



Proc. n.º 32/2013 - PAM
2ª Secção

SENTENÇA N.º 27/2014 - 2ª SECÇÃO

I. Relatório

1 – Nos presentes autos vão o ex-presidente, *Eduardo Jacinto Martins*, a ex-secretária, *Filomena Maria Antunes Lourenço Afonso*, o ex-tesoureiro, *Paulo Rodrigues Martins*, da junta de freguesia de Mata da Rainha – Fundão (atual União de freguesias de Vale de Prazeres e Mata da Rainha), indiciados pela prática de factos que preenchem a infração prevista pela al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC¹, pela *falta injustificada da remessa tempestiva de contas ao Tribunal e sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação*.

1.1 – A conta de gerência de 2011, relativa à junta de freguesia de Mata de Rainha – Fundão (atual União de freguesias de Vale Prazeres e Mata da Rainha), não deu entrada no Tribunal no período legalmente estabelecido.

1.2 – Após sucessivas notificações dirigidas ao órgão que presidia a autarquia, foi rececionada a prestação de contas de 2011, porém, com omissão de documentação obrigatória e com divergência de saldos a merecer necessários esclarecimentos, pelo que foi concedido um prazo para correção da verificada omissão e prestação de esclarecimentos, advertindo da cominação legal.

1.3 – O prazo concedido expirou sem que a omissão tivesse sido corrigida e os esclarecimentos prestados, pelo que foi instaurado o competente processo autónomo de multa.

2 – No cumprimento do disposto no artigo 13.º da LOPTC, procedeu-se à citação para o contraditório dos responsáveis com a observância dos formalismos legais.

3 – Foram apresentadas respostas em sede de contraditório por parte dos responsáveis, *Filomena Maria Antunes Lourenço Afonso* e *Paulo Rodrigues Martins*, remetendo a documentação e os esclarecimentos solicitados.

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto; 35/2007, de 13 de agosto; 3-B/2010, de 28 de abril; 61/2011, de 07 de dezembro; e 2/2012, de 06 de janeiro, doravante designada como LOPTC.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

II. Questões Prévias

1 - O Tribunal é competente, conforme o disposto nos artigos 202.º e 214.º da CRP e nos artigos 1.º n.º 1, 58.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e) da LOPTC.

2 – O processo está isento de nulidades que o invalidem, não existem outras nulidades, exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa, e que cumpra conhecer.

III. Fundamentação

3.1 – Os Factos

Instruído o processo com os necessários elementos probatórios e notificado o responsável para o contraditório, resultam os seguintes:

3.1.1 – Factos Provados:

1 – Os documentos de prestação de contas da freguesia de Mata da Rainha – Fundão, referentes à gerência do ano de 2011, não deram entrada no Tribunal dentro do prazo legal, conforme refere a informação n.º 23/2013 – DVIC.2, de 31.10.2012, do Departamento de Verificação Interna de Contas² [cf. fls. 2 a 6].

2 – Por despacho de 31.10.2012, foi ordenada a notificação do presidente da junta de freguesia responsável para que viesse informar, em 5 dias úteis, o que tivesse por conveniente e procedesse ao envio dos documentos de prestação de contas relativos ao ano de 2011 [cfr. fls. 1].

3 – Através do ofício circular n.º 17892 de 19.11.2012, por correio registado com AR., procedeu-se à notificação do responsável, com a expressa advertência de que a falta injustificada de remessa de contas ou sua remessa intempestiva constituía infração prevista na al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, punível com multa [cfr. fls.11].

² Nos termos do «Regulamento de Organização e Funcionamento da Direção-Geral do Tribunal de Contas – Sede», o **Departamento de Verificação Interna de Contas (DVIC)** tem, designadamente, por missão: i) A verificação interna das contas prestadas ao Tribunal, em conformidade com as disposições da Lei n.º 98/97, de 26/08, nomeadamente nos seus artigos 40.º, alínea a) e 53.º, e de harmonia com as Resoluções aprovadas pelo Tribunal sobre a matéria; ii) a análise dos relatórios oriundos dos órgãos de controlo interno, assim como de participações, exposições, consultas e queixas (PECQ) relacionadas com a função de controlo sucessivo do Tribunal(...).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

4 – Por despacho de 11.04.2013, perante a ausência de resposta à notificação do Tribunal, foi ordenada a instauração dos presentes autos, com vista a apurar da efetiva responsabilidade processual financeira, [cfr. fls.12].

5 – Através do ofício n.º 9399, de 19.06.2013, por correio registado com AR e com menção de «confidencial», procedeu-se à citação *in nomine* de *Eduardo Jacinto Martins*, à data presidente da junta de freguesia de Mata da Rainha, para que, **em 10 dias úteis**, contados da data de receção da citação, viesse pronunciar-se sobre a omissão do dever de remessa da conta de gerência de 2011, e proceder à remessa dos documentos de prestação de contas em falta, podendo fazê-lo por via eletrónica [cfr. fls. 18 a 20].

6 – No mencionado ofício foi aquele responsável advertido que a omissão do dever de remessa da conta e a falta de resposta ao solicitado constituíam infrações puníveis com multa nos termos do disposto nas alíneas a) e c) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 66.º da LOPTC, bem como, persistindo a falta a mesma seria comunicada ao Ministério Público para efeitos de dissolução de órgão autárquico [ibidem].

7 – A aludida citação foi devolvida ao Tribunal com a referência aposta pelos CTT de «não reclamado» e com a informação «*a junta de freguesia não reclamou a correspondência e o próprio emigrou, desconhecendo se e quando foi substituído*» [cfr. fls. 21 e verso].

8 – Em 05.08.2013, em resposta a solicitação do Tribunal, veio o presidente da câmara municipal do Fundão identificar nominalmente os titulares dos órgãos executivo e deliberativo daquela freguesia [cfr. fls. 24].

9 – Em 27.08.2013, a secretária da junta de freguesia de Mata da Rainha – Fundão, **Filomena Maria Antunes Lourenço Afonso**, veio remeter os documentos da prestação de contas da gerência reportadas a 2011 e 2012, via correio registado com AR, ofício n.º 47/2013 de 27.08.2013, de forma incompleta [cfr. fls. 26 a 28].

10 – De acordo com o Departamento de Verificação Interna de Contas, após análise da documentação remetida, faltava a ata de reunião do órgão executivo de apreciação da conta de gerência - vide comunicação interna n.º 218/2013-DVIC 2, de 10.09. 2013- [cfr. fls. 28].

11 – Estava, igualmente, omissa a prestação de esclarecimento sobre a *divergência entre os saldos de encerramento de 2010 e de abertura de 2011*, apesar destes elementos terem sido alvo de expressa solicitação pelo Tribunal através do ofício n.º 15866 de 18.10.2013 – vide



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

comunicação interna n.º 04/2014- DVIC. 2, de 03.01.2014 e 128/2014 – DVIC.2 [cfr. fls. 31 a 33 e 37].

12 – Em 13.05.2014, a comunicação interna n.º 138/2014 – DVIC.2 confirma, uma vez mais, a falta de remessa da ata de reunião do órgão executivo e dos esclarecimentos sobre as divergências, embora tenha sido entretanto remetida a relação nominal dos responsáveis daquela gerência [cfr. fls. 39].

13 – Não foi prestado qualquer esclarecimento adicional nem o responsável, no prazo adicional fixado, remeteu a documentação solicitada.

14 – Aquele responsável sabia ser seu dever obedecer ao comando contido na notificação do Tribunal que lhe determinava a entrega da documentação dentro de um prazo 20 dias úteis [cfr. fls. 32].

15 – Os demais responsáveis sabiam ser seu dever proceder à entrega das contas, completas e devidamente instruídas de acordo com as instruções do Tribunal, nos prazos legais estabelecidos e nos prazos fixados pelo Juiz Titular do processo.

16 – Agiram os responsáveis de forma livre e consciente, sabendo ser a sua conduta omissiva proibida por lei.

17 – Em 22.05.2014, foi proferido despacho judicial, ordenando a citação dos responsáveis pela gerência de 2011, da junta de freguesia de Mata da Rainha – Fundão (atual União de Freguesias de Vale de Prazeres e Mata da Rainha), o ex-presidente, **Eduardo Jacinto Martins**, o ex-tesoureiro, **Paulo Rodrigues Martins**, e a ex-secretária, **Filomena Maria Antunes Lourenço Afonso**, para que, em 15 dias úteis, exercessem o contraditório, oferecendo a sua defesa ou pagando cada um dos responsáveis uma multa pelo valor mínimo legal de €510,00, relativa à infração que lhes era imputada no âmbito da prestação da conta de gerência de 2011, prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC [cfr. fls. 40 a 42].

18 – A citação dos responsáveis, o ex-tesoureiro, **Paulo Rodrigues Martins**, e a ex-secretária, **Filomena Maria Antunes Lourenço Afonso**, foi efetuada por Órgão de Policia Criminal [OPC], Guarda Nacional Republicana [GNR], Posto Territorial do Fundão, com entrega de fotocópia do despacho judicial em 29.06.2014 [cfr. fls. 43 a 45, 50 a 52, 56 a 59].

19 – Não foi concretizada a citação do responsável, ex-presidente da junta de freguesia de Mata da Rainha, **Eduardo Jacinto Martins**, por estar ausente do país, no Luxemburgo, segundo informou o OPC [cfr. fls. 60].



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

20 – Em 18.07.2014, os responsáveis: a ex-secretária da junta de freguesia de Mata da Rainha, **Filomena Maria Antunes Lourenço Afonso**, e o ex-tesoureiro, **Paulo Rodrigues Martins**, a coberto dos ofícios n.º 1 e n.º 2 de 2014, respetivamente, remeteram a documentação obrigatória em falta e prestaram os respetivos esclarecimentos [cfr.fl.s. 66 a 71, 73 a 77], conforme atesta o Departamento de Verificação Interna da Conta – vide comunicação interna n.º 205/2014 – DVIC.2, de 08.08.2014 [cfr. fl.s. 80].

3.1.2 – Factos não provados

Não damos como provado que os responsáveis tivessem agido com a intenção deliberada de não remeterem a documentação obrigatória ao Tribunal.

3.3 – Motivação da decisão de facto

A factualidade provada resulta do conteúdo dos documentos juntos aos autos, nomeadamente:

- A informação n.º 23/2012 - DVIC.2, do Departamento de Verificação Interna de Contas, que se encontra junta aos autos, informando da inobservância do dever legal de prestação de contas relativamente à freguesias de Mata da Rainha – Fundão, relativa ao exercício de 2011. [cfr. fl.s. 1 a 9].
- O ofício n.º 17892, de 19.11.2012, que dá a conhecer ao responsável, presidente da junta de freguesia de Mata da Rainha, de que não fora cumprido o dever de prestação de contas, solicitando o seu envio e advertindo-o das consequências legais da sua não remessa [cfr. fl.s. 11].
- O ofício n.º 9399, de 19.06.2013, que visa citar nominalmente o presidente da junta de freguesia de Mata da Rainha, pela prática das infrações da alínea a) e c) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, advertindo-o das cominações legais aplicáveis, mas que é devolvido com a menção «não reclamado» [fl.s.18 a 21e verso].
- O ofício do presidente do Município do Fundão, rececionado em 05.08.2013, onde são identificados nominalmente os titulares do órgão executivo [cfr. fl.s.24].



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A remessa da prestação de contas, pela secretária da junta de freguesia, *Filomena Maria Antunes Lourenço Afonso*, recebida em 02.09.2013, relativa às gerências de 2011 e 2012 [cfr. fls. 26].
- A comunicação interna n.º 218/2013 – DVIC.2, de 10.09.2013, que após análise dos documentos de prestação de contas remetidos, constata estar «em falta as atas de aprovação das contas pelo órgão executivo» [cfr. fls.28].
- A comunicação interna n.º 4/2014 – DVIC.2, de 03.01.2014, que confirma a omissão do envio da ata da reunião do órgão executivo em que se procedeu à aprovação da conta de gerência, bem como, do esclarecimento sobre a divergência detetada entre os saldos de encerramento de 2010 e de abertura de 2011, e a falta de resposta ao ofício 15866, de 18.10.2013, que solicita a correção das referidas faltas [cfr. fls. 31 a 33].
- A comunicação interna 138/2014 – DVIC.2. de 13.05.2014, que confirma a falta da ata da reunião do órgão executivo em que se procedeu à aprovação da conta de gerência, bem como, do esclarecimento sobre a divergência de saldos detetada [cfr. fls. 39].
- Os ofícios n.º 9046, de 16.06.2014, via correio registado, a solicitar ao OPC competente a citação dos responsáveis para o exercício do contraditório, [cfr. cópia a fls. 43 a 46 e 50 a 52];
- As certidões de citação dos responsáveis, ex-tesoureiro *Paulo Rodrigues Martins*, e ex-secretária daquela ex-autarquia, *Filomena Maria Antunes Lourenço Afonso*, remetida pelo OPC [cfr. fls. 56 a 59];
- A informação negativa de citação relativa ao responsável, ex-presidente da junta de freguesia de Mata da Rainha, *Eduardo Jacinto Martins*, por se encontrar fora do país, segundo OPC [cfr. fls. 60];
- A remessa dos documentos e esclarecimentos solicitados pelo Tribunal, realizados pela ex-secretária e pelo ex-tesoureiro da junta de Freguesia de Mata da Rainha, ao abrigo dos ofícios n.º 1/2014 e 2/2014, rececionados em 18.07.2014 [cfr. fls. 66 a 77].
- Comunicação interna n.º 205/2014 – DVIC.2, do Departamento de Verificação Interna de Contas, informando que a conta de gerência de 2011, daquela freguesia estava documentada em conformidade com as instruções do Tribunal [cfr. fls. 80].



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

IV. Enquadramento Jurídico

1 – Os factos geradores de responsabilidade financeira sancionatória encontram-se tipificados no artigo 65.º da LOPTC, elencando o artigo 66.º as denominadas “Outras Infrações”, são condutas que devido à sua censurabilidade, o legislador entendeu cominar com uma sanção, constituindo infrações processuais financeiras puníveis pelo Tribunal, nomeadamente nas seguintes situações:

- Falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal (artigo 66º, nº 1 al. a), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto);
- Falta injustificada da sua remessa tempestiva ao Tribunal (artigo 66, nº 1 al. a), da mesma lei);
- Apresentação das contas ao Tribunal com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação (artigo 66º, nº 1 al. a), da mesma lei);
- Falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter (artigo 66º, nº 1 al. b), da mesma lei);
- Falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para prestação de declarações (artigo 66º, nº 1 al. c), da mesma lei);
- Falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal (artigo 66º, nº 1 al. d), da mesma lei).

2 – *In casu*, encontram-se os responsáveis indiciados pela prática de infração processual financeira, relativa à prestação de contas de gerência traduzida na falta *injustificada da remessa tempestiva de contas ao Tribunal e sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação*, conforme al. a) *in fine*, do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC. É, assim, em face da citada disposição legal e da matéria fáctica apurada que importa subsumir juridicamente a sua conduta.

3 – A *prestação de contas intempestiva e/ou deficiente, designadamente pela falta de documentação exigível*, é reconduzível ao tipo de ilícito previsto na al. a), *in fine*, do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, atenta a especificidade desta disposição, exclusivamente direccionada à prestação de contas, constituindo um relevante dever que deve ser regular, tempestiva e legalmente prestado pelos



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

responsáveis da gerência, de acordo com as instruções do Tribunal [vide acórdão n.º 11/2014, 3.ª Secção, do Tribunal de Contas]³.

4 – Não é tão só um problema de prestação de contas e informações ao Tribunal. Com efeito tal como se pode ler no artigo 15º da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 26 de Agosto de 1789, «*A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração*». Trata-se, com efeito, de um *princípio de direito constitucional positivo* em vigor em França, mas que se integra na matriz constitucional europeia afirmada e rececionada no Tratado da União Europeia na parte relativa ao *princípio da transparência e prestação de contas* por parte de todos os que estando investidos no exercício de funções públicas, administrem dinheiros e ativos públicos, que lhes são postos à sua disposição, para a satisfação de necessidades coletivas, por forma legal e regular, em obediência aos *princípios da vontade geral, da soberania popular, da juridicidade dos comportamentos dos agentes públicos e da boa gestão dos recursos públicos*.

5 – O sancionamento das condutas elencadas no artigo 66.º, da LOPTC faz impender os responsáveis das instituições sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, no cumprimento dos deveres funcionais de colaboração, permitindo assim o exercício do controlo da legalidade e regularidade financeira da Administração e do dispêndio dos dinheiros públicos.

6 – Destarte, o mecanismo sancionatório elencado no artigo 66.º da LOPTC reveste-se de crucial importância uma vez que, constitui o instrumento legal à disposição do Tribunal para que este possa reagir por si aos bloqueios e obstáculos que possam ser criados à sua ação, pelas condutas ilícitas e culposas dos responsáveis obrigados à prestação de contas ao Tribunal.

7– A obrigatoriedade de prestação de contas é um dever jurídico que opera *ope legis* [cfr. al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC], independentemente de interpelação, ou seja, a infração verifica-se a partir do momento em que o responsável, injustificadamente, não cumpre, o inequívoco dever legal de remessa das contas ao Tribunal, seja na forma omissiva ou comissiva, uma vez que naquela disposição sanciona-se não só a «*falta [injustificada] de remessa, a falta de remessa tempestiva*», mas também, «*a prestação de contas com deficiências que impossibilitem gravemente a sua verificação*».

8 – Por outro lado, constitui um imperativo legal que deve ser, obrigatoriamente, concretizado pelos responsáveis ao abrigo de específicas Instruções e Resoluções do Tribunal de Contas, «*órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei*

³ Consultável em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

mandar submeter-lhe» [cfr. n.º 1 do art.º 214.º da Constituição]. *In casu*, conforme a Resolução n.º 23/2011, 2.ª Secção, de 30 de novembro, publicada no DR, 2ª Série, n.º 239 de 15.12.2011 – e nos termos das Instruções n.º 1/2001, 2.ª Secção, aprovadas pela Resolução n.º 4/2001, 2.ª Secção, de 12 de julho.

9 – Atendendo ao preceituado na al. e) do n.º 2 do art.º 34.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro⁴ - diploma que «[e]stabelece o quadro de competências e regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias» - e conjugado com o disposto na alínea m) do n.º 1 do art.º 51 da LOPTC: as juntas de freguesias prestam contas estando legalmente obrigadas remeter as mesmas ao Tribunal de Contas até ao dia 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam [cfr. n.º 4 do art.º 52.º da LOPTC].

10 – A efetivação da responsabilidade financeira sancionatória é direta e pessoal [cfr. artigos 61.º e 62.º *ex vi* n.º 3 do art.º 67.º da LOPTC], e no caso *sub judicio*, recai sobre os membros titulares da junta de freguesia em funções [cfr. alínea e) do 2 do art.º 34.º e alíneas a) e n) do n.º 1 do art.º 38.º da Lei n.º 169/99].

11 – Assim, e sendo que à data limite para a prestação de contas relativas à gerência de 2011, o dia 30 de abril de 2012 [cfr. n.º 4 do art.º 52.º da LOPTC], os responsáveis estavam em funções na mencionada junta de freguesia, logo, impendia sobre os mesmos o dever de enviar ao Tribunal os documentos de prestação de contas, pelo que, nos termos artigos 67.º, n.º 3, 61.º, n.º 1 e 62.º, n.º 2 todos da LOPTC, é-lhe imputada a responsabilidade pela prática da infração processual financeira prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC.

12 – A referenciada infração é sancionada com a aplicação de uma multa compreendida entre o limite mínimo de 5 UC, a que corresponde o valor de € 510,00 e o limite máximo de 40 UC a que corresponde o valor de € 4.080,00 [cfr. n.º 2 do art.º 66.º da LOPTC].

13 – Sendo que, conforme refere o artigo 66.º, n.º 1, al. a), a falta em causa tem que ser *injustificada*, dispondo os artigos 67.º, n.º 3 e 61.º, n.º 5 da LOPTC que a responsabilidade só ocorre se a ação for praticada com *culpa*.

14 – Refira-se, ainda, que por efeito da reorganização administrativa operada pela Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, a freguesia em apreço foi agregada passando a existir em seu lugar uma nova pessoa

⁴ Esta disposição da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, aplicável à data da verificação dos factos, encontra-se, hoje, revogada e substituída pela alínea vv) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, *ex vi* n.º 1 alínea d) do seu art.º 3.º, do mencionado diploma, que entrou em vigor em 30 de setembro de 2013 mantendo intacta a obrigação das juntas de freguesia remeterem as respetivas contas, nos prazos legais estabelecidos, ao Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

coletiva territorial, a união de freguesias de Vale de Prazeres e Mata da Rainha, ainda que a sua existência jurídica só se tenha iniciado após a data das eleições gerais para os órgãos representativos, ou seja após 29.09.2013 (cfr. artigo único do Decreto n.º 20/2013, de 25 de junho), ficando os anteriores titulares em funções até instalação dos novos órgãos (cfr. al. a) do n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 81/2013, de 06 de dezembro).

15 – No que se refere à prestação de contas das freguesias que foram objeto de “reorganização administrativa territorial autárquica”, rege a Resolução n.º 3/2013, 2ª secção, do Tribunal de Contas *«[a]s contas de liquidação das freguesias extintas deverão ser elaboradas e aprovadas pelos respetivos órgãos em funções até à data da sua extinção e ser enviadas, ao Tribunal de Contas, no prazo de 45 dias contados a partir a data da investidura dos órgãos das novas freguesias»*, donde resulta que a remessa das contas de gerência em falta é da responsabilidade dos membros que constituíam a extinta freguesia [cfr. alínea e) do n.º 2 do art.º 34.º e alíneas a) e n) do n.º 1 do art.º 38 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro].

16 – Porém a mencionada conta de gerência de 2011, não foi remetida ao Tribunal em nenhum dos referidos momentos: (i) seja no decurso da referida gerência e da sua existência enquanto ente territorial local [cfr. n.º 4 do art.º 52.º da LOPTC], ou, (ii) seja na fase da sua extinção, aproveitando o ensejo para regularizar o exercício em falta.

17 – Atenta a matéria de facto dada como provada [factos provados n.º 3], foi o responsável, presidente da autarquia alvo de notificação do Tribunal, uma vez que não havia cumprido o disposto no art.º 52.º n.º 4 da LOPTC, para que informasse o que tivesse por conveniente e remetesse, em 5 dias úteis, a documentação de prestação de contas relativa ao ano de 2011, e expressamente advertido de que a *«falta injustificada de remessa de contas ou a sua remessa intempestiva»* constituíam infração prevista na al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC.

18 – Perante a omissão de resposta, procedeu-se à citação *in nomine*, com menção de «confidencial», daquele responsável para que em 10 dias úteis, contados da data de receção da citação, se pronunciasse sobre a aludida omissão e remetesse os documentos de prestação de contas em falta, advertindo-o que, caso incumprisse, incorreria na prática das infrações p.p. nas alíneas a) e c) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, e se persistisse no incumprimento seria o mesmo comunicado ao Ministério Público para efeitos de dissolução de órgão autárquico [factos provados n.º 5 e 6].



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

19 – A citação veio devolvida com a indicação «*não reclamado*» e com a informação «*a junta de freguesia não reclamou a correspondência e o próprio emigrou desconhecendo, se e quando foi substituído*» [facto provado n.º 7].

20 – Posteriormente, em 02.09.2013, a secretária da junta de freguesia de Mata da Rainha – Fundão, veio remeter as prestações de contas, reportadas a 2011 e 2012, porém no que concernia à solicitada gerência de 2011, objeto dos presentes autos, mostrava-se incompleta faltando a ata de reunião do órgão executivo em que se procedeu à apreciação da conta [factos provados n.ºs 9 e 10],

21 – Faltando, igualmente, o esclarecimento sobre a divergência entre os saldos de encerramento de 2010 e de abertura de 2011, apesar da expressa solicitação do Tribunal [cfr. facto provado n.º 11].

22 – Em consequência da não observância do solicitado pelo Tribunal, malgrado as notificações levadas a cabo [vide supra factos provados], foi proferido despacho judicial [facto provado n.º 16], em 22.02.2014, e ordenada a citação dos responsáveis pela prestação de contas, ex-titulares da junta da freguesia de Mata da Rainha – Fundão, na gerência de 2011, para efeitos do contraditório [cfr. art.º 13.º LOPTC], relativamente ao indiciado incumprimento do dever legal de remessa da documentação e esclarecimentos concernentes à prestação de contas de gerência de 2011, para, em 15 dias úteis, se pronunciar, oferecendo a sua defesa ou efetuando o pagamento relativamente à imputada infração da alínea a) do art.º 66.º da LOPTC, pelo valor mínimo legal de €510,00.

23 – A citação foi regularmente efetuada pelo OPC territorialmente competente, Guarda Nacional Republicana, Posto Territorial do Fundão, em **29.06.2014**, nas pessoas do ex-tesoureiro e ex-secretária, porém no que se refere ao ex-presidente da autarquia, veio negativa, por estar ausente do país, segundo informou o OPC [cfr. factos provados n.ºs 17 e 18].

24 – Conforme factos provados n.º 16 e 19, os responsáveis ex-secretária e ex-tesoureiro da junta de freguesia de Mata da Rainha entregaram a totalidade dos documentos de prestação de contas e prestaram os esclarecimentos em falta, porém só o fizeram após a citação para o contraditório.

25 – Constata-se igualmente que não foi apresentada qualquer justificação por parte de nenhum dos responsáveis para a sua não entrega, nem mesmo após a citação para o contraditório.

26 – A jurisprudência constante do Tribunal de Contas tem entendido que quem está investido no exercício de funções públicas não pode invocar a ignorância ou desconhecimento da lei ou dos deveres que lhe incumbem, designadamente, os relativos à situação financeira e patrimonial das entidades cuja gestão lhe está confiada e, em especial, com a *legal, regular e tempestiva* prestação de contas ao Tribunal.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

27 – Do mesmo modo, não podem ser considerados como causas justificativas para o incumprimento do dever legal de prestação de contas, de forma a afastar a sua ilicitude, argumentos assentes no *modus operandi* e/ou no funcionamento dos serviços, a inércia, esquecimento ou falta de capacidade dos funcionários ou problemas de natureza técnica [vide v.g. sentença n.º 22/2013, 2.ª Secção, acórdão n.º 7/2014, 3.ª Secção]⁵.

28 – Com efeito, no que se refere ao presidente da junta de freguesia era seu dever ter-se informado da situação pendente relativa à prestação de contas, transmitir as orientações, ordens e diretivas aos serviços da junta em ordem a fazer cumprir a lei e as intimações do Tribunal.

29 – Contudo o legislador estabeleceu no caso das juntas de freguesia um sistema de corresponsabilidade dos membros do executivo autárquico ao referir *expressis verbis* que compete à junta de freguesia remeter as contas ao Tribunal, no termos da lei [cfr. art.º 34.º n.º 2 al. e) da Lei n.º 169/99, de 18 setembro], não individualizando o órgão que a preside.

30 – Ora a junta de freguesia, enquanto órgão executivo colegial, é constituída por um presidente e vogais [cfr. art.º 23.º n.º 2 da Lei n.º 169/99]⁶; sendo que dois exercerão as funções de secretário e tesoureiro; quanto ao presidente da junta de freguesia embora a lei não o refira, expressamente, é igualmente qualificável como órgão atento o conjunto amplo de competências próprias que a lei lhe confere⁷ [cfr. art.º 38.º da Lei n.º 169/99]⁸, pelo que será corresponsável pela remessa da conta enquanto membro do órgão executivo colegial, a junta de freguesia.

31 – Refira-se, igualmente, o sentido da Resolução n.º 3/2013 -2.ª S., a propósito das freguesias objeto de reorganização territorial administrativa, ao dispor que as «*contas de liquidação das freguesias extintas deverão ser elaboradas e aprovadas pelos respetivos órgãos em funções até à data da sua extinção*».

32 – Sem embargo de no caso vertente estar em causa a prestação das contas da gerência de 2011, e não de 2012, poderiam os responsáveis da freguesia em processo de extinção ter aproveitado aquele lapso temporal, até à data de extinção da autarquia, para proceder junto do Tribunal à correção das identificadas omissões em matéria de prestação de contas, designadamente no que se refere ao exercício de 2011.

⁵ Consultável em www.tcontas.pt.

⁶ Vigente, não foi revogado pela Lei n.º 75/2013.

⁷ Cfr. CÂNDIDO OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 2013, pp.324 e 325.

⁸ Cfr. Art.º 18.º da atual Lei n.º 75/2013, de 12.09.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

33 – Porém, tal não aconteceu, e o dever de prestação de contas só veio a ser regularizado junto do Tribunal, em 18.07.2014 [cfr. facto provado n.º 19], muito para além do prazo da sua prestação tempestiva [cfr. art.º 52.º n.º 4 da LOPTC, *vide aequè* a Resolução n.º 3/2013- 2ª.S., relativa às freguesias alvo de reorganização territorial administrativa].

34 – Contudo, não se provou que os responsáveis tivessem, agido com dolo [consciência *e vontade de praticar certo facto ilícito típico*] *id est*, que a conduta omissiva relativa à conta de gerência de 2011 tivesse sido premeditada e intencional.

35 – Demonstrou-se no entanto [cf. factos provados n.º 1 a 2, 3, 9, 11, 16, 17] não poderem desconhecer a sua obrigação legal de remessa de documentos, designadamente, após legítima solicitação do Tribunal de Contas.

36 – Pelo que a sua conduta é ilícita, sendo censurável a título de negligência uma vez que foram violados deveres de diligência e cuidado objetivo a que estavam obrigados mercê da sua investidura nas funções de presidente, de secretária e de tesoureiro da junta de freguesia de Mata da Rainha – Fundão, enquanto titulares do órgão executivo colegial responsável pela remessa das contas [cfr. disposto nos artigos 52.º, n.º 1 e 4 e 66.º, n.º 1 al. a) da LOPTC, e alínea e) do n.º 2 do art.º 34.º e alíneas a) e n) do n.º 1 do art.º 38.º da Lei 169/99].

37 – A responsabilidade sancionatória financeira pela não observância dos prazos legais, e dos prazos fixados pelo juiz relator, é direta e pessoal e por isso recai sobre os titulares do órgão responsável, conforme o disposto nos artigos 61.º e 62.º da LOPTC, *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º, da mesma Lei.

38 – Este tipo de ilicitude está sujeita à aplicação de uma pena de multa nos termos e limites do art.º 66.º e 67.º da LOPTC, competindo ao juiz da respetiva área de responsabilidade fazê-lo nos termos do art.º 78.º n.º 4, alínea e) «aplicar as multas referidas no n.º 1 do art.º 66.º» da LOPTC.

39 – Refira-se contudo que no que refere a um dos corresponsáveis, o ex-presidente da junta de freguesia, não foi possível efetivar a sua citação para que se pronunciasse, oferecendo a sua defesa ou pagando a multa, quer em fase prévia à efetivação de responsabilidade em processo de multa, quer na pendência do processo [cfr. facto provado n.º 7 e 18],

40 – O que implica que, em matéria de sanção aplicável, não lhe deva ser aplicável o mesmo regime que aos responsáveis citados em obediência ao princípio do contraditório, previsto no art.º 13.º da LOPTC, o qual traduz, *mutatis mutandis*, em matéria de responsabilidade financeira, o princípio constitucional de garantia do *contraditório em processo penal* [cfr. art.º 32.º n.º 5 da Constituição], aqui aplicável por força da al. c) do art.º 80.º da LOPTC - por se tratar de *responsabilidade*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

sancionatória financeira - e segundo o qual nenhuma prova deve ser aceite, nem nenhuma decisão (mesmo interlocutória) deve ser tomada pelo juiz, sem que previamente tenha sido dada ampla e efetiva possibilidade ao sujeito processual contra o qual é dirigida de a discutir, de a contestar e de a valorar.

V. Escolha e graduação concreta da sanção

1 – Feito pela forma descrita o enquadramento jurídico das condutas dos responsáveis, importa agora determinar a sanção a aplicar e as sua medida concreta.

2 – Em primeiro lugar há que considerar o grau geral de incumprimento da norma violada relativamente à prestação de contas ao Tribunal pela *falta injustificada da remessa tempestiva de contas ao Tribunal e sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação*, conforme al. a) *in fine*, do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, sendo que a infração cometida faz parte do objeto da grande maioria das punições decididas pela 2.ª Secção do Tribunal de Contas, punições essas em que infratores, maioritariamente, são titulares de órgãos do poder local.

3 – O artigo 67.º da LOPTC contém o regime segundo o qual o julgador se deve orientar na graduação das multas a aplicar, sendo que deve ser tido em linha de conta:

- i) *a gravidade dos factos;*
- ii) *as consequências;*
- iii) *o grau da culpa;*
- iv) *o montante material dos valores públicos lesados ou em risco;*
- v) *a existência de antecedentes;*
- vi) *o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.*

4 – Na situação *sub judicio* estamos perante factos de gravidade e consequências medianos, sendo os valores normais, tomando em consideração o universo geral conhecido das infrações.

5 – Na verdade, tendo por base a infração praticada, os responsáveis agiram de forma negligente, conforme descrito nos pontos 11 a 37 do enquadramento jurídico, pelo que o limite máximo das multas a aplicar será reduzido a metade (20 UC), conforme o disposto no n.º 3 do artigo 66.º da LOPTC.

6 – Não foram identificados antecedentes ou condenações anteriores, e pelo Tribunal não foram formuladas recomendações aos infratores.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

7 – A sanção a aplicar situa-se entre o limite mínimo de € 510,00 (5 UC) e o limite máximo de € 2.040,00 (20 UC), conforme o disposto no n.º 2 e n.º 3 do artigo 66.º da LOPTC.

8 – Por outro lado, da factualidade em apreço resulta que corresponsáveis, ex-secretária e ex-tesoureiro da junta de freguesia de Mata da Rainha – Fundão (atual União de freguesias de Vale de Prazeres e Mata da Rainha), **Filomena Maria Antunes Lourenço Afonso** e **Paulo Rodrigues Martins** vieram remeter toda a documentação em falta e prestar os necessários esclarecimentos, ainda que só o tenham feito após terem sido citados para o efeito, pelo que se encontra completa a instrução da conta de gerência de 2011, relativamente à junta de freguesia em apreço, mostrando-se assim preenchido aquele desiderato.

9 – Destarte, parecem estar reunidos os necessários pressupostos para que os corresponsáveis regularmente citados nos autos, a ex- secretária, **Filomena Maria Antunes Lourenço Afonso**, e o ex-tesoureiro, **Paulo Rodrigues Martins**, da mencionada autarquia, possam ser dispensados da pena de multa, que lhe é aplicável por via do indiciado cometimento da aludida infração, nos termos do art.º 74.º do CP, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, devido à sua inserção num quadro de ilicitude do facto e culpa de menor graveza e censurabilidade, a que acresce a cessação do incumprimento, e a ausência de antecedentes e de razões de prevenção que a desaconselhem.

10 – No que concerne ao corresponsável, ex-presidente daquela autarquia, **Eduardo Jacinto Martins**, pelo facto de não ter sido possível, efetivamente, citá-lo para se pronunciar, oferecendo a sua defesa e remetendo a conta de gerência em falta, quer na fase que antecedeu a instauração do processo autónomo de multa, quer após a sua instauração - podendo neste estágio pagar voluntariamente a multa - não lhe poderá ser aplicado instituto da dispensa de pena, sob pena de violar o princípio do contraditório [vide art.º 13.º n.º 2, 80.º al. c) da LOPTC e 32.º n.º 5 da Constituição].

11 – Sem embargo, tendo em atenção que a prestação da conta de gerência de 2011 se encontra regularizada, e tomando em consideração estarmos perante uma ilicitude de reduzida gravidade enquadrável nos termos da al. k) do artigo 12.º do Regulamento da 2.ª secção do Tribunal de Contas, decidimos não prosseguir processualmente com vista ao apuramento da responsabilidade sancionatória, relativamente ao corresponsável **Eduardo Jacinto Martins**, ex-presidente da autarquia em apreço.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

VI. DECISÃO

Nestes termos e face ao exposto, tendo em consideração os factos dados como provados decidimos:

- a) Declarar culpados os infratores *Filomena Maria Antunes Lourenço Afonso* e *Paulo Rodrigues Martins*, da prática da infração consubstanciada na falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal, conforme o previsto na al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, **dispensando-os porém de pena**, ao abrigo do artigo 74.º Código Penal *ex vi* art.º 80.º da LOPTC, uma vez que a conta foi ulteriormente remetida.
- b) Não prosseguir processualmente com vista ao apuramento de responsabilidade sancionatória relativamente ao corresponsável *Eduardo Jacinto Martins*, nos termos da al. k) do artigo 12.º do Regulamento Interno do Funcionamento da 2.ª Secção do Tribunal de Contas⁹, uma vez que não foi citado.
- c) Não são devidos emolumentos.

À Secretaria para, conforme o disposto no artigo 25.º do Regulamento Interno do Funcionamento da 2ª Secção relativamente à presente decisão, numerar, registar informaticamente no cadastro da entidade, notificar os infratores a quem foi dispensada a pena e o Ministério Público.

Após trânsito publique-se no web site do Tribunal de Contas.

A presente sentença foi elaborada por recurso a meios informáticos e por mim integralmente revista.

Lisboa, de outubro de 2014.

O Juiz Conselheiro

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

⁹ Publicado em anexo à Resolução da 2ª Secção do Tribunal de Contas n.º 3/1998, de 4 de Junho, publicada na 2ª Série do DR, n.º139 de 19/06/1998, com as alterações introduzidas pela Resolução da 2ª Secção n.º 2/2002, de 17 de Janeiro, publicada na 2ª Série do DR n.º 28 de 02/02/2002 e pela Resolução da 2ª Secção n.º 3/2002, de 05 de Junho, publicada na 2ª Série do DR n.º 129, de 05/06/2002.