



Processo nº 2188/2002



RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS Nº 3 /2012

Tesouraria de Finanças de Vizela - Braga

Gerência de 2002



1. INTRODUÇÃO

O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência de 2002 da Tesouraria de Finanças de Vizela-Braga, da responsabilidade do Tesoureiro de Finanças, António Manuel Abrunhosa Carneiro.

A referida conta integrou o Plano de Fiscalização de 2003 do DVIC, tendo-se constatado estar contabilizado, em “*Outras saídas de fundos*”, um “*alcance*” de € 16.447,41, o qual esteve na origem da instauração do processo disciplinar n.º 228/2002 (DGCI) e, posteriormente, do processo-crime n.º 10325/02 TAGMR¹ que correu termos no Tribunal Judicial da Comarca de Guimarães, ambos contra o Funcionário daquela Tesouraria José Alberto Neto Carneiro.

Por esses motivos a apreciação da presente conta – que ora se completa – ficou suspensa até que o processo judicial fosse concluído, com vista a obter-se a máxima consistência no apuramento da matéria de facto, o que veio a acontecer em 14 de Julho de 2009 (cfe. doc. de fls. 217 do processo) com acórdão final datado de 09.02.2010 (fls. 214/216, *idem*).

O conhecimento da decisão tomada em sede criminal e a apreciação de documentos conhecidos posteriormente à realização da primeira análise contabilística, efetuada em 2008, confirmaram a conclusão de que a supracitada conta de gerência não se encontra em condições de ser homologada².

¹ Vd. item 6 do Quadro de Análise, a fls. 3 do processo.

² Vd. conclusão de fls. 258/259, *idem*.



2. ANÁLISE E CONFERÊNCIA DA CONTA

O processo encontra-se instruído com os documentos necessários à verificação da conta e, pelo seu exame, complementado com documentação que entretanto veio a integrar o mesmo, o “*alcance*” (na verdade, desvio de dinheiros, conforme ponto 3) inicialmente referenciado como atingindo € 16.447,41, tendo em consideração que foram entretanto descobertos mais valores em falta, atinge, afinal, € 20.770,19 (atribuídos ao ano de 2001) e € 7.522,15 (atribuídos ao ano de 2002), ambos contemplados na demonstração numérica que se segue (vide quadro anexo ao pedido de indemnização cível, a fls. 172 do processo):

un: Euros

| | Conta Documentos | | Conta Dinheiro | |
|--|------------------|------------|------------------------------|------------------|
| DÉBITO: | | | | |
| Saldo de Abertura | 0,00 | | 0,00 | |
| Entradas | 270.973,81 | 270.973,81 | 12.383.442,66 ^(a) | 12.383.442,66 |
| Receita omitida em 2001 | | | | 20.770,19 |
| Receita omitida em 2002 | | | | 7.522,15 |
| | | 270.973,81 | | 12.411.735,00 |
| CRÉDITO: | | | | |
| Saídas | 211.002,72 | | 12.382.442,66 | |
| Saldo de Encerramento | 59.971,09 | 270.973,81 | 1.000,00 | 12.383.442,66 |
| Desvio de dinheiros do ano 2001 ^(b) | 0,00 | | | 20.770,19 |
| Desvio de dinheiros do ano 2002 ^(b) | 0,00 | | | 7.522,15 |
| | | 270.973,81 | | 12.411.735,00 |

(a) Abatidos os € 16.447,41 relativos ao desvio, inicialmente reconhecidos.

(b) Os apontados valores não incluem os juros de mora.

3. DESVIO DE DINHEIROS

Na sequência da remessa da conta de gerência de 2002, relativa à Tesouraria de Finanças de Vizela, distrito de Braga, concluiu-se registar a mesma conta “... em “*Outras saídas de fundos*” um *alcance de €16 447,41*”, matéria sobre a qual incidiram duas apreciações de natureza contabilística³ as quais foram intercaladas com sucessivos pedidos de informação

³ Vd. Informações n.ºs, 119/08- DVIC.1 (Ad. Central), 50/10 –DVIC.1 (Ad. Central) e 3/11- DVIC.1 (Ad. Central), de 21 de Outubro, 2 de Agosto e 13 de Janeiro, respetivamente, a fls. 121-122, 195-200 e 251-259, do processo.



dirigidos ao Tribunal da Comarca de Guimarães e à DGCI com o fim de obter um melhor esclarecimento sobre a resolução das infrações de natureza penal (crime de peculato)⁴.

Em resposta a este Tribunal, o representante do Ministério Público junto do Tribunal da Comarca de Guimarães remeteu, em 30 de Setembro de 2010, cópia do pedido de indemnização civil, a efetivar em processo penal, pelas importâncias com que o arguido, José Alberto Neto Carneiro, se locupletou indevidamente quando exercia funções na Tesouraria de Finanças, como Técnico de Administração Tributária Adjunto ⁵, assim como anexou cópia correspondente da decisão constante do acórdão de 9 de Fevereiro de 2010⁶.

Sanados diversos incidentes processuais de natureza interlocutória⁷, aquele Tribunal, julgando a acusação provada e procedente, condenou o arguido José Alberto Neto Carneiro na pena de três anos de prisão pela prática de um crime continuado de peculato, previsto e punível pelo artigo 375º/1, com referência aos artigos 386º/1, al. a) 30º/2 e 79º, todos do Código Penal, que substitui a condenação no processo n.º 11071/02.5 TAGMR; na pena de dois anos de prisão pela prática de um crime continuado de falsificação de documento por funcionário, previsto e punível pelo artigo n.º 256º/1, al. b) e 4, com referência aos artigos 255º, al. a) 30º/2 e 79º do diploma em referência; na pena única de quatro anos de prisão, a qual teria a sua execução suspensa, e ao pagamento de custas judiciais^{8 9}.

Neste quadro ficou apurada a prática de desvio de dinheiros no montante de €28.289,34, nos termos do art. 59º/3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), que nos termos do n.º 1 do mesmo artigo configura um caso envolvendo responsabilidade financeira reintegratória, imputável ao Técnico de Administração Tributária Adjunto, José Alberto Neto Carneiro, no âmbito da conta de 2002, ano em que foi registada a infração financeira.

⁴ Cfr. ofícios n.ºs 2254, de 6 de Fevereiro de 2008, a fls. 117; 9418, de 12 de Junho de 2008, a fls. 123; 9359, de 12 de Junho de 2008, a fls. 124; 622, de 14 de Janeiro de 2009, a fls. 125; 751, de 16 de Janeiro de 2009, a fls. 130; 16674, de 24 de Setembro de 2010, a fls.201; 9342, de 20 de Junho de 2011, a fls. 260 e a Informação n.º 119/08- DVIC.1 (Ad. Central) de 21 de Outubro, a fls. 121-122, todas do processo.

⁵ Vd. doc. de fls. 212-213, idem, que apresenta um total de € 25.539, 23.

⁶ Vd. fls. 214/216, idem.

⁷ Vd. fls. 217/229, idem.

⁸ Cfr. fls. 250, idem.

⁹ Sublinhado nosso.



O conhecimento da decisão tomada em sede criminal e a apreciação de alguns documentos posteriores à elaboração da primeira análise contabilística, ocorrida em 2008¹⁰, justificaram a conclusão de não se encontrar a supracitada conta de gerência em condições de ser homologada¹¹, propondo-se que, nos termos do art. 13º da Lei n.º 98/97, de 26/08, se notificasse o responsável pela gerência, António Manuel Abrunhosa Carneiro, Tesoureiro Interino no período de gerência em análise e o responsável pelos “alcances” (entenda-se, desvio de dinheiros), José Alberto Neto Carneiro, Técnico de Administração Tributária Adjunto da DGCI, para se pronunciarem, querendo, “... relativamente à factualidade e às situações caracterizadas na presente informação¹², situações passíveis de responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do disposto no art. 59º da referida Lei n.º 98/97”¹³.

4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

O procedimento contraditório está documentado de fls. 252 a 259 do processo, dando-se aqui por reproduzido.

Da documentação constante do processo de verificação interna, observa-se que ambos os notificados se manifestaram nos presentes autos. Assim, António Manuel Abrunhosa Carneiro confirma a fls. 265-A “...o alcance líquido do valor de € 16.447,41, detectado na gerência do ano de 2002 (...) o valor total de € 28.292,34, referenciado como alcance (...) sendo atribuído ao ano de 2001, € 20.770,19; e ao ano de 2002, € 7.522,15; resultam de documentação obtida de outras instâncias, pois do seu apuro não tenho conhecimento”¹⁴. Face ao exposto, conclui que¹⁵ “...estão reunidas as condições que habilitam o Tribunal de Contas a proferir **acórdão de quitação** em relação a mim, como então ex-tesoureiro-gerente

¹⁰ Vd. nota 2.

¹¹ Vd. conclusão de fls. 258/259, do processo.

¹² Idem, a fls. 259, idem.

¹³ Idem, ibidem.

¹⁴ Vd. doc. de 16/08/2011, a fls. 265-A, idem.

¹⁵ Sublinhado nosso.



(...) e acórdão de condenação em relação ao autor material do alcance – José Alberto Neto Carneiro, conforme prevê o art. 62º do referido Decreto-Lei n.º 519-A1/79.”¹⁶.

Por sua vez, José Alberto Neto Carneiro apresenta a devida resposta em 10 de Outubro de 2011 nela invocando a aplicação do princípio da adesão, consagrado na legislação processual penal (art.71º CPP¹⁷), para justificar a improcedência do pedido de esclarecimento e a subsequente análise e apreciação judicial que poderia ser *hipoteticamente* desencadeada pelo Tribunal de Contas. O notificado aduz ainda que a dedução do pedido de indemnização civil deve, salvo nos casos previstos na lei, ser apresentada no decurso da acção penal, de modo a garantir a unidade formal do processo penal, bem como a conjunção e coordenação da acção penal e da acção civil. Ante o exposto, nos termos da conclusão apresentada “...*não foi tempestivamente formulado nos autos de processo crime qualquer pedido de indemnização civil contra o então arguido José Alberto Neto Carneiro, com vista à reposição das quantias decorrentes dos alcances descritos no respectivo despacho de acusação.*

(...)

E nem se diga, como se refere erradamente a fls. 8 da informação a que ora se responde – e como que para justificar a possibilidade de o pedido indemnizatório poder ser deduzido à margem do processo crime, ao abrigo do art. 72º, n.º 1, al. e) do CPP – que “(...) o acórdão, apesar de condenar o arguido pelos crimes de que é acusado, não trata da reposição nos cofres do Estado das quantias alcançadas”!?

É que, como é evidente, tendo o então arguido José Alberto Neto Carneiro sido absolvido do pagamento de uma indemnização correspondente aos alcances que lhe foram imputados, o Julgador não tratou nem tinha que tratar da reposição nos cofres do Estado das quantias alcançadas!!!”

Em face do exposto, torna-se por demais evidente que, por força do Princípio da Adesão previsto no art. 71º do CPP – aplicável ao processo no Tribunal de Contas, em matéria

¹⁶ Vd. fls. 265-A, do processo.

¹⁷ O mesmo notificado remete, ainda, para o disposto nos arts. 72º e 82º do CPP.



sancionatória, nos termos do art. 80º, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto – precluiu em definitivo a possibilidade de o responsável pelos alcances ser condenado a repor as importâncias abrangidas pela infracção cometida”¹⁸.

A fundamentação apresentada pelo notificado, José Alberto Neto Carneiro, invoca a aplicação do disposto no art. 71º do CPP, o que implica, para o mesmo, que o Tribunal de Contas, enquanto entidade judiciária responsável pela fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, se encontra dependente do conhecimento de matéria penal por um tribunal comum, o que condicionaria a apreciação da matéria financeira, estando inclusivamente prejudicada esta mesma análise sempre que um pedido de indemnização civil tenha sido apresentado naquela instância.

No âmbito estrito da verificação da conta, nenhum dos argumentos merece acolhimento pelos motivos que passaremos a expor.

Consagrado constitucionalmente como o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente, efetivar a responsabilidade por infrações financeiras¹⁹, o Tribunal de Contas, e só ele, exerce a sua jurisdição e poderes de controlo financeiro sobre o Estado e seus serviços; as regiões autónomas e seus serviços; as autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços, bem como as áreas metropolitanas, os institutos públicos e as instituições de segurança social.

A responsabilidade penal e civil distingue-se da financeira²⁰, ou seja, enquanto a responsabilidade penal pretende aferir da prática de factos descritos como infracção penal, a civil define a situação jurídica do sujeito que ofenda os deveres resultantes de uma

¹⁸ Vd. fls. 274-V/275, do processo.

¹⁹ Cfr. art. 214º/1, al. c) da CRP e art.2º/1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

²⁰ Convém explicitar que por responsabilidade civil deverá ser entendida, lato sensu, a obrigação de reparar os danos sofridos por alguém (Galvão Telles, *Direito das Obrigações*, Coimbra Editora, 1989, 6ª ed., p. 194) enquanto a responsabilidade criminal “*supõe a ofensa de interesses que, pela sua importância, se consideram como da própria coletividade*”, havendo assim um objetivo de defesa social (in Galvão Telles, *op. cit.*, p. 200).



vinculação contratual, causando danos a um dos contraentes, ou da violação de disposições legais destinadas a proteger direitos ou interesses de outrem ou, ainda, da utilização de vantagens inerentes à produção de certos riscos tipificados que provoquem danos. A responsabilidade financeira, enquanto conceito autónomo, tem em atenção a prática de atos por contáveis²¹ que incida nos dinheiros públicos. Isto é, a responsabilidade financeira reintegratória pressupõe a existência de danos para o Estado que levam a que o seu autor incorra na obrigação de reintegrar os dinheiros públicos em consequência da prática financeira ilegal ou irregular por parte daquelas entidades responsáveis (entenda-se, pessoas singulares, funcionários ou agentes), ou, ainda, no pagamento de multas. Deste modo, falamos em responsabilidades financeiras reintegratória e sancionatória, as quais apenas e só apenas ao Tribunal de Contas cabe decidir. Convém frisar que o Tribunal é dotado de competência específica agindo de acordo com regras e processo próprio.

Estas razões determinam a não aplicação, ao caso *sub judice*, da regra do art. 71º do CPP, a qual consagra o princípio da adesão, pois ao ser afastada a possibilidade de se instaurar um pedido de indemnização civil, esta deve ser entendida como distinta da reintegração financeira, designadamente pelo carácter punitivo e reintegratório e pelo facto de se referir ao valor dos fundos que foram colocados em risco pelo ato praticado ou que deste foram objeto²².

Em suma, o Tribunal de Contas tem uma competência específica, sendo o órgão de soberania ao qual é dado pronunciar-se sobre questões de responsabilidade financeira bem como sobre a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas pelo qual não deve ser a sua competência prejudicada *ex vi* da aplicação de um princípio de direito adjetivo penal que lhe é alheio.

A este respeito, citamos, ainda, Sousa Franco pela pena de Guilherme d' Oliveira Martins: "... *A responsabilidade financeira constitui uma "pedra de toque" para a caracterização das competências específicas do Tribunal de Contas, como órgão jurisdicional que dirime litígios entre o "Estado e os particulares suscitados, ex officio por*

²¹ Entenda-se, neste, caso o universo de funcionários e agentes do Estado e demais entidades públicas.

²² Cfr. Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4ª ed., vol. I, Coimbra, 1992, p. 479 e segs.



imposição da lei ou por atuação do Ministério Público, como representante dos interesses do Estado ou como defensor da legalidade, arrancando de um intuito de proteger o interesse público, com verificação da responsabilidade de particulares, em regra conexos com o interesse público porque seus responsáveis de autoridade, funcionários, agentes, ou mesmo beneficiários de dinheiros públicos” – no dizer do Prof. Sousa Franco”²³.

E, em matéria de apuramento de responsabilidade financeira, emerge da legislação em vigor (art. 63º da Lei n.º 98/97) que, sendo vários os responsáveis financeiros pelas acções a sua responsabilidade, tanto direta como subsidiária, é solidária quando se verificarem os requisitos do n.º 3 do art. 62º do mesmo diploma. Dadas as características da fraude cometida conclui-se que não há responsabilidade solidária.

É certo que a legislação ordinária que regula as competências e responsabilidade dos tesoureiros²⁴ vem determinar que há uma obrigação de proceder a balanços periódicos dos valores em Tesouraria (v.g. diários, semanais e mensais) os quais devem ser controlados superiormente²⁵. Todavia, para a deteção do tipo de fraude em causa, claramente caracterizada no processo, os referidos controlos são ineficazes, pelo que a questão da responsabilidade solidária nem se coloca. Ou seja, o desvio de dinheiros nos termos em que o então funcionário, José Alberto Neto Carneiro, o praticou não é detetável pelos meios de controlo habituais nem pelos concretamente estabelecidos pela legislação e regulamentos aplicáveis.

Cabe também sublinhar que o conhecimento do desvio de dinheiros decorreu de participação de contribuintes lesados e que, tendo tomado conhecimento dessas infrações delituosas, o tesoureiro gerente da mesma tesouraria, de imediato, as denunciou. Finalmente acresce não só o facto de o tesoureiro gerente, António Manuel Abrunhosa Carneiro, ter sido o responsável pela declaração célere junto da entidade tributária mas também o *modus procedendi* de José Alberto Neto Carneiro, o qual ficou bem explícito nos termos do

²³ In Prefácio a José Tavares e Lídio Magalhães, *Tribunal de Contas*, Coimbra, 1990, pp. 140-141, *apud* Guilherme d’Oliveira Martins, art. Responsabilidade Financeira, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VII, p. 279.

²⁴ Cfr. arts. 51º, 61º-62º, 64º-71º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro.

²⁵ É consabido que a execução deste tipo de balanços se insere numa prática corrente, a qual é monitorizada pela DGCI.



processo-crime, cujo acórdão se encontra em anexo, os quais afastam a eventual responsabilidade financeira do primeiro.

Em resumo, a competência do Tribunal de Contas para conhecer da conta de gerência enviada pela Tesouraria de Finanças de Vizela, entidade que nos termos do art. 50º da mesma lei de 1997 se encontra sujeita à sua jurisdição²⁶, está definida no art. 59º/1, conjugado com o art. 70º/1-3, ambos da LOPTC, o que permite a apreciação dos factos imputados ao então Técnico de Administração Tributária Adjunto, José Alberto Neto Carneiro, uma vez que é juridicamente responsável pela falta praticada ou ato lesivo, contraindo, assim, a obrigação legal de reparação do dano. O presente caso configura uma situação de responsabilidade financeira que “...constitui um dever e uma sujeição daqueles a quem foram confiados os dinheiros públicos, quer liquidem ou cobrem receitas, quer autorizem, confirmem ou paguem despesas: são os contáveis, que se configuram como seus sujeitos passivos e o Tribunal de Contas como órgão julgador, sendo o Estado (Fazenda Nacional) titular dos fundos confiados objeto de prestação de contas”²⁷.

Em conclusão, não procedem os argumentos apresentados pelo notificado José Alberto Neto Carneiro visto que:

- a) nos termos do art. 214º da Constituição da República e dos arts. 1º e 2º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas tem competência autónoma e exclusiva para conhecer em matéria de responsabilidade financeira;
- b) a responsabilidade financeira se distingue da responsabilidade penal e civil e, logo;
- c) não é possível a aplicação do disposto no art. 71º do CPP ao caso *sub judice*.

5. EMOLUMENTOS

Limite mínimo, nos termos do disposto nos nºs 1 e 5 do artigo 9º do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redação introduzida pelo artigo 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto.....€1.716,40

²⁶ Cfr., ainda, o art. 53º da mesma lei.

²⁷ In Sousa Franco, *op. cit.*, p. 469.



Tribunal de Contas

6. DECISÃO

Os Juízes da 2.^a Secção, em subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b) do n.º 2 do art. 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, conjugado com o disposto no n.º 5 da Resolução n.º 06/03 – 2.^a Secção, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Recusar a homologação da conta da Tesouraria de Finanças de Vizela - Braga, gerência de 2002, objeto de verificação interna;
- c) Ordenar que o presente relatório seja remetido:
 - Ao Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ao Director-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira;
 - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- d) Determinar a remessa deste relatório ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29º e n.º 1 do artigo 57º da referida Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- e) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respetiva divulgação via Internet;
- f) Fixar os emolumentos a pagar, conforme constante do ponto 5.

TRIBUNAL DE CONTAS, em 12 de Abril de 2012.

Fui presente.
O Procurador-Geral Adjunto,

O CONSELHEIRO RELATOR,
José de Castro de Mira Mendes
(José de Castro de Mira Mendes)

O CONSELHEIRO ADJUNTO,
José Luis Pinto Almeida
(José Luis Pinto Almeida)

O CONSELHEIRO ADJUNTO,
Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes
(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



ANEXO

| Pontos do Projeto | Irregularidades | Norma sancionatória | Valor do desvio de dinheiro | Responsáveis |
|-------------------|---------------------|---|--|--|
| 3 | Desvio de dinheiro. | Nºs 1 e 2 do artigo 59º da Lei nº 98/97, de 26/08, na redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29/08. | € 28.292,34 (€ 20.770,19, em 2001 e € 7.522,15, em 2002) | O Técnico de Administração Tributária Adjunto, JOSÉ ALBERTO NETO CARNEIRO. |