



ACÓRDÃO N.º 25/2014 - 3.ª Secção

PROC. N.º 2ROM-2.ªS/2014

PAM N.º 15/2013-2.ª Secção

1. Relatório.

1.1. Carlos Alberto Monteiro dos Santos, Presidente da Junta de Freguesia de Golpilheira – Batalha, inconformado com a sentença n.º 55/2013, da 2.ª Secção deste Tribunal, que o condenou na infração p.p. no artigo 66.º, n.ºs 1, alínea c), e 2, da Lei n.º 89/97, de 26/08 (LOPTC) na multa de €714,00 (7UC), da mesma veio interpor recurso jurisdicional, concluindo como se segue:

I. O ora Recorrente tudo fez para cumprir com o que foi ordenado pelo Tribunal de Contas, relativamente a um período em que não desempenhava funções autárquicas na Junta de Freguesia da Golpilheira, já que assumiu, pela primeira vez, tais funções em 27 de Outubro de 2005.

II. O ora Recorrente procurou denodadamente efetuar a reconstituição histórica e documental das contas de 2002 e de 2003; abordou a empresa TEOREMA GLOBAL do grupo GLOBALSOFT que, à data, era fornecedor de software da Junta de Freguesia e lhe prestava apoio técnico na área do software de contabilidade, que não deu resposta atempada e contactou a DGAL.

III. Os exercícios de 2002 e 2003 correspondem ao período de implementação do POCAL na Freguesia da Golpilheira, circunstância que, a par da enorme carência de meios humanos numa freguesia de pequena dimensão, e da introdução de novos meios e sistemas informáticos, redundou numa patente desorganização da contabilidade.



Tribunal de Contas

IV. O Recorrente, que não foi responsável por este estado da contabilidade, que, de resto, não conhecia, viu-se a braços com a necessidade de reconstituir a gestão de 2002 e 2003, para poder prestar as informações solicitadas por este Venerando Tribunal.

V. Não conseguiu fazê-lo, porém, no período concedido, sendo certo que continua a porfiar para poder prestar os esclarecimentos solicitados, estando em curso a reconciliação bancária, entretanto confiada a outro prestador de serviço.

VI. Neste conspecto, não poderia o ora Recorrente ter satisfeito o solicitado, sendo certo que desconhecia que a sua conduta era proibida por lei, devendo ser absolvido.

VII. A culpa e o respetivo grau (artigo 67.º, n.º 2 da LOPTC) devem ser apurados de acordo com os princípios estabelecidos e sedimentados no nosso ordenamento jurídico-penal.

VIII. A jurisprudência da 3.ª Secção do Tribunal de Contas tem vindo a aceitar, nomeadamente no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, a aplicação subsidiária de institutos penais como a atenuação especial e a dispensa de pena (artigos 72.º, 73.º e 74.º do Código Penal), tendo em conta a similitude dos princípios ordenadores do direito penal e sancionatório.

IX. O concreto condicionalismo em que ocorreram os factos sub judice sempre aconselharia como adequada a dispensa de pena prevista no artigo 74.º-1 a) do Código Penal.

X. O ora Recorrente não tem qualquer antecedente, nunca lhe tendo sido aplicada qualquer sanção pelo Tribunal de Contas.

XI. Ainda que assim se não entenda, deve ao ora Recorrente ser aplicada não a sanção computada em 7UC, mas o limite inferior da sanção prevista no n.º 2 do artigo 66.º da LOPTC: 5 UC.



Tribunal de Contas

XII. *A sentença recorrida viola os artigos 66.º-1 c) e n.º 2 da LOPTC, violando, outrossim, no que toca à medida da pena, os artigos 72.º, 73.º e 74.º - 1 a) do Código Penal.*

1.2. O M.P. teve vista dos autos nos termos do artigo 99.º, n.º 1, da LOPC.

Nessa sequência, emitiu o seguinte parecer:

“O recurso não consegue colocar em “crise” a bem fundamentada sentença dos autos.

Mesmo os factos agora expostos no recurso, já podiam ter sido antes e no momento oportuno alegados, o que teria porventura evitado a condenação.

Em todo o caso – perante a exposição atual de tal factualidade – não se opõe o Ministério Público a uma atenuação ou mesmo dispensa de pena”.

1.3. Foram colhidos os vistos legais.

2. Fundamentação.

2.1. A sentença recorrida deu como assente a seguinte factualidade:

1 – Após análise pelo Departamento de Verificação Interna de Conta da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, foi detetado que os documentos de prestação de contas da junta de freguesia de Golpilheira – Batalha referentes às gerências dos anos de 2002 e 2003, que deram entrada no Tribunal para verificação, continham uma divergência entre o saldo de abertura da gerência de 2003 (€ 199,53) e o saldo de encerramento da gerência de 2002 (€ 9.014,30).



Tribunal de Contas

2 – Face à anomalia verificada foi oficiado ao responsável, em 11/09/2012, para no prazo de 10 dias, “providenciar pelo esclarecimento relativo à divergência verificada (...), remetendo os mapas de fluxos de caixa com as eventuais correção necessárias”.

3 – No ofício remetido foi dado conhecimento ao responsável de que o não acatamento da imposição judicial supra referida constitui infração punível com multa, nos termos do artigo 66.º da LOPTC, a fixar entre o limite mínimo de 5 UC¹, a que corresponde € 510,00 e o limite máximo de 40 UC a que corresponde € 4.080,00, nos termos do n.º 2 do referido artigo 66.º.

4 – Através de fax/ ref. 069, a fls 2, de 04/10/2012, o responsável Carlos Alberto Monteiro dos Santos solicitou um adiamento do prazo para efeito de recolha dos elementos necessários à prestação dos esclarecimentos solicitados pelo Tribunal.

5 – Pelo Tribunal, através de ofício de dia 17/10/2012, foi comunicado ao responsável ter sido autorizado pelo prazo de 30 dias úteis, contados a partir da assinatura do aviso de receção, a prorrogação da remessa ao Tribunal dos elementos solicitados.

6 – Terminado o prazo fixado, os elementos solicitados não foram remetidos ao Tribunal, nem foi apresentada qualquer justificação para a sua não remessa.

7 – O responsável sabia ser sua obrigação obedecer às ordens contidas nos ofícios do Tribunal que lhe determinaram a remessa dos elementos solicitados.

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

9 – Já após de a citação para contraditório, no âmbito do presente processo autónomo de multa, o responsável apresentou argumentação para o não cumprimento da determinação judicial de envio, tendo alegado que “ (...)”

¹ O valor da Unidade de Conta (UC) para o triénio de 2007 a 20-04-2009 foi de € 96, tendo passado naquela data, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais para a quantia de € 102,00.



Tribunal de Contas

venho remeter a Vossa Ex^a a nossa vontade e compromisso de honra que é nosso desejo resolver a contenda, (...) não resposta às constantes missivas emitidas pelos serviços, no sentido de darmos respostas às mesmas. (...) Está o atual executivo, a ponderar a total recriação histórica, e todos os lançamentos, da documentação arquivada. Iremos no curto prazo consultar a DGAL – centro, para que possamos ter algum apoio técnico credível sobre o rumo a tomar (...) Salvo melhor deliberação, iremos no espaço de 15 dias úteis, informar os vossos serviços, do resultado da consulta à DGAL”,

10 – Até à presente dada nada mais foi remetido pelo responsável ao Tribunal de Contas.

Factos não provados

Não foi dado como provado que “o responsável tivesse agido com a intenção deliberada de não remeter a documentação de prestação de contas ao Tribunal”.

2. 2. O Direito.

2.2.1. Da sentença recorrida.

A Recorrente foi condenada na infração p.p. no artigo 66.^o, n.ºs 1, alínea c) e 2, da LOPTC, na multa de €714,00 (7 UC), bem como no pagamento dos emolumentos do processo, no valor de €107,01, conforme o previsto no n.º 1 do artigo 14.^o do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas²

² Publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pela Lei 3-B/2000, de 4 de Abril



2.2.1.1. Quanto à ilicitude e culpa, diz a referida sentença:

“III- Enquadramento Jurídico

1 – Os factos geradores de responsabilidade financeira sancionatória encontram-se tipificados no artigo 65.º da LOPTC, elencando o artigo 66.º as denominadas “Outras Infrações”, são condutas que devido à sua censurabilidade, o legislador entendeu cominar com uma sanção, constituindo infrações processuais financeiras puníveis pelo Tribunal, nomeadamente nas seguintes situações:

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

2 – Encontra-se a responsável indiciada da prática de uma infração “pela falta injustificada de remessa de documentos solicitados”, conforme o disposto na al. c) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC. É em face da citada



Tribunal de Contas

disposição legal e da matéria fáctica apurada que importa subsumir juridicamente a sua conduta.

3 – (...).

4 – *O sancionamento das condutas elencadas no artigo 66.º faz impender os responsáveis das instituições sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, no cumprimento dos deveres funcionais de colaboração, permitindo assim o exercício do controlo da legalidade e regularidade financeira da administração e do dispêndio dos dinheiros públicos. O sancionamento das condutas elencadas no artigo 66.º da LOPTC reveste-se de crucial importância uma vez que constituem o instrumento legal à disposição do Tribunal para que este possa reagir por si aos bloqueios e obstáculos que possam ser criados à sua ação, pelas condutas ilícitas e culposas dos responsáveis obrigados à prestação de contas ao Tribunal.*

5 – *A infração pela qual vai o responsável indiciado é “a falta injustificada de remessa de documentos e esclarecimentos solicitados pelo Tribunal” (gerência de 2002 e 2003), conforme a al. c) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC. Ora, atendendo ao preceituado na al. e), n.º 2, art.º 34.º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro³, a qual estabelece o quadro de competências e regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, e conforme resulta do disposto na alínea m) do n.º 1 do artigo 51.º da LOPTC, as freguesias prestam contas, estando legalmente obrigadas a remeter as mesmas ao Tribunal de Contas, até ao dia 30 de Abril do ano seguinte àquele que respeitam, vide n.º 4 do artigo 52.º da já citada Lei.*

6 – *O n.º 1 do artigo 38.º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro⁴, enumera as competências do presidente da junta de freguesia, sendo que lhe compete, nos termos da al. a) representar a junta em juízo e fora dele; nos termos da al. g) executar as deliberações da junta e coordenar a respetiva atividade; alínea n) assinar em nome da junta de freguesia toda a correspondência.*

³ Alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro. (revogada pela Lei nº 75/2013 de 12-09, entrada em vigor a 30-09)

⁴ (revogada pela lei nº 75/2013, de 12 de set. al.s a) f) e l) do artº 18º)



Tribunal de Contas

7 - Assim, e sendo que à data limite, que fora concedida para a remessa dos documentos relativos à gerência dos anos de 2002 e 2003, o responsável era o presidente da junta em função, pendia sobre si o dever de enviar ao Tribunal os documentos e prestar os esclarecimentos solicitados, pelo que nos termos dos artigos 67.º, n.º 3, 61.º, n.º 1 e 62.º, n.º 2 todos da LOPTC é-lhe imputada a responsabilidade pela prática das infrações.

8 – As infrações são sancionadas com a aplicação de uma multa compreendida entre o limite mínimo de 5 UC, a que corresponde o valor de € 510,00 e o limite máximo de 40 UC a que corresponde o valor de € 4.080,00.

9 – Conforme o facto provado n.º 9, o responsável apresentou argumentação para a não remessa dos documentos solicitados pelo Tribunal “(...) venho remeter a Vossa Ex^a a nossa vontade e compromisso de honra que é nosso desejo resolver a contenda, (...) não resposta às constantes missivas emitidas pelos serviços, no sentido de darmos respostas às mesmas (...)”. Está o atual executivo, a ponderar a total recriação histórica, e todos os lançamentos, da documentação arquivada. Iremos no curto prazo consultar a DGAL – centro, para que possamos ter algum apoio técnico credível sobre o rumo a tomar.

10 – Apesar disso quem é investido no exercício de funções públicas não pode invocar a ignorância da lei e dos deveres que lhe incumbem, relativos à situação financeira e patrimonial da entidade cuja gestão lhe está confiada, bem como à sua prestação de contas ao Tribunal.

11 – Não podendo também alegar a ignorância do conhecimento da situação relativamente às contas pelas quais é responsável nos termos da lei.

12 – Assim, a conduta do responsável é-lhe censurável a título de negligência, uma vez que, violou os deveres funcionais de diligência e zelo a que se obrigou aquando da sua investidura nas funções de presidente da junta.



13 – *A conduta é censurável a título de negligência por violação dos deveres de diligência e cuidado objetivo, o que por si não é suficiente para afastar a ilicitude.*

14 – *A responsabilidade pela não observância dos prazos determinados na lei e fixados pelo juiz relator é sempre do titular do órgão responsável, neste caso o titular do cargo de presidente da junta o infrator Carlos Alberto Monteiro dos Santos, conforme o disposto nos artigos 61.º e 62.º da LOPTC, aplicável por remissão do n.º 3 do artigo 67.º, da referida Lei.*

2.2.1.2. Quanto à medida da multa aplicável, diz a sentença recorrida:

1 – Feito pela forma descrita o enquadramento jurídico da conduta do responsável, importa agora determinar a sanção a aplicar e as suas medidas concretas.

2 – Em primeiro lugar há que considerar o grau geral de incumprimento da norma violada (não remessa de documentos e esclarecimentos solicitados pelo Tribunal), sendo que, as infrações cometidas, fazem parte do objeto da grande maioria das punições decididas pela 2ª Secção do Tribunal de Contas, punições essas em que infratores maioritariamente são titulares de órgãos do poder local.

3 – O artigo 67.º da LOPTC, contêm o regime segundo o qual o julgador se deve orientar na graduação das multas a aplicar, sendo que deve ser tido em linha de conta:

- i) a gravidade dos factos;*
- ii) as consequências;*
- iii) o grau da culpa;*
- iv) o montante material dos valores públicos lesados ou em risco;*
- v) a existência de antecedentes;*
- vi) o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.*



4 – *No caso agora em julgamento estamos perante factos de gravidade e consequências medianos (...).*

5 – *Na prática da presente infração o responsável agiu de forma negligente, conforme descrito nos pontos 12 a 14 da apreciação jurídica, pelo que o limite máximo da multa a aplicar será reduzido a metade (20 UC), conforme o disposto no n.º 3 do artigo 66.º da LOPTC.*

6 – *Não existem antecedentes ou condenações anteriores, pelo Tribunal não foram formuladas recomendações ao infrator.*

7 – *A sanção a aplicar situa-se entre o limite mínimo de € 510,00 (5 UC) e o limite máximo de € 2.040,00 (20 UC), conforme o disposto no n.º 2 e n.º 3 do artigo 66.º da LOPTC.*

8 – *Tendo em consideração o desvalor da infração praticada, as situações concretas que enformaram a sua ocorrência, a falta de antecedentes e a condição social do infrator, julga-se a condenação com um montante próximo do mínimo legal, adequado e proporcional face à gravidade dos factos e a necessidade da sua punição.*

2.2.2. Da ilicitude e da culpa.

Dispõe o artigo 66.º, sob a epígrafe “*Outras infrações*”, na alínea c) do seu n.º 1, na parte que agora nos interessa, o seguinte:

O Tribunal pode ainda aplicar multas nos casos seguintes:

Pela falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou (...).

Em causa está a falta injustificada de resposta ao ofício do Tribunal de Contas que solicitava àquele responsável financeiro para que providenciasse “*pelo esclarecimento relativo à divergência verificada*”



entre o saldo de abertura de 2003, no valor de €199,53, e o saldo de encerramento da gerência de 2002, de €9.014,30, remetendo os mapas de fluxos de caixa com as eventuais correções necessárias” (factos provados sob os n.ºs 1 e 2.

A referida divergência foi detetada pelo Tribunal de Contas aquando da análise dos documentos de prestação de contas da Junta de Freguesia da Golpilheira – Batalha, com referência às gerências de 2002 e 2003 (factos provados sob os n.ºs 1 e 2).

Relativamente à falta incorrida pelo ora Recorrente, nada de superveniente ou “*ex novo*” foi invocado e provado, nos presentes autos, sendo que a sentença recorrida subsumiu corretamente os factos à infração imputada ao recorrente, refutando os argumentos excludentes da ilicitude e da culpa, aos quais se adere – **vide n.ºs 4 a 7 e 9 a 14 do ponto III** do aresto recorrido, que se dão por reproduzidos⁵.

Mostram-se, assim, verificados, os elementos objetivo e subjetivo da infração por que foi condenado o ora Recorrente

2.2.3. Da medida da multa aplicável.

O Recorrente foi condenado na multa de **€ 714,00 (7 UC)**, pela prática da infração consubstanciada na falta injustificada **de prestação de informações solicitadas pelo Tribunal**, conforme o previsto na al. c)

⁵ Vide **ponto 2.2.1.1** deste Acórdão.



Tribunal de Contas

do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC e punido no n.º 3 da referida norma, bem como nos emolumentos, no valor de € 107,10, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Regime Jurídico de Emolumentos do Tribunal de Contas.

Para tanto, a sentença recorrida, tendo em conta o facto de o Recorrente não ter qualquer antecedente em sede de jurisdição financeira, os limites mínimo e máximo da multa aplicável - entre 5 UC e 20 UC – o facto de estarmos perante *factos de gravidade e consequências medianos, as situações concretas que enformaram a sua ocorrência, considerou ser adequado e proporcional face à gravidade dos factos e à necessidade da sua punição, a sua condenação num montante mínimo próximo do mínimo legal, que fixou em €714,00 (7UC).*

A sentença recorrida também, aqui, não nos merece qualquer censura.

Acresce que a divergência verificada entre o saldo de abertura de 2003, no valor de €199,53, e o saldo de encerramento da gerência de 2002, de €9.014,30, na medida em que poderá influenciar os saldos de abertura e fecho dos anos subsequentes, já podia e devia ter sido sanada pelo Recorrente - o que não aconteceu - tanto mais que aquele, conforme alega, já havia assumido funções autárquicas na Junta de Freguesia da Golpilheira – Batalha, em 27 de Outubro de 2005.



3. DECISÃO.

Por todo o exposto:

a) Julga-se o presente recurso improcedente, por não provado, mantendo-se, em consequência, a sentença recorrida, nos seus precisos termos.

b) Condena-se o Recorrente nos emolumentos legais, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º do RJETC, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31/05

Lisboa, 16 de Dezembro de 2014.

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes - Relatora)

(Carlos Alberto L. Morais Antunes)

(João Aveiro Pereira)