



Tribunal de Contas

Procº 02-JRF-02

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO

Demandados: MEMBROS DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DA DIRECÇÃO REGIONAL DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO DO ALGARVE (DRAOT-Algarve) - gerência de 1999

SENTENÇA nº 12/02JUN14/3ªS

I

Relatório

O MINISTÉRIO PÚBLICO (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, requer o julgamento, em processo de julgamento de responsabilidade financeira, de F1, F2 E F3, adiante designados de Demandados, respectivamente, Directora Regional, Directora de Serviços e Chefe de Secção da DRAOT-Algarve e membros do respectivo Conselho Administrativo na gerência de 1999.

Invoca, em síntese, no requerimento inicial, baseado, em termos de facto, no que se apurou e consta do Relatório de Auditoria nº 45/01, da 2ª Secção, que os demandados, tendo a obrigação legal, prevista no decreto com força de lei nº 18526, de 28/06/30, de, até ao dia 10 de cada mês, entregarem nos cofres do Estado, as receitas cobradas no mês anterior, incumpriram-na, nos meses de Março a Novembro de 1999, pedindo-se que os demandados sejam condenados em multa, por negligência, nos montantes de €1090,89, €858,39 e €396,15, respectivamente, na ordem por que ficaram identificados, nos termos do artº 65º, 1, a), d), 2, 4 da, como quando outra se não refira, lei 98/97, 26AGO.

Os demandados contestam dizendo, em síntese, que, sem porem em causa os atrasos nas entregas em causa detectados na auditoria do tribunal, existe um conjunto de circunstâncias e condicionalismos que os propiciaram, dos quais referem a escassez de meios humanos, nomeadamente, a falta de uma secção de tesouraria, à data dos factos, a falta de instruções e directivas de procedimento homogéneo para todo o território nacional e a crescente e contínua produção legislativa atribuindo ao Serviço novas responsabilidades.



Tribunal de Contas

Invocam ainda que hoje os movimentos financeiros se fazem não em dinheiro mas preferencialmente por movimentos bancários, evolução que dificulta a atempada verificação do tipo de receita e das entidades beneficiárias, sendo insuficiente a esse título a informação dos extractos bancários que a CGD emitia diariamente, mas recepcionados na DRAOT, com 3-4 dias de atraso relativamente ao último movimento, havendo que colher a informação nos duplicados/triplicados dos depósitos, não havendo prazo fixado para a devolução deles e tendo, por vezes, a DRAOT, para esclarecer a situação, de contactar os requerentes ou a CGD, nas dependências do País em que tivesse sido feito o depósito, situação que se verificava, mesmo com a devolução das guias de depósito do Domínio Público Marítimo, apesar de a CGD ter a obrigação de devolver o triplicado. Tudo procedimentos morosos que explicam os atrasos verificados, sendo que os demandados fizeram as diligências ao seu alcance para os evitar.

Concluem, dizendo que o comportamento que tiveram não foi negligente e que devem, por isso, ser absolvidos.

Sendo o tribunal competente e nada se havendo reconhecido a obstar ao julgamento, foi este efectuado, no final se havendo proferido despacho a fixar a matéria de facto, nos termos dos artºs 80º, a), c) e 93º da Lei 98/97, 26 AGO e 791º, 3 CPC, de que não houve reclamação, tudo como da acta consta.

II Os factos

No despacho acabado de referir, a matéria de facto ficou assim estabelecida:

1. Factos provados

- 1.1 Os demandados integraram entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1999 o Conselho Administrativo da Direcção Regional do Ambiente e Ordenamento do Território do Algarve (DRAOT-Algarve), nas qualidades de Directora Regional, a 1ª, Directora de Serviços, a 2ª e Chefe de Secção, o 3º.
- 1.2 Como membros do referido Conselho, os demandados tinham a obrigação de entregar nos cofres do Estado, até dia 10 de cada mês, as receitas cobradas no mês anterior.
- 1.3 Receitas de que nos meses de Abril a Dezembro de 1999 apenas entregaram parte ou nenhuma, especificando-se nos mapas de fls 8 e de



Tribunal de Contas

fls 14, preparados com base no Relatório de Auditoria nº 45/01, da 2ª Secção e folha de cofre e extractos bancários, mapas que aqui se dão como reproduzidos, as receitas cobradas nos meses de Março a Dezembro de 1999, as receitas entregues e respectivas datas, mês a mês, bem como as receitas por entregar em cada mês.

- 1.4 Os demandados sabiam que tinham a obrigação referida em 1.2;
- 1.5 A verificação da cobrança de receitas fazia-se, em 1999, ou mediante duplicados/triplicados das guias remetidos pelos requerentes, autenticados pela respectiva dependência, de qualquer ponto do País, da Caixa Geral de Depósitos (CGD) onde fosse feito o depósito, ou mediante extractos bancários emitidos diariamente por essa dependência da CGD, ou mediante triplicados das guias do Domínio Público Marítimo (DPM) remetidos pela dependência da CGD onde o pagamento tivesse sido feito.
- 1.6 A referida verificação em termos de poder remeter as verbas do mês anterior até ao dia 10 do mês seguinte, no que concerne à identificação dos montantes a entregar à Direcção Geral do Tesouro e a outras entidades destinatárias das verbas, era dificultada quer porque os requerentes não devolviam de imediato as guias, não tendo prazo para o fazer, quer porque os extractos não identificavam com suficiência a natureza da receita e a entidade destinatária, o que não permitia cruzar o duplicado da guia e o descritivo dos extractos, os quais eram recepcionados na DRAOT-Algarve com 3-4 dias de atraso relativamente ao último movimento, quer porque a CGD, embora a isso obrigada, nem sempre devolvia o triplicado das guias do DPM.
- 1.7 O referido em 1.6 verificava-se, sendo os demandados gerentes, com especial acuidade desde 1997, todos os meses, com parte, não determinada, das receitas cobradas, o que obrigava a DRAOT-Algarve a contactos com os depositantes ou com as dependências da CGD para esclarecer o tratamento a dar a tais receitas que eram provenientes de coimas, de licenças, de taxas, de pareceres e de análises físico-químicas e bacteriológicas.
- 1.8 Não existiam orientações gerais dirigidas às diversas DRAOT tendo em vista a uniformização de procedimentos no que tange à cobrança e entrega das receitas nos cofres do Estado.
- 1.9 Os elevados montantes de receita por entregar nos meses de SET-DEZ99 deveram-se também às dificuldades referidas.
- 1.10 O 3º demandado fez em 1997 contactos com a CGDFaro para resolver o problema ligado à identificação das verbas e os 1ª e 3º demandados realizaram, no mesmo sentido, reuniões com o director regional da CGD em 1998. Os ofícios de fls 39 e 40 que se dão como reproduzidos



dão conta das diligências feitas em 1998 junto da CGD e, depois junto do Ministério, sendo que quando a CGD sugeriu a solução que poderia ser dada, o assunto foi formalmente posto a este, sem que até hoje tenha sido possível resolver o assunto.

- 1.11 A DRAOT-Algarve tinha em 1999 um orçamento de cerca de 300 mil contos e cerca de 120 funcionários, num quadro de cerca de 169. Nesse ano não existia tesoureiro, sendo o 3º demandado e mais 1 funcionário incumbidos da contabilidade e do património e, portanto, de processar as receitas em causa, sendo que estes funcionários não conseguiam fazer face em tempo a todas as solicitações, o que veio a ser reconhecido, pois que de 2 se passou para os 7 que hoje existem no serviço referido.
- 1.12 Os vencimentos dos demandados em 1999 eram os que constam do doc. de fls 10.
- 1.13 Os demandados têm, respectivamente, cerca de 20, 20 e 35 anos de função pública, não tendo antes da auditoria a que se referem os autos sido alertados por qualquer entidade de controlo para a situação agora em julgamento e nunca tendo sido censurados por instância administrativa ou judicial por factos similares ou outros.

2. Factos não provados:

Todos os que, invocados pelo MP e pelos demandados, se mostram em oposição com os factos provados e, expressamente:

- 2.1. Os atrasos na entrega das receitas à Direcção Geral do Tesouro resultaram de os demandados, em razão das dificuldades dadas como provadas para identificarem a natureza das receitas, as entidades beneficiárias e os montantes respectivos, não terem usado todos os cuidados a que estavam obrigados e de que eram capazes.
- 2.2. Todos os atrasos na entrega das receitas à Direcção Geral do Tesouro resultaram da impossibilidade de os demandados, usando os cuidados a que estavam obrigados, em razão das dificuldades dadas como provadas, identificarem a natureza das receitas, as entidades beneficiárias e os montantes respectivos.

III O direito



Tribunal de Contas

A norma dada como violada é o artº 5º do decreto, com força de lei, nº 18 526, de 28/06/30, que estabelece: *“as receitas a que se refere o artº 2º do decreto nº 14 908, de 18 de Janeiro de 1928, devem ser entregues no Tesouro até o dia 10 do mês seguinte àquele a que dizem respeito, aplicando-se por cada falta cometida o disposto no § único do mesmo artigo”*.

Por seu turno, o mencionado artº 2º esclarece que as receitas a entregar são as cobradas *“em repartição ou serviço do Estado, a título de emolumento, taxa ou qualquer outro e qualquer que seja o fim a que se destinem”*, norma que há-de ser compaginada com disposições ulteriores que, relativamente a certas receitas, prevêm que, em parte sejam entregues a outras entidades que não a Direcção Geral do Tesouro, e sendo a sanção pela falta de entrega, agora aplicável, não a prevista no § único do mencionado artº 2º, mas nas al. a) e d) do nº 1 do artº 65º da lei 98/97, 26 AGO.

Dos factos provados resulta como adquirido que até ao dia 10 de cada mês, de Abril a Dezembro de 1999, não foram entregues nos cofres do Tesouro as receitas, todas ou algumas, relativas ao mês anterior, que para aí deveriam ter sido encaminhadas (facto 1.3), igualmente tendo ficado adquirido que a omissão de tais entregas é de imputar aos demandados, na qualidade de membros do CA/DRAOT-Algarve (factos 1.1, 1.2), os quais sabiam que tinham essa obrigação, nos termos da norma dada como infringida (facto 1.4).

Ou seja: estão estabelecidos os factos materiais descritos no requerimento do MP constitutivos da infracção, bem como os responsáveis por esses factos e ainda o conhecimento que eles tinham, quer dos factos, quer da obrigação legal que sobre eles impendia.

Se essa responsabilidade é de efectivar e em que medida, depende da possibilidade de imputar os factos aos demandados, a título de culpa (artº 61º, 5 e 67º, 3), estando o dolo fora de causa, pois que o requerimento do MP assenta tão só na negligência.

A apreciação da culpa, devendo fazer-se de acordo com o previsto no art 15º do Cód. Penal, remete-nos para a análise das circunstâncias que determinaram o ilícito e para os cuidados que os demandados deveriam ter e porventura não tiveram no sentido de evitarem a sua ocorrência. Trata-se, pois, de saber se, consideradas as dificuldades e obstáculos que os demandados invocaram como impeditivos da entrega das receitas até às datas estabelecidas, eles tomaram as providências e medidas apropriadas que estavam ao seu alcance para os



Tribunal de Contas

remover ou se, ao contrário, podendo evitar os atrasos, se conformaram com a ocorrência deles.

Recordemos o essencial, de acordo com o apurado nos factos 1.5, 1.6, 1.7: para encaminharem as receitas os demandados tinham que previamente assegurar-se de ter sido feita a cobrança, verificação que dependia de procedimentos a cargo dos requerentes (devolução dos duplicados das guias autenticados pela dependência da CGD em que tivessem feito o depósito) ou da CGD (envio à DRAOT de extractos bancários ou dos triplicados das guias do Domínio Público Marítimo). Como tinham que assegurar-se, caso a caso, quer da natureza da receita (coimas, licenças, taxas, pareceres e análises físico-químicas e bacteriológicas), quer das entidades para as quais essas receitas deveriam reverter.

Sucedo que, sendo os duplicados/triplicados referidos meio apropriado para proceder às ditas verificações, estas eram prejudicadas pela circunstância de por vezes não serem devolvidos pelos requerentes ou pela CGD e, podendo os extractos da CGD dar a conhecer a totalidade das receitas cobradas, os elementos que deles constavam eram insuficientes para poder determinar a natureza das receitas e as entidades destinatárias das mesmas.

Portanto, a verificação das receitas para efeito da sua entrega no Tesouro, sendo actividade a desenvolver pelos Serviços da DRAOT-Algarve, estava dependente de actos de terceiros, neste caso, a devolução dos duplicados pelos requerentes e a devolução dos triplicados e extractos pela CGD, actos que não sendo atempada ou correctamente executados, naturalmente prejudicavam a ulterior intervenção da DRAOT-Algarve.

Perante estas dificuldades, que fizeram os demandados?

Por um lado, caso a caso, mediante contactos ou com os requerentes ou com as diversas dependências da CGD, salientando-se que elas poderiam situar-se em qualquer ponto do País, os serviços da DRAOT tentavam esclarecer o tratamento a dar às diversas receitas quando não dispusessem de duplicados/triplicados, procedimentos que, tendo em conta a necessidade de esclarecer tudo até ao dia 10 do mês seguinte àquele a que respeitavam as receitas, não eram compatíveis com as restantes obrigações dos 2 funcionários incumbidos da contabilidade e do património (factos 1.7, 1.11).

Por outro, reconhecendo a dificuldade de resolver o problema pela mera via casuística e a necessidade de uma solução global - que não estava ao alcance



Tribunal de Contas

da DRAOTA Algarve implementar, dependendo antes de uma orientação geral adoptada pela CGD relativamente aos depósitos feitos e aos extractos emitidos em todas as suas dependências -, os 1ª e 3º demandados encetaram diligências junto da CGD desde 1998, tendo, posteriormente, informado o Ministério da solução sugerida pela CGD e da necessidade de, a nível central, se providenciar pela sua adopção (facto 1.10), uma vez que o problema respeitava a todas as Direcções Regionais.

Os factos provados, sugerem que eram reais as dificuldades que os demandados sentiram para dar adequado cumprimento à norma dada como violada e que, tendo tomado consciência dessas dificuldades, terão adoptado as providências que estavam ao seu alcance e que viram como apropriadas para as ultrapassar, o que, todavia, não conseguiram, em razão de um sistema de controlo das receitas cobradas manifestamente imperfeito.

É certo que não está provado que os atrasos verificados se possam explicar, todos eles, pela impossibilidade que os demandados invocaram de lhes fazer face, usando todos os cuidados a que estavam obrigados (facto não provado 2.2), havendo ficado em aberto a dúvida sobre se, por arrastamento dos atrasos justificados, não terá havido alguns a que teria sido possível obviar se outras orientações ou práticas tivessem sido promovidas.

Isso implicaria que, relativamente aos atrasos verificados, se tivesse feito a destrinça dos que respeitavam ou não a verbas cuja conferência não tenha sido possível fazer em tempo em razão das dificuldades referidas.

Essa dúvida que os factos provados e não provados reflectem, em razão do regime legal de prova que vigora no processo penal, funciona em favor dos demandados e não em desfavor deles.

Em consonância, o tribunal, ao invés de, em formulação geral, poder dar como provado que os demandados agiram com todos os cuidados apropriados e ao seu alcance, limitou-se a excluir a prova da falta de diligência por via do facto não provado 2.1: “os atrasos na entrega das receitas à Direcção Geral do Tesouro resultaram de os demandados (...) não terem usado todos os cuidados a que estavam obrigados e de que eram capazes”

Porque, como pressuposto da possível responsabilização efectiva dos gerentes ora demandados este era um dos factos determinantes que importaria estabelecer, o não ter sido estabelecido inelutavelmente conduz à absolvição deles.



IV Decisão

Nestes termos, estando provado que os demandados membros do CA/DRAOT-Algarve, não entregaram, nos cofres do Tesouro, nos meses de Abril a Dezembro de 1999, até ao dia 10 de cada mês, todas as receitas cobradas pela referida Direcção Regional, no mês anterior, porque não se provou que tenham agido com negligência, vão absolvidos da infracção que pelo MINISTÉRIO PÚBLICO lhes vinha imputada ao abrigo do artº 5º do decreto com força de lei nº 18 526, de 28/06/30.

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Sem emolumentos.

14JUN02

Amável Raposo
(Juíz Conselheiro)