

Sentença N.º 20/2021.
13.OUT – 3ª SECÇÃO

Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes

Sumário

1. O POCAL estabelece procedimentos relativos a operações de registos e especifica os documentos e livros de escrituração de operações para as autarquias locais, obriga a elaborar e manter atualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património e obriga a um sistema de controlo interno e informação sobre o nível de endividamento autárquico entre muitas outras obrigações.
2. É ilícita a conduta dos demandados, Presidente, Secretário e Tesoureiro de junta de freguesia que, por via das suas competências, não elaboraram nem estavam disponíveis para o fazer, no período em que exerceram os seus cargos autárquicos, aqueles procedimentos, consubstanciando a financeira sancionatória prevista na alíneas alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC
3. É ilícita a conduta dos mesmos autarcas que não diligenciaram para que fossem efetuados regularmente, os registos contabilísticos, quer da receita, quer da despesa e, por via disso, toda a informação produzida e indispensável para gerar os mapas orçamentais e respetivos anexos que integram a prestação de contas da Freguesia, não transmitindo a real situação patrimonial e a execução orçamental da entidade, tendo como consequência a prestação de contas deficiente, ao Tribunal de Contas que impossibilitou a sua verificação, consubstanciando a financeira sancionatória prevista na alínea n), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC
4. Nos termos do n.º 7, do artigo 55º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidade Intermunicipais (RFALEI), a subscrição de livranças está expressamente proibida às Freguesias, constituindo infração sancionatória a sua subscrição pelos responsáveis autarcas.
5. Consubstancia uma atuação passível de enquadrar-se na culpa diminuta, a atuação com negligência em colisão com o dever de assegurar a transparência e verificação de contas da autarquia, no âmbito duma freguesia pequena, «gerida» de forma

amadora, sustentada essencialmente no princípio da confiança entre pessoas próximas em que houve delegação de tarefas num terceiro que nada fez.

6. Não permite o enquadramento no conceito de culpa diminuta, a conduta de demandados que subscreveram seis livrança num período alargado de tempo, de forma voluntária e consciente, sabendo que isso era ilegal.

INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA; POCAL; FREGUESIAS; PRESTAÇÃO DE CONTAS;
LIVRANÇAS; CULPA DIMINUTA



Secção – 3^a/S
Data: 13/10/2021
Processo JRF: n.º 4/2021

José Mouraz Lopes

TRANSITADA EM JULGADO

I. Relatório

1 O Ministério Público requereu o julgamento de demandado A, demandada B e demandada C, todos devidamente identificados no requerimento, pedindo a condenação dos mesmos nos seguintes termos:

- do 1.º Demandado, pela prática de 3 infrações sancionatórias, sob a forma negligente, sendo uma na forma continuada, por cada uma, na multa de 25 UC (a que corresponde o montante de € 2.550,00); pela prática de 1 infração sancionatória, sob a forma dolosa, na multa de 50 UC (a que corresponde o montante de €5100,00€);

- da 2.ª Demandada pela prática de 3 infrações sancionatórias, sob a forma negligente, sendo uma na forma continuada, por cada uma, na multa de 25 UC (a que corresponde o montante de € 2.550,00); pela prática de 1 infração sancionatória, sob a forma dolosa, na multa de 50 UC (a que corresponde o montante de €5100,00€);

- da 3.ª Demandada, pela prática de 2 infrações sancionatórias, sob a forma negligente, na multa de 25 UC (a que corresponde o montante de € 2.550,00; pela prática de 1 infração sancionatória, sob a forma dolosa, na multa de 50 UC (a que corresponde o montante de €5100,00€);

- dos 1.º e 2.º Demandados por via de infração reintegratória no pagamento solidário do montante de € 6196,23, a que acrescem juros moratórios legais que forem devidos até integral pagamento (artigo 59º, n.º 6 da LOPTC).

- 2 Imputa aos demandados, um conjunto de factos enquadrados em situações em que estiveram envolvidos enquanto, o 1º demandado, Presidente, a 2ª demandada, Tesoureira e a 3ª demandada Secretária, respetivamente, da Junta de Freguesia de Alter do Chão, relacionadas com a não adoção de procedimentos financeiros e contabilísticos devidos, subscrição de livranças e pagamentos sem justificação.
- 3 Os demandados contestaram, em peças processuais autónomas.
- 4 Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

II. Fundamentação.

A) Factos provados

Do requerimento inicial

1. O 1.º Demandado exerceu o cargo de Presidente da Junta de Freguesia de Alter do Chão no período compreendido entre 01/01/14 a 13/10/2017.
2. A 2.ª Demandada exerceu, no mesmo período, o cargo de Tesoureira.
3. A 3.ª Demandada, no mesmo mandato, exerceu o cargo de Secretária.
4. No período compreendido entre 2014 e 2017, os três Demandados não implementaram a elaboração de inventário, normas de controlo interno, mapas de outras dívidas a terceiros, resumos diários de tesouraria, relatórios de gestão e reconciliação bancária, bem como, mapas de dívidas, de tesouraria ou ordens de pagamento a terceiros.
5. Os Demandados agiram livre e conscientemente, sem a diligência devida na adoção dos procedimentos financeiros e contabilísticos impostos por lei.
6. De igual modo, os 3 Demandados, no desempenho dos seus cargos na Junta de Freguesia de Alter do Chão, não diligenciaram para que fossem efetuados regularmente, os registos contabilísticos, quer da receita, quer da despesa.

7. Em consequência, toda a informação produzida e indispensável para gerar os mapas orçamentais e respetivos anexos que integram a prestação de contas da Freguesia fundou-se, ao longo do período de 2014 a 2017, em lançamentos de quantias avulsas, sem documentação de suporte, não transmitindo a real situação patrimonial e a execução orçamental da entidade.
8. A prestação de contas ao Tribunal de Contas foi, assim, apresentada com deficiências tais que impossibilitavam a sua verificação.
9. Os 3 Demandados agiram livre e conscientemente e sem a diligência e cuidado indispensáveis no registo contabilístico das receitas e despesas e, em consequência, tornando a conta da Freguesia insuscetível de verificação.
10. Em 20.06.2016, o 1.º Demandado e a 2.ª Demandada subscreveram, em nome da Junta de Freguesia de Alter do Chão e para apoio à respetiva tesouraria, uma livrança com o n.º 500873631150438427, sobre a CGD, no valor de 7500,00€, a vencer em 15.7 do mesmo ano (os talões das Livranças juntos no Vol. II, não numerado).
11. Em 17.08.2016, o 1.º Demandado e a 2.ª Demandada subscreveram, em nome da Junta de Freguesia de Alter do Chão e para apoio à respetiva tesouraria, uma livrança com o n.º 500873631151503559, sobre a CGD, no valor de 1000,00€, a vencer em 15.10 do mesmo ano.
12. Em 08.11.2016, o 1.º Demandado e a 2.ª Demandada subscreveram, em nome da Junta de Freguesia de Alter do Chão e para apoio à respetiva tesouraria, uma livrança com o n.º 500873631150438451, sobre a CGD, no valor de 15000,00€, a vencer em 15.01.2017.
13. Em 16.03.2017, o 1.º Demandado e a 2.ª Demandada subscreveram, em nome da Junta de Freguesia de Alter do Chão e para apoio à respetiva tesouraria, uma livrança com o n.º 500873631151503605, sobre a CGD, no valor de 7500,00€, a vencer em 17.04 do mesmo ano.
14. Em 18.05.2017, o 1.º Demandado e a 2.ª Demandada subscreveram, em nome da Junta de Freguesia de Alter do Chão e para apoio à respetiva tesouraria, uma livrança com o n.º 500873631151503648, sobre a CGD, no valor de 10000,00€, a vencer em 17.07 do mesmo ano.
15. Em 16.08.2017, o 1.º Demandado e a 2.ª Demandada subscreveram, em nome da Junta de Freguesia de Alter do Chão e para apoio à respetiva tesouraria, uma livrança com o n.º 500873631153834, sobre a CGD, no valor de 60000,00€, a vencer em 15.10 do mesmo ano.
16. Apenas esta última livrança foi autorizada por deliberação da Junta de Freguesia, de 28.07.2017, assinada pelos três demandados (cf. Ata n.º 7/2017, Vol.II).
17. Todos os Demandados agiram livre, consciente e deliberadamente, sabendo que a conduta descrita lhes era vedada pela Lei.

18. Os 1.º e 2.º Demandados agiram no quadro de condições próprias da Junta de Freguesia propiciadoras da adoção de tal conduta ao longo do tempo.
19. Os 1.º e 2.ª Demandados realizaram diversas operações de obtenção de numerário, sobre a conta da CGD titulada pela Junta de Freguesia, com o n.º 0075000551431, nas datas, pela forma e no valor que ora se descrevem (todos no Vol. II):

27.5.2016 – levantamento de cheque CGD – €13,74
24.6.2016 – TRF e-banking – €1336,40
24.6.2016 - TRF e-banking – €1037,44
29.7.2016 – levantamento de cheque n.º 5292235768 – €354,99
29.7.2016 – levantamento de cheque n.º 292235752 - €67,74
26.8.2016 - levantamento de cheque n.º 4192235780 – €211,00
28.9.2016 - CNF CH753 – €36,00
28.9.2016 - Débito cheque 9092235753 – €46,78
28.10.2016 – levantamento de cheque n.º 6397637298 – €1000,00
25.11.2016 – TRF e-banking 71998586 – €500,00
25.11.2016- levantamento de cheque n.º 9597637316 – €150,00
25.11.2016- Débito cheque 8897637306 – €211,00
29.12.2016 – Débito cheque 2397637324 – €102,71
27.1.2017 – levantamento de cheque n.º 8297637339 – €178,08
27.1.2017 - levantamento de Débito cheque7397637340 – €237,81
30.3.2017 – levantamento de TRF e-banking79705639 – €500,00
30.3.2017 - Débito cheque 8597637371 – €79,20
30.3.2017- Débito cheque 7697637372 – €120,00
28.4.2017 – levantamento de cheque 4502054373 – €300,00
26.5.2017 – Débito cheque 5202054383 – €200,00
26.7.2017 – levantamento de cheque 7102054424 – €365,04
26.7.2017 - Débito cheque 8902054422 – €40,00
25.8.2017 – Débito cheque 9602054432 – €132,00
28.9.2017 – Débito cheque 5406378244 – €13,74

Das contestações

20. Todas as operações, no montante de € 6.196,23, foram realizadas com a apresentação de documentos justificativos, designadamente, ordens de pagamento ou documentos que titulam essas despesas em prol da Freguesia de Alter do Chão.
21. Não foram feitas para uso próprio dos 1º e 2ª demandados, tendo sido feitas em nome da Freguesia de Alter do Chão.
22. O cheque nº 9192235699, no valor de € 13,73, da conta nº 00000551431 foi emitido, pelos ora 1º e 2ª demandados, respetivamente na qualidade de Presidente e Tesoureira da Freguesia de Alter do Chão, a favor de interveniente D, para pagamento da sua presença (“senha de presença”), como membro da Assembleia de Freguesia de Alter do Chão, em reunião da mesma - (doc. 1 junto com a contestação).
23. “24.6.2016 – TRF e-banking - € 1.336,40” – esse valor de € 1.336,40 foi destinado ao pagamento do vencimento do mês de Junho de 2016, do subsídio de férias e do subsídio de

- refeições (o subsídio de refeições foi devolvido, uma vez que foi recebido indevidamente) (doc. 2, idem).
24. “24.6.2016 – TRF e-banking - € 1.037,44” – esse valor de € 1.3336,40 foi destinado ao pagamento do vencimento, do mês de Junho de 2016, da funcionária da Freguesia de Alter do Chão, de nome interveniente E (doc. 2, idem).
 25. - “29.7.2016 – levantamento de cheque nº 5292235768 - € 354,99”: este valor de € 354,99 diz respeito ao pagamento à mediadora interveniente F, através do cheque nº 5292235768, datado de 26/07/2016, relativo a um seguro da Freguesia de Alter do Chão (doc. 3, idem).
 26. “29.7.2016 – levantamento de cheque nº 292235752 - € 67,74” : este valor de € 67,74 diz respeito ao pagamento feito a interveniente G, através do cheque nº 0292235752, datado de 19/07/2016, pela reparação de uma motosserra da Junta de Freguesia de Alter do Chão (doc. 4, idem).
 27. “26.8.2016 – levantamento de cheque nº 4192235780 - € 211,00”: este valor de € 211,00 diz respeito a pagamentos de prestações sociais dos trabalhadores da Freguesia de Alter do Chão, feitos através do cheque nº 4192235780, datado de 19/08/2016 e emitido a favor de I.G.C.P.E.O.E. (doc. 5, idem).
 28. “28.9.2016 – CNF CH753 - € 36,00”: esse montante de € 36,00 diz respeito a pagamento de comissões bancárias cobradas pela Caixa Geral de Depósitos, em 28/09/2016, comissões essas de manutenção da conta bancária com o IBAN PT0035 0075000551431, existente em nome da Freguesia de Alter do Chão (doc. 6, idem).
 29. “28.10.2016 – levantamento de cheque nº 6397637298 - € 1.000,00”: esse montante de € 1.000,00 diz respeito ao apoio anual que a Junta de Freguesia de Alter do Chão concedia à Paróquia de Alter do Chão, tendo sido, nesse sentido, emitido em 25/10/2016, o cheque nº 6397637298, da Caixa Geral de Depósitos, a favor da Fábrica da Igreja Paroquial de Alter do Chão (doc. 7, idem).
 30. “25.11.2016 – TRF e-banking 71998586 - € 500,00” : Essa transferência bancária foi feita, de forma ilegal, e sem o conhecimento e autorização dos ora 1º e 2ª demandados, pelo então funcionário da Junta de Freguesia de Alter do Chão, interveniente H (doc. 8, idem).
 31. Corre termos contra aquele interveniente H, por tais factos, e por outros, pelo crime de abuso de confiança, burla ou furto, processo crime, o qual corre termos sob o nº 20/18.9T9FTR nos Serviços do Ministério Público junto do Juízo de Competência Genérica de Fronteira – Comarca de Portalegre (documento junto a fls. 138 a 145).
 32. - “25.11.2016 – levantamento de cheque nº 9597637316 - € 150,00”: Este valor de € 150,00 diz respeito a pagamentos de prestações sociais dos trabalhadores da Freguesia de Alter do Chão, pagos através do cheque nº 9597637316, datado de 19/08/2016 e emitido a favor de I.G.F.S.S. (doc. 9, idem).
 33. “25.11.2016 – Débito cheque nº 8897637306 - € 211,00”: Este valor de € 211,00 diz respeito a pagamentos de prestações sociais dos trabalhadores da Freguesia de Alter do Chão, pagos através do cheque nº 8897637306, datado de 18/11/2016 e emitido a favor de I.G.C.P.E.P.E. (doc. 10, idem).

34. “29.12.2016 – Débito cheque nº 2397637324 - € 102,71”: Esse cheque nº 2397637324, no montante de € 102,71, foi emitido à empresa “Fresoft”, para pagamento de assistência informática aos computadores da Junta de Freguesia de Alter do Chão (doc. 11, idem).
35. “27.1.2017 – levantamento de cheque nº 8297637339 - € 178,08”: esse cheque nº 8297637339, no montante de € 178,08, foi emitido à sociedade comercial “Loja Agrícola Cristal Rega, Ld.ª”, para pagamento de herbicida (para secar ervas), para a Freguesia de Alter do Chão. (doc. 12, idem).
36. “30.3.2017 – levantamento de TRF e-banking 79705639 - € 500,00”: Essa transferência bancária foi feita, de forma ilegal, e sem o conhecimento e autorização dos ora 1º e 2º demandados, pelo então funcionário da Junta de Freguesia de Alter do Chão, interveniente H (doc. 13, idem).
37. “30.3.2017 – Débito cheque 8597637371 - € 79,20”: Esse cheque nº 8597637371, no montante de € 79,20, foi emitido, em 21/03/2017, à sociedade anónima “ROBCORK -Valorização de produtos de Cortiça, AS”, para pagamento de brindes em cortiça para ofertas nos eventos organizados ou patrocinados pela Freguesia de Alter do Chão (doc. 14, idem).
38. “30.3.2017 – Débito cheque 7697637372 - € 120,00”: Esse cheque nº 7697637372, no montante de € 120,00, foi emitido, em 29/03/2017, a favor de interveniente I, para pagamento de equipamentos de manutenção da limpeza de caminhos vicinais, da responsabilidade da Freguesia de Alter do Chão (doc. 15, idem).
39. “28.4.2017 – levantamento de cheque 4502054373 - € 300,00” – este montante foi levantado para caixa da Freguesia (doc. 16) para pequenos pagamentos do dia-a-dia, tais como detergentes, papel higiénico, canetas e etc.
40. “26.5.2017 – levantamento de cheque 5202054383 - € 200,00” : Este valor de € 200,00 diz respeito a pagamentos de prestações sociais dos trabalhadores da Freguesia de Alter do Chão, pagos através do cheque nº 5202054383, datado de 22/05/2017 (e não 26/05/2017 como consta no requerimento do Ministério Público) e emitido a favor de I.G.C.P.E.P.E. (doc. 17, idem).
41. - “26.7.2017 – levantamento de cheque 7102054424 - € 365,04”: Esse cheque nº 7102054424, no montante de € 365,04, foi emitido, em 25/08/2017 a favor da sociedade “Auto Carreira, Ld.ª”, para pagamento de combustíveis para o tractor, para a carrinha Pick Up, para motosserras e para moto-roçadoras, propriedade da Freguesia de Alter do Chão (doc. 18, idem).
42. “26.7.2017 – Débito cheque 8902054422 - € 40,00”: Esse cheque nº 8902054422, no montante de € 40,00, foi emitido, em 24/07/2017 à sociedade unipessoal por quotas “João Paulo Graça, Unipessoal, Ld.ª”, para pagamento dum peça para um dos veículos propriedade da Freguesia de Alter do Chão (doc. 19, idem).
43. “28.9.2017 – Débito cheque 5406378244 - € 13,74” : O cheque nº 5406378244, no montante de € 13,74, da conta nº 00000551431 foi emitido, pelos ora 1º e 2º demandados, respectivamente na qualidade de Presidente e Tesoureira da Freguesia de Alter do Chão, a favor de interveniente J, para pagamento da sua presença (“senha de presença”), como

membro da Assembleia de Freguesia de Alter do Chão, em reunião da mesma (doc. 20, idem).

44. “27.1.2017 – levantamento de Débito cheque nº 7397637340 - € 237,81”: o cheque nº 7397637340, no montante de € 237,81, da conta nº 00000551431 foi emitido, pelos ora 1º e 2ª demandados, respectivamente na qualidade de Presidente e Tesoureira da Freguesia de Alter do Chão, a favor de “Lufipapel - Comércio Retalho Artigos Papelaria Jornais e Revistas, Ld.ª”, para produtos de papelaria para as instalações / sede da Freguesia de Alter do Chão (doc. 21, idem).
45. “25.8.2017 – Débito cheque 9602054432 - € 132,00”: esse valor foi gasto para produtos de higiene para as instalações da Freguesia de Alter do Chão.
46. “28.9.2016 – Débito cheque nº 9092235753 - € 46,78”: esse valor foi gasto para produtos de higiene para as instalações da Freguesia de Alter do Chão.
47. Não existem antecedentes e condenações anteriores pelo Tribunal, nem foram formuladas recomendações aos demandados.
48. O 1º demandado foi Presidente da Junta de Freguesia de Alter do Chão nos mandatos de 2009/2013 e 2013/2017.
49. Já anteriormente, o 1º demandado durante dois mandatos fez parte da Assembleia de Freguesia de Alter do Chão e num mandato foi Secretário do Executivo.
50. O 1º demandado fez parte durante vinte anos consecutivos de vários órgãos da Freguesia de Alter do Chão, nunca tendo tido qualquer problema.
51. A 2ª demandada faz parte dos órgãos da Freguesia de Alter do Chão há 8 anos, tendo sido Tesoureira no mandato 2013/2017, e ainda hoje é, no mandato de 2017/2021.
52. Em Maio de 2016 a 3ª demandada foi acometida de doença grave. *Leucemia Mieloide Crónica* (doc. 1), tendo-lhe sido atribuída, em 08/08/2016, uma incapacidade permanente global de 75,4 % (setenta e cinco, vírgula quatro por cento) (doc. 2 da contestação apresentada).
53. A 3ª demandada é autarca desde 1986, tendo sido Vereadora da Câmara Municipal de Fronteira de 1986 a 1989 (doc. 3 da contestação apresentada), Presidente de Assembleia Municipal de Alter do Chão, no período compreendido entre 1990 e 1993 (doc. 4), Vereadora da Câmara Municipal de Alter do Chão no período compreendido entre 1994 a 1997 (com o Pelouro da Saúde) (doc. 5), membro da Assembleia Municipal de Alter do Chão, no período compreendido entre 1998 e 2001 (doc. 6 da contestação apresentada).
54. A 3ª demandada recebeu, em 25 de Abril de 1999, o “Diploma do Município de Alter do Chão” pela sua contribuição prestada em prol da comunidade (doc. 7 da contestação apresentada).
55. Os demandados tinham delegado num funcionário da Junta de Freguesia, em quem tinham confiança, as tarefas que envolviam as matérias relacionadas com as contas da mesma.

Factos não provados

56. As operações, no montante de € 6196,23, foram realizadas sem a apresentação de qualquer documentação justificativa, designadamente, ordens de pagamento ou deliberações que as autorizassem, inexistindo justificação para os levantamentos em numerário levados a termo e identificados em 21 e que não estivessem autorizados, bem como que tais quantias monetárias que integravam o erário público autárquico tivessem desaparecido.
57. Que tivesse ocorrido o desaparecimento daqueles valores e fosse resultante da conjugação da realização das operações descritas e da inexistência de controlo financeiro e registo contabilístico.
58. Que, quando aos factos referidos no § 21, os 1.º e 2.ª Demandados agiram livre e conscientemente, não cuidando, como lhes era devido, de proceder de acordo com as normas legais aplicáveis e da proteção dos interesses financeiros da Freguesia.
59. Os membros do executivo da Junta de Freguesia de Alter do Chão no mandato 2013/2017 desconheciam que a conta de gerência de 2015 da Junta de Freguesia de Alter do Chão não tinha sido regularmente instruída e nada os fazia suspeitar desse facto.
60. O funcionário informático interveniente H nunca deu conhecimento aos membros do executivo que as contas nunca foram regularmente instruídas.
61. Os restantes factos alegados nas contestações dos demandados, não referidos nos factos provados, essencialmente referentes a matéria pessoal alegada.

Motivação de facto

62. A factualidade provada decorre da análise e valoração da documentação junta com o relatório de auditoria e não impugnada - Relatório de Verificação Interna de Contas 21/2020 - e documentos anexos, referidos, concretamente, nos factos correspondentes. Decorre, igualmente da documentação supra referida e identificada, em concreto, nos factos provados, junta essencialmente com as contestações, máxime a documentação envolvendo os pagamentos efetuados e ainda algumas situações pessoais dos demandados. O Tribunal valorou ainda o depoimento da testemunha apresentada pelo Ministério Público, interveniente K, Técnico Verificador que participou na verificação e mostrou conhecer os factos que envolveram as várias situações acima relacionadas, depondo com verdade e isenção. O Tribunal valorou o depoimento do demandado A, Presidente da Junta ao tempo dos factos e que exaustivamente e de forma absolutamente sincera e espontânea, referiu as condições em que

exerceu funções na autarquia, nomeadamente o modo «caseiro» como, no período em análise, geria a dimensão financeira da autarquia, juntamente com os dois restantes elementos do órgão, referindo ainda a «delegação» de funções num funcionário em quem tinham confiança e que, mais tarde se envolveu em práticas ilícitas que levaram à existência de um processo criminal. Mais referiu, exhaustivamente, e demonstrou, corroborando os documentos juntos com as contestações, todas as contrapartidas que a Junta teve com os pagamentos referidos nos factos e que estão identificados

63. Quanto à matéria de facto não provada, no que respeita ao requerimento efetuado pelo Ministério Público, as declarações do demandado corroboraram os documentos juntos com as contestações que, nessa parte, infirmaram a versão alegada, envolvendo a ocorrência das várias prestações de serviços e por isso a inexistência de danos ao erário público, que por isso resultou não provada.
64. Quanto aos demais factos alegados nas contestações não foi feita qualquer prova dos mesmos, para além da documentação que suportou alguns dos factos provados aí referidos.

Enquadramento jurídico.

65. A factualidade imputada aos demandados, constante do requerimento efetuado pelo Ministério Público, envolve vários conjuntos de factos que conformam várias infrações que, por isso, serão separadas e autonomamente tratadas.
66. O primeiro conjunto de factos decorre da matéria apurada envolvendo os 3 demandados, no âmbito das suas competências enquanto autarcas na freguesia de Alter do Chão, nas funções de Presidente, Secretária e Tesoureira, no período compreendido entre 2014 e 2017, que não implementaram a elaboração de inventário, normas de controlo interno, mapas de outras dívidas a terceiros, resumos diários de tesouraria, relatórios de gestão e reconciliação bancária, bem como, mapas de dívidas, de tesouraria ou ordens de pagamento a terceiros a que estavam legalmente obrigados por via do enquadramento normativo vigente e aplicável às autarquias (factos 1 a 5 da matéria de facto provada).
67. Está em causa, essencialmente, o não cumprimento das normas do POCAL (Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais), aprovado pelo Dec. Lei n.º n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro. Este instrumento normativo consiste na adaptação das regras do Plano Oficial de

Contabilidade Pública à administração local é obrigatoriamente aplicável a todas as autarquias locais e entidades equiparadas (artigo 2º do Dec. Lei citado).

68. O POCAL estabelece procedimentos relativos a operações de registos e especifica os documentos e livros de escrituração daquelas operações. Assim, as autarquias locais entre muitas outras obrigações que envolvem o mesmo POCAL, elaboram e mantêm atualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património (pontos 2.8.1), devem ter um sistema e norma de controlo interno (ponto 2.9) e devem ter informação sobre o nível de endividamento autárquico, seja resultante de contração de empréstimos e de outras dívidas a terceiros(8.3.6.2).
69. Sublinhe-se a importância do POCAL como sistema de *«contabilidade que faculta, também, informação de índole económica e patrimonial, nomeadamente, acerca da posição financeira, da composição do património e da formação dos resultados, pretendendo-se, desta forma, dotar as autarquias locais de um importante instrumento de apoio à gestão e ao processo de tomada de decisões»* (cf. Auditoria à aplicação do POCAL na Região Autónoma dos Açores, relatório n.º 19/2010, SRTCA), bem como o facto de ser *«a base para o exercício de um efetivo controlo financeiro dos dinheiros públicos, pois pretende proporcionar a informação necessária à apreciação do mérito da gestão financeira, a par dos aspetos relacionados com o controlo da legalidade e regularidade da execução orçamental»* (ibidem).
70. Sobre a dimensão do sistema de controlo exigido, sublinha-se que o POCAL, contém disposições relacionadas com o controlo interno administrativo - que compreende o controlo hierárquico e dos procedimentos e registos relacionados com o processo de tomada de decisões conducentes à autorização para a realização das operações - e com o contabilístico – que visa garantir a fiabilidade dos registos contabilísticos, facilitar a revisão das operações financeiras autorizadas pelos responsáveis e a salvaguarda dos ativos. Como se refere ainda no Relatório citado em §, *«entende-se que as mesmas, conjuntamente com a aplicação dos restantes métodos e procedimentos de controlo definidos pelos responsáveis, promovam uma conduta mais eficiente das atividades da entidade, assegurem a legalidade e regularidade das operações subjacentes, a salvaguarda dos ativos, bem como a preparação oportuna de informação financeira fíavel de suporte à gestão»*.
71. Como vê da factualidade referida e dada como provada, as componentes do POCAL identificadas não foram elaboradas nem estavam disponíveis no período em análise na

autarquia no período em que os demandados exerceram os seus cargos autárquicos como Presidente, Secretário e Tesoureira.

72. Esta omissão conforma a violação das alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.
73. Os demandados agiram livre e conscientemente e sem a diligência e cuidado indispensáveis no registo contabilístico das receitas e despesas, sendo por isso a sua conduta culposa, sob a forma negligente.
74. Cometeram, por isso, a infração referida uma infração financeira sancionatória, prevista nas alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC.
75. Uma segunda atuação decorre dos factos provados que evidenciam que os três demandados, no desempenho dos seus cargos, não diligenciaram para que fossem efetuados regularmente, os registos contabilísticos, quer da receita, quer da despesa e, por via disso, toda a informação produzida e indispensável para gerar os mapas orçamentais e respetivos anexos que integram a prestação de contas da Freguesia fundou-se, ao longo do período de 2014 a 2017, em lançamentos de quantias avulsas, sem documentação de suporte, não transmitindo a real situação patrimonial e a execução orçamental da entidade. Como consequência a prestação de contas ao Tribunal de Contas foi apresentada com deficiências tais que impossibilitaram a sua verificação.
76. Também aqui os Demandados agiram livre e conscientemente e sem a diligência e cuidado indispensáveis no registo contabilístico das receitas e despesas e, em consequência, tornando a conta da Freguesia insuscetível de verificação (factos 6 a 9 da matéria de facto provada).
77. Com esta conduta, praticou cada um dos Demandados, por negligência, uma infração financeira sancionatória prevista na alínea n), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC.
78. Numa terceira dimensão, agora envolvendo de modo diferenciado os primeiros dois demandados e a terceira demanda, ficou demonstrado que em 20.06.2016, 17.08.2016, 08.11.2016, 16.03.2017, 18.05.2017 e o 1.º Demandado e a 2.ª Demandada subscreveram, em nome da Junta de Freguesia de Alter do Chão e para apoio à respetiva tesouraria, 6 livranças (cf. factos supra referidos). Já a livrança emitida em 16.08.2017 resultou de deliberação de todos os demandados (factos 10 a 19 da matéria de facto provada).

79. Nos termos do n.º 7, do artigo 55º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidade Intermunicipais (RFALEI), a subscrição de livranças está expressamente proibida às Freguesias.
80. Da factualidade provada é manifesto que os demandados, deliberaram sobre as livranças e subscreverem as mesmas (os dois primeiros), agiram livre, consciente e deliberadamente, sabendo que a conduta descrita lhes era vedada pela Lei. Assim, configurada a dimensão culposa da sua conduta, os 3 demandados, sendo os 1.º e 2.ª Demandados na forma continuada e a 3ª na forma simples, agiram com dolo e, nessa medida cometeram uma infração financeira sancionatória prevista nas alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC.
81. Numa quarta dimensão da factualidade imputada aos dois primeiros demandados, o Ministério Público pedia, por via de infração sancionatória e reintegratória fundadas essencialmente na factualidade envolvendo vários e diversificados pagamentos efetuados, nomeadamente sem suporte documental, dos quais terão resultado desvio de dinheiro público, o pagamento solidário do montante de € 6196,23, a que acrescem juros moratórios legais que forem devidos até integral pagamento (factos 20 a 47 da matéria de facto provada).
82. Dispõe o artigo 59º n.º 1 da LOPTC que «nos casos de desvio de dinheiro ou valores públicos (..) pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer». Por seu lado dispõe o número 3 do mesmo artigo que «existe desvio dinheiro públicos quando se verifique o seu desaparecimento por ação voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhe estão cometidas». Finalmente dispõe o artigo 59º n.º 4 que se consideram «pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade».
83. Da factualidade provada (cf. factos supra referidos nos §§ 22 a 47), ficou demonstrado que todos os pagamentos efetuados, tiveram suporte documental. Por outro lado, ficou demonstrado que corresponderam a serviços prestados à autarquia e não se verificou por isso qualquer desvio de dinheiro público. Sublinha-se, ainda, que a ser entendido que

poderia estar em causa uma situação de pagamentos indevidos, ficou demonstrado que esses pagamentos, corresponderam a serviços prestados e não causaram qualquer dano ao erário público. Assim também, no caso, a situação não configuraria qualquer possibilidade de reposição de quantias, ainda que por via do artigo 59º n.º 4 da LOPTC.

84. Assim, nesta parte do requerimento, soçobra o pedido formulado pelo Ministério Público, devendo os dois primeiros demandados ser absolvidos da infração sancionatória correspondente e do pedido envolvendo a responsabilidade reintegratória, na medida em que não ocorreu qualquer pagamento indevido, porque que não foi demonstrado ter ocorrido qualquer dano ao erário público pelas condutas ocorridas, nomeadamente os pagamentos efetuados.

Das sanções

85. Face ao decidido nos §§ 65 a 82 importa atentar na sanção devida aos demandados pelas infrações sancionatórias em que se viram envolvidos.
86. Nos termos o artigo 64º n.º 1 da LOPTC, o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.
87. Da factualidade provada envolvendo as infrações relativas à inexistência de um sistema de gestão e controlo interno, bem como a inexistência de informação que levou à prestação de contas com deficiências tais que torvam impossível a sua verificação, no período de 2014 a 2017, resulta que os demandados, agiram com negligência na medida em que não cuidaram, como deviam, de assegurar no exercício das suas funções, esses deveres legais essenciais à transparência e verificação de contas da autarquia. No entanto ficou demonstrado que se trata de uma freguesia pequena, «gerida» de forma amadora, sustentada essencialmente no princípio da confiança entre pessoas próximas, sendo que os demandados como titulares dos órgãos, tinham delegado muitas dessas tarefas num terceiro que nada fez. Conforme ficou demonstrado em audiência, em todas as situações verificadas não ocorreu qualquer dano público. Também ficou demonstrado que os demandados não estiveram envolvidos,

no passado em qualquer situação envolvendo responsabilidades financeiras. Assim tendo em conta todo esse circunstancialismo, pessoal e circunstancial, entende-se que nesta parte, se está em presença para os demandados de uma situação de culpa diminuta que, por isso, leva a que se entenda adequado dispensar os mesmos da multa devida em cada uma das duas infrações, tendo em conta o disposto no artigo 65º n.º 8 da LOPTC.

88. Assim, no que respeita às infrações previstas nas alíneas b), d) e n) do artigo 65º da LOPT imputadas aos três demandados são os mesmos dispensados de multa.
89. No que respeita à factualidade provada que resulta da subscrição ilegal de livranças há que fazer distinções entre os demandados.
90. Os primeiro e segunda demandados subscreveram 6 livranças (cf. factos constantes nos §10 e seguintes, supra referidos), consubstanciando, como se referiu, a prática de uma infração sob a forma continuada. A terceira demandada apenas autorizou uma de tais livranças, conformando por isso apenas uma infração, ainda que em coautoria com os demais. Ainda que no caso todos tenham agido na forma dolosa, trata-se por isso de situações diferenciadas que como tal evidenciam uma situação e uma envolvência pessoal também ela diferente.
91. Assim no que respeita à situação dos dois demandados, Presidente e Secretária da Junta de freguesia, face aos circunstancialismo já referidos - trata-se de uma freguesia pequena, «gerida» de forma amadora, sustentada essencialmente no princípio da confiança entre pessoas próximas e tendo delegado muitas das tarefas num terceiro que nada fez – e também que os demandados não estiveram envolvidos, no passado em qualquer situação envolvendo responsabilidades financeiras, entende-se que nesta parte, se está em presença para os demandados de uma situação de culpa diminuta que, por isso leva a que se entenda adequado atenuar a multa devida em cada uma das duas infrações, tendo em conta o disposto no artigo 65º n.º 7 da LOPTC.
92. Assim, no que respeita às infrações previstas nas alíneas b), d) e n) do artigo 65º da LOPTC imputadas aos dois primeiros demandados, face ao circunstancialismo referido e sobretudo às várias ações ocorridas, os mesmos são condenados, cada um, na multa de 20 Ucs.

93. Quanto à demandada C, a mesma apenas se viu envolvida numa única situação, nomeadamente numa deliberação que deu lugar a uma posterior subscrição de livrança. Face às demais razões referidas no §92, entende-se que neste caso se está em presença de uma situação de culpa diminuta e por isso ainda há motivos para funcionar aqui o dispositivo constante do artigo 65º n.º 8 da LOPTC e a consequente dispensa de multa.
94. Assim, no que respeita às infrações previstas nas alíneas b), d) e n) do artigo 65º da LOPT imputadas é a mesma demandada dispensada de multa.

III. Decisão

Pelo exposto, julgo parcialmente procedente a ação intentada pelo Ministério Público contra demandado A, demandada B e demandada C e em consequência:

- a) Absolvo os demandados A e B, da infração sancionatória envolvendo os pagamentos sem documentação a que se refere o artigo 65º n.º 1 alínea d) da LOPTC e a consequente infração reintegratória a que se refere o artigo 59º n.º 3 da LOPTC imputadas, bem como o pedido de pagamento solidário relativo à quantia de € 6196,23 e juros.
- b) Condeno os demandados A, B e C como co-autores de duas infrações financeiras sancionatórias, cometidas de forma negligente, previstas e punidas no artigo 65º n.º 1 alínea a) e b) da LOPTC, isentando-os de multa.
- c) Condeno os demandados A e B como co-autores de uma infração financeira sancionatória, cometida de forma dolosa, na forma continuada, prevista e punida no artigo 65º n.º 1 alínea a) e b) h), condenando-os, cada um na multa de 20 Ucs.
- d) Condeno a demandada C como autora de uma infração financeira sancionatória, cometida de forma dolosa, prevista e punida no artigo 65º n.º 1 alínea a) e b) h), dispensando-a de multa.

São devidos emolumentos legais pelos demandados.

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Lisboa, 13 de outubro de 2021

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes