



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitada em julgado

Proc. n.º 10/2015 - PAM
2ª Secção

SENTENÇA N.º 12/2017 - 2ª SECÇÃO

I. Relatório

1. Nos presentes autos **estão José Epifânio da Silva Carvalho, Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes**, respetivamente, ex-presidente, ex-secretário e ex-tesoureiro da extinta junta de freguesia de Barcel – Mirandela, **indiciados pela prática de factos que preenchem uma infração processual financeira, prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC¹**, traduzida na *falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal e pela sua apresentação com deficiências que impossibilitem gravemente a sua verificação*, resultando, em síntese, o seguinte:

1.1. A conta de gerência de 2013, relativa ao período de 01.01.2013 a 29.09.2013², da extinta freguesia de Barcel - Mirandela, não deu entrada no Tribunal regularmente instruída e no prazo legalmente estabelecido, ou seja, no prazo de 45 dias contados da data da investidura dos órgãos das novas freguesias, nos termos do determinado no ponto «I – Freguesias Extintas» da Resolução n.º 3/2013, 2ª Secção, publicada sob o n.º 21/2013, no Diário da República, 2ª Série, n.º 156, de 14.08.2013.

1.2. Na sequência da verificada omissão de prestação de contas e com vista à completa instrução da conta, foi proferido despacho que determinou a notificação nominal do órgão executivo em funções naquela data, através de órgão de polícia criminal (doravante OPC).

1.3. Os indiciados responsáveis foram devidamente notificados em 21.05.2015, 03.06.2015 e 12.06.2015, nos termos do n.º 2 do art.º 13.º da LOPTC para, no prazo de 10 dias úteis, procederem ao envio dos documentos de prestação de contas em falta³, organizados e instruídos

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97, de 13 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 26 de agosto; 35/2007, de 13 de agosto; 3-B/2010, de 28 de abril; 61/2011, de 07 de dezembro; 2/2012, de 06 de janeiro e redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 9 de março, abreviadamente designada por LOPTC.

² Ano de eleições gerais para os órgãos representativos das autarquias locais.

³ Com a expressa menção dos mesmos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

nos termos da Parte I da Resolução n.º 3/2013 e da Resolução n.º 4/2001, ambas da 2.ª Secção, tendo sido advertidos, expressamente, que na falta de resposta ao solicitado seria instaurado o competente processo de multa.

1.4. Decorrido o prazo concedido não tendo sido recebida qualquer resposta às notificações efetuadas, por despacho de 15.07.2015, foi instaurado o presente processo autónomo de multa, visando o mesmo aferir da indiciada infração.

1.5. **Mantendo-se a conta prestada de forma incompleta foi proferido despacho judicial** em 05.12.2016, o **qual indiciou** os titulares do ex órgão executivo autárquico, ***José Epifânio da Silva Carvalho, Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes***, em funções na freguesia de Barcel – Mirandela, no período de 01.01 a 29.09.2013, pela prática da infração processual financeira prevista e sancionada pela al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 66.º da LOPTC (na redação anterior à dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março), **e determinou a citação dos mesmos para o exercício do contraditório.**

1.6. Citados, por carta registada, confidencial, com AR, em 23.12.2016 e 27.12.2016, respetivamente *Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes* e em 23.01.2017 *José Epifânio da Silva Carvalho*, através de órgão de polícia criminal, vieram, em 24.01.2017, num único documento, apresentar a sua defesa, argumentando nos seguintes termos:

*«Em resposta á notificação recebida, com a data de 2016/12/21, nos termos do exercício do direito ao contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, vêm os ex-autarcas da extinta freguesia de Barcel – Mirandela: **José Epifânio da Silva Carvalho, Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes**, pronunciar-se sobre a responsabilidade pela prática das infrações, que lhes são imputadas nos Autos de processo autónomo de multa, supra identificado:*

1.º

Assim, vêm todos acusados da prática da infração prevista no art.º 66.º n.º 1 al. a) da LOPTC, por incumprimento do dever de prestação de contas, por parte do órgão executivo da ex-junta de freguesia de Barcel – Mirandela, relativamente ao período de 01/01/2013 a 29/09/2013 – Gerência de 2013.

2.º

Já que, enquanto membros do órgão executivo em funções à data da extinção da freguesia de Barcel, deviam ter remetido, atempadamente, ou seja, no prazo máximo de 45 dias a contar da data de investidura dos órgãos eleitos da nova autarquia, ao Tribunal, todos os documentos de prestação de contas da gerência de 2013, em conformidade com o determinado na alínea d) do n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 81/2013, de 06 de Setembro e Ponto I da Resolução n.º 3/2013 da 2.ª Secção.



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

3.º

Com efeito, foram enviados pela extinta freguesia de Barcel documentos relativos ao ano económico de 2013 conforme se pode confirmar por confrontação com ofício da Junta de Freguesia de Barcel de 27/09/2013 (cfr. com pág. 9 do presente processo);

4.º

Tendo o à data Presidente da extinta junta de freguesia enviado mais documentos que estariam em falta e que foram solicitados, conforme registo com a data da 15/11/2013 (cfr. pág. 11 do presente processo).

5.º

Conforme melhor consta dos autos, em 13/01/2015, foi expedido ofício pelo Tribunal de Contas e com vista á completa instrução da gerência de 2013,

6.º

Com efeito, julgam os aqui responsáveis que o ofício mencionado no n.º anterior nunca lhes foi realmente entregue já que talvez possa ter sido enviado para a anterior sede da Freguesia sita em Barcel, quando na verdade em virtude da criação da nova União de Freguesias, a sua sede deslocalizou-se para S. Pedro de Vale do Conde/Marmelos, ficando a correspondência depositada na primitiva sede, por alguns dias, não permitindo levantamento no posto de correio da Cidade de Mirandela, dos avisos de receção depositados para além dos 5 dias;

7.º

Por sua vez, foi enviado novo ofício o qual já foi rececionado tendo sido emitida resposta pela extinta junta de freguesia, por correio eletrónico, conforme identificada no “Ponto 13” (cfr. fls. 6 a 18);

8.º

Conforme ponto 14, esse Tribunal solicitou em 17/04/2015 novo pedido, o qual foi respondido novamente por correio eletrónico (fls. 21); Mais,

9.º

Procedeu o Tribunal de Contas posteriormente a notificação nominal de todos os responsáveis, para pronuncia sobre o incumprimento do determinado na parte I da Resolução n.º 3/2013 – 2.ª Secção, e remeterem os documentos em falta tendo estas notificações sido efetuadas nos meses de Maio e Junho de 2015.

10.º

Respondeu posteriormente o Sr. Presidente da União das Freguesias de Barcel, Marmelos e Valverde da Gestosa, procurando enviar os documentos em falta (em 31/08/2015), isto porque não lhe foi possível em momento anterior, já que julgava o mesmo terem todos os documentos solicitados sido enviados em momento anterior.

11.º

Assim e considerando que o Tribunal de Contas no presente considera ainda estarem em falta os documentos relativos “à caracterização de entidade e ao resumo diário de tesouraria e respetivas reconciliações bancárias de todas as contas existentes em nome da extinta freguesia” “procede-se pela presente via ao seu envio, com vista à retificação da omissão apontada – Vide documentos n.º(s) 1, 2 e 3.”

12.º

Conforme já anteriormente apontado, a omissão da qual os presentes autos imputam aos seus responsáveis, resulta principalmente pelo facto de se ter operado uma mudança da sede da Freguesia e bem assim pelo facto de existirem dúvidas por parte dos responsáveis quanto aos documentos enviados e a enviar;

13.º

Apesar da extinta freguesia ter um contabilista que prestava serviço à mesma, julgam os aqui responsáveis que, por vezes, dada as matérias debatidas que dizem respeito a regras das autarquias



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

locais, área que muitas vezes não é totalmente dominada pelos técnicos contratados, o que leva por vezes a meros lapsos não intencionais, e que os seus responsáveis procuram sempre na medida das suas possibilidades, ultrapassar e responder; Tanto mais que,

14.º

Conforme os presentes autos bem demonstram, não existiu absoluta ausência de resposta e de envio da informação solicitada, mostrando-se cumprido ainda que deficientemente os deveres dos aqui responsáveis.

15.º

Poderá ser confirmado pelo histórico da freguesia debatida, que nunca anteriormente existiu qualquer omissão por parte dos aqui responsáveis, nas suas obrigações de prestarem as obrigatórias informações.

16.º

O Sr. Presidente da extinta Freguesia, julga ter enviado todos os documentos com o ofício com a data de 15/11/2013 (cfr. om folha 26), contudo assume-se que se possam ter extraviado alguns documentos no momento da sua reunião para colocação no respetivo envelope.

17.º

Ao aqui demandados não agiram com dolo, ou seja, de modo intencional e voluntário.

18.º

Solicitam os aqui responsáveis que este Tribunal na escolha e graduação concreta da sanção a aplicar tenha em atenção as boas intenções dos aqui responsáveis, que sempre se entregaram à causa pública, muitas vezes com grandes sacrifícios pessoais,

19.º

De acordo com o regime segundo o qual este Tribunal se deve orientar na graduação das multas a aplicar (art.º 67.º da LOPTC), deverá ter-se em consideração: 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.

20.º

No caso, ora debatido, julga-se estar perante factos de gravidade e consequências medianas, sendo os valores normais, tomando em consideração o universo geral conhecido das infrações.

21.º

Julga-se que os aqui responsáveis, agiram de forma negligente, conforme melhor consta nos presentes autos.

22.º

Não têm os responsáveis antecedentes e condenações anteriores, nem foram anteriormente formuladas por este Tribunal quaisquer recomendações.

23.º

Pelo que, neste concreto caso, afigura-se-nos estarem reunidos os pressupostos necessários para que se possa determinar a não aplicação da multa, atendendo à sua inserção num quadro de ilicitude e culpa de menor gravidade e censurabilidade, pela entrega da conta e dos documentos solicitados que se faz com a presente pronúncia.

Conclusões

Assim, face ao exposto solicitamos que seja arquivado o presente processo autónomo de multa absolvendo-se os ex-autarcas demandados das infrações sancionatórias que lhes são imputadas e se assim não se entender que seja, nos termos da competência de decisão atribuída pelo n.º 1 do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 13/2010, ao Juiz Relator no caso que se venha a concluir pela condenação pela infração imputada, sempre deverá



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

o Tribunal decidir por dispensar a pena (artigo 74.º do Código Penal por remissão da LOPTC), já que face ao exposto, a culpa e a ilicitude são diminutas devendo o juízo de prognose que aferirá o grau de culpa e em respeito pelo art.º 64.º da LOPTC determinar a irrelevância das condutas, ou determinar-se a relevação da infração e consequentemente das suas multas em razão da conduta negligente dos responsáveis que apesar de tudo terem feito para proceder ao envio dentro do prazo legal, tal não foi possível, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC por remissão do n.º 3 do artigo 66.º, ou, pelo menos, atenuar especialmente a pena de multa aplicando-se a atenuação prevista no artigo 67.º da LOPT, devendo-se ainda considerar na apreciação de censura a realizar, que inexistem quaisquer antecedentes dos demandados pela prática de infrações similares.

Junta: 3 documentos»

1.7. Em 16.02.2017, em resposta à nossa Comunicação Interna n.º 92, de 07.02.2017, veio o Departamento de Verificação Interna de Contas (doravante DVIC.2) informar que, relativamente aos documentos apresentados com a resposta ao exercício do contraditório, persiste a omissão do envio do *Resumo diário de tesouraria à data da extinção da entidade com discriminação de todas as contas existentes em nome da freguesia, nos termos da alínea b) do ponto 1.2.2 da parte I da Resolução n.º 3/2013 – 2.ª Secção.*

1.8. Em 28.08.2017, através de contacto telefónico com *Luís Carlos Parafitas Esteves* (cfr. fls. 85), ex-secretário da junta de freguesia de Barcel, foi-lhe comunicado que persiste a omissão do envio do *Resumo diário de tesouraria à data da extinção da entidade*, tendo, na mesma data, sido expedido email pela Secretaria com informação detalhada sobre o documento em falta.

1.9. Em 07.09.2017, veio, através de email, o ex-secretário remeter o *Resumo diário de tesouraria* da extinta freguesia de Barcel, tendo o DVIC.2 informado⁴ que *após análise da documentação constante do respetivo processo e face aos novos elementos recebidos, considera-se que as questões foram devidamente esclarecidas e subsequentemente a prestação de contas encontra-se em conformidade com as respetivas instruções deste Tribunal.*

II. Questões Prévias

1. O Tribunal é competente, conforme o disposto nos artigos 202.º e 214.º da CRP e nos artigos 1.º n.º 1, 58.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e) da LOPTC.

⁴ Através da Comunicação Interna 154/2017, de 11.09.2017.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2. O processo está isento de nulidades que o invalidem, não existem outras nulidades, exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa e de que cumpra conhecer.

III. Fundamentação

III.A) Os Factos

Instruído o processo com os necessários elementos probatórios e a resposta dos responsáveis, resultam dos autos os seguintes:

A.1.) Factos provados:

1.1. Em 13.01.2015, na sequência da análise da informação financeira das contas (processo de conta n.º 1041/2013) da extinta freguesia de Barcel – Mirandela, **e com vista à completa instrução da conta de gerência de 2013** (período de 01.01 a 29.09.2013), foi pelo DVIC.2 expedido, por correio registado com AR, ofício n.º 508 ao atual presidente da união das freguesias de Barcel, Marmelos e Valverde da Gestosa – Mirandela, solicitando o envio dos documentos em falta (cfr. fls. 4 e 4 verso e 5);

1.2. Tendo em consideração a reorganização administrativa do território das freguesias plasmada na Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro e a obrigatoriedade de prestação de contas definida no art.º 52.º da LOPTC, bem como o que sobre a matéria se encontra definido no ponto I da Resolução do Tribunal n.º 3/2013, 2.ª Secção, publicada sob o n.º 21/2013, no Diário da República, 2ª série, n.º 156, de 14.08.2013, encontravam-se omissos os documentos relativos à caracterização da entidade, ao resumo diário de tesouraria à data da extinção da entidade e respetivas reconciliações bancárias de todas as contas existentes em nome da extinta freguesia de Barcel - Mirandela, ao inventário e ao mapa de pessoal (cfr. fls. 4 e 4 verso);

1.3. Naquele ofício, foi solicitado ao presidente da união das freguesias que, **no prazo de vinte dias úteis**, apresentasse os esclarecimentos ou os documentos em falta (que foram devidamente



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

identificados), tendo sido advertido que, na falta de resposta ao solicitado, seria instaurado processo autónomo de multa (cfr. fls. 4 e 4 verso);

1.4. Perante a falta de resposta insistiu-se, através do ofício n.º 3712 de 09.03.2015, ao qual respondeu em 31.03.2015, por correio eletrónico, remetendo 2.^a via dos documentos já entregues, não correspondendo os mesmos aos documentos solicitados (cfr. fls. 6 a 18);

1.5. Em 20.04.2015, e em cumprimento do determinado no nosso despacho de 07.04.2015 que recaiu na Informação n.º 69/2015, de 06.04.2015, do DVIC.2, foi, pelo ofício n.º 5790, solicitado ao referido presidente a identificação dos membros do órgão executivo cessante, relativamente ao período de 01.01 a 29.09.2013, da gerência de 2013 da extinta freguesia de Barcel, bem como informação relativa à data da investidura dos novos órgãos e envio da respetiva ata (cfr. fls. 1 a 3 e 19 a 20);

1.6. Respondeu, em 28.04.2015, por correio eletrónico (fls. 21), **tendo anexado cópia da ata de instalação dos novos órgãos**, cuja investidura ocorreu a 19.10.2013 (fls. 22 a 24), **bem como a relação nominal dos responsáveis** da extinta freguesia de Barcel, relativamente àquele período (fls. 25), sendo:

- ex-presidente – **José Epifânio da Silva Carvalho**, residente no Largo do Cabeço, n.º 1 - Barcel;
- ex-secretário – **Luís Carlos Parafitas Esteves**⁵, residente na Rua 25 de Abril, n.º 57 - Barcel;
- ex-tesoureiro – **José Augusto Gomes**, residente na Rua Álvaro Fernandes, n.º 82 - Barcel

1.7. Ainda em cumprimento do determinado no nosso despacho de 07.04.2015, solicitou-se a notificação nominal dos supramencionados responsáveis, nos termos do n.º 2 do art.º 13.º da LOPTC, através do ofício n.º 8606, de 14.05.2015 dirigido ao órgão de polícia criminal competente para, no prazo de 10 dias úteis, se pronunciarem sobre o incumprimento do determinado na parte I da Resolução n.º 3/2013 – 2.ª Secção e remeterem os documentos de prestação de contas em falta⁶, organizados e instruídos nos termos da Resolução n.º 4/2001 – 2.ª Secção - Instruções n.º 1/2001 – 2.ª Secção – Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e das entidades equiparadas abrangidas

⁵Através de pesquisa efetuada à base de dados do Tribunal – GDOC – constatou-se que é membro do executivo da união de freguesias de Barcel, Marmelos e Valverde da Gestosa- Mirandela.

⁶Resumo diário de tesouraria à data da extinção da entidade e respetivas reconciliações bancárias de todas as contas existentes em nome da extinta freguesia de Barcel - Mirandela, caracterização da entidade, inventário e mapa de pessoal, ambos em conformidade respetivamente com alíneas d) e e) do ponto 1.2.2. da parte I da Resolução n.º 3/2013 da 2.ª Secção.



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

pelo Plano Oficial de Contabilidade das autarquias locais (POCAL) e da Resolução n.º 3/2013, tendo sido advertidos expressamente que, na falta de resposta ao solicitado, seria instaurado o competente processo de multa, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (cfr. fls. 1 a 3 e 27 a 34);

1.8. Em 16.06.2015, foram rececionadas neste Tribunal as “certidões de notificação” dos responsáveis, *José Epifânio da Silva Carvalho, Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes*, que ocorreram respetivamente em 03.06.2015, 21.05.2015 e 12.06.2015, com entrega da respetiva nota de notificação, tendo ficado cientes relativamente ao período de gerência de que eram responsáveis, bem como dos documentos em falta (cfr. fls. 32 a 34);

1.9. Em 16.07.2015, já há muito ultrapassado o prazo fixado, não tendo sido recebida qualquer resposta às notificações efetuadas, e mantendo-se a conta prestada de forma incompleta, sob proposta do DVIC.2, constante da Informação n.º 240/2015⁷, e conforme nosso despacho de 15.07.2015 que sobre a mesma recaiu, foram os presentes autos remetidos à Secretaria do Tribunal⁸ para instauração de processo autónomo de multa, visando o mesmo aferir da indiciada infração, nos termos do disposto nos art.ºs 66.º e 67.º da LOPTC (cfr. fls. 36 a 38);

1.10. Em 31.08.2015, veio *Manuel Armindo Pereira Cristino*, presidente da união das freguesias de Barcel, Marmelos e Valverde da Gestosa, através de correio registado, comunicar que a extinta freguesia de Barcel «nunca teve pessoal nos seus quadros de trabalho», tendo remetido vários documentos de prestação de constas, relativos à extinta freguesia de Barcel, constantes de fls. 41 a 49 dos autos (cfr. fls. 40 a 49);

1.11. Em 02.02.2016, suscitando-se dúvidas acerca da conformidade dos documentos enviados, foi solicitada informação ao DVIC.2⁹, tendo este departamento informado¹⁰ que persiste a omissão do envio dos documentos relativos à caracterização de entidade e ao resumo diário de tesouraria e respetivas reconciliações bancárias de todas as contas existentes em nome da extinta freguesia (cfr. fls. 51 a 52).

⁷ De 03.07.2015.

⁸ Através da Comunicação Interna n.º 163/2015 do DVIC.2, de 15.07.2015.

⁹ Através da Comunicação Interna n.º 65/2016 da Secretaria do Tribunal.

¹⁰ Através da Comunicação Interna n.º 17/2016, de 04.02.2016.



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

1.12. Em consequência de tal omissão, foi proferido despacho judicial, em 05.12.2016, o qual indiciou pessoal e diretamente os membros do executivo autárquico, em funções no período de 01.01 a 29.09.2013, da gerência de 2013, pela prática da infração processual financeira prevista e sancionada nos termos da alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 66.º da LOPTC (redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 9 de março) e ordenou a sua citação nominal para o exercício do contraditório (cfr. fls. 54 a 59, frente e verso);

1.13. Em 21.12.2016, através dos ofícios n.ºs 35683, 35687 e 35702 remetidos por carta registada (confidencial) com AR, procedeu-se à citação dos responsáveis para, no prazo de 15 dias úteis, virem aos autos apresentar a sua defesa ou solicitarem o pagamento voluntário da multa pelo valor mínimo legal de 5 UC (€ 510,00) (cfr. fls. 60 a 62, 65 a 67);

1.14. As citações dos responsáveis, Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes, foram concretizadas, respetivamente em 23.12.2016 e 27.12.2016¹¹, sendo que, relativamente ao responsável José Epifânio da Silva Carvalho foi enviado ofício n.º 2053, em 19.01.2017, ao OPC competente, face à devolução da carta registada, tendo sido regularmente citado em 23.01.2017 (cfr. fls. 68, 71, 72, e 73 a 78);

1.15. Em sede de contraditório e no prazo fixado, vieram os responsáveis, em 24.01.2017, apresentar resposta conjunta, confirmando os factos relatados no despacho judicial e enviando os documentos obrigatórios relativos à *caracterização da entidade* e ao *resumo diário de tesouraria e respetivas reconciliações bancárias de todas as contas existentes em nome da extinta freguesia* (cfr. fls. 79 a 91);

1.16. Em síntese, justificaram, a omissão de prestação de contas com o facto de se ter operado uma mudança da sede da freguesia e bem assim, com o facto de existirem dúvidas quanto aos documentos a enviar, já que, por vezes, as matérias debatidas nas autarquias não são do total conhecimento dos contabilistas contratados, levando-os a meros lapsos não intencionais; mais alegaram que, ainda que deficientemente e, tal como demonstram os autos, cumpriram o seu dever, nunca tendo anteriormente havido qualquer omissão relativamente às suas obrigações (cfr. fls. 79 a 91);

¹¹ As cartas foram recebidas em 23.12.2016 e 27.12.2016, tal como demonstram as assinaturas apostas nos AR.



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

1.17. Relativamente à escolha e graduação concreta da sanção aplicar, requereram, conforme consta nos art.ºs 18.º a 23.º da defesa (cfr. ponto I.1.6 supra);

1.18. Em 16.02.2017, em resposta à nossa Comunicação Interna n.º 92, de 07.02.2017, veio o DVIC.2 informar¹² que, relativamente aos documentos apresentados com a resposta, persiste a omissão do envio do Resumo diário de tesouraria à data da extinção da entidade com discriminação de todas as contas existentes em nome da freguesia, nos termos da alínea b) do ponto 1.2.2 da parte I da Resolução n.º 3/2013 – 2.ª Secção (cfr. fls. 92 a 93);

1.19. Em 28.08.2017, através de contacto telefónico com *Luís Carlos Parafitas Esteves*¹³ (cfr. fls. 85), ex-secretário da junta de freguesia de Barcel, foi-lhe comunicado que persiste a omissão do envio do *Resumo diário de tesouraria à data da extinção da entidade*, tendo, na mesma data, sido expedido email pela Secretaria com informação detalhada sobre o documento em falta (cfr. fls. 94 a 95);

1.20. Em 07.09.2017, através de email, veio o ex-secretário remeter o *Resumo diário de tesouraria*, tendo o DVIC.2 informado¹⁴ que, *após análise da documentação constante do respetivo processo e face aos novos elementos recebidos, considera-se que as questões foram devidamente esclarecidas e subsequentemente a prestação de contas encontra-se em conformidade com as respetivas instruções deste Tribunal* (cfr. fls. 96 a 99);

1.21. Os responsáveis, ***José Epifânio da Silva Carvalho, Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes***, respetivamente ex-presidente, ex-secretário e ex-tesoureiro da extinta freguesia de Barcel - Mirandela, sabiam ser seu dever proceder à entrega da conta de forma regular, legal e tempestiva, ou seja, no prazo de 45 dias a contar da data da investidura (19.10.2013) dos órgãos eleitos da nova junta de freguesia, nos termos do determinado na alínea d) do n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro e parte I da Resolução n.º 3/2013, da 2.ª Secção.

1.22. Agiram, assim, os supramencionados responsáveis de forma livre e consciente, sabendo ser a sua conduta omissiva proibida por lei.

¹² Através da Comunicação Interna n.º 31/2016, de 15.02.2017.

¹³ É membro do executivo da união de freguesias de Barcel, Marmelos e Valverde da Gestosa- Mirandela.

¹⁴ Através da Comunicação Interna n.º 154/2017, de 11.09.2017.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A.2.) Factos não provados:

2.1. Não se dá como provado que os responsáveis, **José Epifânio da Silva Carvalho, Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes**, tivessem agido com a intenção deliberada de não remeter a documentação de prestação de contas ao Tribunal;

III.B) Motivação da decisão de facto

A factualidade provada resulta do conteúdo dos documentos juntos aos autos, nomeadamente:

- O ofício n.º 508, de 13.01.2015, enviado ao por correio registado com AR, ao atual presidente da união das freguesias de Barcel, Marmelos e Valverde da Gestosa – Mirandela, a solicitar que apresentasse os esclarecimentos ou os documentos em falta (que foram devidamente identificados), no prazo de 20 dias úteis (cfr. fls. 4, 4 verso e 5);
- Insistência, através do ofício n.º 3712 de 09.03.2015 e respetiva resposta do presidente remetida, por correio eletrónico, em 31.03.2015, a enviar 2.^a via dos documentos já entregues (cfr. fls. 6 a 18);
- Informação n.º 69/2015 do DVIC.2, de 06.04.2015, na qual foi vertido o despacho de 07.04.2015 que determinou se solicitasse ao presidente da junta de freguesia da união a identificação dos membros do órgão executivo cessante, relativamente ao período de 01.01 a 29.09.2013, da extinta freguesia de Barcel, bem como informação relativa à data da investidura dos novos órgãos e envio da respetiva ata (cfr. fls. 1 a 3 e 19 a 20);
- Resposta do presidente remetida, por correio eletrónico em 28.04.2015, tendo anexado cópia da ata de instalação dos novos órgãos, cuja investidura ocorreu a 19.10.2013, bem como a relação nominal dos responsáveis da extinta freguesia de Barcel (cfr. fls. 21 a 26);
- Ofício n.º 8606, de 14.05.2015, dirigido ao órgão de polícia criminal competente, a solicitar a notificação nominal dos responsáveis, nos termos do n.º 2 do art.º 13.º da LOPTC e para, no



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

prazo de 10 dias úteis, se pronunciarem sobre o incumprimento do determinado na parte I da Resolução n.º 3/2013 – 2.ª Secção e remeterem os documentos de prestação de contas em falta¹⁵ (cfr. fls. 1 a 3 e 27 a 34);

- As certidões de notificação que ocorreram respetivamente em 03.06.2015, 21.05.2015 e 12.06.2015, com entrega da respetiva nota de notificação (cfr. fls. 31 a 34);

- Informação n.º 240/2015 do DVIC.2, de 03.07.2015, na qual recaiu o despacho de 15.07.2015 que determinou a remessa dos autos à Secretaria do Tribunal¹⁶ para instauração de processo autónomo de multa, bem como a Comunicação Interna n.º 163/2015 de 15.07.2015 do mesmo departamento que remeteu o presente processo (cfr. fls. 36 a 38);

- Comunicação, de 31.08.2015, do presidente da união, *Manuel Armindo Pereira Cristino*, a qual informou que a extinta freguesia de Barcel «nunca teve pessoal nos seus quadros de trabalho», tendo remetido vários documentos de prestação de constas, relativos à extinta freguesia de Barcel, constantes de fls. 41 a 49 dos autos (cfr. fls. 40 a 49);

Comunicação Interna n.º 65/2016, de 02.02.2016, enviada ao DVIC.2 e respetiva resposta, através da Comunicação Interna n.º 17/2016, de 04.02.2016, a informar que persiste a omissão do envio dos documentos relativos à caracterização de entidade e ao resumo diário de tesouraria e respetivas reconciliações bancárias de todas as contas existentes em nome da extinta freguesia (cfr. fls. 51 a 52);

- O despacho judicial de 05.12.2016 que indiciou pessoal e diretamente os membros do executivo autárquico em funções na gerência de 2013 (período de 01.01 a 29.09.2013), pela prática da infração processual financeira prevista e sancionada nos termos da alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 66.º da LOPTC (redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 9 de março) e determinou a citação dos mesmos para o exercício do contraditório (cfr. fls. 54 a 59, frente e verso);

¹⁵Resumo diário de tesouraria à data da extinção da entidade e respetivas reconciliações bancárias de todas as contas existentes em nome da extinta freguesia de Barcel - Mirandela, caracterização da entidade, inventário e mapa de pessoal, ambos em conformidade respetivamente com alíneas d) e e) do ponto 1.2.2. da parte I da Resolução n.º 3/2013 da 2.ª Secção.

¹⁶ Através da Comunicação Interna n.º 163/2015 do DVIC.2, de 15.07.2015.



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

- Os ofícios n.ºs 35683, 35687 e 35702 enviados em 21.12.2016, por carta registada (confidencial) com AR, para citação dos responsáveis para o exercício do contraditório, relativamente ao conteúdo do despacho judicial de 05.12.2016, tendo sido remetidas cópias de fls. 8 a 18, 21 a 26 e 40 a 49 dos autos (cfr. fls. 60 a 62, 65 a 67);
- As citações dos responsáveis, *Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes*, concretizadas, respetivamente em 23.12.2016 e 27.12.2016, conforme demonstram as assinaturas apostas nos AR (cfr. fls. 71 e 72);
- O ofício n.º 2053, de 19.01.2017, enviado por correio registado à GNR de Mirandela a solicitar a citação do responsável *José Epifânio da Silva Carvalho*, atenta a devolução da carta registada com AR (cfr. fls. 68, 73 a 75);
- A citação do ex-presidente que ocorreu a 23.01.2017, com observância dos legais formalismos, tendo sido entregue cópia do respetivo despacho judicial, bem como cópias de fls. 8 a 18, 21 a 26 e 40 a 49 dos autos (cfr. fls. 76 a 78);
- A resposta conjunta, em sede de contraditório, apresentada, em 24.01.2017, pelos responsáveis a confirmar os factos relatados no despacho judicial **e a enviar os documentos obrigatórios** em falta, relativos à *caracterização da entidade e ao resumo diário de tesouraria e respetivas reconciliações bancárias de todas as contas existentes em nome da extinta freguesia e a justificar, a omissão de prestação de contas com o facto de se ter operado uma mudança da sede da freguesia e bem assim, com o facto de existirem dúvidas quanto aos documentos a enviar, **mais alegando**, para além do mais, que ainda que deficientemente, cumpriram o seu dever, não tendo havido anteriormente qualquer omissão relativamente às suas obrigações (cfr. fls. 79 a 91);*
- A Comunicação Interna n.º 92, de 07.02.2017, enviada ao DVIC.2 e respetiva resposta deste departamento, através da Comunicação Interna n.º 31/2017, de 15.02.2017, a informar que relativamente aos documentos apresentados com a resposta, persiste a omissão do envio do *Resumo diário de tesouraria* à data da extinção da entidade com discriminação de todas as contas existentes em nome da freguesia (cfr. fls. 92 a 93);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Contacto telefónico registado a fls. 94 dos autos a informar o ex-secretário que, continuava em falta o *Resumo diário de tesouraria à data da extinção da entidade*, bem como o email enviado, em 28.08.2017, ao órgão executivo da extinta freguesia com informação detalhada sobre o documento em falta (cfr. fls. 94 a 95);
- Resposta do ex-secretário *Luís Carlos Parafitas Esteves* enviada por email a remeter o *Resumo diário de tesouraria*, que se encontrava em falta (cfr. fls. 96 e 97);
- Comunicação Interna n.º 692/2017, de 07.09.2017, a solicitar ao DVIC.2 informação sobre a conformidade do referido documento, tendo o departamento informado através da Comunicação Interna n.º 154/2017, de 11.09.2017, que, *após análise da documentação constante do respetivo processo e face aos novos elementos recebidos, considera-se que as questões foram devidamente esclarecidas e subseqüentemente a prestação de contas encontra-se em conformidade com as respetivas instruções deste Tribunal* (cfr. fls. 98 a 99).

IV. Enquadramento jurídico

1. Os factos geradores de responsabilidade financeira sancionatória encontram-se tipificados no artigo 65.º da LOPTC, elencando o artigo 66.º do mesmo diploma¹⁷ as denominadas “Outras Infrações”, são condutas 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 66.º, n.º 1 al. a), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto);
- Falta injustificada da sua remessa tempestiva ao Tribunal (artigo 66.º, n.º 1 al. a), da citada lei);
- Apresentação das contas ao Tribunal com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação (artigo 66.º, n.º 1 al. a), da referida lei);

¹⁷ Na redação anterior à entrada em vigor da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, aplicável à data dos factos.



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

- Falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter (artigo 66.º, n.º 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 66.º, n.º 1 al. c), da citada lei);
- Falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal (artigo 66.º, n.º 1 al. d), da mesma lei).

2. No caso em apreço, encontram-se os responsáveis indiciados da prática de uma infração processual financeira, prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC¹⁸, traduzida na *falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal e pela sua apresentação com deficiências que impossibilitem gravemente a sua verificação*. É em face desta disposição legal e da matéria fáctica apurada que importa subsumir juridicamente a sua conduta.

3. Não é tão só um problema de prestação de contas e informações ao Tribunal. Tal como se pode ler no artigo 15º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789 “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração”. Trata-se com efeito de um princípio de direito constitucional positivo em vigor em França, mas que se integra na matriz constitucional europeia afirmada e rececionada no Tratado da União Europeia na parte relativa ao princípio da transparência e prestação de contas por parte de todos os que estando investidos no exercício de funções públicas, administrem dinheiros e ativos públicos, que lhes são postos à sua disposição, para a satisfação de necessidades coletivas, por forma legal e regular, em obediência aos princípios da vontade geral, da soberania popular, da juridicidade dos comportamentos dos agentes públicos e da boa gestão dos recursos públicos.

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.

¹⁸ *Idem*.



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

5. Deste modo, tal sancionamento das condutas reveste-se de crucial importância, na medida em que constitui 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.

6. Com efeito, estamos perante um dever jurídico (e não mera faculdade de prestação de contas), tendo a jurisprudência deste Tribunal¹⁹ vindo a entender que a prestação de contas é «*um dos deveres mais relevantes de todos os responsáveis da respetiva gerência (art.º 52.º n.º 1 da LOPTC), devendo ser prestada com a remessa dos documentos relativos à gerência organizados de acordo com as Instruções deste Tribunal*».

7. Por outro lado, a obrigatoriedade de prestação de contas tempestiva, constitui um imperativo legal, tal como resulta do teor literal da alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, que deve ser cumprido pelos responsáveis financeiros, sob pena de, por ação ou omissão, incorrerem na prática de infração processual financeira punível com uma sanção pecuniária, nos termos do n.º 2 do mesmo normativo, a não ser que, atempadamente, invoquem motivo ponderoso e atendível.

8. A citada disposição legal **sanciona não só a falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal de Contas, mas também a falta injustificada de remessa tempestiva e a apresentação de contas com deficiências que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação, na medida em que todas configuram condutas censuráveis dos responsáveis** (dos organismos e entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal), por inobservância dos deveres funcionais e de colaboração, impedindo que a legalidade e controlo financeiro se concretizem.

9. Nos termos do estatuído na alínea e) do n.º 2 do art.º 34.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro²⁰, a qual estabelece o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, e bem assim do preceituado na alínea m) do n.º 1 do art.º 51.º e n.º 4 do art.º

¹⁹Vide, acórdão n.º 11/2014, da 3.ª Secção, disponível para consulta em www.tcontas.pt, atos do Tribunal.

²⁰Esta lei, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, é ainda aplicável à data da verificação dos factos, uma vez que a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que revogou parcialmente o regime jurídico dos órgãos autárquicos entrou em vigor, justamente, no dia seguinte ao das eleições gerais (30.09.2013), mantendo na alínea vv) do n.º 1 do seu artigo 16.º, da *ex vi* n.º 1 alínea d) do seu art.º 3.º o dever legal das juntas de freguesia remeterem ao Tribunal as respetivas contas, nos prazos legais estabelecidos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

52.º da LOPTC, as juntas de freguesia prestam contas estando obrigadas a remetê-las ao Tribunal de Contas, até ao dia 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitem.

10. Contudo, no caso em apreciação, estamos perante uma prestação de contas que diz respeito à gerência de 2013, ano de eleições gerais para os órgãos representativos das autarquias locais²¹, às quais esteve subjacente a reorganização administrativa territorial autárquica, constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio e operada pelas Leis n.ºs 56/2012, de 8 de novembro e 11-A/2013, de 28 de janeiro.

11. Por efeito desta reorganização administrativa, a freguesia de Barcel foi agregada às freguesias de Marmelos e Valverde da Gestosa, passando a existir uma nova pessoa coletiva territorial com a designação de junta de freguesia da união das freguesias de Barcel, Marmelos e Valverde da Gestosa-Mirandela²².

12. Esta nova freguesia, criada por agregação, assumiu todos os «*direitos e deveres*» e obrigações das freguesias agregadas, tendo a freguesia de Barcel sido objeto de cessação jurídica no dia das eleições gerais (29.09.2013), ainda que os titulares dos seus órgãos permanecessem em funções até à data da instalação dos órgãos eleitos, nos termos das disposições conjugadas dos art.ºs 1.º, 2.º, n.ºs 1 e 2 do art.º 3.º, art.ºs 4.º e 6.º e n.º 3 do art.º 9.º da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro e da alínea a) do n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro²³.

13. Ora, atendendo ao estatuído na alínea e) do n.º 2 do art.º 34.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, à obrigatoriedade de prestação de contas plasmada na alínea m) do n.º 1 do art.º 51.º da LOPTC e, ainda, ao determinado no ponto «*I – Freguesias Extintas*» da Resolução n.º 3/2013, 2ª Secção, publicada sob o n.º 21/2013, no Diário da República, 2ª série, n.º 156, de 14.08.2013, [a]s contas de liquidação das freguesias extintas deverão ser elaboradas e aprovadas pelos respetivos órgãos em funções até à data da sua extinção, e ser enviadas ao Tribunal de Contas, no prazo de 45 dias contados a partir da data da investidura dos órgãos das novas freguesias²⁴, os quais deverão garantir o acesso dos responsáveis dos órgãos das freguesias extintas, à informação financeira e contabilística necessária à prestação de contas do Tribunal (...)».

²¹ Realizadas no dia 29 de setembro de 2013.

²² Cfr. n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro.

²³ Lei que procede à interpretação das normas das Leis n.ºs 56/2012, de 8 de novembro e 11-A/2013, de 28 de Janeiro.

²⁴ Sublinhado e negrito nosso.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

14. Dispondo, por seu turno, no mesmo sentido a alínea d), do n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro que, «[o]s titulares dos órgãos legalmente competentes das freguesias objeto de cessação jurídica devem prestar contas, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e das instruções e resoluções do Tribunal de Contas, relativamente ao período de 1 e Janeiro a 29 de Setembro de 2013, bem como reportar os atos praticados no período de transição nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º».

15. Com efeito, tratando-se de uma freguesia extinta por via da agregação, o órgão executivo em funções à data da sua extinção estava obrigado a elaborar e a aprovar a conta de gerência de 2013, relativamente ao período de 1 de janeiro a 29 de setembro de 2013 e, por sua vez, a remeter ao Tribunal os documentos obrigatórios constantes do ponto I da Resolução n.º 3/2013, 2ª Secção, no prazo de 45 dias a contar data da investidura dos órgãos eleitos das novas freguesias, havendo ainda a obrigação de remeter os movimentos financeiros eventualmente realizados no período de transição [cfr. al. m) do n.º 1 do art.º 51.º da LOPTC, alínea e) do n.º 2 do art.º 34.º e art.º 35.º, ambos da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro e alínea d) do n.º 3 e alínea a) e b) do n.º1 do artigo 2.º da Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro].

16. Deste modo, competia aos demandados, José Epifânio da Silva Carvalho, Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes, respetivamente, ex-presidente, ex-secretário e ex-tesoureiro em funções à data da extinção da junta de freguesia de Barcel – Mirandela, remeter, atempadamente, ou seja, no prazo de 45 dias a contar da data da investidura dos órgãos eleitos (19.10.2013), ao Tribunal as respetivas contas da gerência de 2013, relativamente ao período de 01.01 a 29.09.2013, em conformidade com o determinado no ponto I. da Resolução n.º 3/2013, da 2ª. Secção, organizadas nos termos das Instruções n.º 1/2001, 2ª Secção²⁵.

17. Sendo certo, pois, que, só através da regular, legal e tempestiva prestação de contas com o envio de todos os documentos obrigatórios, seria permitido ao Tribunal, no exercício das suas competências de controlo financeiro, aferir se a extinta freguesia de Barcel - Mirandela, observou as normas legais a que estava vinculada no âmbito da sua atividade financeira autárquica, relativamente àquele período de gerência.

²⁵Aprovadas pela Resolução n.º 4/2001, 2.ª Secção.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

18. Pelo que, não tendo sido rececionada a aludida conta de gerência devidamente instruída até àquela data, nos termos do n.º 3 do art.º 67.º, n.º 1 do art.º 61.º e n.ºs 1 e 2 do art.º 62.º todos da LOPTC, é-lhes imputada a responsabilidade pela prática de infração processual financeira prevista na al. a) do n.º 1 do art.º 66.º do citado diploma legal (na redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 9 de março), traduzida na *falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal e pela sua apresentação com deficiências que impossibilitem gravemente a sua verificação*, ou, dizendo de outro modo, por falta injustificada dos deveres funcionais e de colaboração para com o Tribunal de Contas.

19. Conforme jurisprudência firmada deste Tribunal, na efetivação da responsabilidade por omissão do dever legal de prestar contas, cumpre apurar se os responsáveis agiram como se *exigiria a um responsável cuidadoso, com as funções que lhe estavam atribuídas, no concreto condicionalismo verificado*²⁶ ou, por outro lado, se o comportamento é censurável por terem agido com negligência ou dolo.

20. A efetivação da responsabilidade financeira sancionatória é direta e pessoal (cfr. art.º 61.º e 62.º, *ex vi* n.º 3 do art.º 67.º da LOPTC), recaindo, tal como anteriormente se referiu, sobre os membros do órgão executivo da citada freguesia em funções à data dos factos [cfr. alíneas a), g) e n) do n.º 1 do art.º 38.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro].

21. A aludida infração é sancionada com a aplicação de pena de multa compreendida entre o limite mínimo de 5 UC (€ 510,00) e o limite máximo de 40 UC (€ 4080,00), conforme o previsto no n.º 2 do artigo 66.º da LOPTC.

22. Sendo que, nos termos das disposições conjugadas no n.º 3 do art.º 67.º e n.º 5 do art.º 61.º da LOPTC, **a responsabilidade pela falta de remessa tempestiva das contas e não justificada**, prevista na al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC **só ocorre quando a ação for praticada com culpa**.

23. Ora, da matéria de facto dada como provada resulta evidente que, à data da extinção da junta de freguesia de Barcel se encontravam em funções o executivo constituído por *José Epifânio da Silva Carvalho, Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes*, respetivamente presidente, secretário

²⁶ Cfr. Acórdão n.º 6/2012, de 28.03.2012 - 3ª. Secção, publicado em www.tcontas.pt



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

e tesoureiro, sendo por esse motivo legalmente responsáveis pelo envio ao Tribunal de forma regular, legal e tempestiva de todos os documentos obrigatórios da gerência de 2013 (período de 01.01 a 29.09.2013), tendo-o porém feito de forma intempestiva e com deficiências de instrução (factos provados n.ºs 1.1, 1.2, 1.7 a 1.9, 1.12 a 1.15 e 1.18 a 1.20).

24. Com vista ao suprimento de tais deficiências, foi solicitado ao presidente da autarquia, através de ofício (n.º 508, de 13.01.2015) enviado por correio registado com AR, que, no prazo de vinte dias úteis, apresentasse esclarecimentos ou os documentos em falta, tendo sido advertido de que na falta de resposta seria instaurado processo de multa (factos provados n.ºs 1.1 a 1.3).

25. Não tendo sido obtida resposta insistiu-se pelo solicitado, tendo o presidente remetido documentação que não correspondia aos documentos em falta. Mais tarde, enviou ao Tribunal cópia da ata de instalação dos novos órgãos, cuja investidura ocorreu a 19.10.2013, bem como a relação nominal dos responsáveis da extinta freguesia de Barcel, relativamente ao período de 01.01 a 29.09.2013 da gerência de 2013 (factos provados n.º 1.4 a 1.6).

26. Em cumprimento do despacho de 17.04.2015 foram os supramencionados responsáveis notificados, nos termos do n.º 2 do art.º 13.º da LOPTC, por OPC competente, cujas notificações ocorreram respetivamente em 03.06.2015, 21.05.2015 e 12.06.2015 para, no prazo de 10 dias úteis, se pronunciarem sobre o incumprimento do determinado na parte I da Resolução n.º 3/2013 – 2.ª Secção e remeterem os documentos de prestação de contas em falta²⁷, organizados e instruídos nos termos da Resolução n.º 4/2001 – 2.ª Secção, tendo sido advertidos expressamente que, na falta de resposta ao solicitado, seria instaurado o competente processo de multa, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (factos provados n.º 1.7 a 1.8).

27. Ultrapassado o prazo fixado, e não tendo sido recebida qualquer resposta às notificações efetuadas, mantendo-se a conta prestada de forma incompleta, foram os presentes autos remetidos à Secretaria do Tribunal para instauração de processo autónomo de multa (facto provado n.º 1.9).

28. Em 31.08.2015, o presidente da união das freguesias de Barcel, Marmelos e Valverde da Gestosa comunicou ao Tribunal que a extinta freguesia de Barcel «nunca teve pessoal nos seus quadros de

²⁷ Que foram devidamente identificados.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

trabalho» e remeteu vários documentos de prestação de constas, relativos à extinta freguesia de Barcel, tendo, posteriormente, o DVIC.2 informado que persistia a omissão do envio dos documentos relativos à caracterização de entidade e ao resumo diário de tesouraria e respetivas reconciliações bancárias de todas as contas existentes em nome da extinta freguesia (factos provados n.º 1.10 a 1.11).

29. Em consequência de tal omissão foi proferido despacho judicial em 05.12.2016, o qual indiciou pessoal e diretamente os ex-membros do executivo autárquico pela prática da infração processual financeira, prevista e sancionada nos termos da alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 66.º da LOPTC (redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 9 de março) e determinou a sua citação para, no prazo de 15 dias úteis, querendo, apresentarem a sua defesa ou, no mesmo prazo, pagarem voluntariamente a multa, pelo valor mínimo legal de € 510,00 (facto provado n.ºs 1.12).

30. Regularmente citados, em 23.12.2016, 27.12.2016 e 23.01.2017, vieram apresentar resposta conjunta, em 24.01.2017, confirmando os factos relatados no despacho judicial e enviando os documentos obrigatórios atinentes à *caracterização da entidade e ao resumo diário de tesouraria e respetivas reconciliações bancárias de todas as contas existentes em nome da extinta freguesia*; em síntese, justificaram a omissão de prestação de contas com o facto de se ter operado uma mudança da sede da freguesia e bem assim, com o facto de existirem dúvidas quanto aos documentos a enviar, já que, por vezes, as matérias debatidas nas autarquias não são do total conhecimento dos contabilistas contratados, levando-os a meros lapsos não intencionais; mais alegaram que, como demonstram os autos, ainda que deficientemente, cumpriram o seu dever, não tendo anteriormente havido qualquer omissão relativamente às suas obrigações (factos provados n.º 1.13 a 1.17).

31. Relativamente aos documentos apresentados com a resposta, tendo sido solicitada informação ao DVIC.2 sobre a conformidade dos mesmos, verificou-se que persistia a omissão do envio do *Resumo diário de tesouraria à data da extinção da entidade com discriminação de todas as contas existentes em nome da freguesia*, nos termos da alínea b) do ponto 1.2.2 da parte I da Resolução n.º 3/2013 – 2.ª Secção, pelo que através de contacto telefónico, seguido de email, informou-se o ex-secretário nesse sentido, tendo sido tal documento enviado por email, em 07.09.2017, verificando-se que, face aos novos elementos recebidos, a prestação de contas encontra-se em conformidade com as respetivas instruções, do Tribunal, conforme atestou o DVIC.2 na Comunicação Interna n.º 157/2017 de 11.09.2017 (factos provados n.ºs 1.18 a 1.20).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

32. Resulta, pois, provado, para o Tribunal (factos provados de 1.1 a 1.22) que incumbia aos responsáveis, *José Epifânio da Silva Carvalho, Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes*, prestar as contas da gerência de 2013 (período de 01.01. a 20.09.2013), elaborando-as e aprovando-as até à data da extinção da junta de freguesia de Barcel e, posteriormente, remetê-las ao Tribunal, no prazo de 45 dias contados da data da investidura dos órgãos das novas freguesias, nos termos do determinado no ponto «I – Freguesias Extintas» da Resolução n.º 3/2013, 2ª Secção, assim como nos prazos que vieram a ser fixados pelo juiz titular do processo.

33. Resultando, ainda, provado que, só após a prolação do despacho judicial e citação para o exercício do contraditório, vieram os responsáveis completar a conta, remetendo os documentos em falta não tendo, porém, invocado motivo que justificasse a remessa intempestiva e com deficiências dos documentos obrigatórios.

34. Na verdade, os demandados não podiam olvidar que nos termos das disposições conjugadas do n.º 1 do art.º 23.º, al. d) e al. e) do n.º 2 do art.º 34.º e n.º 1 do art.º 38.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro e al. m) do n.º 1 do art.º 51.º da LOPTC, as juntas de freguesias prestam contas, estando o órgão executivo colegial legalmente obrigado a remetê-las ao Tribunal, devendo ser prestadas em conformidade com as específicas Instruções e Resoluções do Tribunal de Contas.

35. Todavia, tal não sucedeu, não tendo os autarcas agido como responsáveis cuidadosos, com as funções que lhe estavam atribuídas, bem sabendo que tinham a obrigação de remeter de forma regular, legal e tempestiva os documentos de prestação de contas, dentro do prazo legalmente estabelecido, em conformidade com as respetivas Resoluções do Tribunal.

36. Tem sido entendimento uniforme da jurisprudência deste Tribunal que, quem é investido do 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.

37. Entendendo ainda a jurisprudência que, não podem ser consideradas como causas justificativas para o incumprimento do dever legal de prestação de contas, de molde a afastar a ilicitude, os argumentos



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

tais como, desconhecimento da existência de notificações do Tribunal, regularmente entregues nos serviços da junta de freguesia, a inércia, esquecimento ou falta de capacidade dos funcionários e ainda, problemas de ordem técnica²⁸.

38. Com efeito, era dever dos responsáveis informarem-se previamente ao termo do prazo para a remessa tempestiva das contas, relativamente às dúvidas que se lhes suscitassem, nomeadamente quanto aos documentos a enviar, de molde a que os prazos fossem devidamente cumpridos, permitindo que o Tribunal exercesse a sua competência fiscalizadora financeira, prevista na Constituição e na lei.

39. Sendo ainda seu dever atuarem com o zelo e o dever de cuidado exigidos pelas funções que desempenham, enquanto autarcas. Porém, tal não sucedeu, sendo que o dever de prestação de contas só veio a ser cumprido em 07.09.2017, muito para além do prazo legalmente estabelecido (factos provados n.ºs 1.18 a 1.20).

40. Ainda assim, não ficou provado que os demandados tivessem agido com dolo, ou seja, que a conduta omissiva de não remessa da conta tivesse sido premeditada e intencional. Deste modo, tais condutas são ilícitas sendo-lhes censuráveis apenas a título de negligência, na medida em que violaram os deveres funcionais de diligência e cuidado objetivo a que se obrigaram, aquando da sua investidura como presidente, secretário e tesoureiro do órgão executivo colegial, responsável pela remessa da conta de gerência de 2013 [cfr. n.º 1 e 4 do art.º 52.º, alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC e alínea vv) do n.º 1 do art.º 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro].

41. Este tipo de ilicitude está sujeita à aplicação de pena multa, nos termos e limites das disposições dos art.ºs 66.º e 67.º da LOPTC, competindo ao juiz da respetiva área de responsabilidade fazê-lo, nos termos da alínea e) do n.º 4 do art.º 79.º da LOPTC.

V. Escolha e graduação concreta da sanção:

²⁸Neste sentido, entre outro(a)s, sentença n.º 22/2013, 2ª. Secção e acórdão n.º 7/2014, 3ª Secção, publicados em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1. Efetuado, pela forma descrita, o enquadramento jurídico das condutas dos responsáveis, importa, agora, determinar a sanção a aplicar e a sua medida concreta.

2. Em primeiro lugar, há que considerar o grau geral de incumprimento da norma violada - falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal e sua apresentação com deficiências que impossibilitam gravemente a sua verificação, conforme o previsto na alínea a) do n.º1 do art.º 66.º da LOPTC, sendo que a infração cometida faz parte do objeto da grande maioria das punições decididas pela 2ª Secção do Tribunal de Contas, punições, estas, em que os infratores são maioritariamente titulares de órgãos do poder local.

3. O regime segundo o qual o julgador se deve orientar na graduação das multas a aplicar encontra-se plasmado no art.º 67.º da LOPTC, devendo ter-se em consideração:

- 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, ora em julgamento, estamos perante factos de gravidade e consequências medianos, sendo os valores normais, tomando em consideração o universo geral conhecido das infrações.

5. Na verdade, os responsáveis ao praticarem a aludida infração **agiram de forma negligente**, conforme descrito nos pontos 23 a 35 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 art.º 66.º da LOPTC.

6. Não constam antecedentes e condenações anteriores e pelo Tribunal não foram formuladas recomendações aos responsáveis ora infratores.

7. Assim, pelo exposto, deve a sanção a aplicar situar-se entre o limite mínimo de € 510,00 (5 UC) e o limite máximo de € 2.040,00 (20 UC), conforme o disposto nos n.ºs 2 e 3 do art.º 66.º da LOPTC.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

8. Contudo, resultando da factualidade provada que os demandados vieram completar a prestação de contas, ainda que só o tenham feito após a prolação de despacho judicial e respetiva citação para o exercício do contraditório, não deixa de ser evidente o grau diminuto da ilicitude dos factos e da culpa dos demandados, José Epifânio da Silva Carvalho, Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes, a que acresce a ausência de antecedentes.

9. Pelo que, afigura-se-nos estarem reunidos os pressupostos necessários para que se possa determinar a não aplicação de multa aos demandados.

VI. DECISÃO

Nestes termos e face ao exposto, tendo em consideração os factos dados como provados decidimos:

- a) Declarar culpados os infratores, José Epifânio da Silva Carvalho, Luís Carlos Parafitas Esteves e José Augusto Gomes, na qualidade respetivamente de ex-presidente, ex-secretário e ex-tesoureiro da extinta junta de freguesia de Barcel - Mirandela, pela prática negligente da infração consubstanciada na falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal e pela sua apresentação com deficiências que impossibilitam gravemente a sua verificação, relativamente à gerência de 2013 (período de 01.01 a 29.09.2013), conforme o previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, determinando-se, porém, a não aplicação das correspondentes penas de multa, atento o facto da ilicitude e da culpa dos demandados se inserirem num quadro de menor graveza e censurabilidade, atenuado pela entrega posterior e completa da conta, bem como pela ausência de antecedentes.
- b) Não são devidos emolumentos.

À Secretaria para, nos termos do disposto no art.º 25.º do Regulamento Interno do Funcionamento da 2ª Secção, relativamente à presente decisão, numerar, registar informaticamente no cadastro da entidade, notificar o Ministério Público e os infratores.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Remeta-se cópia ao Departamento de Verificação Interna de Contas.

Após trânsito, publique-se no web site do Tribunal de Contas.

A presente sentença foi elaborada por recurso a meios informáticos e por mim integralmente revista.

Lisboa, 20 de setembro de 2017.

O Juiz Conselheiro

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha