



Proc. n.º 4/2014 - PAM
2ª Secção

SENTENÇA N.º 33/2014 - 2ª SECÇÃO

I. Relatório

1 – Nos presentes autos vai o presidente da junta de freguesia de Bordeira – Aljezur, **João Paulo da Encarnação dos Santos**, indiciado pela prática de factos que preenchem a infração processual financeira prevista pela al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC¹, pela apresentação da conta «*com deficiências (...) que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação*».

1.1 – A conta de gerência de 2011, relativa à junta de freguesia de Bordeira – Aljezur, não deu entrada no Tribunal regularmente instruída dentro do período legalmente estabelecido.

1.2 – Após sucessivas notificações dirigidas ao órgão que preside a autarquia, para junção do documento obrigatório em falta, advertindo-o da correspondente cominação legal, a omissão não foi corrigida.

1.3 – Como consequência do incumprimento daquele dever legal, mesmo após notificação do Tribunal, foi determinada a instauração do competente processo autónomo de multa.

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

3 – Foi apresentada resposta em sede de contraditório por parte do responsável, remetendo a documentação obrigatória que se encontrava em falta, alegando nos seguintes termos:

«1º

João Paulo da Encarnação dos Santos, devidamente citado em 30/04/2014, vem pela presente, exercer o direito ao contraditório sobre as infracções descritas no despacho judicial, datado de 25 de Fevereiro de 2014, nos seguintes termos:

2º

Constitui objecto do douto despacho judicial antes referenciado; "(...) a prática de um incumprimento susceptível de ser considerado infração, nos termos do artigo 66º da Lei nº 98/96, de 26 de Agosto, designada mente,

3º

"A falta injustificada da remessa de documentos de elaboração obrigatória e cuja falta impede a verificação da conta pelo Tribunal".

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*

4º

Sustenta o mesmo despacho que os documentos de prestação de contas relativos à gerência de 2011, da Freguesia de Bordeira remetidos a esse douto Tribunal, "(...) não se encontram de acordo com as regras contabilísticas "(...) uma vez que apresentavam uma diferença entre o saldo de encerramento da gerência anterior e o de abertura da gerência da prestação de contas (€ 1036.32 - € 0.00)"

5º

Sustenta, ainda, o despacho judicial ora impugnado que "(...) O então Presidente da Junta de Freguesia de Bordeira, João Paulo da Encarnação dos Santos, foi instado através do ofício nº 12210, de 13/08/2013, processado a fls. (4), para no prazo de 20 dias apresentar os esclarecimentos, documentos considerados adequados (...)".

6º

Acontece que o ora impugnante, em 13/08/2013, não era o Presidente da Junta de Freguesia de Bordeira, fundamento que afasta qualquer culpabilidade em relação a esse facto.

7º

Consta, ainda, do mesmo despacho que "Não tendo sido obtida resposta, foi expedido novo ofício nº 17703, em 25/11/2013, para cumprimento do solicitado no ofício nº 12210, de 13/08/2013".

8º

E que, tendo sido regularmente recebidos os aludidos ofícios, não foi enviada qualquer resposta até à data do despacho judicial que ora se contradita.

9º

Efectivamente, nessa data, o ora impugnante já se encontrava em exercício de funções, dado que foi investido no cargo de Presidente da Junta de Freguesia de Bordeira em 11/10/2013, como se comprova através da Acta da Instalação da Assembleia de Freguesia de Bordeira que se anexa (doc. 1).

10º

Acontece que, não obstante ter sido investido em 11/10/2013, o ora impugnante só tomou conhecimento do ofício nº 17703, de 25/11/2013, em 02 de Maio de 2014, data da citação que ora se impugna.

11º

Não teve, portanto, o signatário qualquer intervenção directa no processo, pois só tomou conhecimento de havia uma questão suscitada por esse Tribunal em relação à Conta de Gerência de 2011 e que a rectificação dessa Conta de Gerência já tinha sido efectuada em 2013, **exactamente na data da citação que ora se impugna.**

12º

Assim, a falta de conhecimento do assunto, em qualquer das suas vertentes, afasta qualquer razão ou motivação que se prenda com comportamento desvalioso do signatário, nomeadamente desinteresse, e muito menos desrespeito pelas determinações desse douto Tribunal.

13º

O que está em causa, em nosso entendimento, é o facto de não ter sido dado ao ora impugnante conhecimento do processo em questão, na fase da tomada de posse e da passagem dos assuntos pendentes, no início do mandato, e não ter sido informado, sequer informalmente, pelos serviços e pelo Presidente da Junta de Freguesia cessante, sobre a matéria.

14º

Nessa conformidade, de boa-fé, e porque o signatário nunca exerceu funções públicas, partiu do pressuposto que não existia qualquer pendência relativa ao orçamento de 2011, nem em relação a qualquer outra matéria.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

15º

Cumpre esclarecer que a maior parte dos membros da Junta em exercício também não tinham qualquer experiência sobre questões administrativas e organizacionais de uma autarquia local.

16º

Acresce referir, ainda, que as Juntas de Freguesia, e a de Bordeira não é excepção, apresentam uma estrutura muito frágil, em relação a recursos humanos e materiais para o exercício das suas atribuições e competências.

17º

E ainda agora estão os autarcas em funções a colher sensibilidades sobre organização, legislação burocracias e formalismos das Juntas de Freguesia, e sobre as responsabilidades que recaem sobre os autarcas, no exercício das suas competências.

18º

Em conclusão, a ausência de resposta a esse Douto Tribunal, teve como base disfunções de natureza burocrática e organizacional, não imputáveis ao ora impugnante, dado ter assumido funções da Junta da Freguesia de Bordeira há relativamente pouco tempo, e de se encontrar em fase de sensibilização sobre a funcionalidade da autarquia, e em fase de aprendizagem a fim de estabelecer métodos, regras e critérios de trabalho e de controlo, que obstem a que situações similares ocorram no futuro,

19º

e de ter tomado conhecimento da problemática sobre a rectificação da Conta de Gerência relativa ao ano de 2011, e o seu não envio a esse douto Tribunal - por disfuncionalidades que não pude controlar - somente na data da citação recebida em 02 de Maio de 2014.

20º

Aproveito o ensejo para remeter os documentos solicitados através do ofício nº 17703, de 25/11/2013, de prestação contas, relativos à gerência de 2011, devidamente rectificadas (doc. 2), a fim de regularizar definitivamente o processo.

21º

Aproveito, ainda, a oportunidade de afirmar o compromisso de que a Junta de Freguesia de Bordeira cumprirá rigorosa e oportunamente as decisões desse Douto Tribunal.

22º

Cumpre-me comunicar que me encontro desempregado, debatendo-me com sérias dificuldades financeiras de subsistência familiar que muito se agravariam se a multa aplicável ao caso concreto me fosse aplicada.

Termos em que requer a esse Douto Tribunal

- a) *Se digne considerar e atender as justificações e os fundamentos ora apresentados, que correspondem inteiramente à verdade,*
- b) *bem como ordenar o arquivamento do presente processo»*



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 citado o responsável para o contraditório, resultam os seguintes:

3.1.1 – Factos Provados:

1 – A prestação de contas da freguesia de Bordeira – Aljezur, referente à gerência de 2011, não deu entrada no Tribunal, regularmente instruída e no prazo legal, conforme refere a informação n.º 01/2014 – DVIC.2, de 09.01.2014, do Departamento de Verificação Interna de Contas², apesar de várias solicitações para o efeito por parte do Tribunal [cfr. fls. 2 a 10].

2 – Através do ofício n.º 12210 de 13.08.2013, por correio registado com AR, procedeu-se à notificação do presidente da junta de freguesia de Bordeira – Aljezur, para que, em 20 dias úteis, viesse apresentar os esclarecimentos e documentos em falta identificados em mapa anexo (processo de verificação interna de conta n.º 20148/2011) «*saldo de abertura do exercício em apreciação diferente do de encerramento do exercício anterior*», com a expressa advertência que, no caso de ausência de resposta, seria instaurado processo de multa atento o disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC [cfr. fls.4, 4 verso].

3 – A notificação, foi recebida tal como demonstra a assinatura aposta no AR [cfr. fls. 5]

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 – Através do ofício n.º 17703, de 25.11.2013, por correio registado com AR, perante a ausência de resposta ao Tribunal, procedeu-se a nova notificação daquele presidente da autarquia para que, **em 5 dias úteis**, viesse informar o que tivesse por conveniente, advertindo-o de novo para a cominação legal [cfr. fls. 9].

5 – A notificação foi rececionada, em 26.11.2013, tal como evidencia a assinatura aposta no AR [cfr. fls. 10].

6 – Por despacho de 14.01.2014, esgotado o prazo concedido para resposta, foi ordenada a remessa do processado com vista à instauração de competente processo autónomo de multa, o que foi realizado ao abrigo da comunicação interna n.º 15/2014 – DVIC.2 [cfr. fls. 2 e 12]

7 – Por despacho judicial, de 25.02.2014, foi ordenada a citação *in nomine* do indiciado responsável, **João Paulo da Encarnação dos Santos**, presidente da junta de freguesia de Bordeira – Aljezur, para que, no prazo de em 15 dias úteis, exercesse o direito ao contraditório, oferecendo a sua defesa ou pagando uma multa pelo valor mínimo legal de €510,00, tendo por base a prática da infração processual financeira, prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC [cfr. fls. 14 a 16].

8 – Em 16.04.2014, a coberto do ofício n.º 5430, foi solicitada a citação do responsável junto do Órgão de Polícia Criminal [OPC], Posto da Guarda Nacional Republicana de Aljezur [cfr. fls. 18 e 19].

9 – Em 02.05.2014, a citação pessoal do responsável é regularmente concretizada por aquele OPC, com entrega de fotocópia do despacho judicial, conforme atesta o ofício e certidão de citação constantes dos autos [cfr. fls. 20 e 21].

10 – Em 20.05.2014, vem o demandado no exercício do contraditório oferecer articulado de defesa ao Tribunal, refutando a sua responsabilidade, remetendo em anexo o documento omissivo e a ata de instalação da freguesia da Bordeira – Aljezur [cfr. fls. 23 a 35].

11 – Do conteúdo da «acta de instalação da assembleia de freguesia» resulta que o atual executivo, presidido pelo ora demandado, tomou legalmente posse em **11.10.2013** [cfr. fls. 33 a 35].

12 – Em 26.05.2014, através da comunicação interna n.º 147/2014 - DVIC.2, o Departamento de Verificação Interna de Contas, veio informar que com o envio da documentação anexa, encontra-se completa a instrução da respetiva conta da referida autarquia [cfr. fls. 38].



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

13 – O responsável sabia ser seu dever proceder à entrega tempestiva da conta, completa e devidamente instruída de acordo com as instruções do Tribunal, no prazo legal estabelecido, assim como, nos prazos que viessem a ser fixados pelo Juiz titular do processo, não o tendo feito.

14 – Agiu, assim, o responsável de forma livre e consciente, sabendo ser a sua conduta omissiva proibida por lei.

3.1.2 – Factos não provados

1 – Não se dá como provado que o responsável tivesse agido com a intenção deliberada de não remeter a conta de gerência de 2011 ao Tribunal.

2 – Não se dá como provado que o responsável não tenha tomado conhecimento do ofício do Tribunal n.º 17703, de 25.11.2013, antes de 02.05.2014.

3 – Não se dá como provado que só em 02.05.2014, tenha tido conhecimento da omissão em causa relativamente à gerência de 2011.

4 – Não se dá como provado que não tenha sido informado, formal ou informalmente, pelo presidente do executivo cessante.

5 – Não se dá como provado que não tenha respondido ao Tribunal por «disfunções de natureza burocrática e organizacional» que não lhe são imputáveis.

3.3 – Motivação da decisão de facto

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

- A informação n.º 1/2014 - DVIC.2, de 09.01.2014, do Departamento de Verificação Interna de Contas, informando da inobservância do dever legal de prestação de contas relativamente à freguesia de Bordeira – Aljezur, relativa ao exercício de 2011, por a conta estar deficientemente instruída, mesmo após diversas solicitações do Tribunal [cfr. fls. 2 a 10].

- O ofício n.º 12210 de 13.08.2013, por correio registado com AR., em que se procedeu à notificação do presidente da freguesia de Bordeira – Aljezur, para que, em 20 dias úteis, viesse apresentar os esclarecimentos e os documentos em falta identificados em mapa anexo (processo de verificação de conta n.º 20148/2011), com a expressa advertência de que, no caso de ausência de resposta, seria instaurado processo de multa [cfr. fls.4 verso e 5].



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- O ofício n.º 17703, de 25.11.2013, por correio registado com AR, em que, perante a ausência de resposta ao Tribunal, se procedeu a nova notificação daquele presidente da autarquia para que, em 5 dias úteis, viesse informar o que tivesse por conveniente, advertindo-o de novo para a cominação legal [cfr. fls. 9 e 10].
- O despacho judicial, de 25.02.2014, que ordena a citação *in nomine* do responsável, **João Paulo da Encarnação dos Santos**, presidente da freguesia de Bordeira – Aljezur, para que, no prazo de 15 dias úteis, viesse exercer o direito ao contraditório, oferecendo defesa ou pagando uma multa pelo valor mínimo legal de €510,00, tendo por base a indiciada prática da infração processual financeira, prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC [cfr. fls. 14 a 16].
- O ofício n.º 5430, de 16.04.2014, através do qual se solicita a citação do responsável junto do competente Órgão de Policia Criminal [OPC], Posto da Guarda Nacional Republicana de Aljezur [cfr. fls.18 e 19].
- A certidão de citação do responsável junta pelo OPC competente, efetuada em 02.05.2014, com entrega de fotocópia do despacho judicial [cfr. fls. 20 e 21].
- O articulado de defesa apresentada pelo demandado ao Tribunal, em 20.05.2014, remetendo em anexo o documento omissso e a ata de instalação da freguesia da Bordeira – Aljezur, remetendo em anexo o documento omissso [cfr. fls. 23 a 35].
- A comunicação interna n.º 147/2014- DVIC.2, de 26.05.2014, através da qual o Departamento de Verificação Interna de Contas vem informar que, com o envio da documentação anexa, encontra-se completa a instrução da respetiva conta de gerência daquela autarquia [cfr. fls. 38].

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, do mesmo diploma, as denominadas “*Outras Infrações*”, são condutas que devido à sua censurabilidade, o legislador entendeu cominar com uma sanção pecuniária [multa], constituindo *infrações processuais financeiras* puníveis pelo Tribunal, nomeadamente nas seguintes situações:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

2 – No sentido da “natureza processual” [adjetiva] das infrações previstas nas alíneas a) a f) do art.º 66.º da LOPTC, *vide* o teor dos doutos acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 778/2014 e n.º 779/2014, de 12.11.2014, «[j]á no art.º 66.º sob a epígrafe «Outras infrações», prevê no seu n.º 1 a aplicação de multas em situações em que o comportamento sancionado não se traduz na violação daquele tipo de regras³, mas sim no incumprimento regras de natureza eminentemente processual»⁴.

3 – *In casu*, encontra-se o responsável indiciado pela prática de infração processual financeira, relativa à prestação de contas de gerência de 2011, traduzida na apresentação de conta ao Tribunal com deficiências (...) 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.

4 – 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 direcionada à prestação de contas, constituindo um relevante dever que deve ser regular, tempestiva e legalmente prestado pelos

³ O Tribunal Constitucional refere-se aqui ao incumprimento de regras do art.º 65.º da LOPTC, relativas à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e à boa gestão financeira.

⁴ Consultável em www.tribunalconstitucional.pt.



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]⁵.

5 – Não é tão só um problema de prestação de contas e informações ao Tribunal. Com efeito tal como se pode ler no artigo 15.º 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*.

6 – 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.

7 – 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.

8 – 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*».

9 – 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*

⁵ 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, 2.ª 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.

10 – Acerca da observância deste dever legal dispõe o artigo 52.º, n.º 1 da LOPTC no sentido de que *«[a]s contas serão prestadas por anos económicos e elaboradas pelos responsáveis da respetiva gerência ou, se estes tiverem cessado funções, por aqueles que lhe sucederem, sem prejuízo do dever de reciproca colaboração»*.

11 – No que concerne ao prazo para o seu cumprimento preceitua o n.º 4 artigo 52.º da LOPTC, que as mesmas devem ser *«remetidas ao tribunal até 30 de abril do ano seguinte àquele que respeitam»*; trata-se, sem dúvida, de um prazo de carácter perentório.

12 – No elenco das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas e ao seu controlo financeiro, prestando-lhe contas, obrigatoriamente, estão as autarquias [cfr. artigos 2.º n.º 1 al. c) e 51.º n.º 1 al. m)].

13 – No que se refere às juntas de freguesia, em especial, atendendo ao preceituado na al. e) do n.º 2 do art.º 34.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro⁶ - 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.º da LOPTC: as juntas de freguesias prestam contas estando legalmente obrigadas a remeter as mesmas ao Tribunal de Contas até ao dia 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam [cfr. n.º 4.º do art.º 52.º da LOPTC].

14 – Por sua vez, o n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro⁷, enumera as competências do presidente da junta de freguesia, sendo que lhe compete, nos termos da al. a) *«representar a junta em juízo e fora dele»*; nos termos da al. g) *«executar as deliberações da junta e coordenar a respetiva atividade»*; e da alínea n) *«assinar em nome da junta de freguesia toda a correspondência»*.

⁶ 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.

⁷ Estas disposições da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro⁷, 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 de verificação dos factos, encontram-se, hoje, revogadas e substituídas pelas da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, *ex vi* n.º 1 alínea d) do art.º 3.º do mencionado diploma, que entrou em vigor em 30 de setembro de 2013, mantendo intactas as competência/responsabilidades aqui referenciadas.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

15 – Assim sendo, embora 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], não fosse o demandado que presidia à mencionada junta de freguesia, não deixa por isso de impender sobre si o dever legal [de caráter adjetivo] de ora enviar ao Tribunal os documentos de prestação de contas, por força do que dispõe o já mencionado n.º 1 do art.º 52.º da LOPTC, uma vez que as contas são prestadas «*pelo responsáveis da respetiva gerência, ou, se estes tiverem cessado funções, por aqueles que lhe sucederem, sem prejuízo do dever de recíproca colaboração*»,

16 – pelo que, não tendo feito, 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.

17 – 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].

18 – 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*, recaí sobre o aludido presidente da junta em funções [cfr. alíneas a) e n) do n.º 1 do art.º 38.º da Lei n.º 169/99].

19 – 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*.

20 – Atenta a matéria de facto dada como provada [facto provado n.º 1], a prestação de contas da junta de freguesia de Bordeira – Aljezur, gerência de 2011, não deu entrada no Tribunal de Contas devidamente instruída e no prazo legal, faltando-lhe o envio de documentação obrigatória.

21 – Pelo que o Tribunal, através do ofício n.º 12210 de 13.08.2013, por correio registado com AR, procedeu à notificação do presidente daquele executivo autárquico, para que, em 20 dias úteis, viesse apresentar os esclarecimentos e o documento em falta identificado no mapa anexo – «*saldo de abertura do exercício em apreciação diferente do de encerramento do exercício anterior*» - com a expressa advertência que no caso de ausência de resposta, seria instaurado processo de multa, atento o disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC [facto provado n.º 2], a notificação foi recebida [facto provado n.º 3].

22 – Esgotado o prazo concedido e perante a ausência de resposta, procedeu-se a nova notificação daquele responsável, através do ofício n.º 17703, de 25.11.2013, por correio registado com AR, para



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

que, em 5 dias úteis, viesse informar o que tivesse por conveniente, advertindo-o de novo para a cominação legal [facto provado n.º4], esta notificação foi recebida em 26.11.2013, como evidencia a assinatura aposta no AR [facto provado n.º 5].

23 – Em 11.10.2013, toma posse o novo executivo autárquico, presidido pelo demandado, **João Paulo da Encarnação dos Santos**, conforme atesta a «acta de instalação da freguesia» constante dos autos [facto provado n.º 11].

24 – Perante a omissão de resposta, por despacho judicial, de 25.02.2014, foi ordenada a citação *in nomine* do indiciado responsável, relativamente à gerência de 2011, **João Paulo Coelho do Órfão**, presidente da junta de freguesia de Bordeira – Aljezur, para que, no prazo de em 15 dias úteis, exercesse o direito ao contraditório, oferecendo a sua defesa ou pagando uma multa pelo valor mínimo legal de €510,00, tendo por base a indiciada prática da infração processual financeira, prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC [facto provado n.º 7].

25 – A citação do responsável foi solicitada junto do competente Órgão de Policia Criminal [OPC], Guarda Nacional Republicana [GNR], Posto de Algezur [facto provado n.º 8].

26 – Em 02.05.2014, a citação pessoal do responsável foi regularmente concretizada por aquele OPC, com entrega de fotocópia do despacho judicial, conforme atesta a certidão de citação junto aos autos [facto provado n.º 9].

27 – Em 20.05.2014, o demandado vem oferecer articulado de defesa ao Tribunal, refutando a sua responsabilidade e remetendo em anexo o documento omisso, bem como, a ata de instalação, comprovativa da data em que foi formalmente investido em funções na presidência da autarquia, 11.10.2013 [facto provado n.º 11].

28 – Todavia, atento o probatório, os argumentos apresentados pelo demandado não merecem acolhimento deste Tribunal, pois, muito embora do ponto de vista substantivo não seja responsável pela gerência de 2011, porque à data do exercício não compunha o executivo, a partir do momento em que assume funções, em 11.10.2013 [facto provado n.º 11], passa a ser legalmente responsável, do ponto de vista adjetivo, pela remessa dos documentos de prestação de contas mesmo que relativos a gerências anteriores, sem prejuízo da reciproca colaboração com o executivo anterior [cfr. art.º 52.º n.º 1 da LOPTC].

29 – Ademais, está demonstrado que não poderia ignorar esse facto uma vez que o ofício n.º 17703, de 25.11.2013, foi rececionado naquela junta de freguesia, já durante o mandado do demandado, em 26.11.2013 [factos provados n.ºs 4, 5 e 11], pelo que, igualmente, não colhe a falta de conhecimento



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

oportuno da situação, conforme alega o autor e que por isso se dá como não provado [factos não provados n.ºs 2 e 3].

30 – Igualmente não se pode dar como provado o facto de não ter sido informado da situação em apreço pelo executivo cessante [facto não provado n.º 4].

31 – Fica sim provado, que só após a prolação do despacho judicial e ordenada a citação para exercício do contraditório, veio o demandado, presidente do executivo autárquico, remeter aos autos o documento obrigatório em falta, que foi rececionado em 20.05.2014 [factos provados n.ºs 7 e 10].

32- Encontrando-se, agora, completa a instrução da conta de gerência de 2011, conforme atesta a comunicação interna n.º 147/2014 - DVIC.2, de 26.05.2014, do Departamento de Verificação Interna de Contas, com o envio daquela documentação [facto provado n.º 12].

33 – Considera-se igualmente não provado que aquele responsável, não tenha respondido ao Tribunal, por «disfunções de natureza burocrática e organizacional» que não lhe são imputáveis [facto não provado n.º 5], não podendo por isso justificar a ilicitude em apreço.

34 – 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.

35 – 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]⁸.

36 – Com efeito, no que se refere ao aludido presidente da junta de freguesia era seu dever ter-se informado, oportunamente, 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.

⁸ Consultável em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

37 – Porém, tal não aconteceu e o dever de prestação de contas só veio a ser regularizado junto do Tribunal, em 20.05.2014 [cfr. facto provado n.º 10 e 12], muito para além do prazo da sua prestação tempestiva [cfr. art.º 52.º n.º 4 da LOPTC].

38 – Contudo, não se provou que o responsável tivesse, 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.

39 – Demonstrou-se no entanto [cfr. factos provados n.º 4 a 9 e 10] não poder o demandado desconhecer o seu dever legal de remessa de documentos, designadamente, após legítima solicitação do Tribunal de Contas.

40 – 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 estava obrigado mercê da sua investidura nas funções de presidente 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].

41 – A responsabilidade sancionatória financeira pela não observância deste dever nos prazos legais e nos 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.

42 – 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.

V. Escolha e graduação concreta da sanção

1 – Feito pela forma descrita o enquadramento jurídico da conduta do responsável, 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

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Tribunal de Contas, punições em que os 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, o responsável agiu de forma negligente, conforme descrito nos pontos 21 a 40 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 ao infrator.

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 o responsável veio remeter a documentação em falta, ainda que só o tenha feito após a prolação do despacho judicial e citação pelo que se encontra agora completa a instrução da conta de gerência de 2011, relativamente à junta de freguesia em apreço, mostrando-se assim preenchido aquele desiderato.

9 – Pelo que se mostram reunidos os necessários pressupostos para que o demandado, **João Paulo da Encarnação dos Santos**, presidente da junta de freguesia de Bordeira – Aljezur, possa ser dispensado da pena de multa, que lhe seria aplicável, atento o disposto no 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.



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 culpado o infrator, **João Paulo da Encarnação dos Santos**, da prática da infração consubstanciada na injustificada de remessa da conta com deficiências 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 o documento em falta foi posteriormente remetido, mostrando-se agora completa a instrução da conta de gerência de 2011.
- b) 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, 21 de novembro de 2014.

O Juiz Conselheiro

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha