

Secção – 3.^a Secção
Data: 19/04/2022
Processo JRF: 3/2021

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADO EM JULGADO

I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) «o julgamento em processo de responsabilidade financeira sancionatória» de (Demandado).
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de procedimentos de verificação interna das contas de gerência da Freguesia de Macieira da Maia – Vila do Conde (JFMM), relativas aos anos de 2015, 2016 e 2017, desenvolvidos pela 2.^a Secção do TdC no quadro do Programa de Fiscalização desse órgão, no qual foi:
 - 2.1 Produzido o Relato da Verificação Interna de Contas da JFMM – Gerências de 2015, 2016 e 2017.
 - 2.2 Facultada ao Demandado a possibilidade de exercício de contraditório (direito que não foi exercido).
 - 2.3 Aprovado por um coletivo de juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, o relatório final da verificação interna de contas (n.º 14/2019) e determinada a respetiva remessa ao MP ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 57.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
- 3 No requerimento inicial (RI), o MP pede «a condenação do Demandado no pagamento de 1 multa, no valor de 80 UCs, a que corresponde o montante de 8.160 € (80 UC x 102,00/UC)».
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
 - 4.1 O Demandado que não se apresenta habilitado para exercer a advocacia, depois de citado para contestar, interveio no processo sem estar representado por advogado, dando entrada de um articulado por si assinado no primeiro dia após o termo do prazo para a contestação.
 - 4.2 O Demandante, opôs-se a que o articulado fosse aceitável como contestação na medida em que não foi subscrito por advogado.

- 4.3 Relativamente à assistência do Demandado por advogado, o Tribunal determinou a notificação do Demandado para, no prazo de 5 dias, constituir advogado, sob pena de o mesmo lhe ser nomeado oficiosamente (recaindo sobre o Demandado a responsabilidade de suportar os inerentes encargos, atento o disposto no artigo 36.º, n.º 1, da Lei de Acesso ao Direito e aos Tribunais).
- 4.4 Não tendo o Demandado constituído advogado, foi nomeada defensora oficiosa indicada pela Ordem dos Advogados.
- 4.5 Tendo sido dada oportunidade ao Demandado e ao seu representante judiciário para querendo reagir à pronúncia do Demandante, nada foi dito.
- 4.6 O Tribunal decidiu, por despacho fundamentado, determinar a notificação do Demandado para no prazo de 10 dias proceder ao pagamento de multa devida pela intempestividade da entrada da contestação, sob pena de não o fazendo se determinar o respetivo desentranhamento (ao abrigo, com as devidas adaptações, do disposto no artigo 139.º, n.º 5, al. a), e n.º 7 do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
- 4.7 Tendo em atenção que a contestação do Demandado deu entrada no primeiro dia posterior ao termo do prazo perentório fixado no artigo 91.º, n.º 1, da LOPTC e que o Demandado, não procedeu ao pagamento da multa prevista no artigo 139.º, n.º 5, al. a), e n.º 7 do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, depois de ter sido notificado para o efeito, com a cominação de que se o não fizesse seria determinado o respetivo desentranhamento, o Tribunal determinou o desentranhamento da contestação por intempestivamente apresentada.
- 4.8 Realizou-se audiência de julgamento sem produção de prova pessoal pois o Demandante prescindiu das duas testemunhas que tinha inicialmente arrolado e o Demandado não exerceu o direito de prestar declarações tendo havido na audiência lugar a alegações das partes.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 5 Tendo por referência a factualidade com relevância para a causa (*infra* §§ 11 a 17), julgam-se provados os seguintes factos:

- 5.1 O Demandado, técnico de Contas, exerceu, no período compreendido entre 2013 e 24.10.2017, as funções de contabilista e responsável pelo Serviço de Contabilidade na Junta de Freguesia de Macieira da Maia (JFMM)
- 5.2 Competia-lhe, entre outras tarefas, elaborar as propostas de orçamento e de prestação de contas.
- 5.3 Competia-lhe, ainda, verificar se as despesas estavam documentadas e registar o cabimento dos compromissos.
- 5.4 Ao elaborar os Mapas de Operações de Tesouraria relativos às contas de 2013 a 2017, no item de cobranças de/para terceiros - Segurança Social, o Demandado inscreveu os seguintes elementos de escrituração:

	Saldo da Gerência anterior		Movimento anual		Saldo para a Gerência seguinte	
	Devedor	Credor	Devedor	Credor	Devedor	Credor
2013		425,97	947,09	1.471,41		950,29
2014		950,29	1.289,99	3.155,99		2.816,29
2015		2.816,29	564,41	3.108,49		5.360,37
2016		5.360,37	8.649,65	3.569,67		280,39
2017 (1-1 a 24-10)		280,39	3.193,74	2.913,35		0,00
2017 (25-10 a 31-12)		0,00	84,29	84,29		0,00

- 5.5 Contudo, o Demandado sabia que tais valores inscritos nas Contas não correspondiam à realidade.
- 5.6 Com efeito, por sua ação e responsabilidade, foi sendo constituída, no período de julho de 2013 a janeiro de 2018, uma dívida com a Segurança Social.
- 5.7 Tal dívida resultava do facto de o Demandado não proceder, no referido período, à transferência das contribuições e quotizações devidas à Segurança Social, no valor total de 39.235,66 €.
- 5.8 Com a inscrição, nas Contas da Junta, dos valores constantes do quadro supra, o Demandado logrou ocultar aos Órgãos de Controlo externo, nomeadamente ao Tribunal de Contas, a existência de dívida à Segurança Social
- 5.9 O Demandado não cumpriu os seus deveres funcionais de assegurar a transferência para a Segurança Social dos valores devidos e de atuar com verdade na elaboração dos mapas contabilísticos.
- 5.10 Em razão da conduta do Demandado ora descrita, foi instaurado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS) à JFMM o correspondente processo executivo, com o n.º 1301201800091308 com vista à cobrança coerciva de dívida no valor de

39.235,66 € de quantia exequenda, acrescido de juros, no valor de 4.348,87 €, e custas processuais, no valor de 308,50 €, o que perfazia o montante total 43.893,03 €.

- 5.11 A situação devedora foi regularizada apenas em 27-04-2018, por iniciativa do Demandado.
- 5.12 Com vista a documentar o teor das inscrições nas Contas de dados contabilísticos que sabia não corresponderem à verdade, o Demandado logrou obter três Declarações, datadas de 24/10/2017, 15/01/2018 e 24/01/2018, em que a situação contributiva da JFMM era dada como regularizada.
- 5.13 O demandado agiu livre, consciente e voluntariamente, com o propósito de não proceder tempestivamente às transferências legalmente obrigatórias para a Segurança Social com os valores contributivos devidos.
- 5.14 Fazendo constar das Contas, levadas à aprovação do executivo da JFMM e à apreciação do Tribunal de Contas, elementos contabilísticos que sabia não corresponderem à realidade, de modo a que o TdC fosse induzido em erro sobre a existência de dívidas.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa não se consideram provados os seguintes factos:
 - 6.1 Com a inscrição, nas Contas da JFMM, dos valores constantes do quadro do § 5.4, o Demandado logrou ocultar do Executivo a existência de dívida à Segurança Social.
 - 6.2 O Demandado agiu com o propósito de subtrair à disponibilidade da Segurança Social os valores contributivos que a esta eram devidos.
 - 6.3 O Demandado pretendeu que o executivo da JFMM fosse induzido em erro sobre a existência de dívidas.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 7 O julgamento sobre a matéria de facto suportou-se em factos admitidos por todos os sujeitos processuais e na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional tendo presente o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 17) e os vários princípios de direito probatório.
- 8 Quanto à matéria de facto provada ressalta:

- 8.1 O julgamento compreendeu como meios de prova fundamentais os documentos juntos com o RI não tendo relativamente a nenhuma das provas pré-constituídas sido suscitado qualquer incidente de falsidade.
- 8.2 Os factos provados constantes dos §§ 5.1 a 5.14 resultam de inferências diretas a partir de prova documental incontroversa, inclusive naquilo em que o tribunal empreendeu correções relativamente ao que constava do articulado do Demandante, sendo congruentes entre si e as *regras da experiência*.
- 9 Relativamente à matéria de facto não provada:
- 9.1 A factualidade não provada constante dos §§ 6.1, 6.2 e 6.3 que foi alegada pelo Demandante, respetivamente, em parte dos artigos 8, 13 e 14 do RI deriva da ausência de prova sobre as preposições que aí constam.
- 9.2 Com efeito, não havendo dúvidas sobre o falsear voluntário e intencional das contas e que o mesmo tinha por efeito induzir em erro entidades que avaliam a situação contabilística da JFMM com base nessas contas, não se pode considerar que essa atuação visou também induzir em erro todos os membros do executivo da JFMM, ou sequer a respetiva maioria, juízo que carecia de ser sustentado em prova pessoal que não foi produzida, até porque o Demandado, aparentemente, não teria interesse pessoal direto na ocultação da verdade e os valores terão sido canalizados para outros fins decididos por membros do executivo da JFMM não tendo sido aleado nenhum locupletamento pessoal com verbas públicas, daí não se considerarem provados os factos constantes dos §§ 6.1 e 6.3.
- 9.3 Por outro lado, a expressão «subtrair» constante do artigo 13 do RI e do § 6.2, no contexto em que se encontra empregue, tem o significado de apropriação por via do retirar de algo com valor ao seu proprietário, daí ser elemento objetivo nuclear do tipo penal de furto fundamental para a respetiva distinção, por exemplo, em relação ao tipo de abuso de confiança, não se podendo confundir (tanto no plano epistemológico como no jurídico) com a omissão de deveres de transferência de valores imposta por lei, constituindo uma conduta analiticamente autónoma da ação provada de falseamento das contas.

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

- 10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em duas partes:

- 10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento no caso concreto;
- 10.2 Infração financeira sancionatória e respetivas consequências jurídicas.

II.4.2 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto

- 11 O objeto do processo é delimitado por uma ação intentada pelo MP, no exercício de uma competência legal própria (artigo 89.º, n.º 1, al. *a*), da LOPTC), na sequência de procedimentos administrativos prévios (nos termos do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. *b*), 29.º, n.º 6, 57.º, n.º 1, 58.º, n.º 3, da LOPTC).
- 12 O exercício da ação de efetivação de responsabilidade financeira pelo MP apresenta-se enquadrado pela autonomia da instituição e respetiva magistratura, bem como pela destrição estrutural entre procedimento de recolha de indícios com vista a eventual exercício da ação e processo jurisdicional perante o tribunal.
- 13 Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indiciação e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação, sem prejuízo da independência do tribunal de julgamento na formulação da narrativa unitária em face dos temas de prova introduzidos pelas partes e também do poder jurisdicional relativamente a factos instrumentais.
- 14 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras, o tribunal de julgamento não pode proferir despacho de aperfeiçoamento, tendo apenas em função dos momentos processuais as seguintes alternativas no plano decisório:
 - 14.1 Primeiro, de natureza dicotómica, entre indeferimento liminar (por ineptidão) e decisão de citação dos Demandados (artigo 91.º, n.º 1, da LOPTC);
 - 14.2 Depois, julgamento sobre a procedência da concreta ação exercida pelo MP (que pode compreender variantes em função dos pedidos formulados, entre a total procedência e a completa improcedência).
- 15 Julgamento de ações de responsabilidade financeira instauradas pelo MP em que o ónus de alegação recai exclusivamente sobre o autor e titular da ação, não sendo partilhado com o organismo de controlo interno, o tribunal ou os Demandados — cf. artigo 91.º, n.º 1, al. *b*), da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 552.º, n.º 1, al. *d*), do CPC.
- 16 Enquadramento sistemático-teleológico que delimita o âmbito do julgamento aos temas de prova necessários para a concreta ação e não envolve decisões sobre matérias estranhas ao

respetivo âmbito jurisdicional, quer se reportem à reparação judicial de matéria decidida em procedimentos administrativos, quer compreendam apreciações sobre a economia, eficiência e eficácia de atividades gestórias em aspetos que não se apresentem nucleares para o julgamento dos pedidos formulados.

- 17 No processo de efetivação de responsabilidade financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, na medida em que:
 - 17.1 O requerimento inicial deve compreender o pedido sobre os «montantes que o Demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» (artigo 91.º, n.º 1, al. c), da LOPTC);
 - 17.2 A revogação pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, da versão originária do n.º 1 do artigo 94.º da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»), no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante.
- 18 Delimitado o objeto do processo pelo pedido e alegação da matéria factual essencial para a sustentação daquele, «o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» (artigo 5.º, n.º 3, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
- 19 Independentemente das teses em confronto e respetiva argumentação, o tribunal em sede de interpretação e aplicação do Direito aprecia as questões essenciais à luz do que entende ser imposto pela metodologia, princípios e normas jurídicas relevantes.

II.4.3 Infração financeira sancionatória

II.4.3.1 Elementos objetivos da infração financeira sancionatória imputada

- 20 A factualidade provada impõe que se conclua que o Demandado violou os deveres funcionais a que estava obrigado enquanto contabilista da JFMM.
- 21 Tendo as ações do Demandado sido determinantes para a violação pela JFMM do disposto nos números 1 e 2 do artigo 42.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social e nos Pontos 2.3.4.1, 2.3.4.2, 2.6.1, 7.5 e 7.6 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).
- 22 Como resultou da factualidade provada, a conduta ilícita concretizou-se em várias ações de falseamento das contas de gerência dos anos de 2015 a 2017.

- 23 Circunstancialismo que obsta a que se considere como uma única infração, mas, deva ser qualificada como uma infração financeira na forma continuada por se verificarem os pressupostos estabelecidos no n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal (CP), aplicável por força do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.
- 24 Consequentemente, o Demandado praticou na forma continuada e por ação uma infração prevista e punível pelo artigo 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC em conjugação com o artigo 66.º, n.º 1, al. f), da LOPTC.
- 25 A infração em causa reporta-se à violação das normas mencionadas, mas no caso *sub judice* deve ser configurada como uma infração continuada, em face da ausência de discriminação de processos resolutivos do imputado relativamente aos elementos de cada uma das tipologias.
- 26 Infração continuada cujo preenchimento é autónomo de qualquer resultado financeiro danoso para a entidade que, aliás, não foi alegado nem provado.

II.4.3.2 Julgamento da responsabilidade subjetiva do Demandado

- 27 A responsabilidade por infração financeira sancionatória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva pois a condenação como agente de um ilícito financeiro depende de a conduta ter ocorrido com dolo ou negligência, tendo, no caso *sub judice*, a conduta do Demandado sido enquadrada na imputação do MP como dolosa.
- 28 As normas do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC e do artigo 14.º do Código Penal (CP) preveem três formas de dolo, tendo o Demandado atuado com dolo direto nos termos do n.º 1 do artigo 14.º do CP.
- 29 As disposições conjugadas dos números 2 e 4 do artigo 65.º da LOPTC e 79.º, n.º 1, do CP determinam que a moldura abstrata da sanção aplicável ao Demandado vai do mínimo de 60 unidades de conta (UC) ao máximo de 180 UC.
- 30 Importa, ainda, ter presente que no plano processual a sanção aplicada pelo Tribunal não pode ir além da requerida pelo Demandante (cf. *supra* § 17), tendo no caso concreto o pedido do MP sido de condenação do Demandado em 80 UC, i.e., o pedido concreto ficou perto do limiar mínimo correspondendo a um valor inferior ao $\frac{1}{4}$ mais baixo da moldura abstrata (90 UC).
- 31 Tendo em atenção as agravantes verificadas no caso concreto, dolo direto e intenso, o prolongamento no tempo da atuação do Demandado, a especial gravidade que compreendeu uma «conduta de ocultação ativa das falsidades praticadas» e a circunstância de se reportar a

violações do núcleo dos deveres profissionais do Demandado, e as poucas atenuantes verificadas — em particular a resolução por sua iniciativa do problema, mas apenas quando o mesmo foi detetado por ação de terceiros, sendo certo que o prejuízo não integra o ilícito (*supra* § 26), e a circunstância de não haver notícia de anteriores condenações do Demandado por infrações financeiras —, impõe-se condenar o Demandado no montante integral do pedido.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Condenar o Demandado como autor de uma infração financeira na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.º 1, al. *d)*, da LOPTC em conjugação com o artigo 66.º, n.º 1, al. *f)*, da LOPTC numa multa de oitenta (80) unidades de conta, julgando a ação procedente.
- 2) Condenar Demandado nos emolumentos devidos ao abrigo dos artigos 1.º, 2.º e 14.º, n.ºs 1 e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.
- 3) Condenar o Demandado a suportar os encargos com a defensora oficiosa, nos termos do disposto no artigo 36.º, n.ºs 1 e 2, da Lei de Acesso ao Direito e aos Tribunais conjugados com os artigos 8.º e 8.º-D da Portaria n.º 10/2008, de 3 de janeiro (na redação fixada pela Portaria n.º 654/2010, de 11 de agosto).

*

- Registe e notifique.

- Abra conclusão de seguida. DN.

Lisboa, 19 de abril de 2022

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)