal da Madalena remetido os documentos de prestação de contas consolidadas ao Tribunal de Contas, em 13-07-2016 (...)*”;
- 4) Daí que o tribunal tenha concluído, assim, naquela mesma auditoria, por *apenas* recomendar ao Município que deveria (i) *prestar tempestivamente* – cá está - *as contas consolidadas do grupo autárquico*; e (ii) *concluir a prestação de contas consolidadas relativas ao exercício de 2014, mediante a utilização do sistema de prestação de contas por via eletrónica* - (cfr. págs. 2 e 14 do cit. Doc. 1, junto).
- 5) Tendo sido aqueles e não outros os pressupostos decisórios da 1ª auditoria e que apontaram claramente a uma justificação séria para o sucedido, não deveria, então, considerar-se injustificada a remessa tardia dessas mesmas contas, pois que, além do mais, logo que elaboradas, foram imediatamente enviadas ao tribunal.
- 6) É que, na verdade, a douda sentença recorrida esqueceu de enquadrar devidamente o normativo da alínea n) do nº 1 do art. 65º da LOPTC, que tem de ser imperativamente conjugado – e o venerando tribunal *a quo* não o fez - com o disposto no nº 4 do art. 52º da mesma LOPTC que estipula que “*As contas são remetidas ao Tribunal até 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam, sem prejuízo de as contas consolidadas serem remetidas até 30 de junho.*”
- 7) Ou seja, há um prazo que norteia a previsão da infração de não elaboração de contas – cfr. o cit. art. 52º/4 da LOPTC - (e é esse o 1º pressuposto sancionatório); há um prazo para se remeterem as contas, no caso as consolidadas, prazo esse que tem de ser respeitado e não foi pelos recorrentes; e, depois, o tribunal tem de avaliar, com base na alínea n) do nº 1 do art. 65º da LOPTC se houve ou não *justificação* para esse prazo não ter sido respeitado – é isto o que resulta da aplicação conjugada de ambos os preceitos (arts. 52º/4 e 65º/1, n) da LOPTC).
- 8) E, depois, o nº 7 do mesmo art. 52º da LOPTC, estipula, então, que “*A falta injustificada de remessa das contas nos prazos fixados nos nºs 4 e 5 pode, sem prejuízo da correspondente sanção, determinar a realização de uma auditoria, tendo em vista apurar as circunstâncias da falta cometida e da eventual omissão da elaboração das contas, a qual procede à reconstituição e exame da respetiva gestão financeira, para fixação do débito aos responsáveis, se possível.*”
- 9) Para haver sanção ou juízo sancionatório pela falta atempada de prestação de contas consolidadas, esta falta teria de ter sido julgada *injustificada* e não foi.
- 10) Se o tribunal não penalizou, nem considerou *não justificado*, o facto de os recorrentes terem feito *tardamente* as contas consolidadas, e quando estas, logo que feitas, foram imediatamente enviadas ao tribunal, não pode, em boa fé e de acordo com elementar lógica decorrentes dos mesmos pressupostos não sancionatórios, considerar que *não há justificação* para a remessa tardia precisamente dessas mesmas contas.
- 11) Não faz sentido, na perspectiva da boa fé, da lógica e para um cidadão comum, que a não tempestiva prestação de contas não seja, de um lado, julgada *injustificada*; para depois, de outro, e quando imediatamente feitas e imediatamente enviadas, passar a ser *tardia* a sua remessa.
- 12) Quando, na verdade, o que aqui está agora em causa, nas palavras do próprio senhor juiz a quo, não é mais a infração pela ausência injustificada de - tempestiva - elaboração de contas.



Tribunal de Contas

- 13) De resto, para o efeito do art. 52º/7 da LOPTC, a intempestiva *remessa* das contas tanto pode dar-se (i) por terem sido elaboradas, porém não remetidas *tempestivamente*, como, tal qual refere o legislador no mesmo preceito legal, por (ii) eventual omissão da sua elaboração *no tempo* (nº 4 do art. 52º) em que deveriam ter sido elaboradas.
- 14) Ora, em ambos os cenários (*falta injustificada de prestação de contas no tempo em que deveriam ter sido prestadas e remessa tardia de contas* - e não apenas neste último caso) se convoca legalmente o dispositivo da norma do nº 7 do art. 52º da LOPTC na parte *...sem prejuízo da correspondente sanção, determinar a realização de uma auditoria..., a qual procede à reconstituição e exame da respetiva gestão financeira, para fixação do débito aos responsáveis, se possível.*
- 15) Aos recorrentes, o tribunal relevou mesmo, ou não censurou anteriormente a infração da não realização tempestiva das contas consolidadas, com base no facto de os recorrentes *se terem conformado* (sic) com a realização das contas consolidadas de 2014 e de as terem, embora tardiamente, efectivamente realizado e remetido ao tribunal antes do final da auditoria – e, diga-se, também, sempre de total boa fé.
- 16) Se tivesse o tribunal considerado não haver razões justificativas para os recorrentes não terem elaborado tempestivamente as contas consolidadas, naturalmente que, como manda o cit. art. 52º/7 da LOPTC, o tribunal não se quedaria apenas pelas *recomendações* que fez no processo que então decorria, desconsiderando a aplicação de qualquer sanção aos ora recorrentes, nessa mesma sede e tendo igualmente presente a disciplina do nº 4 do cit. art. 52º.
- 17) Para o efeito da sanção taxativa, típica, prevista na alínea n) do nº 1 do art. 65º da LOPTC, a intempestiva elaboração ou, in casu, a falta de prestação *tempestiva* das contas em causa não foi, *do direito*, pelo tribunal julgada *injustificada*.
- 18) E isto é um facto não relevado ou não evidenciado pelo tribunal *a quo* e que, ao não ter sido levado em devida consideração pelo tribunal *a quo* na sentença recorrida, inquina esta de manifesto erro de julgamento.
- 19) A sentença recorrida enferma também de erro de julgamento pelo facto de os recorrentes acabarem, afinal, por ser materialmente punidos por duas infracções: quanto *aos fundamentos*, por não terem feito as contas consolidadas *atempadamente* (sanção da alínea n) do nº 1 do art. 65º da LOPTC, conjugada com o nº 4 do art 52º da mesma Lei), como se tal tivesse sido julgado *injustificado* (mas não foi); e *na cominação da coima*, por terem remetido tardiamente exactamente essas mesmas contas (sanção da alínea a) do nº 1 do art. 66º da LOPTC),
- 20) o que se afigura ser ilegal, resultando em nulidade da sentença também por ofensa do princípio geral da tipicidade das penas e das infracções e por excesso de pronúncia.
- 21) Os factos demonstram que havia e há, deste modo, cabal e desculpante justificação para o sucedido.
- 22) E, convocando-se de novo a discussão, do direito, da razão de ser da não elaboração/prestação de contas, *tempestiva*, à luz da alínea n) do nº 1 do art. 65º da LOPTC, recorda-se que os recorrentes estavam anteriormente convictos de estar certo o entendimento segundo o qual o nº 8 do art. 75º da Lei das Finanças Locais comportar a interpretação de que se aplicariam igualmente todos os pressupostos legais estabelecidos na lei para a *isenção* da consolidação de contas, quando concretamente reunidos, como seria o caso das contas do grupo municipal do Município da Madalena, nos termos da Orientação nº 1/2010 e das “regras de dispensa de consolidação” previstas no seu ponto 5.4” (Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho).



Tribunal de Contas

- 23) É que, os procedimentos e métodos de consolidação e documentos contabilísticos são a consequência da aplicação da regra da obrigatoriedade de consolidação e só fazem sentido de ser convocados para todo o âmbito da Administração Pública, quando esta mesma regra tenha razão de ser concretamente convocada, na lógica dos normativos que a não excluam.
- 24) Os *procedimentos e métodos* traduzem, como se infere da lei, precisamente as regras e princípios de consolidação de uma dada entidade; e estes são os que definem a forma como se deve consolidar, assim se compatibilizando, sendo conformes, ao que se estatui no art. 75º/8 da LFL.
- 25) Foi toda aquela convicção de direito, evidenciada pelos então demandados e ora recorrentes, que foi, precisamente, comunicada à auditoria como razão primeiramente justificativa para a não formulação tempestiva de contas consolidadas, logo em 3 de agosto de 2015 (como é reconhecido na pág. 5 da dita sentença recorrida), o que fez que os recorrentes não tivessem apresentado tempestivamente as contas consolidadas, acentua-se.
- 26) Logicamente não deveria o tribunal *a quo* ter depois considerado, em processo autónomo, que não existia, ao menos, justificação – e relevante – para a remessa tardia exactamente das mesmas contas e nas circunstâncias concretas do caso.
- 27) É, assim, manifestamente desproporcional a cominação das multas ora controvertidas, quando, substantivamente, nada mudou, o erário público não foi comprometido e os recorrentes imediatamente elaboraram as contas consolidadas, ainda no decorrer da auditoria (e, para este efeito, não relevando, em absoluto, que tenham sido feitas as contas consolidadas antes, durante ou no fim da auditoria, pois que o resultado foi o mesmo: o arquivamento dos autos à luz da alínea n) do nº 1 do art. 65º da LOPTC, conjugada com o nº 4 do art. 52º da mesma Lei; o não comprometimento do erário público; o tratar-se de uma “falta menor”, ainda assim, justificada conforme acima explanado; a que acresce o facto de não existir recomendação de censura anterior do tribunal...
- 28) E o tribunal, até 3 de agosto de 2015, nunca tinha emitido qualquer orientação ou recomendação anterior sobre este assunto – nem quando recebeu da autarquia e das demais entidades do grupo municipal as contas individualizadas de 2014.
- 29) Apenas mais de 1 ano depois é que a questão foi suscitada pelo tribunal de contas.
- 30) Pelo menos até agosto de 2015, o venerando tribunal *a quo* está em condições de não desconhecer que outras entidades oficiais de inspeção e de tutela das autarquias locais, como, v.g. a Inspeção Regional da Administração Pública (IRAP), preconizavam entendimento interpretativo da lei (art. 75º/8 da LFL) compaginável com o entendimento que o Município também anteriormente fez, porque o tribunal recebeu oficialmente da IRAP, como é usual suceder, o relatório de auditoria que hoje é público e feita a outro município da RAA onde a IRAP evidenciava o dito entendimento.
- 31) As certificações das contas individuais/2014 do grupo municipal, feitas pelos Revisores Oficiais de Contas, também nunca suscitaram aos recorrentes qualquer questão quanto à necessidade da sua consolidação, pelo que é manifesto que os recorrentes fizeram fé nas mesmas declarações, facto que, por demais evidente, não carece de prova especial e está sustentado documentalmente nessas mesmas certificações de contas de 2014.
- 32) Estava, deste modo, o tribunal *a quo* também em condições de, uma vez mais sem necessidade de qualquer requerimento especial de prova por parte dos ora recorrentes nesse sentido, ajuizar melhor e considerar logo justificada a remessa tardia das contas consolidadas.



Tribunal de Contas

- 33) De resto, destaca-se que a questão é nova no direito português, que decorre da conjugação de normas muito complexas, de interpretação difícil e de delicada conjugação, umas da lei das finanças locais, outras das orientações e instruções em matéria de normalização contabilística, nacional e internacional, a dificultar ainda mais a boa aplicação da lei.
- 34) Em resposta ao contraditório nos presentes autos, os recorrentes apelaram e continuam nestes autos também a apelar, à cautela, à convocação da disciplina do nº 9 do art. 65º da LOPTC (em conjugação com a parte final do nº 3 do art. 66º da mesma LOPTC), para o efeito da relevação total da responsabilidade configurada, estando, *in casu*, reunidos todos os pressupostos legais para tanto.
- 35) Ou seja, porque claramente estava, ao menos, suficientemente evidenciado (i) que a falta só pode ser imputada a título de negligência; (ii) não existe anterior recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado, e (iii) é a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno emitiu um juízo de censura aos recorrentes.
- 36) A sentença recorrida, porém, de um lado considerou não se evidenciar “suficientemente” que a falta só pode ser imputada a título de negligência, para, contraditoriamente, de outro lado, na *graduação* da medida da pena, condenar os recorrentes precisamente e só a título de...negligência (!), e, mais, frisando o juiz *a quo* que, no seu entendimento, é “a única que tem acolhimento nos factos provados...”, como se pode ler na pág. 8 da mesma douta sentença recorrida, sendo assim nula por manifestamente contraditória e, mesmo, ambígua, a douta sentença recorrida.
- 37) Aquela ambiguidade igualmente sobressai quando a douta sentença recorrida evidencia o propósito deliberado de não relevar, como devia, totalmente a responsabilidade dos recorrentes, nas circunstâncias concretas apuradas, com base exactamente nos mesmos pressupostos, de facto e de direito, numa das suas premissas, a da negligência, em que afinal se sustentou..para punir, logo resultando igualmente nula.
- 38) Na graduação concreta da medida da pena, o tribunal *a quo* também não levou em consideração, à luz do art. 67º/2 da LOPTC, a situação económica concreta de cada um dos ora recorrentes; e não concretizou quais sejam as *regras de experiência comum* e por que razão se aplicam estas, indistintamente, a todo e cada um dos recorrentes para o efeito, e até agravando a pena aplicada ao presidente da câmara e aos vereadores a tempo inteiro apenas com base em alusões vagas e imprecisas à “experiência comum” e à sua actividade funcional na autarquia, assim não especificando os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão, resultando em sentença nula.
- 39) No limite, quando assim se não entenda, estão reunidos os pressupostos de *dispensa da pena aplicada* e, bem assim, dos *emolumentos* cominados, com base na convocação do art. 74º do Código Penal, o que ora os recorrentes requerem, considerando-se concretamente que:
- Os recorrentes cumpriram imediatamente as recomendações do tribunal *a quo*, em matéria de elaboração das contas consolidadas;
 - Apesar de terem tido entendimento interpretativo legal distinto quanto ao âmbito de concretização efectiva do nº 8 do art. 75º da LFL, revelaram imediata e clara intenção de continuar a consolidar as contas do grupo autárquico (e tanto assim é que igualmente consolidaram e remeteram ao venerando tribunal *a quo* as contas consolidadas de 2015 (e não só as de 2014), estando assim assumido o compromisso de o continuarem sempre a fazer, não havendo qualquer risco de tal não acontecer, o que demonstra a preocupação de agir em cumprimento integral da lei, independentemente da interpretação que anteriormente conferiram ao assunto;
 - Os recorrentes actuaram sempre de boa fé, como se evidencia, nas circunstâncias concretas do caso, mostrando-se diminutas a ilicitude do facto e a culpa, verificando-



Tribunal de Contas

- se ainda que, não obstante o atraso, os elementos em falta foram logo apresentados ainda na pendência da auditoria do Tribunal; e
- Os recorrentes não têm antecedentes, nem nesta nem ou noutra qualquer matéria.

Em conformidade com as conclusões precedentes,

- 40) A douta sentença recorrida, *ex vi* do art. 631º do CPC, aplicável *ex vi* do art. 80º da LOPTC¹, enferma de (i) *erro de julgamento*, por erro nos pressupostos da aplicação da sanção e/ou por não se encontrarem, *in casu*, preenchidos os requisitos da aplicação da sanção, violando o princípio da tipicidade das penas e das infracções; e é ainda (ii) *nula*, *ex vi* do 615º/1, b), c) e d) do CPC, aplicável *ex vi* do art. 80º da LOPTC, por dela não constarem, igualmente, os factos integradores da culpa de cada um dos demandados (elemento subjectivo do ilícito pelo qual foram condenados), assim não especificando os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão, além do que os fundamentos são contraditórios e estão também em oposição com a decisão e verificando-se ambiguidade.

3. O Ministério Público emitiu parecer, sintetizando as conclusões referidas pelo recorrente no que efetivamente está em causa, pronunciando-se pela improcedência do recurso, mantendo-se em consequência a decisão recorrida.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. A matéria de facto em causa dada como assente e a sua fundamentação de facto, que consta da decisão recorrida é a seguinte:

A - De facto

A.1. Com relevância para a decisão, julgam-se como **factos provados (f. p.)**, os seguintes:

1. Em 31-12-2014, o Município da Madalena detinha, diretamente, a totalidade do capital da Madalena Progresso, E.E.M. – em liquidação, e, indiretamente, a totalidade do capital da Madalenagir, S.A.;
2. Através da Informação n.º 75/2015-ST, de 31-07-2015, deu-se conta de que o Município da Madalena não remeteu ao Tribunal de Contas os documentos de prestação de contas consolidadas, relativos a 2014;
3. Em 03-08-2015 foi determinado notificar o Presidente da Câmara Municipal da Madalena para, no prazo de 10 dias úteis, justificar a falta de prestação de contas consolidadas, com a cominação expressa de que a falta injustificada de prestação de contas e a remessa intempestiva e injustificada das contas ao Tribunal constituem infracções, puníveis com multa, nos termos, respetivamente, dos artigos 65.º, n.ºs 1, alínea n), e 2, e 66.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, da LOPTC;

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, e 20/2015, de 9 de março.



Tribunal de Contas

4. Em 20-08-2015 o Presidente da Câmara Municipal da Madalena declarou, em resposta, que:

Este Município não elaborou contas consolidadas referentes ao exercício de 2014, porque como de acordo com o n.º 8 do artigo 75.º da Lei 73/2013 que nos refere que *“os procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios, das entidades intermunicipais e das entidades associativas municipais são os definidos para as entidades do setor público administrativo”*, e que estão previstos e definidos na Orientação 1/2010 constante da Portaria n.º 474/2010 de 1 de Julho, podemos concluir que o Município da Madalena está dispensado de elaborar contas consolidadas por não ultrapassar, juntamente com a sua participada Madalena Progresso, EEM – Em Liquidação, dois dos três requisitos expressos no ponto 5.4 daquela Orientação, que são: Total do balanço – 5.000.000 euros; Total de proveitos – 10.000.000 euros e Número de trabalhadores empregados em média durante o

5. exercício – 250.

5. Em 09-09-2015 foi determinada a realização de uma auditoria especificamente orientada para a verificação da obrigatoriedade de prestação de contas consolidadas pelo Município da Madalena e, sendo o caso, para o apuramento da responsabilidade financeira decorrente da falta de prestação de contas consolidadas;

6. No âmbito do contraditório, realizado nesta auditoria, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena reiterou a posição referida em 4 supra, no que foi acompanhado pelos demais membros do executivo camarário, os demais demandados;

7. Foi já no final dos trabalhos de auditoria, concretamente a 13-07-2016, que foram remetidos ao Tribunal de Contas, em formato digital, por intermédio de mensagem de correio eletrónico, os documentos de prestação de contas consolidadas, relativos a 2014;

8. Tal prestação de contas não foi efetuada através do sistema de prestação de contas por via eletrónica, disponível em www.tcontas.pt;

9. Em 30-06-2015 a Câmara Municipal da Madalena tinha a seguinte constituição

a) José António Marcos Soares, Presidente, em permanência;

b) Marco José Freitas da Costa, Vice-Presidente, em permanência;

c) Catarina Isabel Gaspar Manito, Vereadora, em permanência;

d) Miguel António Moniz Costa Vereador, não permanência;

e) Ângela Maria da Silva Oliveira Garcia, Vereadora, não permanência;

10. A referida constituição da Câmara Municipal da Madalena manteve-se de 01-01-2014 a 28-04-2016;



Tribunal de Contas

11. O membro do executivo responsável pelo pelouro financeiro era o Presidente da Câmara Municipal, José António Marcos Soares.

*

A.2. Com relevância para a discussão da causa, julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, os seguintes:

1. A não elaboração de contas consolidadas, pelos motivos descritos em 4 supra dos f. p., ocorreu na sequência de “entendimento técnico” dos serviços da Câmara Municipal e também de quem procedia “à certificação legal de contas da autarquia”.

A.3. Motivação da decisão de facto

1. Os factos descritos como provados foram assim julgados após análise crítica da prova documental, nomeadamente a informação, os ofícios e o correio eletrónico acima referenciados, bem como a documentação junta ao processo de auditoria que culminou com o Relatório n.º 12/2016 – FS/SRATC.

2. Igualmente quanto aos factos julgados não provados se procedeu à análise crítica da prova documental, pois nenhuma outra foi requerida e, conseqüentemente, produzida, sendo certo que a ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência daqueles factos, nomeadamente porque não estão provados documentalmente, no âmbito da auditoria realizada nem foram juntos documentos em contraditório.

Enquadramento jurídico

Face às conclusões apresentadas pelos recorrentes que delimitam o conhecimento do recurso, as questões em apreciação incidem essencialmente sobre: (i) erro de julgamento por violação do princípio de bis in idem; (ii) erro de julgamento por via da (in)justificação da apresentação tardia das contas; (iii) erro de julgamento relativo à medida da multa aplicada.

(i) Do erro julgamento por violação do princípio de bis in idem.

4. Importa começar por referir que os recorrentes foram condenados na decisão *sub judice*, pela prática de uma infração prevista no artigo 66º n.º 1 alínea a)



Tribunal de Contas

da LOPTC, pelo facto de, enquanto responsáveis municipais, não terem procedido à remessa dos documentos de prestação de contas consolidadas, atuando com negligência e injustificadamente, na medida em que foram notificados para cumprirem tal dever e, não obstante o motivo que invocaram, o mesmo não foi considerado válido.

5. Entendem os recorrentes que, para além de não se verificarem os pressupostos de tal infração, foram materialmente condenados por duas infrações: infração sancionatória a que se refere o artigo 65º n.º 1 alínea n) da LOPTC e infração do 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC.
6. O Tribunal de Contas, como órgão constitucional com competência e legitimidade única para julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe, nos termos do artigo 214º da Constituição da República Portuguesa, verifica as contas de todas as entidades a que se alude no artigo 51º da LOPTC.
7. Tais entidades, no âmbito da sua obrigatoriedade de elaboração e prestação de contas, devem apresenta-las por anos económicos, nos termos do artigo 52º da LOPTC, destacando-se a data limite para essa remessa até ao dia 30 de abril, sem prejuízo das contas consolidadas deverem ser remetidas até 30 de junho.
8. As contas são elaboradas e documentadas de acordo com as instruções aprovadas pelo Tribunal (artigo 52º n.º 6 da LOPTC).
9. A relevância da remessa tempestiva das contas, nos prazos e condições referidas, é legalmente sublinhada por via da determinação estabelecida pelo legislador de que «a falta injustificadas de remessa das contas nos prazos fixados nos n.ºs 4 e 5 [do artigo 52º da LOPTC] pode, sem prejuízo da correspondente sanção, determinar a realização de uma auditoria, tendo em vista apurar as circunstâncias da falta cometida e da eventual omissão da elaboração das contas, a qual procede à reconstituição e exame da respetiva gestão financeira, para fixação do débito aos responsáveis, se possível». É o que dispõe o artigo 52º n.º 7 da LOPTC.



Tribunal de Contas

10. A relevância da fiscalização das contas pelo Tribunal, na perspetiva do legislador, é tal que as patologias decorrentes da falta injustificadas da prestação de contas ao Tribunal ou a sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação, comportam a ocorrência de uma infração financeira de natureza sancionatória, nos termos do artigo 65º n.º 1 alínea f) da LOPTC.
11. Mas, além disso, deve sublinhar-se a relevância da tempestividade da remessa das contas, que o legislador impõe, na medida em que a remessa intempestiva e injustificada das mesmas comporta o cometimento de uma infração processual, punida com multa, nos termos do artigo 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC.
12. Ou seja, o leque de patologias decorrentes do incumprimento do dever de prestar contas, ainda que meramente temporal, está atualmente bem delimitado nas duas infrações referidas, quer no artigo 65º n.º 1 alínea n), quer no artigo 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC.
13. De acordo com matéria de facto provada e não posta em causa, após a deteção da não remessa das contas do Município da Madalena do Pico ao Tribunal de Contas, em 03-08-2015 foi determinado notificar o Presidente da Câmara Municipal da Madalena para, no prazo de 10 dias úteis, justificar a falta de prestação de contas consolidadas, com a cominação expressa de que a falta injustificada de prestação de contas e a remessa intempestiva e injustificada das contas ao Tribunal constituem infrações, puníveis com multa, nos termos, respetivamente, dos artigos 65.º, n.ºs 1, alínea n), e 2, e 66.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, da LOPTC.
14. Em 20.08.2015 o senhor Presidente da Câmara da Madalena respondeu ao Tribunal invocando as suas razões para não ter que enviar as contas consolidadas ao Tribunal.
15. O Tribunal, em 9.9.2015, determinou a realização de uma auditoria especificamente orientada para a verificação da obrigatoriedade de prestação de contas consolidadas pelo Município da Madalena e, sendo o caso, para o



Tribunal de Contas

apuramento da responsabilidade financeira decorrente da falta de prestação de contas. No decurso da auditoria e no âmbito do contraditório, realizado nesta auditoria, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena reiterou a posição referida sobre as razões que o levaram a não apresentar as contas. No entanto, ainda no decurso da mesma auditoria, a 13-07-2016, foram remetidos ao Tribunal de Contas, em formato digital, por intermédio de mensagem de correio eletrónico, os documentos de prestação de contas consolidadas, relativos a 2014.

- 16.** Em síntese temos que o Município da Madalena apresentou as contas consolidadas apenas em 13.07.2016, após ter para tanto sido notificado pelo Tribunal e, simultaneamente, ter sido iniciada uma auditoria para verificação da obrigatoriedade de prestar contas e apuramento de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes da falta de prestação de contas.
- 17.** Com base nessa factualidade e só nessa o Tribunal condenou os recorrentes pela prática de uma infração prevista no artigo 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC, pelo facto de, enquanto responsáveis municipais, não terem procedido à remessa dos documentos de prestação de contas consolidadas, atuando com negligência e injustificadamente, na medida em que foram notificados para cumprirem tal dever e, não obstante o motivo que invocaram, o mesmo não foi considerado válido.
- 18.** Ou seja a sanção aplicada aos recorrentes decorre da infração processual decorrente da falta de apresentação tempestiva das contas e não da falta de prestação ou elaboração deficiente ação das contas, infração sancionatória a que se refere o artigo 65º n.º 1 alínea n) da LOPTC.
- 19.** Da matéria de facto apurada nenhuma dúvida ocorre quanto a essa não apresentação das contas consolidadas no tempo devido.
- 20.** Assim sendo, independentemente da apreciação do requisito referente à justificação para apresentação de contas, a efectuar no ponto seguinte, não se verifica erro de julgamento decorrente da alegada condenação por duas infrações, nomeadamente as que se referem nos artigos 65º n.º 1 alínea n) e 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC.



Tribunal de Contas

(ii) Da (in)justificação da apresentação tardia das contas

21. A segunda questão prende-se com a verificação ou não da infração que efetivamente resultou na condenação dos recorrentes, tendo em conta a verificação ou não de uma justificação para a apresentação tardia das contas.
22. Recorde-se que nos termos do artigo 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC, o Tribunal pode ainda aplicar multas «pela remessa intempestiva e injustificada das contas ao Tribunal», infração punida com multa cujo limite mínimo corresponde a 5 UC e o limite máximo 40 UC, conforme decorre do artigo 66º n.º 2 da LOPTC.
23. Os recorrentes vieram invocar, logo que confrontados com a omissão da apresentação das contas consolidadas [em 20.08.2015], as razões que constam nos factos no ponto 4.4. – o Município estar dispensado de elaborar contas consolidadas por não ultrapassar [juntamente com a sua participada Madalena Progresso EEM-em liquidação], dois dos três requisitos expressos no ponto 5.4 da Orientação 1/2010 constante da Portaria n.º 474/2010, de 1 de julho - e que, essencialmente, se prendem com a sua interpretação sobre os requisitos legais que levariam à desnecessidade do Município ter que apresentar as contas consolidadas.
24. O Tribunal entendeu como não justificado o motivo invocado pelos recorrentes para tal envio tardio (que no caso se confundiam com o não envio) e, nessa medida, entendeu a infração como verificada. Importa, por isso, atentar na justificação apresentada pelos recorrentes para o não envio atempado – até 30 de junho de 2015 – das contas consolidadas do grupo autárquico em causa (composto pelo Município e pela empresa municipal Madalena Progresso EEM-em liquidação). Dizem os recorrentes que «estavam anteriormente convictos de estar certo o entendimento segundo o qual o n.º 8 do art. 75º da Lei das Finanças Locais comportar a interpretação de que se aplicariam igualmente todos os pressupostos legais estabelecidos na lei para a *isenção* da



Tribunal de Contas

consolidação de contas, quando concretamente reunidos, como seria o caso das contas do grupo municipal do Município da Madalena, nos termos da Orientação n.º 1/2010 e das “regras de dispensa de consolidação” previstas no seu ponto 5.4” (Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho)».

- 25.** As regras que definem a «Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo», constam da Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho, aí se estabelecendo um conjunto de princípios enquadradores, que devem estar subjacentes à consolidação de contas das entidades integradas no sector público administrativo.
- 26.** Nos termos do artigo 3.º da referida Portaria, «Os princípios subjacentes à consolidação de contas no sector público administrativo são aplicáveis a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local bem como à segurança social, sem prejuízo do que se estabelece nos n.º 5.3, 5.4 e 5.5 da presente orientação, designadamente quanto à obrigatoriedade, dispensa e exclusões da consolidação».
- 27.** Nos termos da regra 5.3. da Orientação, no que respeita à Obrigatoriedade de consolidação, aí se estabelece que «Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a entidade mãe é obrigada a elaborar demonstrações financeiras consolidadas do grupo constituído por ela própria e por todas as entidades por si controladas». Ainda segundo a regra 5.4 da mesma Orientação, «Uma entidade mãe fica dispensada de elaborar as demonstrações financeiras consolidadas quando, na data do seu balanço, o conjunto das entidades a consolidar, com base nas suas últimas contas anuais aprovadas, não ultrapassar dois dos três limites a seguir indicados (a) Total do balanço - (euro) 5 000 000; (b) Total dos proveitos - (euro) 10 000 000; (c) Número de trabalhadores empregados em média durante o exercício – 250». A dispensa de consolidação só ocorre quando se tenha deixado de ultrapassar dois dos limites definidos durante dois exercícios consecutivos.
- 28.** Os recorrentes convictos de que se encontrava verificada a situação de dispensa de apresentação de contas consolidadas, por verificação dos limites referidos, na legislação aplicável, entenderam não ter que apresentar contas consolidadas do



Tribunal de Contas

grupo autárquico de que eram responsáveis. Recorde-se que se trata da situação das contas consolidadas que envolvem tanto o Município como a Empresa Municipal. Situação aliás que foi comunicada ao Tribunal de Contas, no âmbito da auditoria que, entretanto, foi determinada.

- 29.** Ora foi essa interpretação da lei, não aceite no entanto pela auditoria do Tribunal de Contas realizada, tendo em conta que face ao disposto no n.º 8 do artigo 75º da Lei n.º 73/2013, não se aplicam as regras da dispensa de consolidação de contas aos municípios, que esteve na base da não apresentação tempestiva das contas consolidadas. Logo que o Tribunal informou o Município que de que não aceitava tal interpretação da lei, as contas consolidadas forma apresentadas.
- 30.** Recorde-se que o perímetro da consolidação das contas dos grupos autárquicos é definido pela Lei n.º 73/2013, nomeadamente no artigo 75º, estabelecendo o n.º 8 do referido artigo que apenas os «procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios, das entidades intermunicipais e das entidades associativas municipais são os definidos para as entidades do setor público administrativo».
- 31.** Assim o cumprimento tardio – em relação à data legalmente admitida para tal - da apresentação das contas, sustentado numa razão jurídica com alguma pertinência, ainda que não partilhadas pela auditoria, não deixa de ser uma razão justificativa para a situação em causa. Recorde-se que não se vislumbra no não cumprimento tempestivo dessa obrigação (exclusivamente decorrente de uma interpretação literal da Orientação 1/2010) qualquer obstinação ou justificação absurda ou mesmo irrazoável, tendo em conta o teor da exceção a que se refere a regra 5.4 da «Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo»
- 32.** Recorde-se também a natureza jurídica da infração que está em causa [uma infração processual] que visa na sua essência, como refere o Acórdão n.º 778/2014, de 12.11.2014, do Tribunal Constitucional sancionar «*comportamentos que, em termos gerais, se traduzem numa falta de colaboração com as entidades jurisdicionais*». Em todo o comportamento dos recorrentes, demonstrado nos factos



Tribunal de Contas

provados, não se vê que tenha existido qualquer falta de colaboração, pese embora a diversa interpretação jurídica de uma determinada norma que, no entanto, logo que explicitada, resultou no cumprimento da obrigação legal.

33. Nesse sentido entende-se que não ocorreu no caso «falta injustificada» da não apresentação das contas consolidadas do Município e, nesse sentido não ocorreu a infração prevista no artigo 66º n. 1 alínea a) da LOPTC.
34. Tendo em conta a decisão agora proferida fica prejudicado o conhecimento da terceira questão suscitada no recurso relativa à sanção.

III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.ª Secção, em Plenário, em julgar procedente o recurso e, em conformidade, decidem absolver os recorrentes da infração prevista no artigo 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC.

Não são devidos emolumentos, nos termos do artigo 17º do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa 25 de janeiro de 2017

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(Helena Maria Ferreira Lopes)

(João Francisco Aveiro Pereira)