



Sentença n.º 20/2023 – 3.ª Secção

Processo n.º 17/2022-JRF/3.ª Secção

Sumário

1. É dever do presidente da junta de freguesia submeter a norma de controlo interno à aprovação do órgão executivo da junta de freguesia, cabendo a esta a sua aprovação.
2. O POCAL era, à data, obrigatoriamente aplicável a todas as autarquias locais, nestas se incluindo as freguesias e a contabilidade destas inclui, além do mais, o sistema de controlo interno, o qual deve ter um determinado conteúdo, visando determinados objetivos, entre eles “a exatidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida”, cabendo ao órgão executivo aprovar e manter em funcionamento o sistema de controlo interno.
3. A não submissão da referida norma de controlo interno, ao órgão executivo, configurando a violação, por omissão, do artigo 16.º, n.º 1, alínea e), do Regime Jurídico da Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RJALEI), aprovado pelo artigo 1.º da Lei n.º 75/2013 de 12.09 e constante do Anexo I a tal diploma legal e artigos 2.º, n.º 1 e 3.º do DL 54-A/99 e ponto 2.9 do POCAL, integra a previsão objetiva da infração financeira sancionatória, prevista na al. d), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, por violação de normas legais “relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património”.
4. Ao regime regra do prazo de prescrição é de acrescentar a suspensão da prescrição por força do regime excecional e temporário da legislação aprovada durante a pandemia da Covid-19 entre 09.03.2020 e 02.06.2020 (86 dias), por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março, conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 (74 dias), por força do disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril), num total de 160 dias.



5. A dispensa de aplicação de multa exige a verificação dos pressupostos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, ou seja, que não haja lugar a reposição ou esta tenha sido efetuada e uma culpa diminuta do demandado, correspondendo a uma “quase ausência de culpa”, a averiguar e confirmar em função da globalidade dos factos, nomeadamente atendendo às especificidades do exercício de funções pelo demandado e à concreta conduta omissiva no contexto da ação do agente.

POCAL - NORMA DE CONTROLO INTERNO - INFRAÇÃO FINANCEIRA
SANCIONATÓRIA – PRESCRIÇÃO – COVID 19 - DISPENSA DE MULTA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

3.^a Secção

Data: 17/07/2023

Processo: 17/2022

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra (1.º demandado ou D1), (2.º demandado ou D2) e (3.º demandado ou D3), melhor identificados nos autos, pedindo a condenação de cada um dos demandados, pela prática, a título negligente, na forma continuada de uma infração financeira sancionatória, prevista e punida (p. e p.), no art.º 65º, nº 1, alínea d), da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC cada um e, ainda, a condenação do 1.º demandado por mais uma infração da mesma natureza, em multa de igual montante.

Alega, em resumo, que nos exercícios de 2014-2015 não foram observadas as regras respeitantes à correta e completa elaboração dos documentos previstos no POCAL, nomeadamente não existia uma norma ou regulamento de controlo interno.

Competia ao 1.º demandado, como presidente da junta de freguesia, implementar a elaboração e aprovação da referida norma de controlo interno, o qual agiu sem o cuidado devido e sem a diligência e zelo necessários para observar as normas legais em causa.

Mais alega que os demandados, membros do executivo da Junta de Freguesia de Arcozelo (JFA), tendo recebido delegação de poderes de administração do Baldio de Arcozelo (BA ou Baldio), nunca procederam à escrituração das receitas e despesas do Baldio como uma entidade independente, em conformidade com o regime contabilístico previsto na Lei dos Baldios, tendo no período de 2005 a 2015 arrecadado 212 642,27 € de vendas de parcelas do Baldio e escriturado essas verbas como receitas orçamentais da JFA. E no ano de 2015 a JFA utilizou o produto da venda de terrenos – que tinha adquirido ao BA - ao Município de Ponte de Lima (MPL), no montante de 246 764,00 € para financiar despesas orçamentais próprias da Freguesia, que descreve.

Alega, ainda, que a aquisição de terrenos, por parte da JFA ao BA, sem o pagamento a este do valor dessa aquisição 290 909,00 €, permitiu à JFA obter uma receita substancial, que lhe permitiu realizar despesas nesse ano, no montante global de 247 673,38 € que, de outro modo, não teria capacidade nem cobertura orçamental e financeira para as concretizar.

Conclui que os demandados, ao arrecadarem e contabilizarem receitas para a JFA não previstas na Lei, cuja titularidade era do BA, nos anos de 2014 e 2015 e ao realizarem despesa como contrapartida desta receita, nos mesmos anos, atuaram ilegalmente, sem o cuidado, a diligência e o zelo necessários de observância das normas legais.

*

2. Contestaram os demandados pedindo a extinção do processo, pela procedência da exceção de prescrição e, se assim se não entender, a sua absolvição. Se também assim se não entender, peticionam a dispensa de aplicação de multa.

Estribam as suas defesas invocando a prescrição das imputadas infrações.

O 1.º demandado admite a inexistência de norma de controlo interno, alega que desconhecia as normas técnicas do POCAL e não foi alertado por ninguém para a necessidade de elaboração da norma de controlo interno.

Conclui que não teve culpa, mesmo sob a forma de negligência.

Relativamente às demais infrações, os demandados admitem alguns dos factos alegados no requerimento inicial, mas consideram que a única ilegalidade que podem ter cometido foi a de a JFA não ter feito a entrega do preço ao Conselho diretivo dos baldios, ao contrário do que é referido na escritura de aquisição. Alegam que assim procederam porque a JFA não distinguia as receitas do baldio e da própria JFA, porquanto a gestão financeira e contabilística dos baldios encontrava-se integrada na da freguesia, sendo essa a realidade que os demandados encontraram quando tomaram posse como membros da Junta e que pensaram ser a correta.

Mais alegam as características sociais e demográficas da freguesia e perante a falta de pessoal e apoio jurídico da Junta, esta contratou um gabinete externo de contabilidade para a realização do apoio à gestão financeira e à realização da contabilidade, nunca tendo sido alertados para a não possibilidade de contabilização das receitas do Baldio na contabilidade da Junta. Invocam, ainda, não possuírem conhecimentos da área jurídica ou económica, atuaram no interesse coletivo da comunidade e não movidos por interesses pessoais.

Concluem que não houve infração, quer quanto à arrecadação de receita por parte da JFA, em 2013 e 2015, pois a receita recebida da Câmara e da empresa compradora dos terrenos é legítima e também não houve infração com a realização de despesas em 2015 porquanto a receita é legítima e foi bem orçamentada.

Finalmente consideram estarem verificados os requisitos para dispensar a aplicação de qualquer multa aos demandados.

*

3. O Tribunal é competente, o processo é o próprio, não enfermando de nulidade total que o invalide e o Ministério Público e os demandados têm legitimidade.

Não se verificam nem foram arguidas nulidades secundárias, exceções dilatórias ou outras exceções perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa, sem prejuízo do que adiante se decidirá quanto à arguida exceção de prescrição, cujo conhecimento se relegou para a sentença final pelo despacho de fls. 91-A, por se considerar que os autos, nesse momento processual, não forneciam factualidade assente que permitisse, com segurança, o seu conhecimento.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como das atas consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

A.A. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**¹, os seguintes:

4. Do requerimento inicial e da discussão da causa:

4.1. O Tribunal de Contas, através da 2.^a Secção, empreendeu uma Verificação Interna de Contas, que abrangeu as gerências de 2013 a 2015 da Junta de Freguesia de Arcozelo (JFA), concelho de Ponte de Lima, no âmbito da qual foi aprovado em sessão da subsecção daquela Secção, em 25/02/2022, o Relatório n.º 4/2022-VI.

4.2. Durante os exercícios de 2014 e 2015 não existia na JFA uma norma ou regulamento de controlo interno, nos termos previstos no ponto 2.9. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo artigo 1.º do DL n.º 54-A/99, de 22/02 e em anexo a este diploma legal.

4.3. Era da competência do Presidente da Junta, o D1, dirigir e coordenar o órgão executivo da JFA e, como chefe do executivo, submeter a referida norma de controlo interno à aprovação da junta de freguesia, de forma a garantir que o sistema contabilístico da autarquia observava a referida regra do POCAL, o que não fez nos citados anos de 2014 e 2015.

4.4. O D1 agiu livre, voluntária e conscientemente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, quanto à observância de tal norma legal.

4.5. Através de deliberação da Assembleia de Compartes de 5/03/1995, foi aprovada por unanimidade a delegação de poderes de administração do Baldio na JFA, dando-lhe poderes para gerir nos termos dos artigos 22.º e segs da Lei n.º 68/93, de 4/09, bem como foi aprovado o recenseamento dos compartes, a eleição da Mesa da Assembleia de Compartes, o Conselho Diretivo e a Comissão de Fiscalização.

4.6. Através de deliberação da Assembleia de Compartes de 17/02/2012 foi, por unanimidade, aprovada a ratificação de todos os atos, contratos, deliberações, planos de atividades, contas de gerência e demais documentos de gestão do Baldio, tomados pela JFA, na qualidade de Administrador do Baldio; deliberado, por unanimidade, a autorização na JFA para proceder à alienação de parcelas de terreno para a construção de habitações; deliberado, por unanimidade, atribuir à JFA os poderes para definir os termos e condições da transmissão para o Município de Ponte de Lima (MPL) dos terrenos do Baldio destinados ao Pólo Industrial do Granito; e deliberado, por unanimidade, que os mandatos dos órgãos dos Baldios sejam coincidentes com os dos órgãos autárquicos.

4.7. Em 16 de agosto de 2013 foi publicado o Edital do Administrador do Baldio, dando publicidade à hasta pública para a alienação de parcelas de terreno do Baldio, com as condições aprovadas na reunião da Assembleia de Compartes.

4.8. Em 09 de setembro de 2013 foi elaborada proposta da JFA, subscrita pelo então Presidente da JFA, ora 1.º demandado, para a aquisição das parcelas publicitadas no Edital anterior, pelo preço de € 1,00/m², de todas as parcelas de terreno a concurso, no valor total de € 290.909,00.

4.9. Em 09 de setembro de 2013, a JFA, na qualidade de Administrador do Baldio de Arcozelo, procedeu à adjudicação daquela proposta de aquisição apresentada pela JFA,

¹ Esclareça-se que apenas se consideraram como provados ou não provados os “factos”, entendendo-se como tal os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões e, muito menos, alegações, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

representada no ato pelo Presidente da Assembleia de Freguesia, nas condições impostas pela Assembleia de Compartes.

4.10. Em 10 de setembro de 2013 foi elaborada proposta da JFA, subscrita pelo então Presidente da JFA, ora 1.º demandado, para ser presente na Assembleia de Freguesia, para ratificação da proposta de aquisição levada a cabo na hasta pública, de 09 de setembro de 2013, nos termos anteriormente referidos.

4.11. Através de deliberação da Assembleia de Freguesia de Arcozelo, de 13 de setembro de 2013, foi aprovada por unanimidade a ratificação da proposta de aquisição antes referida.

4.12. Através de escritura pública, de 10 de dezembro de 2013, foi realizada a venda pelo Baldio e a compra pela JFA, dos terrenos do Baldio, no valor total de € 290.909,00, tendo intervindo neste negócio os ora demandados, na qualidade de Presidente, Secretário e Tesoureiro da JFA, respetivamente, em representação da JFA e de Administradores do Baldio, no uso dos poderes delegados pela Assembleia de Compartes do Baldio, tendo aí sido declarado que, "pelo preço global de € 290.909,00, que o seu representado, Conselho Diretivo dos Baldios da Freguesia de Arcozelo, já recebeu, vendem à também sua representada, Freguesia de Arcozelo, as parcelas de terreno ...".

4.13. Através de deliberação da Assembleia de Compartes, de 17 de março de 2014, foi aprovado, por unanimidade, entre outras questões, que os membros dos órgãos sociais do Baldio fossem aqueles que nela constam e correspondam aos órgãos autárquicos, isto é, fazendo-os corresponder aos órgãos eleitos da Freguesia: o Conselho Diretivo, cuja composição corresponde à JFA; a Mesa da Assembleia de Compartes, cuja composição corresponde à Mesa da Assembleia de Freguesia; e a Comissão de Fiscalização, cuja composição corresponde à Assembleia de Freguesia.

4.14. Em 22 de abril de 2014 foi elaborada proposta da JFA, subscrita pelo então Presidente da JFA, ora 1.º demandado, para apresentação à Assembleia de Freguesia, de alienação ao Município de Ponte de Lima (MPL) de algumas das parcelas de terreno adquiridas ao Baldio, para o Pólo Industrial do Granito.

4.15. Por deliberação da Assembleia de Freguesia, de 28 de abril de 2014, foi aprovada a proposta da JFA para a alienação de algumas parcelas de terreno adquiridas ao Baldio, ao MPL.

4.16. Por escritura pública de 10 de março de 2015, foi concretizada a venda pela JFA e a compra pelo MPL, de parcelas de terrenos e permutas de outros, dos quais resultou o pagamento à JFA de € 246.764,00 em dinheiro e o recebimento, por permuta, de 4 lotes de terreno, avaliados em € 46.938,00, tendo intervindo neste ato os ora demandados, na qualidade de Presidente, Secretário e Tesoureiro da JFA, respetivamente, em representação da JFA.

4.17. Através de escritura pública realizada a 29 de maio de 2015, concretizou-se a venda pela JFA e a compra pela Sociedade A, de diversas parcelas de terreno, pelo valor global de € 172.040,00, de que resultou um pagamento inicial de € 159.240,00 e um segundo pagamento de € 12.800,00 a liquidar até 15 de junho de 2016, tendo intervindo neste negócio os ora demandados, na qualidade de Presidente, Secretário e Tesoureiro da JFA, respetivamente, em representação da JFA.

4.18. Em 29 de maio de 2015 foi celebrado um contrato promessa de compra e venda entre a JFA e a Sociedade A, para a venda de uma parcela de terreno, pelo valor global de € 24.396,00, do qual resultou um pagamento, a título de sinal, de € 5.000,00, sendo o restante

liquidado na data da escritura, tendo intervindo neste negócio os ora demandados, na qualidade de Presidente, Secretário e Tesoureiro da JFA, respetivamente, em representação da JFA.

4.19. Foi emitida a Guia de Recebimento n.º 258/2015, subscrita pelo Presidente e pelo Tesoureiro da JFA, de 10 de março e documentação anexa (Recibo de Guia de Recebimento, Cheque n.º 0600001192 e talão de depósito bancário), nos termos qual a JFA recebeu a quantia de € 246.764,00 provenientes do MPL.

4.20. Foi emitida a Guia de Recebimento n.º 560/2015, de 01 de junho, subscrita pelo Presidente e pelo Tesoureiro da JFA, e documentação anexa (Recibo de Guia de Recebimento, Cheque n.º 5938475593 e talão de depósito bancário), nos termos da qual a JFA recebeu a quantia de € 164.240,00, provenientes da empresa Sociedade A

4.21. Em 30 de junho de 2015 foi emitida a Ordem de Pagamento n.º 566/2015, da JFA, subscrita pelo Presidente e pelo Tesoureiro da JFA, no valor de € 290.909,00, à Assembleia de Compartes do Baldio (com referência ao Baldio).

4.22. Na mesma data de 30 de junho de 2015 foi emitida pela JFA a Guia de Recebimento n.º 693/2015, subscrita pelo Presidente e pelo Tesoureiro da JFA, no referido valor de € 290.909,00, à própria entidade (com referência ao Baldio).

4.23. Ainda na mesma data de 30 de junho de 2015 foi emitida Ordem de Pagamento de Operações de Tesouraria n.º 32/2015, da JFA, subscrita pelo Presidente e pelo Tesoureiro da JFA, no mesmo valor de € 290.909,00 à própria entidade (com referência ao Baldio).

4.24. Nesse dia 30 de junho de 2015 foi igualmente emitida a Guia de Recebimento de Operações de Tesouraria n.º 46/2015, da JFA, subscrita pelo Presidente e pelo Tesoureiro da JFA, no mesmo valor de € 290.909,00 à própria entidade (com referência ao Baldio).

4.25. A JFA, tendo recebido a competente delegação de poderes de administração do Baldio, desde 1995, nunca procedeu à escrituração das receitas e despesas do Baldio como uma entidade independente, com conta bancária e caixa distintas da autarquia, em conformidade com o respetivo regime contabilístico previsto na Lei dos Baldios, diferente do regime contabilístico então previsto para as autarquias locais, o POCAL.

4.26. A JFA contabilizou como receitas orçamentais da Freguesia (como operações de tesouraria) as receitas de alienação das parcelas de terrenos para o Pólo Industrial do Granito e utilizou-as para pagamento de despesas orçamentais da JFA.

4.27. No exercício de 2015 a entidade utilizou o produto da venda dos terrenos ao Município (terrenos que adquiriu anteriormente ao Baldio), no montante de € 246.764,00 para financiar despesas orçamentais próprias da Freguesia, em benefício da autarquia, nomeadamente na aquisição/reparação de:

Despesa FA	Valor
Casa da Cultura e Recreio de Arcozelo	103.520,63
Rede Viária	71.864,26
Viação Rural	52.502,45
Campo de Arcozelo	3.937,05
Cemitério de Regadas	2.464,83
Avenida da Igreja	2.040,94
Outras despesas	11.343,22
TOTAL	247.673,38

conforme quadro de fls. 16 do Relatório 4-2022/VIC.

4.28. Quando da escritura de 10.12.2013, descrita em 4.12 supra, pela qual a JFA adquiriu terrenos do Baldio, não obstante a declaração aí inserta de recebimento do preço, a JFA não efetuou o pagamento do preço de compra no montante de 290 909,00 €.

4.29. Mesmo depois de ter arrecadado a receita proveniente das vendas dos terrenos ao MPL e à Sociedade A, a JFA não afetou essa receita ao pagamento ao Baldio de Arcozelo, não tendo ocorrido um movimento financeiro e contabilístico correspondente ao pagamento do preço com a emissão da ordem de pagamento descrita em 4.21 supra.

4.30. Os saldos de exercício da JFA nos anos de 2010 a 2020 foram os seguintes:

Exercícios	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo MFC 31/12	33.716,37	26.772,12	8.470,12	16.190,16	28.881,12

2015	2016	2017	2018	2019	2020
152.879,00	100.521,80	27.142,39	14.364,59	4.935,59	33.368,75

conforme quadro constante de fls. 18 do Relatório 4/2022-VIC.

4.31. A Verificação Interna de Contas, no âmbito da qual foi aprovado o Relatório n.º 4/2002-VIC, abrangeu as gerências de 2013 (Proc. 6175/2013), 2014 (Proc. n.º 2123/2014) e 2015 (Proc. n.º 4200/2015), da JFA, concelho de Ponte de Lima, as quais foram apresentadas ao Tribunal em 28.04.2014, 28.04.2015 e 30.04.2016, respetivamente.

4.32. A primeira diligência realizada no âmbito da VIC foi a solicitação de informações à JFA pelo ofício de 19.03.2019 (fls. 75 do II vol. da VIC).

4.33 Os demandados foram notificados do Relato e para o exercício do direito ao contraditório, no âmbito daquela VIC, em 06.12.2021 (fls. 591 a 593 do vol. IV da VIC).

4.34. O requerimento para julgamento, nestes autos, deu entrada em Tribunal em 14.11.2022 e nele foi requerida a citação urgente dos demandados, o que foi deferido.

4.35. Os demandados foram citados em 16.11.2022 (fls. 13 a 16 destes autos).

*

5. Da contestação dos demandados e da discussão da causa:

5.1. Quando o 1.º D foi empossado como Presidente da JFA, não havia na mesma a existência ou sequer qualquer alusão à norma de controlo interno, sendo que, nos anos de 2014 e 2015, a sua não existência foi uma situação que se manteve.

5.2. Nunca os executivos que antecederam os demandados nessas funções elaboraram a norma de controlo interno.

5.3. A Freguesia de Arcozelo é uma pequena freguesia de carácter rural que, em 2013, tinha 3405 eleitores inscritos.

5.4. A JFA, em 2013, 2014 e 2015, tinha ao seu serviço apenas uma funcionaria para exercer funções de atendimento público e mero expediente.

5.5. A JFA não tinha apoio de quaisquer serviços jurídicos, fossem internos ou por meio de avença com entidades externas.

5.6. Os demandados não possuíam nem possuem conhecimentos da área jurídica ou económica, tendo o 1.º D formação académica na área da Agricultura, o 2.º D formação académica na área da mecânica e o 3.º D tem como habilitações académicas a antiga 4ª classe, sendo agricultor.

5.7. Em 01.09.2012, a JFA, representada pelo 1.º D, celebrou um contrato de prestação de serviços com uma empresa que se dedicava e dedica comercialmente à prestação de serviços de consultoria e apoio na área da contabilidade pública, tendo a mesma ficado incumbida de:

a) Prestar serviços de "consultadoria e apoio na área administrativa e financeira à Junta de Freguesia, nomeadamente a organização do sistema contabilístico no âmbito do POCAL, incluindo Inventários, Planos de Atividade/Orçamento, anuais e plurianuais, relatórios de gestão e todas as tarefas adstritas a esta área específica";

b) "Apoio às tarefas no âmbito do apoio à gestão à organização administrativa, designadamente arquivo, circulação de documentos, correspondência, gestão de contas, conferência de bancos, declarações obrigatórias para efeitos de fiscalidade e outros e ainda todas aquelas que digam respeito a estes setores".

5.8. Tal empresa apoiava e apoia também outras autarquias e é considerada como especialista na área da contabilidade pública.

5.9. Por efeito da renovação do dito contrato, tal empresa matinha as obrigações referidas em 5.7. supra, nos anos de 2013, 2014 e 2015.

5.10. O 1.º D nunca foi alertado, nomeadamente por aquela empresa que a JFA contratou, para a necessidade de ser elaborada a "norma de controlo interno ou regulamento de controlo interno".

5.11. O 1.º D desconhecia em 2013, 2014 e 2015 a especificidade das diversas normas técnicas constantes do POCAL e a contratação daquela empresa visou assegurar esse conhecimento e o cumprimento do que a autarquia tivesse a cumprir, seguindo os seus conselhos.

5.12. O 1.º D não retirou qualquer benefício económico ou de qualquer outra ordem pela não elaboração da norma de controlo interno.

5.13. O 1.º D desde 2017 que deixou de ser membro da JFA, não tendo atualmente qualquer cargo autárquico de qualquer natureza.

5.14. Em 10.12.2013, o Baldio de Arcozelo vendeu à JFA terrenos, pelo valor de 290.909,00 euros e, ao contrário do referido na escritura de aquisição, a JFA não fez a entrega do preço ao Conselho Diretivo dos Baldios.

5.15. Isso foi feito porque desde 1995 a JFA não distinguia o que eram receitas do Baldio e da própria JFA, pois a gestão financeira e contabilística dos baldios encontrava-se

integrada na da freguesia, realidade que os demandados encontraram quando tomaram posse como membros da junta e que mantiveram.

5.16. Ao atuarem da forma que atuaram, os demandados atuaram no interesse coletivo da comunidade e não foram movidos por quaisquer interesses pessoais.

*

A.B. E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta - com os atrás considerados provados, nomeadamente que:

6. Do requerimento inicial:

6.1. No período de 2005 a 2015 a JFA arrecadou € 212.642,27, referente a vendas de parcelas do Baldio, enquanto administrador, e essas verbas foram escrituradas como receitas orçamentais da JFA.

6.2. As receitas de alienação das parcelas de terrenos para o Pólo Industrial do Granito eram receitas destinadas à contabilidade do Baldio.

6.3. A JFA fez suas as receitas de alienação de terrenos do Baldio ao longo do período 2013-2015.

6.4. Ao assim procederem os demandados, agiram livre, voluntária e conscientemente, sem o cuidado devido e sem o zelo e a diligência necessária quanto à observância das normas sobre a arrecadação de receitas e realização de despesas.

*

7. Da contestação dos demandados:

7.1. O 1.º D, durante todo o seu mandato e também em 2014 e 2015, estava convicto que a JFA estava a cumprir todas as obrigações legais atinentes com o POCAL.

7.2. Os demandados pensaram ser correta a gestão financeira e contabilística dos baldios integrada na da freguesia.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

8. Os **factos** julgados como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do Código de Processo Civil (doravante CPC), aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, *ex vi* artigos 80º e 94º, nº 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos expressamente admitidos por acordo (cf. artigos 1.º e 32.º da contestação);

b) os documentos constantes dos vários volumes do processo de VIC e dos PEQD n.ºs 132/2015, 260/2015 e 144/2016, apensos a estes autos de julgamento de responsabilidade financeira, bem como os documentos juntos pelos demandados com a contestação, uns e outros documentos que não foram impugnados, sendo estes últimos relevantes para a prova dos factos relativos ao número de eleitores da freguesia e à prestação de serviços contratada pela junta de freguesia;

c) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com razão de ciência, a qual lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das atividades/funções descritas infra e, ainda, com isenção e credibilidade, na dimensão dos factos infra salientados:

1.ª – Testemunha B (auditora no Tribunal de Contas desde 2009, exercendo funções de auditora coordenadora desde 2018, com formação académica em Direito e que procedeu à coordenação geral da equipa que procedeu à realização da VIC), a qual descreveu os

trabalhos realizados, nomeadamente que tratando-se de uma VIC e não de uma auditoria não foram realizados trabalhos de campo, tendo sido por isso solicitado ao executivo da Junta em exercício de funções diversas informações, na sequência das denúncias constantes dos diversos PEQD, as quais foram juntas aos autos, assim como as respostas transmitidas, estas tomadas em consideração na análise de toda a documentação carreada para o processo de VIC;

2.^a – Testemunha C (técnica superior no Tribunal de Contas há 31 anos, exercendo funções de auditora chefe há 16 anos, com formação académica em Economia e que procedeu à coordenação da equipa que procedeu à realização da VIC), a qual deu conta dos trabalhos de VIC realizados, considerando que o problema principal colocava-se em termos de não haver contabilidades separadas do Baldio e da Junta de Freguesia (não existindo mesmo contabilidade organizada do Baldio) e, por isso, as contas da Junta de Freguesia não espelhavam a realidade do que se tinha passado com a compra dos terrenos do Baldio;

3.^a – Testemunha D (técnico verificador superior de 2.^a classe no Tribunal de Contas desde 2013 e que integrou a equipa que procedeu à realização da VIC), o qual descreveu os trabalhos de VIC realizados, afirmando que o valor de 212 642,27 € teria sido fornecido pelo executivo da Junta de Freguesia em funções, tendo a ideia que constavam numa folha Excel, mas sem documentos de suporte;

4.^a – Testemunha E (contabilista, com formação académica em gestão e contabilidade, que colaborou com a Sociedade F e nessas circunstâncias, desde 2012 e até recentemente, prestou o apoio da Sociedade F à JFA, passando esse apoio a ser feito pela sua filha recentemente), a qual afirmou nunca ter falado ao 1.^o D da necessidade de ser feita uma norma de controlo interno, explicou as características e funcionamento da Junta de Freguesia, assim como deu conta de que a escritura de 2013 só chegou à contabilidade em 2015 e, nessa altura, a pedido do 1.^o D e para “espelhar” nas contas aquela transação elaborou diversas ordens de pagamento e guias de recebimento, embora sem ter havido movimento financeiro, de modo a que a transação desse um “valor nulo”;

5.^a – Testemunha G (técnico superior principal da administração pública aposentado e Presidente da Assembleia de Freguesia de Arcozelo nos mandatos 1983-1985, 2006-2009 e 2010-2013 e também Presidente da Assembleia de Compartes do Baldio de Arcozelo neste período 2006 a 2013) o qual, pelo conhecimento que tem da realidade da freguesia e do funcionamento desta, bem como do Baldio, não tem dúvidas de que, bem ou mal, nunca houve contas diferentes do Baldio e da Junta de Freguesia e de que o que terá movido os demandados, nas funções de autarca e na compra dos terrenos do Baldio e venda ao MPL e a uma empresa foi o de criar mais valia para as populações e em prol da coletividade;

d) as declarações dos demandados, na medida em que se consideraram tais declarações credíveis, por serem coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com a prova documental, no que tange aos seguintes aspetos:

i) do 1.^o demandado: quanto à contratação de uma empresa (que faz a contabilidade para várias juntas de freguesia na zona e que era considerada qualificada) para assegurar as necessidades da Junta de Freguesia relativamente à contabilidade, nunca tendo sido alertado pela pessoa dessa empresa para a necessidade de ser feita norma de controlo interno e, ainda, quanto ao funcionamento da Junta de Freguesia com uma única funcionária, ao facto que motivou a compra dos terrenos do Baldio e a posterior venda ao MPL ser a de viabilizar a construção do Polo Industrial do Arcozelo por parte do MPL, com recurso a verbas comunitárias, para beneficiar as populações e, finalmente, ao período de exercício de funções como presidente da Junta de Freguesia de 2009 a 2017 (tendo ainda

sido secretário da Junta de Freguesia em 2005 e membro da assembleia de freguesia em 2018) e quanto às suas condições pessoais;

ii) do 2.º demandado: o qual explicou que fazendo a Junta de Freguesia a gestão do Baldio, consideravam que o “dinheiro era só um” e daí o “lapso da contabilidade” em não haver contabilidades separadas e, ainda, que embora existisse a preocupação das contas, também confiavam na empresa que fazia a contabilidade e, finalmente, ao período de exercício de funções como secretário da Junta de Freguesia de 2013 a 2017 e quanto às suas condições pessoais;

iii) do 3.º demandado: o qual explicou que havia uma única conta e uma única contabilidade, da Junta de Freguesia, não tendo na altura “achado muita lógica” a qualquer pagamento da Junta ao Baldio, pelo facto de a Junta fazer a gestão do Baldio e os compartes serem os eleitores da Junta de Freguesia e, finalmente, ao período de exercício de funções como tesoureiro da Junta de Freguesia de 2013 a 2017 (tendo ainda sido membro da assembleia de freguesia em 2018) e quanto às suas condições pessoais;

Da apreciação global e crítica desta prova documental, testemunhal e por declarações, conjugadas com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente na seguinte dimensão: que o 1.º demandado não agiu com a atenção e cuidados que lhes eram exigíveis, enquanto presidente da Junta de Freguesia, para dar cumprimento à exigência legal de elaboração e aprovação da norma de controlo interno.

*

9. Igualmente, quanto aos **factos julgados não provados**, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

a) não estão provados documentalmente, no âmbito da auditoria realizada ou pelos documentos juntos aos autos.

Saliente-se, neste aspeto, quanto aos f. n. p. sob os n.ºs 6.1. a 6.4. que não estão documentalmente comprovados nos autos outras “vendas de parcelas do Baldio”, levadas a cabo pela JFA, além das vendas de parcelas de terreno que foram dadas como provadas sob os n.ºs 4.12, 4.16 e 4.17 dos f. p., sendo certo que tratando-se de alienação de parcelas de terreno, a desanexar de prédio rústico, só podem ser provadas documentalente, mediante escritura pública de compra e venda ou por documento particular autenticado, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 219.º, 220.º e 875.º, todos do Código Civil.

Nesta medida é de concluir que não foi feita a prova, legalmente exigível, de terem ocorrido alienações de terrenos do Baldio, por parte da JFA, ao longo do período de 2005 a 2015 e, conseqüentemente, de essas alienações terem gerado receitas no montante de 212 642,27 €, que tenham sido arrecadas nesse período pela JFA. Isto sem prejuízo da prova que foi feita das alienações dadas como provadas nos n.ºs 4.16 e 4.17, bem como da promessa de alienação dada como provada sob o n.º 4.18, mas que respeitam a terrenos que, quando dessas alienações ou promessa de alienação, eram já então propriedade da JFA, tendo a mesma arrecadado a receita de venda ou promessa de venda de tais parcelas de terreno.

Saliente-se, ainda, que a análise feita na informação n.º 342/2016-DVIC.2, inserta na parte final do PEQD 260/2015², nomeadamente quanto ao apuramento aí feito do valor de € 212 642,27, não tem comprovação nos documentos que eventualmente terão sido juntos com o ofício n.º 315/2016 de 08.09.2016, pela JFA. Com efeito não tem comprovação nos docs n.ºs 37 a 39 e, por outro lado, nestes autos PEQD - ou nos autos de VIC -, não se encontram juntos os documentos n.ºs 1 a 11 e 12 a 36, referidos nesse ofício, existindo apenas um post-it, colado na referida informação, com os seguintes dizeres, em letra verde: “AS CÓPIAS DAS GR 2005-2015 E EXTRATOS BANCÁRIOS ESTÃO NO DVIC”.

Aliás, compulsados os mapas de operações de tesouraria dos anos de 2005 a 2015, da JFA, juntos como doc. n.º 37 ao referido ofício n.º 315/2016, deve salientar-se que os mesmos não são congruentes com as apontadas receitas constantes do mapa ou quadro insertos na referida informação n.º 342/2016-DVIC.2.

Acresce que, pese embora os valores constantes do mapa ou quadro insertos na Informação 342/2016-DVIC.2, sejam equivalentes aos dados constantes do “mapa” composto por três folhas, que antecede tal informação, não se percebe qual a origem desse mapa, na medida em que não está em folhas timbradas e, muito menos se percebe a origem desses dados (ou seja, quem os forneceu porquanto o documento não se mostra assinado) e, a terem sido fornecidos por alguém, com que finalidade o foram. Por outro lado, nenhuma indicação se extrai de tal mapa quanto à origem dos valores aí insertos, ou seja, qual a eventual operação subjacente a tais eventuais receitas e também as anotações a lápis (cuja autoria se desconhece), constantes na última folha desse mapa, não elucidam sobre esses aspetos.

b) os depoimentos das testemunhas acima indicadas e dos demandados ouvidos não permitiu formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente quanto:

(i) à alegação de que a JFA fez suas as receitas de alienação de terrenos do Baldio ao longo do período 2013-2015 e que os demandados, no que tange às receitas de alienação dos terrenos não agiram com o zelo e cuidado devido e a diligência necessária, na observância das normas sobre a arrecadação de receitas e realização de despesas, já que as receitas de venda, em 2015, dos terrenos ao MPL e Sociedade A foram contabilizadas na contabilidade da JFA e foram aí bem contabilizadas, porquanto tais terrenos, nessa altura, eram propriedade da JFA e não do Baldio;

(ii) à alegação de que os demandados pensaram ser correta a gestão financeira e contabilística dos baldios integrada na da freguesia pois nenhuma prova foi feita de que a questão – se era ou não correta - tenha sido sequer equacionada pelos demandados, tendo antes os mesmos confiado apenas na empresa de contabilidade que contrataram. O mesmo se diga quanto à alegação de que o 1.º D, durante todo o seu mandato e também em 2014 e 2015, estava convicto que a JFA estava a cumprir todas as obrigações legais atinentes com o POCAL, pois nenhuma prova foi feita dessa convicção, ou de que a mesma tenha sido equacionada.

*

B – De direito

B.A. As questões decidendas

² Em página que não é possível indicar, porquanto as folhas desse PEQD foram apenas numeradas até à pág. 39 e, nessa medida, também se faz referência nos parágrafos seguintes, de outros documentos juntos a esse PEQD, mas sem poder indicar o n.º de folha, por falta de numeração.

10. Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e o seu fundamento, bem como a defesa apresentada na contestação, as questões a decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.^a- O 1.^o demandado, enquanto presidente da JFA, não submeteu à aprovação da JFA a norma de controlo interno, nos anos de 2014 e 2015, não observando assim a norma que impunha a sua aprovação pela autarquia, tendo agido com culpa, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.^o, n.^o 1, alínea d), da LOPTC?

2.^a – Os demandados, enquanto membros do executivo da JFA, procederam à arrecadação e contabilização de receitas para a JFA, cuja titularidade não era da JFA mas do Baldio ou seja, receita não legal, tendo realizado despesa também ilegal, em contrapartida daquela receita, não observando as normas de arrecadação de receita e realização de despesa, tendo agido com culpa, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.^o 65.^o, n.^o 1, alíneas b) e d), da LOPTC?

3.^a – Em caso de resposta afirmativa às questões antecedentes ou a alguma delas, as infrações financeiras sancionatórias em causa mostram-se prescritas?

4.^a - Em caso de resposta afirmativa às questões 1 e 2, ou a alguma delas e negativa à questão 3, devem os demandados ser condenados nas multas peticionadas pelo M.^o P.^o ou deve ser dispensada a aplicação de multa ao abrigo do n.^o 8 do artigo 65.^o da LOPTC?

Vejam os.

*

B.B. Enquadramento

11. O Ministério Público imputa ao 1.^o demandado uma infração financeira de natureza sancionatória, na forma continuada, a título negligente, prevista no art.^o 65.^o, n.^o 1, alínea d) da LOPTC e a cada um dos três demandados uma outra infração financeira de natureza sancionatória, na forma continuada, a título negligente, prevista no mesmo normativo, tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

12. Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias” prevê-se, no n.^o 1 daquele preceito, que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

- “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património” – cf. alínea d).

Assim como “Pela violação das normas sobre a ... execução dos orçamentos, bem como ...autorização ou pagamento de despesas públicas” – cf. alínea b).

13. Por outro lado, no n.^o 2 do citado preceito são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo daquele limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (n.^o 4 do art.^o 65.^o citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (n.^o 5 do mesmo preceito).

14. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder às duas primeiras questões equacionadas supra, se os demandados, com culpa, incorreram na previsão típica das imputadas infrações financeiras sancionatórias, nos segmentos relevantes e que se prendem com “a gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património” e “execução dos orçamentos e pagamento de despesas públicas”, com violação das normas legais ou regulamentares.

15. Posteriormente, no caso de resposta positiva ou parcialmente positiva a estas questões se analisarão as seguintes, ou seja, saber se ocorreu a prescrição e, se assim não for, se deve ser dispensada a aplicação de multa ou em que termos se deve proceder à gradação da multa ou multas.

*

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos das infrações financeiras sancionatórias

1ª - Pressupostos objetivos e subjetivos gerais

16. Temos como certo que compete ao presidente da junta de freguesia submeter a norma de controlo interno à aprovação da junta de freguesia, cabendo a esta a sua aprovação – cf. artigos 18.º, n.º 1, alínea j) e 16.º, n.º 1, alínea e), ambos do Regime Jurídico da Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RJALEI), aprovado pelo artigo 1.º da Lei n.º 75/2013 de 12.09 e constante do Anexo I a tal diploma legal.

17. Igualmente se nos afigura acertado afirmar que o POCAL era, à data, obrigatoriamente aplicável a todas as autarquias locais, nestas se incluindo as freguesias, que a contabilidade destas inclui, além do mais, o sistema de controlo interno e que este deve ter um determinado conteúdo, visando determinados objetivos, entre eles “a exatidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida”, cabendo ao órgão executivo aprovar e manter em funcionamento o sistema de controlo interno, devendo a norma de controlo interno, após aprovada, ser remetida a determinadas entidades – cf. artigos 2.º, n.º 1 e 3.º do DL 54-A/99 e ponto 2.9 do POCAL.

18. Consequentemente, o 1.º demandado, enquanto presidente da JFA, tinha o dever de submeter a norma de controlo interno ao órgão executivo que integrava, para deliberação e eventual aprovação por este, nos termos e com a finalidade prevista no ponto 1.3 do POCAL.

19. A não submissão da referida norma de controlo interno, ao órgão executivo, configurando a violação, por omissão, das citadas normas legais, pode integrar a previsão objetiva da infração financeira sancionatória, prevista na al. d), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, por violação de normas legais “relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património”.

20. No que tange à outra infração em causa nos autos, temos igualmente como certo que apenas podem constituir receitas das freguesias as elencadas nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 23.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 03.09.

21. Assim como a realização de despesas, por parte das autarquias locais, obedece a regras e princípios, entre os quais o princípio da legalidade, nos termos do qual são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que autorizem a realização de despesas não permitidas por lei – cf. n.º 2 do artigo 4.º do RFALEI.

22. Nesta medida, os demandados tinham o dever de não integrar na tesouraria da freguesia verbas que não pudessem ser consideradas como receitas da freguesia, nos termos legais e, além disso, de não aprovar a realização de despesas que não fossem permitidas por lei.

23. Assim, a cobrança daquelas receitas e a realização destas despesas, é suscetível de configurar a previsão objetiva das alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação das normas sobre a execução dos orçamentos e autorização de despesas públicas, assim como por violação de normas legais relativas ao controlo orçamental, à tesouraria e património.

24. Em termos de responsabilidade financeira sancionatória, importa ainda ter presente que são considerados responsáveis “o agente ou agentes da ação” - cf. art.º 61º, n.º 1, aplicável *ex vi* art.º 67º, n.º 3, ambos da LOPTC.

25. Ou seja, no caso, poderão ser de considerar como responsáveis o presidente da junta de freguesia e os membros do executivo da junta de freguesia, este enquanto órgão colegial de que os demandados eram membros, caso tenham omitido ou atuado em contrário ao regime legal de cobrança de receitas e realização de despesas e aos seus deveres funcionais.

26. Mas não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

27. A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tendo o dever de observar e cumprir as normas legais em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação daquele regime legal e, por tal razão, não observando tais normas e regime, agiu com culpa.

28. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

*

2.ª – Preenchimento, in casu, dos pressupostos objetivo e subjetivo

29. Considerando a factualidade que vem dada como provada (cf. §§ 4.1 a 4.3 dos f. p.) temos como certa a verificação do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória, prevista na al. d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, pela “violação das normas legais ... relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património”, atenta a conduta omissiva do 1. D, ao não submeter à aprovação do executivo da junta de freguesia a norma de controlo interno, nos termos descritos no referidos n.ºs dos factos provados.

30. E atendendo ainda à factualidade que vem dada como provada (cf. § 4.4 dos f. p.) consideramos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo daquela infração financeira, na medida em que a conduta do demandado é de qualificar como negligente, porquanto não atuou com o cuidado e a diligência devidos, de forma a submeter a norma de controlo interno a deliberação do executivo da junta de freguesia;

31. Cremos, assim, que estando preenchidos os pressupostos objetivo e subjetivo podemos concluir pelo cometimento, por banda do 1.º D, de uma infração financeira sancionatória, p. e p. na alínea d), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na forma continuada porquanto, a violação do regime legal ocorreu ao longo dos anos de 2014 e 2015, não tendo sido aprovada tal norma nesses sucessivos anos económicos e, embora estejamos perante mais do que uma ação, por omissão, elas ocorrem no âmbito do mesmo circunstancialismo, ou seja, no ano de 2015 foi mantida a inação do ano anterior, podendo considerar-se haver uma diminuição considerável da culpa do agente na repetição da conduta e, nessa medida, estarem preenchidos os pressupostos do n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

32. No que tange à outra infração imputada a cada um dos demandados, afigura-se-nos, salvo melhor opinião, que a factualidade provada não permite concluir pelo

preenchimento dos requisitos objetivo e subjetivo da mesma, como a seguir se procurará evidenciar.

33. Na verdade, como resulta da designação que encima a alegação constante do requerimento inicial relativa aos factos respeitantes a tal infração (cf. artigo 13), a mesma é configurada como “arrecadação pela JFA de receita da titularidade do Baldio, realização de despesas da JFA suportadas por receita indevidamente orçamentada na JFA e indevida escrituração nas contas da JFA de receita e despesa relativas ao Baldio”.

34. Porém, a factualidade provada não suporta tais afirmações.

35. Desde logo, quanto à arrecadação pela JFA de receita da titularidade do Baldio, é de salientar que não se fez prova de ter havido arrecadação de receita no montante de € 212 642,67, referente a vendas de parcelas do Baldio e escrituração dessas verbas como receitas orçamentais da JFA (cf. n.º 6.1. dos f. n. p.), assim como não se fez prova de que a JFA fez suas as receitas de alienação de terrenos do Baldio ao longo do período 2013-2015.

36. Por outro lado é de salientar que as receitas resultante das escrituras de 10.03.2015 e 29.05.2015, bem como do contrato promessa de 29.05.2015 (cf. n.ºs 4.16 a 4.18 dos f. p.), não podem considerar-se receitas do Baldio, na medida em que a titularidade de tais parcelas de terreno, nessas datas de 2015, era da JFA, na sequência da aquisição realizada a 10.12.2013 (c. n.º 4.12 dos f. p.) e, conseqüentemente, a arrecadação dessas receitas pela JFA tem fundamento legal, nos termos da alínea g) do n.º 1 do artigo 23.º do RFALEI, não configurando violação de qualquer norma sobre a arrecadação de receitas.

37. Também não vislumbramos que tenha sido provada factualidade que permita afirmar que houve realização de despesas da JFA suportadas por receita indevidamente orçamentada na JFA.

38. Na verdade, a realização, no exercício de 2015, das despesas descritas no quadro inserto no n.º 4.27 dos f. p., no montante total de 247 673.38 €, não tiveram por contrapartida quaisquer receitas não próprias da JFA, nomeadamente receitas do Baldio, tendo antes como suporte orçamental as verbas resultantes das vendas de parcelas de terreno por parte da JFA ao MPL e à Sociedade A (cf. n.ºs 4.16 e 4.17. dos f p.).

39. Nesta medida não é possível afirmar que a realização daquelas despesas foi ilegal, na medida em que falta o pressuposto invocado, ou seja, realização de despesas não permitidas por lei, tendo por base receitas alheias à JFA e inscritas no orçamento desta como receitas próprias (cf. artigo 4.º do RFALEI).

40. Cumpre ainda tornar claro, embora já esteja implícito no que atrás se justificou, que também não ocorre qualquer indevida escrituração nas contas da JFA de receita e despesa relativas ao Baldio, no que tange às verbas relacionadas com as parcelas de terrenos do Baldio, pois é relativamente a estas verbas que é configurada a infração financeira imputada aos demandado, nomeadamente tendo em conta o alegado nos artigos 35 a 38 do requerimento inicial.

41. E, assim, também não vislumbramos por essa via o preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira, nos termos imputados, nomeadamente violação de normas legais ou regulamentares relativas ao controlo orçamental, de tesouraria e de património.

42. Não se ignora que foram emitidas as guias de recebimento e as ordens de pagamento descritas nos n.ºs 4.19 a 4.24 dos f. p., mas elas não comprovam ou consubstanciam recebimentos pela JFA de verbas alheias, nem pagamentos de valores indevidos.



43. Em bom rigor, aliás, tais guias de recebimento e pagamento não consubstanciaram qualquer movimento financeiro, procurando ser apenas a forma de “registar” ou “documentar”, em 2015, a realidade ocorrida, da compra e venda efetuada pela JFA ao Baldio, em 10.12.2013, sem uma efetiva entrada e saída do valor monetário correspondente.

44. Por outro lado, considerando o f. n. p. sob o n.º 6.4, não é possível afirmar o preenchimento do elemento subjetivo da infração imputada aos demandados, ainda que na forma negligente.

45. Do que atrás se procurou justificar, quanto ao não preenchimento da infração imputada aos demandados, não se pode retirar que a sua apurada conduta seja isenta de mácula, mas apenas e tão só que não pode ser aqui censurada, em função da factualidade que lhes vinha imputada.

46. Com efeito, a declaração inserta na escritura de 10.12.2013, de recebimento do preço por parte do Conselho Diretivo dos Baldios, não correspondente à realidade (cf. n.ºs 4.12 e 5.14 dos f. p.), pode ser suscetível de configurar a prática de um crime de falsas declarações, nos termos do artigo 348.º-A do Código Penal e gerar responsabilidade penal, da competência dos tribunais comuns.

47. Também aquela aquisição, em 10.12.2013, sem a inscrição no orçamento da junta de freguesia da verba correspondente, em contrário ao ponto 2.3.2 do POCAL, é suscetível de configurar a violação de normas sobre a elaboração do orçamento, nos termos da alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

48. Note-se, porém, que esta omissão, respeitante à elaboração do orçamento de 2013, não foi alegada, assim como não foi esta infração que foi imputada aos demandados, não podendo assim este Tribunal conhecer daquela factualidade, não alegada, pois estamos para além da possibilidade de conhecimento officioso de factos, nos termos do artigo 5.º do CPC.

49. Nestes termos e em *conclusão*, pelos fundamentos expostos, é positiva a resposta à primeira questão e negativa a resposta à segunda questão, equacionadas supra, *concluindo-se que*:

- *estão preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da infração financeira sancionatória imputada ao 1.º demandado, na forma continuada, prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, com referência ao artigo 16.º, n.º 1, alínea e) do RJALEI e artigos 2.º, n.º 1 e 3.º do DL 54-A/99 e ponto 2.9 do POCAL;*

- *não se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo da outra infração financeira, imputada a cada um dos três demandados, devendo os mesmos dela ser absolvidos.*

*

B.D. Prescrição

50. O 1.º D, quanto à eventual responsabilidade pelos factos que lhe são imputados, no que tange à infração financeira sancionatória tendo subjacente a inexistência de norma de controlo interno, invoca a prescrição, “claramente” quanto à “infração de 2014” e, quanto ao ano de 2015, “só perante um cenário muito concreto e abrangente é que a prescrição não terá ocorrido e, pensando nós que ocorreu, por cautela se invoca” (cf. artigos 22.º a 30.º da contestação).

51. Os demandados deduziram também a exceção de prescrição quanto à outra infração financeira sancionatória, que a cada um era imputada, mas o conhecimento desta questão, relativamente a esta outra infração, mostra-se prejudicado porquanto, como atrás

se concluiu, não estão preenchidos os pressupostos ou requisitos objetivo e subjetivo de tal infração, devendo os demandados dela serem absolvidos.

52. Afigura-se-nos não assistir razão ao 1.º D quanto à prescrição daquela infração a qual, sublinhe-se, não pode ser decomposta nos anos de 2014 e 2015, como pretexto, na medida em que estamos perante uma inatividade que se prolongou no tempo ao longo dos anos de 2014 e 2015 e, conseqüentemente, estamos perante uma única infração, na forma continuada, como atrás se justificou.

53. Conseqüentemente, o prazo de prescrição só se iniciou a partir do último dia do exercício ou gerência de 2015 e, estando como estamos perante infração financeira sancionatória, o prazo de prescrição é de 5 anos – cf. artigo 70.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC.

54. Importa ainda tomar em consideração que a conta de 2015 deu entrada em Tribunal em 30.04.2016, que o 1.º D foi notificado para o exercício do direito ao contraditório em 06.12.2021 e que foi citado nestes autos em 16.11.2021 (cf. n.ºs 4.31, 4.33 e 4.34. dos f. p.), pelo que aquele prazo de prescrição se suspendeu a 30.04.2016 e durante dois anos, tendo-se depois interrompido em 16.11.2021 com a citação do demandado, interrupção esta que se mantém operativa – cf. n.ºs 3 e 5 do artigo 70.º citado.

55. Nesta medida, não pode deixar de se concluir que o tempo decorrido entre o início da contagem do prazo (01.01.2016) e a sua suspensão (30.04.2016), acrescido do tempo entre o recomeço da contagem (30.04.2018) e a citação do demandado (16.11.2021), não perfaz os 5 anos do prazo de prescrição.

56. Acresce, por outro lado, que não é de fazer operar o prazo de prescrição previsto no n.º 6 do mesmo artigo 70.º, ou seja, o prazo normal de prescrição acrescido de metade, concretamente 7 anos e meio.

57. Com efeito a este prazo é de acrescentar a suspensão da prescrição por força do regime excecional e temporário da legislação aprovada durante a pandemia da Covid-19 entre 09.03.2020 e 02.06.2020 (86 dias), por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março, conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 (74 dias), por força do disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril), num total de 160 dias.

59. Estes períodos de suspensão do prazo de prescrição, por força desta legislação especial, são de considerar um acréscimo aos períodos legalmente estabelecidos de suspensão de prazos, nas várias legislações que os prevem e, no caso das infrações financeiras, aos prazos a que alude o artigo 70.º da LOPTC, como é jurisprudência estabelecida neste Tribunal³.

60. Assim, considerando o acréscimo deste período total de 160 dias, ao referido prazo máximo de 7 anos e 6 meses, é de concluir que, nesta data, de prolação da presente sentença, ainda não ocorreu a prescrição, nos termos do n.º 6 do artigo 70.º da LOPTC.

61. Nesta medida e, em resumo, quanto à 3.ª questão supra equacionada, é de concluir por uma resposta negativa, *improcedendo assim a exceção de prescrição deduzida quanto à infração imputada ao 1.º demandado.*

*

B. E. Dispensa de multa/graduação das multas

³ Cf. §§ 200 e 201 do Acórdão n.º 22/2021, da 3.ª Secção deste Tribunal, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Paginas/acordaos-3s.aspx>.

62. Impõe-se agora analisar e decidir os aspetos da 4ª questão atrás enunciada (cf. § 10), considerando as respostas dadas às demais questões e tendo presente o pedido do demandante de condenação nas multas peticionadas e a pretensão do demandado de ser dispensado de aplicação de multa.

63. Prevê-se, efetivamente, no n.º 8 do art.º 65º da LOPTC que o “Tribunal pode dispensar a aplicação de multa” (sublinhado nosso), “quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada”.

64. Como decorre do inciso “pode” da norma em causa, a dispensa de aplicação de multa não é automática. Crê-se assim, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.ª Secção⁴, que a aplicação deste regime “não pode entender-se como uma obrigação *ope legis* do Tribunal, mas antes como um poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto”.

65. Acresce que este Tribunal «tem efetivamente perfilhado um entendimento exigente quanto à qualificação de “culpa diminuta”», no sentido de não ser «de qualificar como “diminuta” uma simples e comum negligência porquanto, em regra, estas infrações são cometidas apenas na forma negligente»⁵.

66. Não se vislumbram razões para alterar este entendimento mas, procedendo à análise e ponderação de toda a factualidade pertinente, atinente à conduta do 1.º demandado, cremos que, *in casu*, é de concluir pela verificação daqueles pressupostos, nomeadamente uma “culpa diminuta”, nos termos exigidos pelo preceito citado, como correspondendo a uma “quase ausência de culpa”.

67. Com efeito, o que ressalta da globalidade dos factos é que estamos perante uma pequena freguesia rural, com apenas uma funcionária, com funções e competências apenas de atendimento ao público e mero expediente e o executivo presidido pelo 1.º demandado, perante a falta de conhecimentos próprios, ainda procurou assegurar o conhecimento que não possuía na área da contabilidade pública, contratando uma empresa para prestar serviços de consultoria e apoio, nessa área, mas nunca foi alertado por esta para a necessidade de ser elaborada norma de controlo interno, pelo que, embora estejamos perante uma conduta negligente, a conduta omissiva do 1.º demandado é de reputar como tendo ocorrido num contexto de culpa muito diminuta.

68. Acresce ser de considerar como verificado o outro requisito exigido pela parte final do n.º 8 do artigo 65.º, ou seja, não há lugar a reposição.

69. *Conclui-se*, assim, que se mostra ajustado dispensar a aplicação de multa pela infração em que incorreu o 1.º demandado.

*

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação parcialmente procedente, por apenas parcialmente provada e, em consequência:

a) *Julgo o demandado D1 incurso, como autor, na prática de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (violação de normas legais “relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de*

⁴ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto05-2020-3s.pdf>

⁵ Cf. Acórdão n.º 36/2020-3.ª Secção, de 23.09.2020, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2020/aco36-2020-3s.pdf>

património”), com referência ao artigo 16.º, n.º 1, alínea e) do RJALEI e artigos 2.º, n.º 1 e 3.º do DL 54-A/99 e ponto 2.9 do POCAL, dispensando-o da aplicação de multa;

b) Absolvo os demandados D1, D2 e D3, da outra infração financeira de natureza sancionatória, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. d), que lhes vem imputada.

Não são devidos emolumentos – cf. artigo 14º n.ºs 1, à *contrário sensu*, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05 e em anexo a este diploma legal.

D. n., incluindo registo e notificações.

Oportunamente abra conclusão, tendo em vista a determinação de publicação desta sentença no sítio do Tribunal de Contas.

*

Lisboa, 17 de julho de 2023