



Acórdão n.º 18/2017-SET.PL-3ªSECÇÃO.

Recurso n.º 1/2017-ROM-SRM

Processo n.º 2/2017-M-SRATC

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

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

I – RELATÓRIO

1. Pedro Nuno Sousa Melo, presidente do Município de Povoação, não se conformando com a douta sentença, n.º 2/2017, de 20/03/2017, veio interpor recurso para o plenário da 3.ª Secção, da decisão que o condenou pela prática de uma infração, p. e p. no artigo 66º, n.º 1, alínea a) e n.º 2, da LOPTC, na multa de 10 (dez) UC e ainda nos emolumentos, por via da não apresentação em devido tempo e de forma injustificada das contas que o Município da Povoação estava obrigado a apresentar.
2. O recorrente, nas suas alegações, apresentou as seguintes conclusões:
 - 1) 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 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 do ora recorrente (elemento subjectivo do ilícito pelo qual foi condenado), assim não especificando os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão, além do

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

que os fundamentos estão também em oposição com a decisão e verificando-se omissão de pronúncia e ainda excesso de pronúncia.

- 2) Dos factos provados (*n.ºs 4 e 12, págs. 2 e 3* da douta sentença recorrida) resulta, de forma inequívoca (e sem qualquer contradição entre os factos *não provados n.ºs 1 e 4*) que o recorrente apenas falou a verdade e teve a oportunidade de transmitir ao venerando tribunal *a quo*, em fevereiro de 2017, que as contas consolidadas de 2014 haviam sido apreciadas, *internamente*, pela autarquia, conforme a referida acta camarária de 27 de março de 2015 e que esse ítem ficou exarado nessa mesma acta e que essa mesma acta foi efectivamente recebida pela SRATC, *tal quale*.
- 3) Seja como for, decisivo é o facto de, com base na interpretação técnica que fizeram do assunto (art. 75.º/n.º 8 da LFL e Orientação n.º 1/2010), tanto o Município, como o ora recorrente sempre defenderam (i) que não estavam legalmente obrigados a elaborar as contas consolidadas em causa, porque das mesmas legalmente dispensados, nas circunstâncias concretas das contas do *Grupo autárquico*, e que, por consequência, também assim (ii) não estavam legalmente obrigados a remetê-las ao Tribunal.
- 4) O recorrente alicerçou sempre a sua firme convicção na melhor interpretação conferida ao 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 setor 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.
- 5) Tanto assim é que, a 1ª 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, ...*”, ou seja sem prejuízo do disposto no ponto 5.4 da mesma Orientação.
- 6) 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 do recorrente em *não cumprir*.
- 7) Até porque, apesar daquela interpretação, o recorrente não deixou de colaborar com a SRATC e depositou formalmente as contas consolidadas de 2014, AINDA NO DECORRER DA AUDITORIA, 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 3ª Secção do Tribunal de Contas.

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

- 8) 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. nº 56.03/2015/4) e do perfeito conhecimento da SRATC, questão que foi expressamente convocada pelo ora recorrente em contraditório e sobre a qual a douta sentença recorrida é totalmente omissa, o que a enferma de nulidade à luz do art. 615º/1, d) do CPC.
- 9) 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 do recorrente quanto à dispensa ou não de apresentação das contas consolidadas de 2014, no tempo e no seu lugar próprios.
- 10) O que foi determinante para que a SRATC não sancionasse o recorrente pela falta de realização de contas consolidadas, (art. 65º/1, n) e nº 2 da LOPTC) não foi o TEMPO, maior ou menor, que levou a fazê-lo, MAS APENAS E SÓ O FACTO DE O TER FEITO AINDA NO ÂMBITO DO DECORRER DA AUDITORIA respectiva do tribunal, à semelhança do sucedido com casos semelhantes anteriores de outros municípios.
- 11) A douta sentença recorrida viola o princípio geral da tipicidade das penas e das infracções, porquanto, na sua *lógica*, o ora recorrente acaba, afinal, em termos práticos, por ser punido por duas infracções: quanto *aos fundamentos*, por não ter 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) e *na cominação da coima*, por ter remetido tardiamente as contas (sanção da alínea a) do nº 1 do art. 66º 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 cit. art. 615º/1, e) do CPC.
- 12) 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 9º/f) da Lei nº 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, *ex vi* do cit. art. 615º/1, e) do CPC.
- 13) Não está comprometido o objectivo público que a SRATC pretenderá acautelar, nem se evidencia, *IN CASU*, qualquer falta de colaboração do Município ou do recorrente com o Tribunal de Contas, convocando-se – o recorrente convoca, in casu, a melhor jurisprudência constitucional, o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 778/2014, de 12 de novembro, que, uma vez mais, a douta sentença recorrida também desconsidera totalmente.
- 14) Em resposta ao contraditório nos presentes autos, o recorrente apelou e continua 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, dando-se por reproduzidos, para todos os devidos e legais efeitos.



Tribunal de Contas

- 15) 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 o recorrente precisamente e só a título de...negligência (!), e, mais, frisando o juiz *a quo* que, no seu entendimento, é “a única que tem acolhimento SEGURO nos factos provados...”, sendo assim nula por manifestamente contraditória e, mesmo, ambígua, a douta sentença recorrida.
- 16) Aquela ambiguidade igualmente sobressai quando a douta sentença recorrida evidencia o propósito deliberado de não relevar, como devia, totalmente a responsabilidade do recorrente, 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.
- 17) 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 do ora recorrente; e não concretizou quais sejam as *regras de experiência comum* e por que razão se aplicam estas ao recorrente para o efeito, e até agravando a pena aplicada ao recorrente, 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.
- 18) Quando assim se não entenda, resulta da aplicação conjugada dos arts. 248º e 276º da Lei nº 42/2016, de 28/12, e, com a sua actual nova redacção ainda dos arts. 61º/2 e 67º/4 da LOPTC, considerando-se o disposto no art. 36º do Decreto nº 22257, de 25 de fevereiro de 1933, e ainda o estabelecido no art. 4º/2 do Código Penal, que o ora recorrente beneficia do regime que lhe é hoje concretamente mais favorável, o que resulta em não possibilidade de sancionamento concreto pela infracção que lhe vem cominada.
- 19) No limite, ainda 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,

TERMOS EM QUE, no provimento do recurso, requer-se a revogação total da douta sentença recorrida, com absolvição total do recorrente, quer da cominação de multa, quer dos emolumentos, ou, se assim se não entender, que ao recorrente seja aplicável o regime de tratamento mais favorável, *ex vi* dos arts. 248º e 276º da Lei nº 42/2016, de 28/12, e, com a sua actual nova redacção ainda dos arts. 61º/2 e 67º/4 da LOPTC, considerando-se o disposto no art. 36º do Decreto nº 22257, de 25 de fevereiro de 1933, e ainda o estabelecido no art. 4º/2 do Código Penal, ou, quando assim se não entenda, no limite, seja o recorrente dispensado da pena de multa aplicada e dos emolumentos cominados ou a cominar.

3. O Ministério Público respondeu ao recurso alegando e concluindo pela manutenção do decidido na sentença recorrida, nos precisos termos em que foi formulada.



Tribunal de Contas

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:

1. Em 31-12-2014, o Município da Povoação detinha, diretamente, a totalidade do capital da Espaço Povoação–Empresa Municipal de Atividades Desportivas, Recreativas e Turísticas, E.E.M.–Em liquidação, e da Povoainvest–Empresa Municipal de Habitação Social, E.E.M.–Em liquidação. Indiretamente detinha 49% do capital da Povoadesp–Construção e Gestão de Equipamentos Desportivos, Recreativos e Turísticos da Povoação, S.A., que se encontra em processo de insolvência, e 49% do capital da SDVP–Sociedade de Desenvolvimento de Habitação Social da Vila da Povoação, S.A.;

2. Através da Informação n.º 75/2015-ST, de 31-07-2015, deu-se conta de que o Município da Povoação não remeteu à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas os documentos de prestação de contas consolidadas, relativas a 2014;

3. Em 03-08-2015 foi determinado notificar o Presidente da Câmara Municipal da Povoação 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;

4. Em 10-08-2015 o Vice-Presidente da Câmara Municipal da Povoação respondeu, alegando 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 Povoação está dispensado de elaborar contas consolidadas por não ultrapassar, juntamente com as suas participadas POVOAINVEST – EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO SOCIAL, E.E.M. – Em Liquidação e ESPAÇO POVOAÇÃO – EMPRESA MUNICIPAL DE ACTIVIDADES DESPORTIVAS, RECREATIVAS E TURÍSTICAS, E.E.M. – 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 exercício – 250.

Efetivamente só o total de balanço ultrapassa o limite de 5.000.000 euros, pelo que de acordo com aquele normativo em vigor o Município da Povoação está dispensado, como sempre esteve, de apresentar contas consolidadas.

5. Em 09-09-2015, na Informação n.º 86/2015, foi determinada a realização de uma auditoria especificamente orientada para a verificação da obrigatoriedade de prestação de contas consolidadas pelo Município da Povoação e, sendo o caso, para o apuramento da responsabilidade financeira decorrente da falta de prestação de contas consolidadas;

6. Em 30-06-2015 a Câmara Municipal da Povoação tinha a seguinte constituição:
- Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Presidente, em permanência



Tribunal de Contas

- Pedro Nuno Sousa Melo, Vice-Presidente, em permanência
- Alberto Ricardo Cabral Bulhões, Vereador, em permanência
- Rui Jorge Fravica Melo, vereador, em permanência
- Dâmaso Carreiro Vasconcelos, vereador, em regime de não permanência;

7. A referida constituição da Câmara Municipal da Povoação manteve-se até 31-12-2015;

8. Por deliberação da Câmara Municipal, de 23-10-2013, foi delegada no Presidente da Câmara Municipal, a competência para enviar ao Tribunal de Contas as contas do Município;

9. Esta competência foi subdelegada no Vice-Presidente da Câmara Municipal, Pedro Nuno Sousa Melo, por despacho do Presidente da Câmara Municipal, de 25-10-2013;

10. Em 05-09-2016, o Município da Povoação prestou as contas consolidadas referentes à gerência de 2015;

11. Em 02-02-2017, 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.

12. Ainda naquela data de 02.02.2017, o demandado, agora já na qualidade de Presidente da Câmara Municipal da Povoação, subscreveu o ofício de fls. 33 onde, além do mais, refere:

“Outrossim, e no âmbito deste processo, a 10 de agosto de 2015, pelo n/ofício n.º 1371/2015, que anexamos cópia, informamos do nosso entendimento sobre o assunto. Embora se refira naquele ofício que não foram elaboradas contas consolidadas, essa informação foi dada na ótica de que não havia a obrigatoriedade legal de as remeter a esse Venerando Tribunal, mas na verdade as mesmas foram elaboradas e apreciadas pelo executivo e pela assembleia municipal. Essa informação poderá ser constatada pela verificação da ata que acompanhou os documentos de prestação de contas deste Município referentes ao exercício de 2014, na medida que dos documentos que compõem os documentos de prestação de contas está lá referido a “Consolidação de Contas”. Remete-se a referida ata de 27 de março de 2015.”.

*

A.2. Com relevância para a discussão da causa, julgam-se como **factos³ não provados (f. n. p.)**, os seguintes:

1. O Município nunca escamoteou ao Tribunal de Contas a informação da efetiva elaboração das contas consolidadas;

2. O tribunal de contas tomou tempestivamente conhecimento oficial, em março de 2015, da elaboração das contas consolidadas do município.

*

A.3. Motivação da decisão de facto

1. Os factos descritos como provados sob os n.ºs 1 a 12 foram assim julgados após análise crítica da prova documental, nomeadamente as informações, os ofícios e o correio eletrónico acima referenciados, bem como a documentação junta ao processo de auditoria que culminou com o Relatório n.º 4/2017-FS/SRATC, sendo ainda certo que os factos foram expressamente admitidos pelo demandado (cfr. n.º 1 do contraditório);

³ E isto porque vêm expressamente alegados como factos (cfr. n.º 3 do contraditório), sendo certo, no entanto, que em bom rigor estamos antes perante interpretações ou ilações do f. p. n.º 12.



Tribunal de Contas

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 o f. n. p. n.º 1 é contraditório com o f. p. n.º 4 e que a ata de 27.03.2015 (doc. n.º 2 junto com o contraditório) foi enviada no âmbito da apresentação das contas próprias do Município e não no procedimento de apresentação das contas consolidadas, pelo que a sua análise só tinha que ser efetuada naquele âmbito, sendo ainda certo que naquela ata embora exista um item sobre “Consolidação de contas”, não consta da mesma qualquer deliberação sobre a aprovação das contas consolidadas do grupo autárquico, composto pelo Município e pelas empresas municipais.

*

5. Tendo em conta as conclusões formuladas pelo recorrente, que delimitam o conhecimento do recurso, está em causa: (i) erro de julgamento por não se encontrarem preenchidos os requisitos da sanção e ter sido punido por duas infrações; (ii) nulidade da sentença por dela não constarem factos integradores da culpa do recorrente; (iii) aplicação do regime mais favorável resultante dos artigos 248.º e 276.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de 12 e dos artigos 61.º n.º 2 e 67.º n.º 4 da LOPTC, tendo em conta o disposto no artigo 4.º n.º 2 do Código Penal; (iv) aplicação do regime da dispensa de pena.

(i) Do erro julgamento por não se encontrarem preenchidos os requisitos da sanção e por ter sido punido por duas infrações.

4. Tendo em conta as questões suscitadas pelo recorrente importa, antes de mais dilucidar o regime normativo sancionador da não apresentação de contas (ou aplicação tardia e injustificada) que decorre da lei.



Tribunal de Contas

5. 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.
6. 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.
7. As contas são elaboradas e documentadas de acordo com as instruções aprovadas pelo Tribunal (artigo 52º n.º 6 da LOPTC).
8. 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.
9. 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.



Tribunal de Contas

- 10.** 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.
- 11.** 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.
- 12.** De acordo com matéria de facto provada e não posta em causa, após a deteção da não remessa das contas do Município da Povoação pelo Tribunal de Contas, em 03-08-2015 foi determinado notificar o Presidente da Câmara Municipal da Povoação 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.
- 13.** Em 10-08-2015 o Vice-Presidente da Câmara Municipal da Povoação respondeu ao Tribunal invocando as suas razões para não ter que enviar as contas consolidadas ao Tribunal.
- 14.** 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 Povoação e, sendo o caso, para o apuramento da responsabilidade financeira decorrente da falta de prestação de contas.



Tribunal de Contas

15. Em 02-02-2017, 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.
16. Em síntese temos que o Município da Povoação apresentou as contas consolidadas apenas em 2.02.2017, um ano e meio 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 o recorrente pela prática de uma infração prevista no artigo 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC, pelo facto de, enquanto responsável municipal, não ter procedido à remessa dos documentos de prestação de contas consolidadas, na medida em que foi notificados para cumprirem tal dever e, não obstante o motivo que invocaram, o mesmo não foi considerado válido.
18. Ou seja a sanção aplicada ao recorrente 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 efetuar no ponto seguinte, não se verifica erro de julgamento decorrente da alegada condenação por duas



Tribunal de Contas

infrações, nomeadamente as que se referem nos artigos 65º n.º 1 alínea n) e 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC.

21. Quanto ao requisito referente à justificação para não apresentação das contas no tempo devido importa atentar no seguinte.
22. A consolidação das contas dos grupos autárquicos é definido pela Lei n.º 73/2013, nomeadamente no artigo 75º.
23. Aí se estabelece a obrigatoriedade legal de apresentação de contas consolidadas dos municípios com as entidades detidas ou participadas (cf. nºs 1, 2 e 3 do referido artigo).
24. Estabelece 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». Já não assim as regras referentes à obrigatoriedade de prestação de contas consolidadas.
25. A «Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo», consta 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 3º 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



Tribunal de Contas

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.** Tendo em conta que, nos termos do artigo 75º n.º 8 da Lei n.º 73/2013, 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», a exceção às regras de apresentação de contas consolidadas estabelecidas nas regras 5.4.das Orientações referidas não se aplicam aos municípios.
- 29.** No caso em apreço, como se referiu o Município da Povoação não apresentou tempestivamente as contas consolidadas de 2014. E também não o fez logo que foi confrontado pelo Tribunal de Contas para essa omissão (em agosto de 2015). Só veio a apresentar as referidas contas em 2.2.2017.



Tribunal de Contas

30. A não apresentação, no tempo devido, das referidas contas consolidadas foi justificada, num primeiro momento (em agosto de 2015) pelo Município na sustentação interpretativa de que se lhes aplicaria o disposto nas Orientações 5.4 da Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho.
31. Ainda que essa posição se sustentasse em dúvida jurídica com alguma pertinência, mesmo que não partilhadas pela auditoria, não há qualquer justificação para apenas um ano e meio após a notificação do Tribunal de Contas serem apresentadas as referidas contas.
32. Não pode entender-se como justificativo de tal comportamento omissivo, o facto de se ter informado o Tribunal em 2017 de que as contas foram elaboradas e apreciadas pelo executivo em 2015.
33. Assim e nesta parte não configura a decisão *sub judice* de qualquer, nomeadamente erro de julgamento sobre os pressupostos da aplicação da sanção.

(ii) nulidade da sentença por dela não constarem factos integradores da culpa do recorrente

34. O recorrente sobre esta matéria refere não constarem, factos integradores da culpa do ora recorrente (elemento subjetivo do ilícito pelo qual foi condenado).
35. A infração do artigo 66º da LOPTC, em causa nos presentes autos, é uma infração de natureza processual, destinando-se, como outras a sancionar o incumprimento do dever de colaboração com o Tribunal. Como é hoje jurisprudência pacífica quer deste Tribunal de Contas quer do Tribunal Constitucional, «(...)As sanções processuais são cominadas para ilícitos praticados no processo, visando assegurar a normal tramitação deste e obter uma justa decisão da lide, pretendendo-se, nomeadamente, com a sua



Tribunal de Contas

estatuição obter a cooperação dos particulares com os serviços de justiça, como sucede com a previsão aqui em análise» (assim o Acórdão n.º 778/2014 de 12 de Novembro deste último Tribunal).

- 36.** A natureza pecuniária e processual (não processual penal) que a sanção que comporta não omite a exigência da sua prática ter que pressupor um grau de imputação subjetiva (culpa, dolosa ou negligente) a quem é o seu autor. Isso mesmo decorre, nos artigos 66º n.º 3 e 67 n.º 2 e 3 e 61º n.º 5 da LOPTC.
- 37.** Da matéria de facto provada, para além dos factos consubstanciadores da ilicitude ocorrida (não apresentação em devido tempo de forma justificada) das contas consolidadas no Município da Povoação referentes ao ano de 2014, não existem factos provados referentes à dimensão culposa da infração.
- 38.** Como se referiu, ainda que se trate de uma infração processual, as exigências sobre a imputação subjetiva (e os graus que comportam) devem subsumir-se em factos determinados e concretamente identificados. O que, no caso, não ocorreu.
- 39.** Assim sendo não existindo na decisão factos que permitam sustentar essa imputação subjetiva, o recorrente deverá ser absolvido.
- 40.** Tendo em conta a decisão agora proferida fica prejudicado o conhecimento das terceira e quarta questões suscitadas no recurso acima identificadas.



Tribunal de Contas

III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.^a Secção, em Plenário, em julgar procedente o recurso e, em conformidade, decidem absolver o recorrente 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, 20 de setembro de 2017

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(Helena Maria Ferreira Lopes – Com declaração de voto de
vencido que se anexa)

(João Francisco Aveiro Pereira)



Voto vencido:

1. A infração imputada ao Recorrente (infração p no artigo 66.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, na redação anterior da Lei n.º 20/2015, no segmento relativo à falta injustificada da remessa tempestiva das contas ao Tribunal), tem **natureza processual**, na medida em que destina a sancionar o incumprimento do dever de colaboração para com o Tribunal – vide Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 778/2014, de 12/11.

Daí que a exigência da descrição da factualidade relativa ao elemento subjetivo da infração seja menos acentuada do que se estivéssemos, v. g., perante uma infração financeira de **natureza sancionatória**.

Ora, resultando dos factos 3, 8, 9, 10 e 11 que a **infração processual** imputada ao Recorrente foi praticada, **pelo menos, a título de negligência**, não deveria este ser absolvido com o fundamento de que não existem “*factos que permitam sustentar [a] imputação subjetiva*”.

2. Atentas as diversas soluções plausíveis em direito permitidas, podia o Tribunal, **em alternativa**, anular a decisão proferida em 1.ª instância, e ordenar a baixa dos autos a fim de que fosse ampliada a matéria de facto, no que àquele ponto se refere (v. artigo 662.º, n.º 2, alínea c), do Código de Processo Civil, aplicável “ex vi” do artigo 80.º da LOPTC).
3. Daí o meu voto vencido.

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)