



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitado em julgado, revoga a parcialmente a Sentença recorrida n.º 1/2017 – SRA

Recurso ordinário n.º 2 ROM-SRATC/2017

Processo autónomo de multa n.º 1/2017-M

Acórdão n.º 13/2017 – 3.ª Secção

Acordam os juízes que compõem a terceira secção, em plenário:

I - RELATÓRIO

José Manuel Alves da Silva, Óscar Manuel Valentim da Rocha, Ashley Maria Domingos, José Manuel Avelar Nunes e Fábio Nuno Freitas Fraga, respectivamente presidente, vice-presidente e vereadores da Câmara Municipal do Corvo recorrem da sentença da Secção Regional da Açores que os condenou no pagamento de uma multa de 10 UC, o primeiro, e de 7 UC, por remessa intempestiva e injustificada das contas consolidadas do Município do Corvo, relativas ao ano de 2014, integradora de uma infracção prevista e punida pelo art.º 66.º, n.ºs 1, al. a), e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC).

Alegaram e concluíram que:

- 1) Vem o presente recurso da dita sentença n.º 1/2017, de 16/03, da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, proferida no âmbito do processo autónomo de multa n.º 1/2017-M/SRATC, que condenou os ora Recorrentes em multa e em emolumentos,
- 2) A dita sentença recorrida, *ex vi* do art. 631.º do CPC, aplicável *ex vi* do art.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

80.º 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 ainda os *princípios da proporcionalidade e da igualdade*; e é também (ii) *nula, ex vi* do art. 615º/1, b), c), d) e e) do CPC, aplicável *ex vi* do art. 80º da LOPTC, por dela não constarem, factos integradores da culpa de cada um dos recorrentes (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 estão também em oposição com a decisão e verificando-se ambiguidade e contradição entre os próprios factos dados como provados e ainda excesso de pronúncia.

Na verdade,

- 3) Em 3/8/2015, a SRATC (Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas) oficiou ao Município que este JUSTIFICASSE a razão pela qual não tinha apresentado contas consolidadas de 2014 e o Município justificou, prontamente, as razões pelas quais o não havia feito (cfr. os factos provados n.ºs 11 e 12, pág. 3 da douda sentença recorrida).
- 4) A SRATC não havia, naquela data, sequer decretado o seu posicionamento final expresso quanto ao assunto da necessidade, obrigatória, no seu

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

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- entendimento posterior, de formulação das contas consolidadas de 2014, nem sobre a defesa dos recorrentes;
- 5) apenas havia alertado, perfunctoriamente e fora do âmbito de qualquer auditoria ou de qualquer julgamento de responsabilidade financeira, para as cominações legais que, no seu unilateral entendimento, seriam aplicáveis,
 - 6) o que haveria sempre de ser cabalmente apurado e contraditado pelos meios jurisdicionais próprios, *maxime* mediante a realização da auditoria que se seguiu (Auditoria à Falta de prestação de contas consolidadas, relativas a 2014, pelo Município do Corvo (Apuramento de responsabilidade financeira - Acção n.º 15-222FS3).
 - 7) Apenas em 2016 é que a SRATC expressamente cominou/ordenou ao município, indicando até uma data concreta imperativa, para formulação das contas consolidadas, não de 2014, mas sim as de 2015,
 - 8) o que foi imediatamente cumprido pelo município e pelos ora recorrentes, em EM NOME DA PRONTA E DEVIDA COLABORAÇÃO AO VENERANDO TRIBUNAL,
 - 9) porém nunca se abdicando de ver discutidos até ao fim a bondade e validade dos argumentos dos recorrentes quanto ao entendimento que o município e os ora recorrentes ainda se encontravam a *esgrimir* no âmbito da referida auditoria, que ainda decorria, relativamente à obrigatoriedade ou não de formulação e apresentação de contas consolidadas, no caso das contas consolidadas de 2014.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- 10) Por consequência, os pressupostos, quer de facto, quer de direito, em 2016, da apresentação das contas consolidadas de 2015, não são os mesmos dos pressupostos da sua não apresentação, em 2015, relativamente ao ano de 2014, pois estava ainda em aberto o contraditório e a defesa do município e dos recorrentes quanto à dispensa ou não de apresentação das contas consolidadas de 2014, no tempo e no seu lugar próprios.
- 11) Resulta dos factos provados n.ºs 13 e 18, pág. 4 da douta sentença recorrida, que aquela auditoria-SRATC demorou cerca de 1 ano e 4 meses a concluir-se, sendo os ora recorrentes totalmente alheios a esse facto (não se está a afirmar que a auditoria "tenha estado parada", está apenas a constatar-se um facto, a que os recorrentes são totalmente alheios).
- 12) O que foi determinante para que a SRATC não sancionasse os recorrentes pela falta de realização de contas consolidadas, (art.º 65.º/1, n) e n.º 2 da LOPTC) não foi o TEMPO, maior ou menor, que levaram a fazê-lo, MAS APENAS E SÓ O FACTO DE O TEREM FEITO AINDA NO ÂMBITO DO DECORRER DA AUDITORIA respectiva do tribunal, à semelhança do sucedido com casos semelhantes anteriores de outros municípios.
- 13) E o facto de ter havido Municípios que, logo que confrontados com um *ofício de pedido de justificações* da SRATC, se apressaram a realizar as contas consolidadas (cfr. pág. 8 da douta sentença recorrida) não pode servir de *bitola* para a penalização dos recorrentes, por terem estes, legitimamente e em total boa fé, dentro das regras democráticas que o



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

sistema judicial lhes proporciona, procurado a realização da justiça, procurado, muito justamente, defender a sua posição pelos meios jurisdicionais próprios, no tempo e lugar adequados para o efeito, pois que tinham distinto entendimento técnico e jurídico sobre a obrigatoriedade de consolidação de contas com a cooperativa.

- 14) A douta sentença recorrida viola o princípio geral da tipicidade das penas e das infracções, porquanto, na sua *lógica*, os ora recorrentes acabam afinal, em termos práticos, por ser punidos por duas infracções: quanto *aos fundamentos*, por não terem feito as contas consolidadas atempadamente (sanção da alínea n) do n.º 1 do art, 65.º da LOPTC, conjugada com o n.º 4 do art. 52.º da mesma Lei} e *na cominação da coima*, por terem remetido tardiamente as contas (sanção da alínea a) do n.º 1 do art, 66.º da LOPTC), porém ainda no decorrer da auditoria que avaliava a primeira infracção, o que também redundava num excesso de pronúncia, ilegal; que enferma de nulidade a douta sentença, *ex vi* do cito art, 615º/1, e) do CPC,
- 15) Excesso de pronúncia esse que igualmente existe quando a douta sentença recorrida pretende remeter os autos para o Ministério Público, *para os efeitos do artigo 9.º, al. f) da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto*, ou seja, em vista do apuramento futuro, pelo Ministério Público, da eventualidade de mover acção de dissolução do executivo camarário, quando em causa está apenas e só uma infracção leve, de natureza meramente processual .. excesso de pronúncia, no mínimo desproporcionado, face à natureza da infracção, o que enferma de nulidade a douta sentença recorrida, *ex vi*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

do cit. art. 615º/1, e) do CPC.

- 16) Mandou a boa fé e a mais do que evidente pronta colaboração com o tribunal-SRATC, que os ora recorrentes não fossem obstinados, teimosos, não colaborantes, intransigentes, não fossem contra o que era a irredutível posição da mesma SRATC, antes pelo contrário, e que, por consequência, ainda no âmbito da auditoria, à semelhança do que sucedeu com outros Municípios em iguais circunstâncias, de imediato providenciassem pela realização e entrega das contas consolidadas de 2014.
- 17) Essa conduta dos recorrentes revela total colaboração com o tribunal e não o contrário, como injusta e erradamente se considerou na douta sentença recorrida.
- 18) Quanto ao facto "não provado n.º 2", da douta sentença recorrida, não há qualquer razão para que o mesmo tenha sido considerado "não provado", antes pelo contrário, a douta sentença recorrida descontextualiza-o da defesa dos recorrentes e pretexta que o relatório SRATC/2007 não teria sido decisivo para a convicção dos ora recorrentes quanto à posição que defendem de não controlo efectivo da cooperativa pelo Município,
- 19) quando foi precisamente o conhecimento de que, em 2007, aquando da auditoria realizada pela SRATC (Relatório n.º 23/2007-FS/SRATC - Auditoria às Participações Sociais das Autarquias Locais, de 13/11/2007, disponível em <http://www.tcontas.pt> que a própria SRATC considerou



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

que a cooperativa de Lacticínios do Corvo não era controlada pelo Município, que o município do Corvo não detinha na mesma Cooperativa mais de 50% do respectivo capital social, que primeiramente confortou e fortaleceu a convicção acima apontada do município e dos ora recorrentes da não obrigação de consolidação de contas com a cooperativa.

- 20) A douta sentença recorrida contraria, assim, mal, e não reconhece, igualmente mal, o preconizado pela SRATC no seu relatório de 2007, quanto ao não controlo da cooperativa pelo Município.
- 21) Tal facto, lamentavelmente dado como "não provado" pela douta sentença recorrida, não só é verdadeiro, como também não contradiz o facto provado n.º 11, porquanto não foi com base no ofício de agosto de 2015 que a SRATC dirigiu ao Município que a mesma SRATC veio a ter o seu posicionamento definitivo sobre a necessidade de consolidação de contas do Município e da cooperativa, como é óbvio - de outro modo, de nada teria servido quer (a utilidade da) auditoria realizada pelo tribunal desde setembro de 2015 até fevereiro de 2017, nem e os contraditórios dos recorrentes e do Município naquele âmbito efectivados, preconizando-se entendimento técnico-jurídico diametralmente oposto ao da SRATC e procurando os recorrentes legitimamente defender-se na forma, no tempo e no lugar próprio, que é o tribunal e no âmbito formal e substantivo da auditoria então em curso.
- 22) A existência, em si mesma considerada, do referido relatório de 2007, da



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

SRATC, é um facto *pessoal-institucional* da própria SRATC, de que esta não pode alegar qualquer desconhecimento, o que dispensa especial apresentação documental no contraditório dos recorrentes, e ainda mais quando os recorrentes indicaram expressamente o *site oficial* do tribunal de contas onde o referido relatório pode ser consultado e quando também os recorrentes identificaram e reproduziram algumas das suas passagens, trechos e considerações relevantes efectuadas no dito relatório de 2007.

- 23) É inequívoco que aquele relatório de 2007 existe, que foi especificamente direccionado para o assunto das empresas ou entidades que fariam ou não parte do “grupo autárquico”, que esse relatório de 2007 conclui do modo como acima se concluiu em 19, relativamente à relação entre o Município do Corvo e a Cooperativa de Lacticínios, que esse mesmo relatório não diz, não defende, em 2007, não preconiza, que a autarquia detivesse o controlo sobre a cooperativa; e que só passados 8 anos (se tivermos em conta o ano de 2015), mas, efectivamente, só passados 10 anos, se tivermos em conta a data final do último relatório da auditoria da SRATC e que culminou com o presente processo autónomo de multa, é que a autarquia e os ora recorrentes vêm, afinal, a saber ... que *não*, que no entendimento da auditoria, da SRATC e agora da douda sentença recorrida, *afinal já não é hoje como era em 2007*, afinal o município deteria, em 2017, o *controlo da cooperativa*, que, face ao relatório da mesma SRATC, de 2007, não resultava que detivesse.
- 24) O facto provado n.º 7, da douda sentença recorrida, contradiz os factos provados n.ºs 3,4 e 6, da mesma douda sentença recorrida, e vice-versa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- 25) O capital social da Lacticorvo pode assumir o valor que os cooperadores assim determinarem, ou porque decidam aumentar as entradas mínimas ou porque aumentem o número de cooperadores ADERENTES;
- 26) Os Estatutos da Lacticorvo não prevêm qualquer benefício para o Município do Corvo, em matéria de controlo ou de domínio, porque, como facilmente podemos verificar, não presidiu aos cooperadores fundadores estabelecer nos estatutos da cooperativa qualquer espécie de domínio ou de controlo por parte do Município do Corvo (não é esse o espírito dos estatutos da Lacticorvo, que não encerram, nem determinam, qualquer domínio e/ou controlo sobre aquela cooperativa por parte do Município).
- 27) Acresce que o supra identificado facto provado n.º 7 também não tem a virtualidade de demonstrar, como pretende o tribunal *a quo*, que o capital do Município na cooperativa é superior àquele que se encontra juridicamente realizado (2.500 euros, ou seja 50% do capital) e que, por consequência, o capital juridicamente realizado por todos os demais cooperadores é inferior àquele que efectivamente estes detêm.
- 28) A douda sentença recorrida faz uma comparação (relativamente ao n.º de presenças na reunião do órgão da cooperativa, que identificou, em data precisa) e extrai uma conclusão com base naquilo que não pode nem deve ser comparado: comparação com a lista de presenças nas reuniões a que, em cada momento, os respectivos membros da cooperativa decidem ou não comparecer, para o efeito da definição da participação social realizada por todos os cooperadores na cooperativa,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

apesar de, contraditoriamente, sempre vir a reconhecer que, afinal, o capital social do Município na cooperativa é de 50%.

- 29) A autarquia apenas tem maior votação do que os restantes cooperadores no que respeita aos votos *para os órgãos sociais* (cfr. facto provado n.º 2, alínea c), pág. 2 da douda sentença recorrida) e nunca relativamente a qualquer outra matéria da vida da cooperativa, pelo que, também por esta via, não detém o Município o controlo da cooperativa, ao contrário do que pretexta a douda sentença recorrida.
- 30) O capital social de cada cooperador não se altera nem pela falta, nem pela presença dos seus membros às reuniões da cooperativa para que são legalmente convocados.
- 31) A douda sentença recorrida considera, mal, que o capital social da cooperativa como que vai *variando* consoante as presenças efectivas dos membros da cooperativa nas reuniões do órgão, o que, uma vez mais, não é nem pode ser desse modo, juridicamente, dado que autarquia não deixa de ter os seus 2.500 euros de capital realizado; e os demais 40 cooperadores também não deixam de ter os seus iguais 50% (2.500 euros) do capital social que conjuntamente lhes toca, subscreveram e realizaram.
- 32) Desta forma, e com base na informação financeira aprovada ao longo dos anos pelos seus cooperadores, em Assembleias Gerais, podemos concluir que o Município do Corvo não controla a Lacticorvo, porque o capital social que o Município do Corvo subscreveu e realizou é



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

exactamente igual ao que os demais 40 cooperadores, em conjunto, também subscreveram e realizaram.

- 33) Quanto à *dispersão do capital*, ainda assim, a douda sentença recorrida acaba por considerar que nem seria bem *pelo lado da dispersão do capital pelos demais cooperadores* o factor decisivo do controlo detido pelo município, mas, antes o dinheiro que a cooperativa havia recebido do Município em 2014.
- 34) Pretextu, pois, a douda sentença recorrida, num *salto (i)lógico* evidente e desproporcionado na argumentação empregue, que o controlo da cooperativa pelo município se efectivaria então com base no dinheiro que a cooperativa recebeu do município em 2014, *esquecendo*, todavia, que esse dinheiro é consequência, apenas e só, do pagamento devido de uma prestação de serviços que a cooperativa realiza ao Município, em vista primacial da divulgação do *Queijo do Corvo*, adjudicada ao único *agente* que, *no mercado*, tinha e tem capacidade para proporcionar aqueles produtos concretos, tal seja, precisamente, a Cooperativa de Lacticínios, tudo independentemente de, na mesma Cooperativa, o Município deter 50% do seu respectivo capital social, pois a decisão de contratação continuará a colocar-se sempre que permaneçam actuais, em função da sua manutenção futura, os objetivos públicos a alcançar e os seus pressupostos respectivos.
- 35) Assim, atentas as conclusões precedentes, a existência ou presunção de controlo invocada pela douda sentença recorrida e prevista no ponto i) da



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

alínea c) do n.º 4 do artigo 75.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro, não se verifica, nem de facto, nem de direito;

36) pelo que o Município do Corvo e os ora recorrentes estiveram sempre convictos, em total boa fé, de que, em 2015, não era(m) efectivamente obrigado(s) legalmente a apresentar as contas consolidadas com a cooperativa relativas ao ano de 2014.

37) De outro lado, também não é despiciendo considerar, AINDA, a convocação do n.º 8 do art. 75.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, pois também foi sempre interpretação idónea do Município² 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 sector público administrativo*; e que isso não significa que o legislador esteja a excluir as regras e as isenções previstas na conhecida Orientação n.º 1/2010 (Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho), que faz parte de toda a *lógica do sistema* nesta matéria, já que os procedimentos de consolidação de qualquer *grupo* a consolidar têm sempre subjacentes também *as regras* que permitam à entidade *consolidante* a obrigatoriedade ou não da consolidação.

38) Tanto assim é que, a 1.ª parte do ponto 5.3 da Orientação 1/2010, prevê, na linha da exigência legal da LFL, e não a contrariando, a regra *da consolidação de contas*, mas *"Sem prejuízo do disposto no número seguinte,*

² Cfr. o facto *dado por provado* pela auditoria na alínea l) do ponto 31 da pág. 11 do Relatório sob o cit. Doc. 2, junto, onde se funda o presente processo autónomo de multa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

... ", ou seja sem prejuízo do disposto no ponto 5.4 da mesma Orientação.

- 39) E esta interpretação da lei - não aceite no entanto pela auditoria do tribunal de contas nem pela douta sentença recorrida - não se verifica que seja *impertinente, absurda* ou *irrazoável* nem que assente ou releve de uma *obstinada* intenção ou comportamento dos recorrentes em *não cumprir*.
- 40) Até porque, apesar daquela interpretação, os recorrentes não deixaram de colaborar com a SRATC e realizaram e depositaram as contas consolidadas de 2014, devendo, por consequência, ser este facto tido também em consideração, nas circunstâncias concretas apreciadas, como mais uma razão idónea a justificar o sucedido, a justificar a remessa alegadamente intempestiva das contas consolidadas de 2014 - neste sentido, em situação em tudo idêntica, cfr. o Acórdão n.º 1/2017, proferido em 25/1/2017 pelo Plenário da 3.ª Secção do Tribunal de Contas.
- 41) Lamentavelmente, a douta sentença recorrida, sempre com o devido respeito, procurou não aplicar, desconsiderou mesmo, aquela superior jurisprudência do Tribunal de Contas, tecendo um conjunto de considerações totalmente descontextualizadas da situação dos ora recorrentes, sendo profundamente injusta e desproporcional aos factos apurados, e indo até ao ponto de afirmar que os recorrentes como que *teriam atrapalhado o plano de acção do tribunal ...* - o que, não se aceitando, por respeito institucional elementar dispensa quaisquer outros comentários ...



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- 42) Acresce, ainda, por ser PUBLICAMENTE conhecido, o entendimento da Inspeção Regional da Administração Pública (IRAP) sobre o assunto e sobre o mesmo ano de 2014, que alinha exactamente no mesmo sentido da aplicação das *isenções* previstas na mencionada Orientação 1/2010, conforme podemos descortinar no Relatório de Inspeção Ordinária realizada ao Município de Vila do Porto (Proc. n.º 56.03/2015/4) e do perfeito conhecimento da SRATC.
- 43) Em conformidade com todas as conclusões precedentes, em nome da boa fé, do sentido de colaboração devido com o tribunal de contas e sem embargo de toda a interpretação ou posicionamento sobre a presente questão, conferidos até aqui pelo Município e pelos recorrentes, confrontados que foram, formalmente, com a mesma questão da "consolidação" relativamente ao ano de 2014, imediatamente deram sequência, leia-se no tempo devido, ainda dentro do âmbito da auditoria, antes desta ter terminado e não tendo culpa que a mesma tenha levado cerca de 1 ano e 4 meses a fazer-se ... e sem sequer poder adivinhar quando findaria, como é por demais evidente.
- 44) Os recorrentes continuaram a fazer apelo à tese da *dispensa* de consolidação de contas, que lhes parece muito séria e muito credível, técnica e juridicamente, mas, por elementar dever de colaboração e obediência ao superior entendimento de que a SRATC nunca abdicou, não poderiam, em boa fé, acentua-se, deixar de dar cumprimento à consolidação de contas também do ano de 2014 e no tempo devido.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- 45) Não está comprometido o objectivo público que a SRATC petenderá acautelar, nem se evidencia, *IN CASU*, qualquer falta de colaboração do Município ou dos recorrentes com o Tribunal de Contas.
- 46) Na verdade, a questão só ganharia verdadeiro relevo se e quando se demonstrasse - o que de modo nenhum acontece, *in casu* - que os recorrentes não colaboraram com o Tribunal ou que persistiram e persistiriam em não dar sequência ao entendimento que a auditoria veio a preconizar, no final da mesma auditoria, apenas em 2017, acentua-se.
- 47) Ora, não é esse o caso presente, nas suas circunstâncias concretas, tal, de resto, como se evidencia no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 778/2014, de 12 de novembro, que, uma vez mais, a douta sentença recorrida também desconsidera totalmente, fazendo uma leitura *muito sua* daquela douta jurisprudência, porém errada leitura, para procurar sustentar, mal, a tese da punição dos ora recorrentes.
- 48) Se é a própria jurisprudência superior do Tribunal de Contas que faz apelo à superior jurisprudência do Tribunal Constitucional, convocando, inequivocamente, o entendimento de que a multa prevista no artigo 66.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, em causa nos presentes autos, *destina-se a sancionar o incumprimento do dever de colaboração com o Tribunal, sendo claramente uma multa de natureza processual, a exemplo de outras sanções de natureza pecuniária que, não só no âmbito do direito processual civil e processual penal, mas também de outros ramos de direito processual, sancionam os comportamentos que, em termos gerais, se traduzem numa falta*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

de colaboração com as entidades jurisdicionais e que Tais multas, que assumem um carácter meramente instrumental em relação a um processo principal, têm em vista, em primeira linha, garantir o cumprimento dos deveres de colaboração com o tribunal para a descoberta da verdade, não se vislumbra, de modo algum, que os ora recorrentes não tenham prestado essa colaboração devida, ao terem feito e depositado as contas consolidadas de 2014, no tempo e no momento próprios e ainda no decorrer da auditoria, quando, até aí, estavam convictamente alicerçados em relatório anterior da própria SRATC, de 2007, quanto ao não controlo da cooperativa pelo município e também alicerçados em interpretação de direito idónea quanto à dispensa legal da consolidação de contas face à Orientação 1/2010, inclusivamente defendida até pela Inspeção Regional da Administração Pública.

- 49) Donde se conclui que não estão verificados quaisquer pressupostos legais para se poder sustentar a alegada infracção que ora é apontada aos recorrentes.
- 50) Mais se destaca que a questão de direito supra evidenciada 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, outras do que se deva efectivamente considerar uma situação de controlo num caso concreto em que um Município apenas detém 50% do capital de uma dada entidade, no caso uma cooperativa de lacticínios, a dificultar ainda



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

mais a boa aplicação da lei.

51) Por outro lado; substantivamente, nada mudou, acentua-se de novo, o erário público não foi comprometido e o Município e os recorrentes depositaram as contas consolidadas devidas e mostraram tudo fazer para colaborar com o tribunal, a bem da verdade material subjacente.

Quando assim se não entenda,

52) Em resposta ao contraditório nos presentes autos, os recorrentes apelaram e continuam nestes autos também a apelar, à cautela, à convocação da disciplina do n.º 9 do art, 65.º da LOPTC (em conjugação com a parte final do n.º 3 do art, 66.º da mesma LOPTC), para o efeito da relevação total da responsabilidade configurada, estando, *in casu*, reunidos todos os pressupostos legais para tanto.

53) 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.

54) 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,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

mais, frisando o juiz *a quo* que, no seu entendimento, é "a única que tem acolhimento nos factos provados ... ", sendo assim nula por manifestamente contraditória e, mesmo, ambígua, a douta sentença recorrida.

55) 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.

56) Na graduação concreta da medida da pena, o tribunal *a quo* também não levou em consideração, à luz do art.º 67.º/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 a todo e cada um dos recorrentes para o efeito, e até agravando a pena aplicada ao presidente da câmara municipal, 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.

57) 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:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Os recorrentes cumpriram as recomendações do tribunal *a quo*, em matéria de elaboração e entrega das contas consolidadas de 2014;
- Apesar de terem tido entendimento interpretativo legal distinto quanto ao âmbito de concretização efectiva do art. 75º da LFL e quanto ao controlo da cooperativa pelo município, revelaram 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-se ainda que, não obstante o atraso, os elementos em falta foram apresentados ainda na pendência da auditoria do Tribunal; e
- Os recorrentes não têm antecedentes, nem nesta nem em qualquer outra matéria.

TERMOS EM QUE, no provimento do recurso, requer-se a revogação total da douda sentença recorrida, com absolvição total dos recorrentes, ou, se assim se não entender, que sejam os recorrentes dispensados das penas



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

de multa aplicadas e dos emolumentos cominados ou a cominar.

*

O Ministério Público é de parecer, em síntese, que:

1. Sobre arguidas nulidades da sentença, concorda com o seu indeferimento nos termos em que decidido foi pelo tribunal *a quo*.
2. Quanto ao mais, acompanha a sentença recorrida, acentuando que:
3. A obrigação de apresentação de contas consolidadas resulta das disposições conjugadas dos art.ºs 2.º, n.º 2, al. c), 51.º, n.º 2, al. d), 52.º, n.º 4, da LOPTC, 75.º, n.ºs 1 a 3, 4, al. c), e 5, als. a), b), c), da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro;
4. O termo do prazo para a remessa das contas ao Tribunal era o de 30-06-2015 (n.º 4 do art.º 52.º da LOPTC);
5. Em Agosto desse ano, e na sequência de despacho do Senhor Juiz Conselheiro da SRATC, foi notificado o presidente da Câmara Municipal do Corvo para justificar a falta de prestação de contas consolidadas, com a cominação 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, respectivamente, dos art.º 65.º, n.º 1, al. n), e 2, e 66.º, n.ºs 1, al. a), e 2, da LOPTC;
6. A auditoria só foi realizada porque as contas não foram remetidas no prazo então concedido (art.º 52.º, n.º 7, da LOPTC);
7. As contas apenas vieram a ser apresentadas a 6-2-2017;
8. Não pode, pois, concluir-se, como é feito na 16.ª conclusão, ou seja, que os recorrentes tivessem providenciado, de imediato, pela realização e entrega das contas consolidadas de 2014;



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

9. Não consta das peças do relatório n.º 23/2007-FS/SRATC (aditoria às participações sociais das autarquias locais) qualquer pronúncia sobre o controlo do Município do Corvo em relação à “Lacticorvo, CIRL”;
10. Depois desse relatório, e depois da publicação da invocada portaria n.º 474/2010 e Orientação n.º 1/2010, entrou em vigor a Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, e dispõe, expressamente, sobre a prestação de contas e, concretamente, sobre a consolidação de contas no seu art.º 75.º;
11. A publicação e entrada em vigor dessa Lei (a 1-1-2014), pela importância de que se reveste, impunha que os recorrentes, pelos menos, se detivessem sobre a questão no sentido do seu cabal esclarecimento, e questionassem a sua alegada convicção de que estavam dispensados de apresentar as contas consolidadas;
12. Colocada expressamente a questão com a notificação do Tribunal em Agosto de 2015, afigura-se expectável e exigível que, nessa ocasião e oportunidade, os recorrentes tivessem, então, apresentado as contas;
13. O disposto no n.º 8 daquele art.º 75.º é irrelevante para o caso já que apenas se refere aos “procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios (...)” e não aos casos de obrigação de apresentação de contas consolidadas.
14. Não é aplicável ao caso a dispensa de penas de multa que está prevista apenas para as infracções financeiras sancionatórias nos termos do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

15. Mesmo a entender-se que seria aplicável tal disposição, mas não se achando comprovada a culpa diminuta, sempre estaria afastada a possibilidade de dispensa de multas.

Conclui pela manutenção da sentença (fls. 247-2250).

**

Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Com interesse para a decisão, foi na sentença recorrida dado como assente:

A – Os factos provados

1. A Lacticorvo, CIPRL, foi constituída por escritura pública de 17-12-1996, tendo por objeto social «[a] produção, transformação, conservação, distribuição, transporte e venda de bens e produtos provenientes da sua própria exploração e das explorações dos seus membros; o seguro mútuo agrícola e pecuário; a venda e transformação do leite e os seus derivados dentro ou fora da sua área social»;

2. Nos respetivos Estatutos prevê-se:

a) A cooperativa rege-se «pela Lei n.º 51/96 de 07 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 31/84 de 21 de Janeiro, pela demais legislação aplicável e pelos presentes estatutos» (artigo 1.º);

b) «[o] capital da cooperativa, variável e ilimitado, é de montante mínimo de cinco mil euros» (n.º 1 do artigo 7.º), sendo que «[a] parte pública, representada pelo Município do Corvo, subscreve duzentos e cinquenta



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- títulos de capital, no valor de dois mil e quinhentos euros, valor correspondente a cinquenta por cento do capital social mínimo» (n.º 3 do artigo 8.º);
- c) Na votação para os órgãos sociais, «[a] cada cooperador caberá um voto, à excepção da parte pública que terá um número de votos proporcional ao capital social que tiver realizado» (n.º 2 do artigo 21.º);
- d) São órgãos da cooperativa a Assembleia Geral, a Direção e o Conselho Fiscal (n.º 1 do artigo 23.º);
- e) «A Assembleia Geral é constituída por todos os cooperadores efectivos no gozo dos seus direitos e, como órgão supremo da Cooperativa, as suas deliberações são obrigatórias para os restantes órgãos e para todos os cooperadores» (n.º 1 do artigo 24.º);
- f) Uma das atribuições da Assembleia Geral é a de «[e]leger e destituir os Órgãos Sociais» (alínea a) do artigo 30.º);
- g) Nas deliberações da Assembleia Geral, «[c]ada cooperador terá voto proporcional ao capital social que detiver já realizado» (n.º 2 do artigo 29.º);
3. O mapa das Participações em Entidades Societárias constante da prestação de contas do Município do Corvo, referente a 2014, indica que, em 31-12-2014, o Município do Corvo detinha uma participação de 50% no capital social da Lacticorvo, CIPRL;
4. O capital realizado, inscrito no balanço da Lacticorvo, CIPRL, relativo a 2014, é de 5.000 euros;



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

5. De acordo com a lista de cooperadores fornecida pela Lacticorvo, CIPRL, em 30-06-2016, o montante do capital realizado pelos cooperadores é de 3 447,72 euros, incluindo a entrada do Município do Corvo, no montante de 2 500,00 euros;
6. Numa segunda lista de cooperadores, fornecida pela Lacticorvo, CIPRL, em 06.02.2017, o montante do capital realizado pelos cooperadores é de 5 000,00 euros, detendo o Município do Corvo o montante de 2 500,00 euros
7. A assembleia geral, realizada em 27-03-2014, onde foram eleitos os membros dos órgãos sociais, contou com a presença do representante do Município do Corvo e de mais 12 cooperadores, cada um dos quais com uma participação no capital social da cooperativa, realizada, no montante de 24,94 euros, de acordo com a primeira lista de cooperadores, e no montante de 62,50 euros, de acordo com a segunda lista de cooperadores, ambas fornecidas pela Lacticorvo, CIPRL;
8. Os pagamentos efetuados pelo Município do Corvo à Lacticorvo, CIPRL, em 2014, em execução de contrato relativo à «promoção da actividade de produção, transformação, conservação, distribuição, transporte e venda de bens e produtos provenientes da exploração de lacticínios (designadamente o "Queijo do Corvo"), como produtos de referência para o desenvolvimento social e turístico do Município do Corvo», atingiram o montante de 42 602,40 euros;
9. No mesmo ano de 2014, a cooperativa apresentou um total das vendas e serviços prestados de 48.259,91 euros;
10. Através da Informação n.º 75/2015-ST, de 31-07-2015, deu-se conta de que o



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Município do Corvo não remeteu à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas os documentos de prestação de contas consolidadas, relativas a 2014;

11. Em 03-08-2015 foi determinado, por despacho do Juiz Conselheiro da SRATC, notificar o Presidente da Câmara Municipal do Corvo para justificar a falta de prestação de contas consolidadas, com a cominação 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;
12. Em 14-08-2015 o Presidente da Câmara Municipal do Corvo respondeu, alegando que:

- (1) O Município do Corvo não exerce, ou exerceu, qualquer controlo, direto ou indireto, como o definido nos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 75.º da Lei 73/2013. de 3 de Setembro, na Lacticorvo - Lacticínios do Corvo, CIPRL; e
- (2) Mesmo que se verificasse a existência de controlo como o definido nos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 75º da Lei 73/2013, de 3 de Setembro, de acordo com o n.º 8 do mesmo artigo, 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 sector público administrativo", e que estão previstos e definidos na Orientação 1/2010 constante da Portaria n.º 474/2.010, de 1 de Julho, está o Município do Corvo dispensado de elaborar contas consolidadas por não ultrapassar, juntamente com a Lacticorvo - Lacticínios do Corvo, CTPRL, dois dos três requisitos expressos no ponto 5.4 daquela Orientação, que são: Total



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

do balanço – 5.000.000 euros; Total de proveitos – 10.000.000 euros e Número de trabalhadores empregados em média durante o exercício – 250. Somente o total de balanço ultrapassa o limite de 5.000.000 euros, pelo que de acordo com aquele normativo em vigor o Município do Corvo está dispensado, como sempre esteve, de apresentar contas consolidadas.

13. 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 do Corvo e, sendo o caso, para o apuramento da responsabilidade financeira decorrente da falta de prestação de contas consolidadas;
14. Em 30-06-2015 a Câmara Municipal do Corvo tinha a seguinte constituição:
 - a) José Manuel Alves da Silva, Presidente
 - b) Óscar Manuel Valentim da Rocha,
 - c) Ashley Maria Domingos,
 - d) Fábio Nuno Freitas Fraga,
 - e) José Manuel Avelar Nunes, vereadores;
15. A referida constituição da Câmara Municipal do Corvo manteve-se de 01-01-2014 a 19-04-2016;
16. Em 02-09-2016, o Município do Corvo prestou as contas consolidadas referentes à gerência de 2015, sem a utilização do sistema de prestação de contas por via eletrónica, disponível em www.tcontas.pt. O processo ficou concluído em 12-12-2016;



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

17. Em 06-02-2017, os documentos de prestação de contas consolidadas, relativos a 2014, foram remetidos ao Tribunal de Contas, através do sistema de prestação de contas por via eletrónica, disponível em www.tcontas.pt;
18. O relato elaborado no âmbito da auditoria referida em 13 supra foi comunicado aos demandados, para efeitos de contraditório, em finais de Janeiro de 2017.

**

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

1. Que, relativamente ao período de 2014, o Município apenas e só pela primeira vez foi confrontado pelo Tribunal de Contas com a eventualidade da necessidade de realização de contas consolidadas em março de 2016 e, depois, no final de junho do mesmo ano;
2. Que o único relatório ou posicionamento oficiais até àquelas datas conhecido dos signatários e da autarquia como correspondendo a um expreso posicionamento do Tribunal de Contas sobre a relação entre o Município e a cooperativa havia sido aprovado / divulgado no final de 2007 (Relatório n.º 23/2007-FS/SRATC - Auditoria às Participações Sociais das Autarquias Locais, de 13/11/2007).

*

Motivação da decisão de facto

1. Os factos descritos como provados sob os n.ºs 1 a 18 foram assim julgados



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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 2/2017-FS/SRATC, sendo ainda certo que os f.p. n.ºs 1 a 17 foram expressamente admitidos pelos demandados (cfr. n.º 1 do contraditório);

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 da 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.

Saliente-se aliás que os f.n.p. n.ºs 1 e 2 são contraditórios com o f.p. n.º 11.

**

B – O direito

Das conclusões de recurso emergem para apreciar e decidir as seguintes questões:

- a) Nulidade da sentença, por não especificar os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão,
- b) por os fundamentos estarem em oposição com a decisão, e por contradição entre os próprios factos dados como provados, e
- c) por excesso de pronúncia;
- d) Impugnação de matéria de facto
- e) Violação do princípio da tipicidade das penas e das infracções;
- f) Violação dos princípios da proporcionalidade e da igualdade;



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- g) Do erro de julgamento, por erro nos pressupostos ou falta dos requisitos da aplicação da sanção: 1. Falta de controlo do município sobre a cooperativa; 2. dispensa de consolidação
- h) Da culpa.

Cumpra, pois, apreciar e decidir.

a) Da falta de motivação

Os demandados alegam que não constam da sentença os factos integradores da culpa de cada um deles, ou seja, o elemento subjectivo do ilícito pelo qual são condenados e, por esta razão, reputam de nula a sentença recorrida.

Todavia, pelo menos, desde os comentários do Prof. Alberto dos Reis³ que a jurisprudência entende não bastar a esta nulidade qualquer falta de especificação de fundamentos, sendo necessária uma falta total, a ausência absoluta de fundamentos de direito e de facto. Ora não é isto que se verifica, neste caso.

Com efeito, a sentença indica os factos provados e os não provados e contém uma fundamentação de direito. Se, na perspectiva dos demandados, não há especificação de fundamentos, não existe, contudo, uma falta tal que leve à invocada nulidade prevista no art.º 615.º, n.º 1, al. b), do CPC. Improcede, pois, esta arguição.

b) Fundamentos em oposição com a decisão e ambiguidade e contradição entre factos provados

Esta alegada nulidade está prevista na al. c) do n.º 1 do art.º 615.º do CPC, e refere-se a uma construção viciosa da sentença, quando os fundamentos invocados pelo juiz

³ Código de Processo Civil Anotado, vol. 5.º, Coimbra Editora, Coimbra, 1952, pp. 139 e ss..



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

conduzem logicamente a um resultado oposto ao expresso na decisão⁴. Mas, em concreto, tal não se verifica.

Também no tocante à ambiguidade, quando existe, torna a decisão ininteligível, segundo o normativo da supra-referida al. c). Os recorrentes consideram nula a sentença, por contraditória e ambígua, em virtude de nela constar não se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada a título de negligência e depois condenar os recorrentes por negligência.

Acontece, porém, que não ocorre a pretendida contradição ou ambiguidade. Com efeito, na sentença justifica-se essa falta de evidência suficiente com a «persistência omissiva durante um ano e sete meses, apesar das sucessivas notificações e comunicações do tribunal sobre a prestação de contas consolidadas». Foi, pois, com base nesta ponderação que na sentença se admitiu estar-se perante algo mais do que uma simples negligência, apesar de só esta se ter provado.

E quanto à pretendida contradição, entre os próprios factos dados como provados, a existir, constituiria base de impugnação da matéria de facto, mas não de nulidade da sentença, pois não integra o elenco de fundamentos consagrados nas alíneas do n.º 1 do art.º 615.º do CPC.

Improcede, pois, a arguida nulidade.

c) Do excesso de pronúncia

Este vício processual ocorre quando o juiz conheça de questões de que não podia tomar conhecimento – art.º 615.º, n.º 1, al. d), do CPC. Os recorrentes invocam esta

⁴ Cf. Alberto dos Reis, *ob. cit.*, pp. 141-142.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

pretensa anomalia por, segundo eles, «a sentença recorrida pretender remeter os autos ao Ministério Público, para os efeitos do art.º 9.º, al. f), da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto» (fls. 23 e 47). Este dispositivo prevê a dissolução de qualquer órgão autárquico ou entidade equiparada quando «[n]ão aprecie ou não apresente a julgamento, no prazo legal, as respectivas contas, salvo ocorrência de facto julgado justificativo».

Ora, concluindo-se na sentença pela injustificada remessa das contas ao Tribunal, torna-se legítimo que, em consequência, este comunique tal situação ao MP para eventual dissolução do executivo camarário. Não se trata de condenar em quantidade ou objecto diverso do pedido, como os recorrentes afirmam, pois esta ordem de comunicação não integra o acervo factual e jurídico atinente ao objecto do processo de multa, sendo apenas uma consequência legal da decisão, e nem sequer é uma condenação.

Em vez de um excesso de pronúncia, do que se trata é de um oficioso poder de notificação do Tribunal, como contributo para a defesa da legalidade, ainda que a dissolução só seja requerida se o MP, depois de avaliar a situação, entender que é de requerer tal providência.

Igualmente não constitui excesso de pronúncia (art.ºs 66 a 72 das alegações) a referência na sentença à afectação e utilização de meios humanos e materiais à realização da auditoria em vez de serem canalizados para outras acções que aguardavam realização. O Tribunal, dentro da sua liberdade de julgamento, como é aqui o caso, pode fazer as considerações que achar pertinentes sobre a situação



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

infringente *sub iudice* e suas consequências, seja para fundamentar a decisão, seja até para graduação da sanção. Tal não constitui um excesso de pronúncia.

Por todas estas razões, não existe na sentença qualquer excesso de pronúncia (art.º 84 das alegações), pelo que improcede mais esta nulidade.

d) Da impugnação da matéria de facto

1. Facto não provado n.º 2:

Os recorrentes dizem que «não há qualquer razão para que o mesmo tenha sido considerado “não provado”» (concl. 18).

Na sentença justificou-se a resposta negativa com a ausência de prova documental, no âmbito da auditoria realizada, e por não terem sido juntos documentos em contraditório.

Em sede de recurso, os demandados não cumprem o ónus a cargo do recorrente que impugne matéria de facto, pois, não especificam os concretos meios probatórios, constantes do processo ou de registo ou gravação nele realizada, que sobre os pontos da matéria de facto impugnados impunham decisão diversa da recorrida (art.º 640.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, do CPC). A remissão que os recorrentes fazem para um relatório de auditoria de 2007 (art.ºs 94 e 104 das alegações e 18, 19, 22 e 23 das conclusões), também não satisfaz completamente este ónus de impugnação, pois não especifica os concretos pontos probatórios que, na sua opinião, impunham uma resposta de provado. Além de que tal remissão é insuficiente, como meio de prova, pois, mesmo que, como dizem os recorrentes, esse relatório não se pronuncie pela existência de controlo do município sobre a Lacticorvo, em 2007, tal não impede que em 2014 esse controlo se verifique e obrigue a apresentar as contas consolidadas ao Tribunal.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Deste modo, indefere-se esta impugnação da matéria de facto dada como não provada.

2. Facto provado n.º 7

Os recorrentes afirmam, no n.º 121 e ss. das suas alegações, que este facto está em contradição com os factos 3, 4 e 6, do seguinte teor:

3. *O mapa das Participações em Entidades Societárias constante da prestação de contas do Município do Corvo, referente a 2014, indica que, em 31-12-2014, o Município do Corvo detinha uma participação de 50% no capital social da Lacticorvo, CIPRL;*
4. *O capital realizado, inscrito no balanço da Lacticorvo, CIPRL, relativo a 2014, é de 5.000 euros;*
6. *Numa segunda lista de cooperadores, fornecida pela Lacticorvo, CIPRL, em 06.02.2017, o montante do capital realizado pelos cooperadores é de 5 000,00 euros, detendo o Município do Corvo o montante de 2 500,00 euros.*

Sustentam os recorrentes que por estes três factos confirma-se «que a autarquia apenas detém uma participação social na cooperativa de 2500 euros, equivalente a 50% do seu capital social e não mais do que isso», mas que pelo facto 7 «afinal já não seria assim». Todavia, onde os recorrentes pretendem ver uma contradição, na verdade não ela existe, pois este facto refere-se apenas às presenças e à sua tradução em capital representado:

7. *A assembleia geral, realizada em 27-03-2014, onde foram eleitos os membros dos órgãos sociais, contou com a presença do representante do Município do Corvo e de mais 12 cooperadores, cada um dos quais com uma participação no capital social da cooperativa, realizada, no montante de 24,94 euros, de acordo com a primeira lista de cooperadores, e no montante de 62,50 euros, de acordo com a segunda lista de cooperadores, ambas fornecidas pela Lacticorvo,*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

CIPRL;

Deste modo, os recorrentes não têm razão e, por isso, improcede esta alegada contradição entre matéria de facto.

e) Violação do princípio da tipicidade das penas e das infracções

Segundo os recorrentes a sentença recorrida «vai buscar argumentos a factos que seriam susceptíveis de ser enquadrados pelo art.º 65.º, n.º al. n), e n.º 2, da LOPTC, que não podem ser convocados no presente processo autónomo de multa». E concluem os mesmos recorrentes que, em termos práticos, acabam afinal punidos por duas infracções: por não terem feito as contas consolidadas atempadamente [art.º 65.º, n.º 1, al. n), da LOPTC], e por as terem remetido tardiamente [art.º 66.º, n.º 1, al. a), da LOPTC] – conclusão 14.

Mas é evidente que não têm razão.

Este princípio da tipicidade, ou de *nullum crimen sine lege* ou *nulla poena sine lege*, está consagrado no art.º 29.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e, com as devidas adaptações às infracções e sanções financeiras, proíbe que alguém possa ser sentenciado criminalmente senão em virtude de lei anterior que declare punível a acção ou a omissão, nem sofrer medida de segurança cujos pressupostos não estejam fixados em lei anterior (n.º 1). Pelo mesmo princípio, também não podem ser aplicadas penas ou medidas de segurança que não estejam expressamente cominadas em lei anterior (n.º 2).

Ora, no caso dos autos, além de aos ora recorrentes não ter sido imputada infracção ou aplicada sanção fora do pertinente tipo legal previsto no art.º 66.º da LOPTC, como se vê na sentença, a condenação está ancorada apenas na remessa intempestiva das



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

contas consolidadas ao tribunal. Por outro lado, as sanções aplicadas situam-se dentro dos limites abstractos previstos no art.º 66.º da LOPTC e de forma proporcionada. Aliás, à infracção financeira *stricto sensu*, prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. n), aqui não imputada, corresponde uma moldura sancionatória consideravelmente superior à do art.º 66.º.

Portanto, não existe qualquer violação da tipicidade das infracções e das sanções, nem tão-pouco uma condenação em mais ou diversamente do pedido, pelo que assim improcede esta alegada violação da tipicidade.

f) Da alegada violação dos princípios da proporcionalidade e da igualdade

O princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso impõe *uma relação equilibrada entre meios e fins*⁵, e constitui uma protecção que o estado de direito democrático dispensa ao indivíduo contra intervenções dos poderes públicos, desnecessárias ou excessivas, causadoras de danos mais graves aos cidadãos do que o indispensável para a prossecução do interesse público. Trata-se, pois, de estabelecer o razoável limite de restrição de direitos, legislativa ou judicialmente, sem constranger de forma desproporcional um direito fundamental – art.º 18.º da CRP.

Mas, no caso vertente, como se verá de seguida, essa desproporção não existe.

Os recorrentes afirmam também que a sentença recorrida viola o princípio da igualdade de tratamento com situações semelhantes de municípios que «não foram penalizados com a argumentação de que não fizeram e apresentaram logo as contas consolidadas, mas no decorrer da auditoria» (art.º 41 das alegações). O princípio da

⁵ Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 634/93, de 4 de Novembro, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930634.html>



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

igualdade, consagrado no art.º 13.º da CRP, tutela do mesmo modo situações iguais e desigualmente as que o não são.

Desde logo, os recorrentes não caracterizam de forma suficiente as situações de outros municípios que dizem ser iguais. O que se afirma na sentença, e não vem contrariado pelos recorrentes, é que «vários municípios, além do Município do Corvo, que inicialmente também não apresentaram as contas consolidadas de 2014 (cfr. fls. 13 v.º), e que, perante aquela notificação de 03.08.2015, procederam à apresentação das mesmas (cfr. fls. 13 v.º), o que não foi o caso do Município do Corvo» (fls. 159v.º). Perante tal notificação, os ora recorrentes entenderam que «não tinham de ir atrás dos outros» (art.º 34 das alegações) e, diferentemente daqueles municípios, o presidente do Município do Corvo respondeu como consta do facto provado n.º 12, prolongando assim esta edilidade a omissão da apresentação das contas consolidadas de 2014, ainda que já tivesse apresentado as referentes ao exercício de 2015 (art.º 55 das alegações).

Portanto, além de os recorrentes não demonstrarem a igualdade das invocadas situações de outros municípios, os elementos constantes dos autos evidenciam que elas são diferentes.

Deste modo, improcede a pretendida violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade.

g) Do erro de julgamento, por erro nos pressupostos ou falta dos requisitos da aplicação da sanção

1. Da alegada falta de controlo do município sobre a cooperativa



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A principal defesa apresentada pelos agora recorrentes assenta sobretudo na falta de controlo da Cooperativa Lacticorvo pelo Município, o que os não obrigaria a consolidar as contas destas duas entidades. Estribam-se, para o efeito, no relatório 23/2007-FS/SRATC – Auditoria às participações sociais das autarquias locais, de 13-11-2007 (art.º 104.º das alegações e 18 e 19 das conclusões) em que, segundo eles, «a propria SRATC considerou que a Cooperativa de Lacticínios do Corvo não era controlada pelo Município, que o Município do Corvo não detinha na mesma Cooperativa mais de 50% do respectivo capital social», o que terá confortado e fortalecido a convicção do município e dos ora recorrentes da não obrigação de consolidação de contas com a cooperativa (conclusão 19).

Antes de mais, importa deixar claro que só aqui está em apreço a obrigação de prestar contas de 2014 consolidadas e quanto a estas, ou sobre o controlo municipal da cooperativa não podia, logicamente, pronunciar-se o relatório de 2007.

A obrigatoriedade de consolidar decorre da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, dispondo, no seu art.º 75.º, n.º 1, que *sem prejuízo dos documentos de prestação de contas individuais previstos na lei, os municípios, as entidades intermunicipais e as suas entidades associativas, apresentam contas consolidadas com as entidades detidas ou participadas.*

O grupo autárquico é composto pelo município e pelas entidades controladas, de forma directa ou indirecta, considerando-se que o controlo corresponde ao poder de gerir as políticas financeiras e operacionais de uma outra entidade a fim de beneficiar das suas actividades – art.º 75.º, n.º 3.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A existência ou presunção de controlo sobre as entidades de outra natureza que não municipal e empresarial, como é o caso desta cooperativa, afere-se, nos termos da al. c) do n.º 4, do art.º 75.º, de forma casuística e em função das circunstâncias concretas, por referência aos elementos de poder e resultado, com base, designadamente, numa das seguintes condições:

- i) De poder, como sejam a detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto, a homologação dos estatutos ou regulamento interno e a faculdade de designar, homologar a designação ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de gestão;*

Neste caso, o município só detém metade do capital – facto provado n.º 3 -, mas dispõe da maioria nos direitos de voto para os órgãos sociais da cooperativa, como os recorrentes reconhecem no art.º 131 das suas alegações e consta do facto provado n.º 2, al. c). Aliás esta realidade estatutária teve expressão concreta na assembleia geral constante do facto provado n.º 7.

Segundo o n.º 5 do mesmo art.º 75.º, presume-se, ainda, a existência de controlo quando se verifique, relativamente a outra entidade, pelo menos um dos seguintes indicadores de poder ou de resultado, neste caso, os seguintes: a) a faculdade de vetar os orçamentos; b) a possibilidade de vetar, derrogar ou modificar as decisões dos órgãos de gestão; d) a capacidade de conseguir a sua cooperação na realização de objectivos próprios.

Atenta a concentração de metade do capital na titularidade do Município e a dispersão da outra metade por todos os outros cooperantes, aquele, não detendo embora a maioria absoluta do capital, no concreto de cada assembleia geral facilmente se posicionará com maioria decisiva graças à participação variável em



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

número dos restantes membros da cooperativa. É certo que, como dizem os recorrentes (concl. 31), o capital social não varia consoante as presenças nas reuniões do órgão, mas varia o capital representado nessas reuniões. E nestas circunstâncias dispõe o Município de poder de voto capaz de impor a realização de objectivos próprios, a adopção das suas directrizes e o veto de orçamentos. E, por outro lado, este poder tranquiliza-o, pois nada se aprovará contra o seu voto.

Acresce que, olhando para as receitas da cooperativa em 2014, num total de 48.259,91 por vendas e serviços prestados, verifica-se que mais de 88% (42.602,40) daquele valor corresponde a pagamentos do município por serviços que lhe foram prestados pela cooperativa. O que ilustra, mais uma vez, a dependência desta em relação à edilidade.

Assim, não restam dúvidas de que o Município detém o controlo da Cooperativa Lacticorvo. E detendo o controlo, estava aquele – através dos ora recorrentes - obrigado a apresentar espontaneamente, as contas consolidadas, sem necessidade de que o Tribunal a isso o instasse.

Acresce que o prazo legal corre independentemente da auditoria. E a abertura desta não suspende nem interrompe o prazo para apresentação de contas consolidadas.

2. Da dispensa de consolidação

Os recorrentes defendem que mesmo que se verificasse qualquer controlo, directo ou indirecto, à luz dos n.ºs 3, 4 e 5 do art.º 75.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, de acordo com o n.º 8 do mesmo artigo está o Município do Corvo dispensado de elaborar contas consolidadas, por não ultrapassar, juntamente com a Lacticorvo dois dos três requisitos expresso no ponto 5.4 da Orientação 1/2010, constante da Portaria



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

n.º 474/2010, de 1 de Julho, que são: a) Total do balanço — € 5 000 000; b) Total dos proveitos — € 10 000 000; c) Número de trabalhadores empregados em média durante o exercício — 250.

No entanto, esta orientação genérica do Ministério das Finanças e da Administração Pública n.º 1/2010, relativa à consolidação de contas, destina-se apenas ao sector público administrativo, como consta do art.º 1.º da referida Portaria, e não ao poder local.

Por outro lado, a remissão para a entidades do sector público administrativo, contida no mencionado n.º 8 do art.º 75.º, refere-se apenas a «procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios, das entidades intermunicipais e das entidades associativas municipais». Tal remissão não abrange, portanto, os requisitos de consolidação, os quais foram definidos nos números precedentes do mesmo art.º 75.º, e estão preenchidos como acima se viu.

Em conclusão, o Município do Corvo não está dispensado de apresentar as contas relativas ao exercício de 2014 consolidadas.

Improcede, pois esta pretensão dos recorrentes.

h) Da culpa/Injustificação

Os recorrentes concluem que não constam da sentença os factos integradores da culpa de cada um deles, faltando assim o elemento subjectivo do ilícito pelo qual foram condenados (concl. 2).

Realmente, percorrendo a matéria de facto dada como provada, em primeira instância, não se encontram factos que demonstrem ter havido uma conduta livre,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

consciente e voluntária dos recorrentes no sentido de se furtarem à apresentação das contas consolidadas à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas. Têm, pois, razão os recorrentes quando dizem faltar o elemento subjectivo do ilícito por que foram condenados.

Com efeito, tratando-se de responsabilidade sancionatória, ainda que de natureza processual, por força do disposto no art.º 67.º, n.º 3, da LOPTC, é aqui aplicável o princípio consagrado no n.º 5 do art.º 61.º, do mesmo diploma legal, de que para haver responsabilidade é necessário que a acção ou a omissão seja praticada com culpa.

Ora não havendo fatos que suportem a culpa, não pode haver aplicação de sanção.

Por outro lado, vários elementos constantes dos autos apontam para a justificação da falta de apresentação tempestiva das referidas contas.

Desde logo, a sua divergência fundamentada, convicta e reiterada de que o Município estaria dispensado de consolidar, com base, embora erroneamente, no n.º 8 do art.º 75.º da Lei n.º 73/2013 e na aludida Orientação n.º 1/2010.

Depois, o próprio despacho do M.mo Juiz, de fls. 11, sobre a Informação n.º 86/2015-ST, de 9-9-2015, a ordenar a realização de «uma auditoria de verificação da obrigatoriedade de prestação de contas consolidadas...», permite concluir que nem o próprio Tribunal estava absolutamente certo dessa obrigatoriedade.

Acresce que, como se vê pelo teor de fls. 16, só em 17 de Fevereiro de 2017, finda a auditoria e quando os ora recorrentes já haviam apresentado as contas consolidadas de 2014 (facto provado n.º 17) é que avançou o processo de multa, com a notificação dos demandados para exercerem o direito ao contraditório em relação aos factos,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

qualificação jurídica e regime legal, descritos no Relatório n.º 2/2017-FS/SRATC, da auditoria que acabava de ser concluída – fls. 16 a 31. Portanto, daqui resulta que só com a conclusão da auditoria, e o resultado desta, é que também o Tribunal se sentiu seguro da obrigatoriedade de apresentação de contas consolidadas para impor o processo de multa, sendo certo que, entretanto, já os recorrentes as tinham apresentado.

Tudo isto contribuiu para animar nos recorrentes uma razoável convicção de que a obrigatoriedade de apresentarem contas consolidadas não estava assente e daí sentirem-se motivados para fazerem valer a sua tese de não consolidação.

Não se mostra, pois, injustificada, pelo contrário, a apresentação fora do prazo das contas consolidadas do Município do Corvo com as da Cooperativa Lacticorvo, pelo que os recorrentes têm de ser absolvidos.

III – DECISÃO

Pelo exposto, julga-se o recurso procedente, revoga-se a sentença recorrida e absolvem-se os recorrentes.

Não são devidos emolumentos, nos termos do art.º 17.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pela Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

**

Registe e notifique.

Lisboa, 3-7-2017



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Os Juízes Conselheiros

João Aveiro Pereira (relator)

José António Mouraz Lopes

Helena Maria Ferreira Lopes – *“(Voto com a seguinte declaração:*

Entendo que não se mostra injustificada a apresentação fora de prazo das contas consideradas, tal como refere o Acórdão, mas já não por falta “do elemento subjetivo do ilícito por que foram condenados” os recorrentes.)”