

Autos de Processo de Multa nº: 32/2022

Requerente: Direção Geral do Tribunal de Contas

Requerido: Benvindo Cruz

Sentença 07/2ª-S-TdC/2023

I. Relatório

No presente processo é demandado Sr. **Benvindo Cruz** (enquanto Presidente do Conselho de Administração da Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A.).

Em causa está a imputação da infração prevista no artº 67º nº 1, alínea a) da Lei que regula a organização, a composição, a competência, o processo e o funcionamento do Tribunal de Contas - lei nº 24/IX/2018, de 02 de fevereiro (doravante designada de LOFTC¹) – materializada na remessa intempestiva e injustificada ao Tribunal, da conta do ano económico de 2020 e do conseqüente sancionamento.

O responsável, regularmente citado, exerceu o contraditório no prazo legalmente estabelecido no qual, reconhecendo a materialidade, alega em sua defesa a inexistência da culpa (pois, não se constituía numa obrigação, porque diz “que não se fez atempadamente, por não se estar certo da obrigação de apresentar contas, já que embora conhecedor da lei que a isso obrigava as empresas participadas pelo Estado, lei sem muito tempo de vigência ao tempo, mas de que teve conhecimento, também ficou no ar a ideia de que se o volume de negócios não atingisse um determinado montante, a obrigação deixaria de existir.”) e, subsidiariamente, peticiona a revelação da responsabilidade.

II. Saneamento

O Tribunal é competente, o processo é próprio, não existem nulidades ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa, e que cumpra conhecer.

O processo está instituído com a resposta do demandado e com os elementos probatórios necessários à decisão.

¹ Diploma legal que “Regula a organização, a composição, a competência, o processo e o funcionamento do Tribunal de Contas”.

III. Fundamentação

O Tribunal julga provados os seguintes Factos:

1. O demandado Benvindo Cruz era/é Presidente do Conselho de Administração da Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A.
2. Cabia-lhe/cabe-lhe, por isso, enviar ao Tribunal, no prazo legal, o processo de conta de gerência do ano de 2020 da Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A. (artº 52, nºs 1 e 4 da LOFTC).
3. O demandado não remeteu, ao Tribunal, tempestivamente, o processo de conta de gerência do ano de 2020 da Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A., por estar convencido, erroneamente, “que não se fez atempadamente, por não se estar certo da obrigação de apresentar contas, já que embora conhecedor da lei que a isso obrigava as empresas participadas pelo Estado, lei sem muito tempo de vigência ao tempo, mas de que teve conhecimento, também ficou no ar a ideia de que se o volume de negócios não atingisse um determinado montante, a obrigação deixaria de existir.”
4. O demandado tinha o especial dever, em razão das suas funções dirigentes, de saber que tinha de remeter ao Tribunal, no prazo de até ao dia 31 de maio do ano seguinte àquele que respeitam, o processo de conta de gerência do ano de 2020 da Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A., vide n.º 4 do artigo 52.º da já citada Lei.
5. A não apresentação de contas no prazo legal e, sobretudo, a não justificação da apresentação tardia, deve-se à descuidada atenção do demandado que não providenciou pela apresentação tempestiva e pela via exigida e se desinteressou qualquer justificação para o incumprimento deste ser o dever.
6. A qual só foi remetida ao Tribunal de Contas em 06.07.21.
7. Por sentença de 30 de setembro de 2021, foi julgado responsável por infração de remessa intempestiva e injustificada das contas ao Tribunal, tendo a responsabilidade sido revelada.

Factos não provados:

Com relevância para a decisão da causa não resultaram factos não provados.

IV. Motivação do julgamento dos factos

A convicção em que se estribou o apuramento da matéria de facto formou-se a partir da análise do teor dos documentos juntos aos autos, aliás não questionados no contraditório, bem como da posição assumida pelo demandado no exercício deste seu direito.

V. Enquadramento jurídico

1. Dispõe a alínea i) do nº 1 do artº 51º da LOFTC estarem sujeitas a prestação de contas “os Conselhos administrativos ou comissões administrativas ou de gestão de caráter permanente, transitório ou eventual.”

2. Em conformidade com o disposto no artº 52º, nº 4 da mesma lei, a conta relativa ao exercício de 2020 da Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A., deveria ter sido remetida ao Tribunal de Contas até 31 de maio do ano seguinte àquele a que respeitem.
3. Pela remessa intempestiva e injustificada das contas ao Tribunal é suscetível de constituir infração, como previsto na alínea a) do nº 1 do artigo 67º da LOFTC, punível nos termos do nº 2 do mesmo artigo com multa, a fixar entre o limite mínimo o montante correspondente a 50.000\$00 (cinquenta mil escudos) e o limite máximo o correspondente a 500.000\$00 (quinhentos mil escudos).
4. Perante os factos apurados, pela falta de remessa tempestiva de contas e sem qualquer justificativo, dúvidas não há quanto ao preenchimento do elemento objetivo do tipo de ilícito previsto no artº 67º, nº 1, alínea a), da LOFTC.

Questões a decidir

O tribunal tem de apreciar e decidir se a factualidade provada, cometida pelo responsável aqui demandado integra a infração imputada, se deve ser sancionada e ainda, se, como peticona o demandado, é de revelar responsabilidade.

1) Atuação culposa (negligente):

A conclusão que se extraia é a de que os factos provados preenchem os elementos constitutivos da infração processual.

5. Objetivamente, o demandado não cumpriu com a obrigação de remeter ao Tribunal, no prazo de até ao dia 31 de maio do ano seguinte àquele que respeitam, o processo de conta de gerência do ano de 2020 da Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A.
6. Subjetivamente, o demandado em razão da sua qualidade de Presidente do Conselho de Administração da Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A., tinha o especial dever funcional de saber que competia remeter ao tribunal, tempestivamente – no prazo legal - o processo de contas sobre que incide a fiscalização por parte do Tribunal e, designadamente que tinha de enviar ao Tribunal, (31 de maio de 2020) – cfr. nº 4 do artº 52 da LOFTC - o processo de conta de gerência do ano de 2020 da Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A.
7. Agiu, porém, julgando que a remessa ao Tribunal do processo de contas em referência, não se constituía numa obrigação, porque diz “que não se fez atempadamente, por não se estar certo da obrigação de apresentar contas, já que embora conhecedor da lei que a isso obrigava as empresas participadas pelo Estado, lei sem muito tempo de vigência ao tempo, mas de que teve conhecimento, também ficou no ar a ideia de que se o volume de negócios não atingisse um determinado montante, a obrigação deixaria de existir.” Alega que o atraso na remessa radica somente na interpretação que então faziam e/fazem de que tratando-se de uma empresa de pequeno porte, que, anualmente, movimenta, cerca de 60 mil contos, acreditou-se que ela não estaria abrangida por esta obrigação.” Interpretação que afirma ter amparado.

8. Para fundamentar a alegação apresentada, manifesta o demandado a sua discordância relativamente à instauração do processo de multa, referindo que, na sua perspetiva, a mesma se baseia apenas em lapso de interpretação, especificamente “na interpretação dada ao disposto no nr 5 do artigo da Lei nr. 24/IX/2018, segundo o qual o TC pode em plenária, fixar um montante anual de receitas ou despesas, abaixo do qual as entidades obrigadas a prestar contas deixam de ser obrigadas a remeter as contas ao TC.”
9. Mais afirma que “também relativamente ao exercício económico de 2020 pelo que a exemplo do que aconteceu nas contas de 2018 e 2019 solicita a V. Excias que se dignem relevar essa falta e que apreciem a conta que se remeteu no ano passado, abstendo-se de aplicar a multa proposta, por não se justificar, já que repete-se, (...)”.
10. Por fim, afirma “pelas mesmas razões que o fez na apreciação das contas de 2018 e 2019, dar por improcedente o pedido de aplicação de multa feita pela Sra. Diretora-Geral do Tribunal de Contas e determinar no sentido do arquivamento do processo.” Isto na pressuposição, relembra-se, da bondade da interpretação adotada, que é domínio exclusivo deste tribunal.
11. Trata-se de um entendimento que não colhe.

Senão vejamos.

12. Desde logo, porque entende a jurisprudência² as sanções processuais são cominadas para ilícitos praticados no processo, cujo adequado desenvolvimento visam promover. Com a sua estatuição, pretende-se, conforme os casos, obter a cooperação dos particulares com os serviços judiciais, impor aos litigantes uma conduta que não prejudique a acção da justiça ou ainda assegurar o respeito pelos Tribunais.” E acrescenta ainda que: “a condenação em multa face a uma apresentação tardia, sempre dependente da não prova pela parte apresentante de impossibilidade de oferecimento do documento no momento devido (...), prende-se com o poder-dever do juiz de administrar a justiça (...) exercendo intraprocessualmente, para além da normal função decisória quanto ao objecto da acção, uma função de direcção e controlo manifestada genericamente (...) e em diversos outros momentos da marcha do processo.”
13. Ora, no caso em apreço, o demandante, assumidamente, não questionou a legalidade do processo em função do qual foi aplicada a multa, mas tão só de rediscutir, junto deste tribunal, uma sanção já aplicada (pelas mesmas razões que o fez na apreciação das contas de 2018 e 2019, dar por improcedente o pedido de aplicação de multa feita pela Sra. Diretora-Geral do Tribunal de Contas e determinar no sentido do arquivamento do processo). Também nesta perspetiva carece o demandado de razão.

² Neste sentido, entre outro(a)s, sentença, vide Ac Tribunal Constitucional de Portugal nº 458/07, de 25.09.07, (Cf. Ac n.º 315/92, in Acórdãos do Tribunal Constitucional, 23.º vol., pág. 323 (cfr. tb. o acórdão n.º 680/2004, todos disponíveis acessíveis em www.tribunalconstitucional.pt

Afigura-se, porém, necessário reponderar a questão.

14. Refira-se que o erro interpretativo e, o conseqüente erro sobre a ilicitude em que assim incorreu o responsável aqui demandado, sendo lhe censurável (tinha o especial dever funcional de conhecer as obrigações legais inerente ao cargo e, especificamente a que está aqui em apreço), obsta a que esta sua conduta se possa subsumir à modalidade de culpa dolosa.
15. Circunstancialismo de que resulta evidenciado ter o responsável aqui demandado agido, no incumprimento da obrigação de apresentar a conta de gerência do ano de 2020 da Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A., por desleixo não agiu, pois, com a vontade e intenção de incumprir com aquele dever legal. Agiu, sim, inobservando o dever de cuidado que lhe era exigido e de que era capaz. Também descurou a apresentação de justificação para o atraso, mesmo depois de a tal instado pelo Tribunal.
16. Atuação descuidada, censurável nessa medida, mas que mais não permite que a imputação da correspondente conduta a título de negligência. O demandado não agiu com a diligência, o cuidado e a prudência que lhe era exigível a ele ou a qualquer responsável na qualidade de presidente de conselho de administração, legalmente obrigada a apresentar as contas ao Tribunal. Culpa negligente na qual a infração em causa pode também ser cometida e, conseqüentemente, sancionada.
17. A infração em apreço, de cariz processual, é punida com multa, cuja moldura abstrata para a conduta negligente, por referência ao preceituado no nº 2 do artº 67º da LOFTC, tem como mínimo o montante correspondente a 50.000\$00 (cinquenta mil escudos) e o limite máximo o correspondente a 500.000\$00 (quinhentos mil escudos). Multa que deve ser graduada, de acordo com o nº 1 do artº 68º, “tendo em conta a gravidade dos factos e as suas conseqüências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do tribunal”.
18. No caso em presença, as disposições conjugadas das alíneas i) e j) do n.º 1 do artigo 51.º e o nº 4 do artº 52º da LOFTC, não restam margem para dúvida quanto à obrigatoriedade de a Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A., prestar contas e quanto ao dever da sua remessa ao Tribunal de Contas até 31 de maio do ano seguinte àquele a que respeitem.
19. Assim, e sendo certo que à data limite para a prestação de contas relativas ao exercício de 2020 (31 de maio de 2021) – cfr. nº 4 do artº 52 da LOFTC - o aqui demandado, Sr. Benvindo Cruz, em função nos exercícios de 2020 e 2021, encontra-se adstrito ao cumprimento do dever legal de remessa tempestiva dos documentos de prestação de contas do exercício de 2020 – art.ºs 3º, nº 2, 51º, nº 1, alíneas i) e j) da LOFTC – não o tendo feito de forma tempestiva é-lhe imputada responsabilidade pessoal e direta pela prática da aludida infração processual. Ou, dizendo de outro modo, por falta injustificada dos deveres funcionais e de colaboração para com o Tribunal de Contas.

20. Entende este Tribunal que, na efetivação da responsabilidade por omissão do dever legal e tempestiva de prestar contas, cumpre apurar se os responsáveis agiram como se exigiria a um responsável cuidadoso, com as suas funções que lhes estavam atribuídas, no concreto condicionalismo verificado 15; 16) ou, por outro lado, se o comportamento é censurável por terem agido com dolo.
21. A efetivação da responsabilidade financeira é direta e pessoal (cfr. artºs 62º e 63º, da LOFTC), recaindo, tal como anteriormente se referiu, sobre o responsável da Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A., em função à data dos factos (cfr. disposições conjugadas das alíneas i) e j) do nº 1 do artº 51º da LOFTC). Como tal ensina João Ricardo Catarino³, “trata-se de uma responsabilidade pessoal, (...), e não orgânica, não recaindo sobre serviços e órgãos do Estado.”
22. A aludida infração, conforme acima referido, é sancionada com a aplicação de pena de multa compreendida entre o limite mínimo o montante correspondente a 50.000\$00 (cinquenta mil escudos) e o limite máximo o correspondente a 500.000\$00 (quinhentos mil escudos), conforme o disposto no nº 2 do art.º 67º da LOFTC.
23. Ora, da matéria de facto dada como provada resulta que o Sr. Benvindo Cruz, em função nos exercícios de 2020 e 2021, e por este motivo responsável pelo envio de todos os documentos obrigatórios de prestação de contas da gerência de 2020, não remeteu ao Tribunal, até 31 de maio de 2021, de forma regular, legal e tempestiva os referidos documentos, não os tendo feitos (factos provados, III nºs de 1 a 5).
24. Assim sendo, resulta provado, para o Tribunal (factos provados, III nºs de 1 a 5) que o responsável pela gerência de 2020 da Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A. sabia ser seu dever proceder à entrega tempestiva das contas, elaborando-as e remetendo as até dia 31 de maio de 2021, organizadas conforme o determinado no nº 6 do artº 52º da LOFTC.
25. Resultando ainda provado que, após prolação do despacho judicial, e devidamente citado do mesmo para o exercício do contraditório, o responsável disse que relativamente à imputação da infração processual financeira, não se constituía numa obrigação, porque diz “que não se fez atempadamente, por não se estar certo da obrigação de apresentar contas, já que embora conhecedor da lei que a isso obrigava as empresas participadas pelo Estado, lei sem muito tempo de vigência ao tempo, mas de que teve conhecimento, também ficou no ar a ideia de que se o volume de negócios não atingisse um determinado montante, a obrigação deixaria de existir.”.
26. Na verdade, o demandado não podia olvidar que nos termos das disposições conjugadas nos artºs 3º, nº 2, 51º, nº 1, alíneas i) e j) e nº 4 do artº 52º todos da LOFTC, a Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A. presta contas, estando o responsável do Conselho de Administração legalmente obrigado a remetê-las ao Tribunal no prazo legalmente estabelecido, devendo ser prestadas em conformidade com as específicas Instruções e Resoluções do Tribunal de Contas.

³ in, “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, 2012, Edições Almedina, S.A. Pág. 372.

27. Todavia, tal não sucedeu, não tendo o Presidente do Conselho de Administração agido como responsável cuidadoso, com as suas funções que lhes estavam atribuídas, bem sabendo que tinha a obrigação de remeter de forma regular, legal e tempestiva os documentos de prestação de contas, até 31 de maio de 2021, em conformidade com a lei.

II) A revelação da responsabilidade:

28. Assim sendo impõe-se indagar se estão verificados os pressupostos para a peticionada revelação da responsabilidade “processual” sancionatória em que o responsável, aqui demandado incorreu com aquela sua atuação culposa (negligente).
29. Estatui o artº 67º nº 3 da LOFTC: “Se as infrações previstas neste artigo forem cometidas com negligência, o limite máximo da multa deve ser reduzido a metade.” E o artº 65º, nº 2 diz que “Quando se verifique negligência, o Tribunal de Contas pode reduzir ou revelar a responsabilidade em que houver incorrido o infrator, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da revelação.”
30. Como vimos de dizer, resulta desde logo preenchido o requisito do nº 3 do artº 67º da LOFTC: isto é, o responsável cometeu, por negligência, a concreta infração que lhe vem imputada. Demonstra o demandado, deste modo, censurável resistência em colaborar com o Tribunal, o que não pode deixar de ser ponderado na graduação da medida da culpa. Graduação na qual se ponderam também os demais elementos enunciados no artº 68º da LOFTC e em conformidade com o que resulta dos factos provados. E nessa ponderação este Tribunal considera que a multa deve graduar-se em medida ligeiramente acima do mínimo da respetiva moldura legal.
31. Acresce que o Tribunal, em face do reconhecimento de o aqui demandado ter, assumidamente, revelado “que não se fez atempadamente, por não se estar certo da obrigação de apresentar contas, já que embora conhecedor da lei que a isso obrigava as empresas participadas pelo Estado, lei sem muito tempo de vigência ao tempo, mas de que teve conhecimento”, formula um juízo no sentido de que se voltar a estar na mesma situação irá incorrer em idêntica atuação infracional.
32. Estão assim, verificados os pressupostos para que possa sancionar a responsabilidade aqui imputada ao demandado.
33. Como resulta da jurisprudência citada⁴, “O fim imediato desta sanção é reprimir o incumprimento do dever de colaboração para que o agente é solicitado no âmbito de um concreto processo. Dever esse a cujo cumprimento o faltoso pode, aliás, ser judicialmente coagido (...). Mas a sanção cumpre também um fim de prevenção geral, intimidando os potenciais infractores e contribuindo para instilar na comunidade a consciência da efectividade desse dever, minorando a perniciosa repercussão da generalização de uma atitude de

⁴ Cf. Ac Cit. nº 458/07, de 25.09.07

desrespeito pelas convocatórias dos tribunais na tarefa fundamental do Estado de administrar justiça.”⁵

VI. DECISÃO

1. Nestes termos e face ao exposto, tendo em consideração os factos dados como provados decidimos:
 - a) Condenar o infrator Sr. Benvindo Cruz, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração da Sociedade Cabo-verdiana de Sabões, S.A., na sanção de 100.000\$00 (cem mil escudos), pela prática da infração consubstanciada pela falta de prestação tempestiva de contas ao Tribunal tais que impossibilitem a sua verificação, relativamente à gerência de 2020, conforme o previsto na alínea a) do nº 1 do artº 67º da LOFTC e punida pelo nº 2 da mesma norma.
 - b) Condenar ainda o infrator no pagamento de emolumentos do processo, no valor de 10.000\$00 (dez mil escudos) conforme o previsto no artº 14º do decreto nº 50/2019 de 28 de novembro.⁶

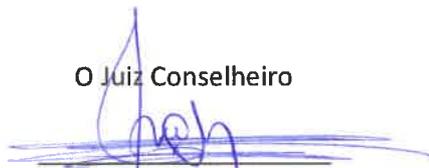
VII. Diligências subsequentes

Advertir o infrator condenado que a responsabilidade financeira é pessoal, não podendo por isso serem usados dinheiros públicos no pagamento da condenação, consubstanciando tal conduta infração de natureza financeira e criminal.

Registe e notifique.

Praia, 07 de fevereiro de 2023.

O Juiz Conselheiro



- José Maria Cardoso, PhD.

⁵ Cfr. tb. Acórdão nº 778/2014, de 12/11, do Tribunal Constitucional de Portugal, no sentido de que “a multa prevista no artº 66º, nº 1, 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 de colaboração com as entidades jurisdicionais. 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.” Acessíveis em www.tribunalconstitucional.pt. Vide, também, João Ricardo Catarino, Cfr. Obra cit. pág. 374.

⁶ Que aprova o novo regime jurídico das custas do Tribunal de Contas.