



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitada em julgado

**Proc. n.º 4/2015 - PAM
2ª Secção**

SENTENÇA N.º 19/2017 – 2.ª SECÇÃO

Processo n.º 4/2015 – PAM

Secção: 2.ª

Conselheiro Relator: Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

Data:

Descritores: Processo Autónomo de Multa/ infração processual financeira nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC/falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal/gerências de 2012 e 2013/ reorganização administrativa do território das freguesias/regime prestação contas/negligência

Sumário:

- I- Os responsáveis foram indiciados pela prática de duas infrações processuais financeiras traduzidas na falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal, nos termos do disposto na al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC (na redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 9 de março)
- II- Durante a gerência de 2013 ocorreu 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, tendo sido as freguesias de Carvalho e Basto agregadas, passando a existir uma nova pessoa coletiva territorial com a designação de união das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto.
- III- Face à reorganização administrativa e tratando-se a autarquia em causa 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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

n.º 169/99, de 18 de setembro e alínea d) do n.º 3 e alínea a) e b) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro].

- IV- Pelo que não o tendo feito, 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 da LOPTC é imputada aos ex-autarcas responsabilidade direta e pessoal pela prática de duas infrações processuais financeiras prevista na al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC.
- V- Ainda assim, não ficou provado que os demandados tivessem agido com dolo, ou seja, que a conduta omissiva da não remessa da conta completa tivesse sido premeditada e intencional.
- VI- Contudo não podiam os demandados desconhecer o dever legal de remessa de documentos de prestação de contas de forma completa, na medida em que foram notificados para remeterem os documentos em falta e advertidos das consequências legais no caso de incumprimento, sendo certo que não apresentaram motivo ponderoso e atendível para tal omissão.
- VII- Porém, resulta da factualidade provada que os responsáveis remeteram os documentos de prestação de contas ao Tribunal, relativamente às duas gerências (2012 e 2013) após a prolação e citação do despacho judicial.
- VIII- Pelo que, ainda que tenham sido declarados culpados da prática das infrações processuais financeiras pela qual foram indiciados, decidiu-se pela não aplicação das multas, atendendo ao facto de as contas terem sido posteriormente entregues em conformidade com as instruções aplicáveis às gerências em causa e face à ausência de antecedentes dos demandados.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

SENTENÇA N.º 19/2017 - 2ª SECÇÃO

I. Relatório

1. Nos presentes autos estão *José Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves Silva e Carlos Alberto Gonçalves da Silva*, respetivamente ex-presidente, ex-secretário e ex-tesoureiro da extinta junta de freguesia de Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto, **indiciados pela prática de factos que preenchem duas infrações processuais financeiras, previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC¹**, traduzidas na *falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal*, resultando, em síntese, o seguinte:

1.1. As contas de gerência de 2012 e 2013 (período de 01.01 a 29.09.2013)², da extinta junta de freguesia de Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto, não foram prestadas de forma regular, legal e tempestiva, na medida em que não foram rececionados neste Tribunal no prazo legalmente estabelecido os documentos de prestação de contas que a lei determina, obrigatoriamente, sejam remetidos, os quais estão mencionados, respetivamente na Resolução n.º 50/2012 - 2ª Secção, publicada no DR, 2ª Série, n.º 239, de 11 de dezembro de 2012, e 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, organizados e instruídos nos termos das Instruções n.º 1/2001, 2ª Secção, aprovadas pela Resolução n.º 4/2001, 2ª Secção, de 12 de julho³.

1.2. Na sequência da verificada omissão de prestação de contas, não havendo sido apresentado qualquer motivo justificativo, foi proferido despacho judicial, em 07.03.2017, que indiciou os aludidos responsáveis por tais omissões e ordenou a sua citação para o exercício do contraditório com observância dos legais formalismos, através de órgão de polícia criminal (doravante OPC).

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, abreviadamente designada por LOPTC, na redação anterior à entrada em vigor da Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

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

³ Publicada no DR, 2ª Série, n.º 191, de 18 de agosto de 2001.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1.3. Os responsáveis, foram regularmente citados por OPC competente, relativamente à omissão de prestação de contas das gerências de 2012 e 2013 (01.01 a 29.09.2013), em 03.06.2017 e 22.08.2017.

1.4. Em 27.06.2017, vieram os responsáveis, **José Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves da Silva** e **Carlos Alberto Gonçalves Silva**⁴, através de mandatário constituído⁵, apresentar a sua defesa num único documento, tendo junto diversa documentação e argumentando nos seguintes termos:

«Citados que foram para exercer o contraditório nos autos supra identificados, vêm dizer e requer o seguinte:

-1-

Toda a documentação de 2012 e 2013 está na posse do atual Presidente da União das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla) Feira – Carvalho (CELORICO DE BASTO) 4890 -153 CARVALHO.

-2-

A junta de freguesia de Basto (Sta. Tecla) que pelo menos desde o Ano 2011 que contratou a empresa TDCS – Informática, Lda com sede na R. de Vilar 91, 4445-235 Alfena que tratava da contabilidade da Junta de Freguesia.

-3-

Aquando da notificação efetuada por este Tribunal em 16 de Setembro de 2015 ao Requerente Eduardo Samuel este entrou de imediato em contacto com o presidente da Junta de Freguesia da agora União de Freguesia a solicitar todos os elementos da contabilidade de 2012 e 2013 ao que este respondeu que quem tinha todos os elementos da contabilidade era Manuel Sampaio gerente e proprietário da empresa TDCS – Informática, Lda.

-4-

Contactado de imediato o referido Manuel Sampaio este transmitiu que o assunto estava a ser regularizado para não dar qualquer resposta ao Tribunal pois ele e o atual Presidente da União de Freguesias se encarregariam disso.

-5-

Foi com espanto que receberam a presente citação.

-6-

Novamente contactado o Gerente da empresa que tratava da contabilidade este desculpou-se com a falta de colaboração do atual Presidente de Junta.

-7-

⁴ Ainda que nesta data não tivesse sido citado.

⁵ Os demandados **José Maria da Cunha Teixeira e Eduardo Samuel Gonçalves Silva** juntaram procuração passada a favor do Dr. Luís Manuel Da Mesquita de Castro Leal, com escritório na Rua Dr. Ernesto Faria Leal, 81, 4890 – 212 Celorico de Basto, tendo o responsável **Carlos Alberto Gonçalves da Silva** junto procuração passada a favor de sua mulher, Maria de Fátima Ferreira Alves, tendo esta substabelecido no referido mandatário os poderes forenses gerais que lhe foram conferidos pelo seu marido (cfr. fls. 69, 69 verso, 70, 70 verso, 71 e 71 verso).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Durante o prazo para resposta a esta citação novamente contactado o atual Presidente de Junta este forneceu a documentação que se anexa e referiu que a empresa responsável pela contabilidade é que estava em falta.

-8-

Toda a documentação de 2012 e 2013 está na posse do atual presidente da União de Freguesias que forneceu os elementos que agora se juntam.

-9-

Os requerentes estavam convencidos que as contas de 2012 e 2013 estavam regularizadas.

Termos em que requer a V. Exa. que:

- 1- Ordene a Notificação de Manuel Sampaio gerente e proprietário da empresa TDCS – Informática, Lda R. de Vilar, 91, 4445-235 Alfena, para apresentar toda a documentação que tenha na sua posse respeitante aos anos de 2012 e 2013 da Junta de Freguesia de Basto (Sta Tecla), bem como a prestação de contas desses anos.*
- 2- Ordene a Notificação de Presidente da União das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla) Feira – Carvalho (CELORICO DE BASTO) 4890 – 153 CARVALHO, para apresentar toda a documentação que tenha na sua posse respeitante aos anos de 2012 e 2013 da Junta de Freguesia de Basto – (Sta Tecla)*

Prova testemunhal:

- 1- Manuel Sampaio gerente e proprietário da empresa TDCS – Informática, Lda, R. de Vilar 91, 4445 – 235 Alfena.*
- 2- Presidente da União de freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla), Feira – Carvalho (CELORICO DE BASTO) 4890 -153 CARVALHO».*

1.5. Em 29.08.2017, em resposta à nossa Comunicação Interna n.º 636, de 28.08.2017, veio o Departamento de Verificação Interna de Contas (doravante DVIC.2) informar que a documentação junta com a resposta, não corresponde a nenhum documento de prestação de contas de envio obrigatório das gerências de 2012 e 2013 (período de 01.01 a 29.09.2013).

1.6. Em 11.09.2017, o mandatário dos demandados veio, por correio eletrónico, juntar documentação relativa às contas de gerência de 2012 e 2013, tendo o DVIC.2 novamente informado que se verificavam, relativamente à gerência de 2012 as seguintes deficiências: *documentação não se encontra devidamente assinada pelos respetivos autarcas; falta a ata de aprovação da conta pelo órgão executivo; falta a relação nominal dos responsáveis; e existe uma divergência não justificada no montante de € 2.173,52, verificada entre o saldo de*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

encerramento da conta de 2011 (€ 19.432,26) e o de abertura de 2012 (€ 17.258,74). No que diz respeito à gerência de 2013: a documentação não se encontra devidamente assinada pelos respetivos autarcas; falta a ata de aprovação da conta pelo órgão executivo; relação nominal dos responsáveis deficientemente preenchida na parte relativa ao período de responsabilidade individual e omissa das respetivas moradas de cada um dos membros do órgão executivo.

1.7. Em 21.09.2017, através de contacto telefónico com o Dr. Castro Leal, mandatário dos demandados (cfr. fls. 113), foi-lhe comunicado as deficiências existentes nos documentos enviados, tendo, na mesma data, sido expedido email pela Secretaria ao referido mandatário com informação detalhada das deficiências de instrução.

1.8. Em 02.11.2017, veio de novo o ilustre mandatário enviar os documentos obrigatórios de prestação de contas dos exercícios de 2012 e 2013, da extinta junta de freguesia de Basto (Santa Tecla) Celorico de Basto, encontrando-se os mesmos, segundo informação do DVIC.2, em conformidade com as respetivas instruções do 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.
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 as respostas dos responsáveis, resultam dos autos os seguintes:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A.1.) Factos provados [gerências de 2012 e 2013 (01.01 a 29.09.2013)]:

1.1. No período de 01.01 a 29.09.2013 da gerência de 2013, e gerência de 2012 o executivo da extinta freguesia de Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto [atual união das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto] era constituído pelos responsáveis, **José Maria da Cunha Teixeira**, **Eduardo Samuel Gonçalves da Silva** e **Carlos Alberto Gonçalves Silva**, respetivamente presidente, secretário e tesoureiro (cfr. fls. 9 e 22);

1.2. Em 24.02.2014, deu entrada no Tribunal exposição subscrita por António Jorge Teixeira Marinho, atual presidente da união das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto, a qual comunicava a não entrega, pelo executivo cessante, dos documentos de prestação de contas relativos à gerência de 2013 (período de 01.01 a 29.09.2013) da extinta freguesia de Basto (Santa Tecla) [cfr. fls. 3];

1.3. Esta exposição deu origem ao processo **PEQD n.º 63/14, do DVIC.2** tendo, no âmbito do mesmo, sido elaborada a Informação de 23.04.2014 do DVIC.2, na qual recaiu o nosso despacho, de 07.05.2014, que determinou se solicitasse ao presidente da nova autarquia a identificação dos membros do órgão executivo cessante, bem como informação relativa à data da investidura dos órgãos eleitos e envio da respetiva ata (cfr. fls. 7 e 8);

1.4. Através do ofício n.º 6525, de 07.05.2014, deu-se cumprimento ao determinado no nosso despacho (cfr. fls. 8), tendo, em 04.06.2014, o aludido presidente respondido, por correio registado com AR, anexando cópia da ata de instalação dos novos órgãos [cuja investidura ocorreu a 19.10.2013 (cfr. fls. 10)] apresentando a relação nominal dos responsáveis da extinta freguesia de Basto (Santa Tecla), relativamente ao período de 01.01 a 29.09.2013 da gerência de 2013 da aludida autarquia (cfr. fls. 9), sendo:

- ex-presidente – **José Maria da Cunha Teixeira**, residente em Lameirinhos – Basto (Santa Tecla) – 4890 - 520 Celorico de Basto
- ex-secretário – **Eduardo Samuel Gonçalves Silva**, residente em Cascalho – Basto (Santa Tecla) – 4890 - 520 Celorico de Basto
- ex-tesoureiro – **Carlos Alberto Gonçalves da Silva**, residente em Nogueira - Basto (Santa Tecla) – 4890 - 520 Celorico de Basto



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1.5. Concomitantemente, **no âmbito da análise da informação financeira das contas e 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 na Resolução deste 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, **pelo DVIC. 2 foi emitido o ofício circular n.º 3080, de 11.03.2014** (cfr. fls. 12);

1.6. Verificando-se não ter dado entrada neste Tribunal, no prazo legalmente estabelecido, a conta de gerência do exercício de 2013 (período de 01.01 a 29.09.2013) da extinta freguesia de Basto (Santa Tecla), o DVIC.2 expediu, em 13.03.2014, o referido ofício circular ao presidente da atual união das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto, no qual lhe dava conhecimento da falta de prestação de contas do exercício de 2013 da extinta freguesia de Basto (Santa Tecla), atenta a reorganização administrativa do território das freguesias e a obrigatoriedade de prestação de contas consagrada no art.º 52.º da LOPTC, bem como o que sobre a matéria se encontra definido na Resolução n.º 3/2013, 2.ª Secção e se solicitava que, sem prejuízo do dever de recíproca colaboração do anterior executivo, **no prazo de 5 dias úteis, informasse o que entendesse por conveniente e enviasse os documentos de prestação de contas do exercício de 2013 da aludida freguesia, organizados e instruídos nos termos da** Resolução n.º 4/2001, 2ª Secção (cfr. fls. 12 a 13);

1.7. Em resposta veio, em 26.03.2014, tal presidente, mais uma vez, informar que o executivo cessante não entregou à nova autarquia a documentação relativa à prestação de contas, tendo apenas entregue *alguns duplicados dos cheques emitidos*, conforme referiu na exposição remetida, por carta registada, e entrada na DGTC⁶, em 24.02.2014 (cfr. fls. 3). Mais informou que o atual executivo tem insistido junto do ex-presidente no sentido de ser enviada a documentação de prestação de contas, porém sem quaisquer resultados (cfr. fls. 14 a 20);

1.8. Paralelamente, em 20.08.2014, após consulta à aplicação informática do registo de entrada de contas (GDOC), o DVIC.2 constatou que as contas de gerência do exercício de 2012 da referida junta de freguesia também se encontravam em falta, conforme atestou no 2.º § da Informação de 20.08.2014 (cfr. fls. 22 e 23);

⁶ Direção-Geral do Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1.9. Em 14.01.2015, ainda em cumprimento do despacho de 07.05.2014 proferido no âmbito do PEQD n.º 63/14, bem como do determinado no despacho de 11.09.2014 que recaiu na referida Informação de 20.08.2014, solicitou-se a notificação nominal dos supramencionados responsáveis, através do ofício n.º 590 dirigido ao Órgão de Polícia Criminal (OPC) competente, nos termos e para os efeitos do n.º 2 do art.º 13.º da LOPTC, relativamente às gerências de 2012 e 2013 (01.01 a 29.09.2013) [cfr. fls. 24];

1.10. Em 26.01.2015, foi rececionada certidão de notificação do ex-secretário, *Eduardo Samuel Gonçalves Silva*, cuja notificação ocorreu a 16.01.2015, tendo sido notificado **para, no prazo de 10 dias úteis, se pronunciar sobre o incumprimento do determinado no n.º 4 do art.º 52.º da LOPTC, relativamente à gerência de 2012 e sobre o incumprimento do determinado no ponto I.1 da Resolução n.º 3/2013 – 2.ª Secção, relativamente à gerência de 2013 (período de 01.01 a 29.09.2013) e remeter os documentos de prestação de contas da extinta freguesia de Basto (Santa Tecla) de ambas as gerências**, 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 pelo Plano Oficial de Contabilidade das autarquias locais (POCAL)*, tendo sido advertido 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 e n.º 2 do art.º 66.º da LOPTC (cfr. fls. 26, 27 e 27 verso);

1.11. Relativamente aos outros responsáveis, *José Maria da Cunha Teixeira* (ex-presidente) e *Carlos Alberto Gonçalves da Silva* (ex-tesoureiro), pelo OPC foi elaborada certidão fazendo constar a impossibilidade de proceder à notificação dos mesmos, em virtude do ex-presidente se encontrar no Luxemburgo, conforme informação recolhida junto da sua irmã, e o ex-tesoureiro em Moçambique, segundo informação prestada pela sua esposa (cfr. fls. 28);

1.12. Em 25.03.2015, decorrido o prazo fixado e não tendo sido recebida qualquer resposta à notificação efetuada, sob proposta do DVIC.2, constante da Informação n.º 54/2015, de 17.03.2015, e conforme despacho de 24.03.2015 que sobre a mesma recaiu, foram os presentes autos remetidos à Secretaria do Tribunal⁷ para instauração de processo autónomo de multa, visando o mesmo aferir das indiciadas infrações, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC (cfr. fls. 34 a 37);

⁷ Através da Comunicação Interna n.º 54/2015 do DVIC.2.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1.13. Em 15.07.2015, foi solicitada informação ao DVIC.2⁸ acerca da eventual remessa dos documentos de prestação de contas das gerências de 2012 e 2013, tendo o departamento informado que, até à data, persistia tal omissão (cfr. fls. 40 a 41);

1.14. Em 10.02.2017, atento o lapso de tempo, entretanto, decorrido, solicitou-se de novo informação ao DVIC.2⁹, tendo este departamento corroborado a informação anterior, através da Comunicação Interna n.º 34/2017, de 15.02.2017 (cfr. fls. 42 a 43);

1.15. Em 07.03.2017, foi proferido despacho judicial, o qual indiciou pessoal e diretamente os ex-membros do executivo autárquico em funções na gerência de 2012 e no período de 01.01 a 29.09.2013 da gerência de 2013 na extinta freguesia de Basto (Santa Tecla), pela prática de duas infrações processuais financeiras previstas e sancionadas nos termos da alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 66.º da LOPTC e ordenou ainda a sua citação nominal, para o exercício do contraditório, através de OPC competente (cfr. fls. 45 a 50);

1.16. Na sequência do envio do ofício n.º 6713/2017, de 09.03.2017, ao OPC competente, foram os responsáveis, *José Maria da Cunha Teixeira e Eduardo Samuel Gonçalves Silva*, regularmente citados, tendo ambas as citações sido concretizadas, em 03.06.2017, com observância dos legais formalismos e entrega do respetivo despacho judicial (cfr. fls. 51 a 53 e 62 a 64);

1.17. No que concerne ao responsável *Carlos Alberto Gonçalves da Silva*, ex-tesoureiro da autarquia nas referidas gerências, e conforme informação do OPC, não se logrou efetuar a citação em virtude de, segundo a sua esposa Maria de Fátima Ferreira Alves, se encontrar a trabalhar em Moçambique, regressando a Portugal durante os meses de julho ou agosto (cfr. fls. 60 a 61);

1.18. Em 27.06.2017, face à informação prestada, e atenta a proximidade da data do seu regresso, pelo ofício n.º 21070 foi solicitada de novo à GNR de Celorico de Basto a citação do ex-tesoureiro, nos mesmos termos referidos no ponto 1.16 (cfr. fls. 65);

⁸ Através da Comunicação Interna n.º 370/2015, da Secretaria do Tribunal.

⁹ Através da Comunicação Interna n.º 107/2017, da Secretaria do Tribunal.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1.19. Em resposta, ao exercício do contraditório, vieram, em 27.06.2017, os responsáveis **José Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves Silva e Carlos Alberto Gonçalves da Silva**¹⁰, através de mandatário constituído¹¹, apresentar a sua defesa num único documento, tendo anexado diversa documentação de prestação de contas (fls. 66 a 86);

1.20. Na resposta, os demandados justificam a omissão de prestação de contas, relativamente às duas gerências, essencialmente com o facto de toda a documentação se encontrar na posse do atual presidente da união das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla) [que foi quem lhes forneceu os documentos que anexaram à defesa] e na posse do gerente da empresa TDCS – *Informática, Ld.ª*, Manuel Sampaio, que era quem tratava da contabilidade da extinta freguesia de Basto (Santa Tecla); acrescentaram que, aquando da notificação do ex-secretário *Eduardo Samuel Gonçalves Silva* (em 16.01.2015)¹², este entrou de imediato em contacto com o atual presidente da união das freguesias, a fim de lhe fornecer os elementos da contabilidade, tendo-lhe o mesmo dito que quem os tinha era o contabilista [cfr. fls. 67, 67 verso, 68 e 68 verso];

1.21. Mais alegaram que estavam convencidos que as contas das gerências de 2012 e 2013 se encontravam regularizadas, tendo requerido a notificação do contabilista e do presidente da união das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla) para apresentarem toda a documentação que tivessem na sua posse respeitante aos anos de 2012 e 2013, tendo-os arrolado ainda como testemunhas destes factos (cfr. fls. 67, 67 verso, 68 e 68 verso);

1.22. Em 29.08.2017, foi solicitada informação ao DVIC.2¹³ acerca da pertinência e conformidade da documentação junta (com a defesa), tendo o departamento informado¹⁴ que os documentos em causa *não correspondem a nenhum dos documentos de prestação de contas de envio obrigatório para as gerências de 2012 e 2013* (cfr. fls. 87 a 88);

¹⁰ Ainda que nesta data não tivesse sido citado.

¹¹ Os demandados **José Maria da Cunha Teixeira e Eduardo Samuel Gonçalves Silva** juntaram procuração passada a favor do Dr. Luís Manuel Da Mesquita de Castro Leal, com escritório na Rua Dr. Ernesto Faria Leal, 81, 4890 – 212 Celorico de Basto (cfr. fls. 69 e 69 verso), tendo o responsável **Carlos Alberto Gonçalves da Silva** junto procuração passada a favor de sua mulher, Maria de Fátima Ferreira Alves, tendo esta substabelecido no referido mandatário os poderes forenses gerais que lhe foram conferidos pelo seu marido (cfr. fls. 69, 69 verso, 70, 70 verso, 71 e 71 verso).

¹² E não 16.09.2015, como por lapso refere a defesa.

¹³ Através da Comunicação Interna n.º 673/2017, da Secretaria do Tribunal.

¹⁴ Através da Comunicação Interna n.º 152/2017, de 29.08.2017.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1.23. Em 05.09.2017, foi rececionada a certidão de citação do ex-tesoureiro, *Carlos Alberto Gonçalves da Silva*, o qual foi regularmente citado através de OPC competente, em 22.08.2017, com observância dos legais formalismos e entrega do respetivo despacho judicial (cfr. fls. 89 e 90);

1.24. Em 11.09.2017, o mandatário dos demandados, Dr. Castro Leal, veio, por correio eletrónico, juntar os documentos relativos à prestação de contas das gerências de 2012 e 2013 da extinta junta de freguesia de Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto, tendo o DVIC.2¹⁵ informado que se verificavam relativamente à gerência de 2012 as seguintes deficiências: *documentação não se encontra devidamente assinada pelos respetivos autarcas; falta a ata de aprovação da conta pelo órgão executivo; falta a relação nominal dos responsáveis; e existe uma divergência não justificada no montante de € 2.173,52, verificada entre o saldo de encerramento da conta de 2011 (€ 19.432,26) e o de abertura de 2012 (€ 17.258,74)*. No que diz respeito à gerência de 2013: *a documentação não se encontra devidamente assinada pelos respetivos autarcas; falta a ata de aprovação da conta pelo órgão executivo; relação nominal dos responsáveis deficientemente preenchida na parte relativa ao período de responsabilidade individual e omissa das respetivas moradas de cada um dos membros do órgão executivo* (cfr. fls. 92 a 112).

1.25. Em 21.09.2017, através de contacto telefónico com o mandatário dos demandados, foi-lhe comunicado as deficiências existentes nos documentos enviados, tendo, na mesma data, sido expedido email pela Secretaria ao mesmo com a informação detalhada das deficiências de instrução (cfr. fls. 113 e 114).

1.26. Em 31.10.2017, o mandatário respondeu referindo não lhe ter sido ainda possível enviar as contas, porquanto um dos membros do ex-executivo se encontra emigrado, prometendo, contudo, remetê-las até à próxima sexta-feira (cfr. fls. 115).

1.27. Em 02.11.2017, veio então o mandatário enviar os documentos obrigatórios de prestação de contas dos exercícios de 2012 e 2013, que conforme informação do DVIC.2¹⁶, *cumprem as instruções aprovadas pelo Tribunal de Contas, aplicáveis à prestação de contas dos exercícios em causa* (cfr. fls. 116 a 127).

¹⁵ Através da Comunicação Interna n.º 156/2017, de 20.09.2017.

¹⁶ Comunicação Interna n.º 250/2017, de 07.11.2017.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1.28. Os responsáveis, *José Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves Silva e Carlos Alberto Gonçalves da Silva*, respetivamente ex-presidente, ex-secretário e ex-tesoureiro, pelas gerências de 2012 e 2013 (01.01 a 29.09.2013) da extinta freguesia de Basto (Santa Tecla) sabiam ser seu dever proceder à entrega das contas de forma regular, legal e tempestiva, ou seja, até 30 de abril de 2013, relativamente ao exercício de 2012 e, no prazo de 45 dias contados da data da investidura dos órgãos das novas freguesias, no que tange ao período de 01.01 a 29.09.2013 da gerência de 2013.

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

A.2.) Factos não provados:

2.1. Não se dá como provado que toda a documentação das gerências de 2012 e 2013 esteja na posse do atual presidente da união das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto.

2.2. Não se dá como provado que os responsáveis 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:

- A exposição subscrita pelo atual presidente da união das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto a comunicar a não entrega, pelo executivo cessante, dos documentos de prestação de contas, relativos ao período de 01.01 a 29.09.2013 da gerência de 2013, da extinta freguesia de Basto (Santa Tecla) [cfr. fls. 3];

- A Informação de 23.04.2014 do DVIC.2, propondo que se solicitasse ao presidente da nova autarquia a identificação dos membros do executivo cessante, bem como a data da investidura dos órgãos eleitos e posterior notificação nominal dos mesmos, através de OPC, para, no prazo de 10 dias úteis, remeterem os documentos de prestação de contas, relativos ao exercício de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2013 (01.01 a 29.09.2013) e na qual recaiu o despacho de concordância de 07.05.2014 (cfr. fls. 7 e 7 verso);

- O ofício n.º 6525, de 07.05.2014, enviado por correio registado, a solicitar ao presidente da união das freguesias de Carvalho e Basto a identificação dos ex-membros do órgão executivo cessante, bem como a data exata da investidura dos novos órgãos (cfr. fls. 8);

- A resposta do presidente da união das freguesias, a identificar os membros do executivo cessante, tendo junto a ata de instalação dos novos órgãos, cuja investidura ocorreu a 19.10.2013 (cfr. fls. 9 e 10);

- O ofício circular n.º 3080, de 11.03.2014, emitido pelo DVIC.2 (atenta a reorganização administrativa territorial autárquica) enviado ao atual presidente da união das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla), dando conta da omissão de prestação de contas da gerência de 2013 (01.01 a 29.09.2013) da extinta freguesia de Basto e, para, no prazo de 5 dias úteis, informar o que entendesse por conveniente sobre o assunto (cfr. 12);

- A resposta do atual presidente ao ofício circular a informar que o executivo cessante não entregou à nova autarquia a documentação referente à prestação de contas, de 2013, tendo apenas entregue alguns duplicados de cheques emitidos e dando conta das insistências efetuadas pelo atual executivo, no sentido de obter junto do ex-presidente a documentação de prestação de contas, conforme anexos que juntou (cfr. fls. 14 a 20);

- A Informação de 20.08.2014 do DVIC.2, que atesta no 2.º § a falta de prestação de contas da gerência de 2012 da referida freguesia de Basto (Santa Tecla) e onde se propõe que, conjuntamente com a notificação ordenada no despacho de 07.05.2014, se notifique nominalmente os responsáveis pela gerência de 2012, para procederem à remessa dos documentos obrigatórios, no prazo de 10 dias úteis, constituindo a falta de resposta motivo para instauração de processo autónomo de multa, tendo recaído nesta Informação despacho de concordância de 11.09.2014 (cfr. fls. 22 e 23);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- O ofício n.º 590, de 14.01.2015, dirigido ao OPC competente, nos termos e para os feitos do n.º 2 do art.º 13.º da LOPTC, dando cumprimento aos despachos de 07.05.2014 e 11.09.2014, relativamente às gerências de 2012 e 2013 (01.01 a 29.09.2013) [cfr. fls. 24];

- A certidão de notificação do responsável, *Eduardo Samuel Gonçalves Silva*, cuja notificação, através de OPC competente, ocorreu em 16.01.2015, tendo sido notificado para, no prazo de 10 dias úteis, se pronunciar sobre o incumprimento do determinado no n.º 4 do art.º 52.º da LOPTC, relativamente à gerência de 2012 e sobre o incumprimento do determinado no ponto I.1 da Resolução n.º 3/2013 – 2.ª Secção, relativamente à gerência de 2013 (período de 01.01 a 29.09.2013) e para remeterem os documentos de prestação de contas da extinta freguesia de Basto (Santa Tecla) de ambas as gerências (cfr. fls. 26, 27 e 27 verso);

- A certidão elaborada pelo OPC competente, da qual consta a impossibilidade de notificação dos responsáveis *José Maria da Cunha Teixeira* (ex-presidente) e *Carlos Alberto Gonçalves da Silva* (ex-tesoureiro) em virtude de o primeiro se encontrar no Luxemburgo e o segundo em Moçambique (cfr. fls. 28);

- O despacho de 24.03.2015, vertido na Informação n.º 54/2015, de 17.03.2015, do DVIC.2, ordenando a instauração de processo autónomo de multa, a fim de se apurar a responsabilidade processual financeira por falta de prestação de contas das gerências de 2012 e 2013, da extinta freguesia de Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto (cfr. fls. 34 a 37);

- As Comunicações Internas n.ºs 370/15, de 15.07.2015 e 107/2017, de 10.02.2017, enviadas ao DVIC, bem como as respostas deste Departamento remetidas através da Comunicações Internas n.ºs 167/2005 de 17.07.2015 e 34/2017, de 15.02.2017, a informar que persiste a omissão do envio dos documentos, relativamente às duas gerências (cfr. fls. 40 a 43);

- O despacho judicial de 07.03.2017, que indiciou pessoal e diretamente os membros do ex órgão executivo autárquico em funções na gerência de 2013, (período de 01.01 a 29.09.2013) e na gerência de 2012, 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 e determinou a sua citação nominal para o exercício do contraditório, através do OPC competente (cfr. fls. 45 a 50);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- As certidões de citação dos responsáveis, *José Maria da Cunha Teixeira* e *Eduardo Samuel Gonçalves da Silva* ambas efetuadas em 03.06.2017, por OPC competente, com entrega de cópia do despacho judicial (cfr. fls. 51 a 53 e 62 a 64);
- A Informação da GNR de Celorico de Basto dando conta da impossibilidade de citar o ex-tesoureiro *Carlos Alberto Gonçalves da Silva*, por o mesmo se encontrar a trabalhar em Moçambique, regressando a Portugal durante os meses de julho ou agosto (cfr. fls. 60 a 61);
- O ofício n.º 21070, de 27.06.2017, enviado de novo à GNR de Celorico de Basto para citação do ex-tesoureiro, dada a proximidade da data do seu regresso (cfr. fls. 65);
- A resposta ao contraditório apresentada pelos responsáveis *José Maria da Cunha Teixeira*, *Eduardo Samuel Gonçalves da Silva* e *Carlos Alberto Gonçalves da Silva*, através de mandatário constituído, tendo anexado diversa documentação de prestação de contas (fls. 66 a 86);
- A Comunicação Interna n.º 673/2017, de 29.08.2017, enviada ao DVIC.2, bem como a respetiva resposta do departamento¹⁷ a informar que a documentação remetida com a defesa não corresponde a nenhum dos documentos obrigatórios de prestação de contas das gerências de 2012 e 2013 (cfr. fls. 87 a 88);
- A certidão de citação do responsável *Carlos Alberto Gonçalves da Silva* efetuada em 22.08.2017, por OPC competente, com entrega de cópia do despacho judicial (cfr. fls. 89 a 90);
- O email de 11.09.2017 do mandatário dos demandados a remeter a documentação relativa às contas das gerências de 2012 e 2013 (cfr. fls. 92 a 110);
- A Comunicação Interna n.º 156/2017, de 20.09.2017, do DVIC.2, a dar conta das deficiências que apresenta a documentação enviada pelo referido mandatário (cfr. fls. 111 e 112);

¹⁷ Comunicação Interna n.º 152/2017, de 29.08.2017.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Contacto telefónico registado a fls. 113 dos autos, a informar o mandatário das deficiências que apresentam os documentos enviados, bem como o email enviado na mesma data (21.09.2017) com a informação detalhada das mesmas (cfr. fls. 113 e 114);
- Respostas do advogado enviadas por email, de 31.10.2017 e 02.11.2017, tendo na última anexado os documentos obrigatórios em falta, relativos às gerências de 2012 e 2013 da extinta freguesia Basto – Santa Tecla (cfr. fls. 115 a 125);
- Comunicação Interna n.º 841/2017, de 06.11.2017, a solicitar ao DVIC.2 informação sobre a conformidade dos documentos enviados em 02.11.2017, bem como a resposta através da Comunicação Interna n.º 250/2017, de 07.11.2017, a informar que os documentos cumprem as instruções aprovadas pelo Tribunal (cfr. fls. 126 e 127).

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 diploma¹⁸ 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);
- Falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter (artigo 66.º, n.º 1 al. b), da mesma lei);

¹⁸ 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 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 duas infrações processuais financeiras**, previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC¹⁹, traduzida na «*falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal*». 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.

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.

¹⁹ *Idem.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

6. Com efeito, estamos perante um dever jurídico (e não mera faculdade de prestação de contas), tendo a jurisprudência deste Tribunal ²⁰ 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. 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 setembro²¹, 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 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.

9. Sendo certo que à data limite para a prestação de contas da **gerência de 2012** os demandados, **José Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves Silva e Carlos Alberto Gonçalves da Silva**, exerciam funções no órgão executivo autárquico na qualidade, respetivamente de presidente, secretário e tesoureiro da freguesia de Basto (Santa Tecla) - Celorico de Basto, **certo é também que impendia sobre eles o dever legal de remeterem, tempestivamente, ao Tribunal os documentos obrigatórios que a lei determina**, os quais estão mencionados na Resolução n.º 50/2012 - 2ª Secção, publicada no DR, 2ª Série, n.º 239, de 11 de dezembro de 2012, organizados e instruídos nos termos das Instruções n.º 1/2001, 2ª Secção, aprovadas pela Resolução n.º 4/2001, 2ª Secção.

10. Pelo que, não o tendo feito até dia 30 de abril de 2013, nos termos do n.º 3 do art.º 67.º, n.º 1 do art.º 61.º e n.º 2 do art.º 62.º, todos da LOPTC, **é-lhes imputável a responsabilidade pela prática de uma**

²⁰Vide, acórdão n.º 11/2014, da 3ª Secção, disponível para consulta em www.tcontas.pt, atos do Tribunal.

²¹Esta 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*

infração processual financeira prevista na alínea 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).

11. Mas, no caso em apreciação, para além da omissão de prestação de contas da gerência de 2012, estamos também perante uma omissão de prestação de contas que diz respeito à **gerência de 2013**, ano de eleições gerais para os órgãos representativos das autarquias locais²², 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.

12. Por efeito desta reorganização administrativa, a freguesia de Basto (Santa Tecla) foi agregada à freguesia de Carvalho, passando a existir uma nova pessoa coletiva territorial com a designação de junta de freguesia da união das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto²³.

13. Esta nova freguesia, criada por agregação, assumiu todos os «*direitos e deveres*» e obrigações das freguesias agregadas, tendo a freguesia de Basto 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 dezembro²⁴.

14. 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 freguesias²⁵, 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 (...)*».

²² Realizadas no dia 29 de setembro de 2013.

²³ Cfr. n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro.

²⁴ 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.

²⁵ Sublinhado e negrito nosso.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

15. 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 16 de dezembro que, «os 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».

16. 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 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro e alínea d) do n.º 3 e alínea a) do n.º1 do artigo 2.º da Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro].

17. Pelo que competia, de igual modo, aos demandados José Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves Silva e Carlos Alberto Gonçalves em funções à data da extinção da junta de freguesia de Basto (Santa Tecla) 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 Secção²⁶.

18. 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 Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto, observou as normas legais a que estava vinculada no âmbito da sua atividade financeira autárquica.

19. Pelo que, não o tendo feito 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 outra 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).

²⁶Aprovadas pela Resolução n.º 4/2001, 2ª Secção.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

20. Conforme jurisprudência firmada deste Tribunal, na efetivação da responsabilidade por omissão do dever legal de prestar contas, **cumprе apurar se os responsáveis agiram como se exigiria a um responsável cuidadoso, com as funções que lhe estavam atribuídas, no concreto condicionalismo verificado**²⁷ ou, por outro lado, se o comportamento é censurável por terem agido com negligência ou dolo.

21. 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].

22. As aludidas infrações são sancionadas 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.

23. 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.

Da prova documental:

24. Ora, da matéria de facto dada como provada resulta que, até ao termo do prazo legalmente estabelecido, não foram rececionadas as contas das gerências de 2012 e 2013 (período de 01.01 a 29.09.2013) da extinta freguesia de Bastos (Santa Tecla), motivo pelo qual, após ter sido notificado o atual presidente da união das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla), com vista ao envio dos documentos obrigatórios da gerência de 2013 (todavia sem sucesso), foi o ex-secretário *Eduardo Samuel Gonçalves Silva* notificado em 16.01.2015, através de OPC, para proceder ao envio daqueles documentos (2012 e 2013), no prazo máximo de 10 dias úteis, tendo ainda sido advertido de que seria instaurado processo de multa, na falta de resposta ao solicitado (factos provados n.ºs 1.1, 1.4, 1.6 a 1.10);

²⁷ Cfr. Acórdão n.º 6/2012, de 28.03.2012 - 3ª. Secção, publicado em www.tcontas.pt



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

25. Decorrido tal prazo, e perante a falta de colaboração do responsável notificado, foi instaurado processo autónomo de multa e, consequentemente, proferido despacho judicial indiciando os membros do ex-órgão executivo pela prática de infração prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, e determinando 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 (factos provados n.ºs 1.12 a 1.15);

26. As citações dos responsáveis *José Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves da Silva e Carlos Alberto Gonçalves da Silva*, relativamente às gerências de 2012 e 2013, foram concretizadas, por OPC competente, em 03.06.2017 e 22.08.2017 com a entrega do respetivo despacho judicial (factos provados n.º 1.16 a 1.23)

27. Através de resposta conjunta, e representados por mandatário, vieram, em 27.06.2017, todos os demandados (ainda que *Carlos Alberto Gonçalves da Silva*, nessa data, não tivesse sido citado), **apresentar a sua defesa**, justificando a omissão de prestação de contas, relativamente às gerências de 2012 e 2013, essencialmente com o facto de toda a documentação se encontrar na posse do atual presidente da união das freguesias de Carvalho e Basto (Santa Tecla) e do contabilista (gerente e proprietário da empresa TDCS - *Informática, Ld.*²⁸), acrescentado que, aquando da notificação do ex-secretário *Eduardo Samuel Gonçalves Silva* (em 16.01.2015)²⁸, este entrou de imediato em contacto com o atual presidente da união das freguesias, a fim de lhe fornecer os elementos da contabilidade, tendo-lhe este dito que quem os tinha era o contabilista (factos provados de 1.19 e 1.20);

28. Mais alegaram na defesa, que estavam convencidos que as contas das gerências de 2012 e 2013 estavam regularizadas, requerendo a notificação do contabilista e do atual presidente da união das freguesias para que os mesmos procedessem à apresentação de toda a documentação que tenham na sua posse, respeitante às gerências de 2012 e 2013 da junta de freguesia de Basto (Santa Tecla) [facto provado 1.21];

29. Com a resposta anexaram vários documentos, tendo o DVIC.2 informado posteriormente não corresponder a nenhum dos documentos de prestação de contas de envio obrigatório das gerências de 2012 e 2013 (facto provado 1.22);

²⁸ E não em 16.09.2015, como por lapso refere a defesa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

30. Mais tarde, em 11.09.2017, o mandatário dos demandados, por correio eletrónico, enviou a documentação relativa à prestação de contas das gerências de 2012 e 2013 da extinta freguesia, porém, conforme informou o DVIC.2, os documentos enfermavam de deficiências de instrução (facto provado n.º 124).

31. No sentido de serem corrigidas as deficiências de instrução e ser completada a conta, através de contacto telefónico seguido de email, informou-se o mandatário que veio, em 02.11.2017, remeter todos os documentos obrigatórios de prestação de contas em conformidade com as instruções aprovadas pelo Tribunal e aplicáveis aos exercícios em causa (factos provados de 1.25 a 1.27).

32. Fica assim provado (factos n.ºs 1.1 a 1.27) que os responsáveis pela gerência de 2012 e 2013 (01.01 29.09.2013), sabiam ser seu dever proceder à entrega tempestiva das contas nos prazos legais estabelecidos de acordo com as Resoluções do Tribunal, nos termos do determinado na Resolução n.º 50/2012 - 2ª Secção, publicada no DR, 2ª Série, n.º 239, de 11 de dezembro de 2012 e no ponto «I – *Freguesias Extintas*» da Resolução n.º 3/2013, 2ª Secção, organizadas e instruídas nos termos das Instruções n.º 1/2001, 2ª Secção, **assim como nos prazos que viessem a ser fixados pelo Juiz titular do processo.**

33. Resultando, ainda, provado que, só após prolação do despacho judicial e citação para o exercício do contraditório, vieram os responsáveis, através de mandatário constituído nos autos, remeter os documentos obrigatórios de prestação de contas relativos às gerências de 2012 e 2013, não tendo, porém, invocado motivo ponderoso e atendível que justificasse a remessa intempestiva dos referidos documentos.

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 remeter as mesmas ao Tribunal de Contas, devendo ser prestadas em conformidade com as específicas Instruções e Resoluções do Tribunal.

35. Assim, no que concerne à gerência de 2012, atendendo que, à data limite para a prestação de contas de gerência de 2012 (30 de abril de 2013) os responsáveis *José Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves Silva e Carlos Alberto Gonçalves da Silva*, respetivamente ex-presidente, ex-



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

secretário e ex-tesoureiro, estavam em funções na mencionada junta de freguesia, incumbia aos mesmos remeter ao Tribunal os documentos obrigatórios de prestação de contas, assim como lhes incumbia também 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 Basto e, posteriormente, remetê-las ao Tribunal, no prazo de 45 dias a contar da data da investidura dos órgãos das novas freguesias.

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

37. 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 prestação de contas ao Tribunal, cabendo-lhes o dever de demonstrar, de acordo com os princípios da cooperação e da boa-fé processual e através da prestação de contas tempestiva, que a utilização de dinheiros e outros valores públicos colocados à sua disposição de forma legal e regular é conforme os princípios da boa gestão (cfr. n.º 6 do art.º 61.º da LOPTC na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto)²⁹.

38. 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 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 técnica³⁰.

39. De igual forma, a justificação dada pelos membros do executivo extinto, em sede de contraditório, não afasta a sua responsabilidade pelo não cumprimento do dever legal de prestação de contas, uma vez que, os mesmos não cuidaram de diligenciar no sentido de as contas serem prestadas atempadamente, ou seja até dia 30 de abril de 2013 (gerência de 2012), e no prazo de 45 dias a contar da data da investidura dos órgãos eleitos (gerência de 2013).

²⁹ Neste 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

³⁰ *Ibidem*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

40. Sendo certo que resulta provado, conforme afirmaram os responsáveis na resposta apresentada em sede de contraditório, que só após o ex-secretário Eduardo Samuel Gonçalves Silva ter sido notificado (em 16.01.2015)³¹, este encetou diligências no sentido de obter, junto do atual presidente da união das freguesias, todos os elementos da contabilidade das gerências de 2012 e 2013.

41. Sendo certo também que, não incumbia ao contabilista cumprir tal dever, mas aos responsáveis, *José Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves Silva e Carlos Alberto Gonçalves da Silva*, membros do órgão executivo da junta de freguesia, em funções durante aquelas gerências.

42. No que concerne ao presidente da união das freguesias, ficou provada a sua colaboração para com o Tribunal, pois na sequência do ofício circular n.º 3080 que lhe foi enviado, veio informar que o executivo cessante não entregou à nova autarquia a documentação de prestação de contas da gerência de 2013, tendo ainda alegado e provado que o atual executivo tem insistido junto do ex-presidente no sentido de lhe ser enviada a documentação de prestação de contas, porém sem quaisquer resultados.

43. Com efeito, sabendo os demandados que estavam obrigados a remeter os documentos de prestação de contas, e não o tendo feito por os documentos se encontrarem na posse do atual presidente da união ou do contabilista, cabia-lhes, pois, demonstrar tais factos, todavia limitaram-se apenas a alegar.

44. Não obstante tais alegações, vieram mais tarde (em 02.11.2017) remeter todos os documentos obrigatórios de prestação de contas relativos aos exercícios de 2012 e 2013 (período de 01.01 a 29.09.2013) da extinta freguesia de Basto (Santa Tecla), em conformidade com as respetivas instruções do Tribunal.

45. Ainda assim, não ficou provado que os demandados *José Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves Silva e Carlos Alberto Gonçalves da Silva* 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, enquanto autarcas, violaram os deveres funcionais de diligência e cuidado a que se obrigaram aquando da sua investidura como secretário e tesoureiro do órgão executivo colegial, responsáveis pela remessa da

³¹ E não em 16.09.2015, como por lapso refere a defesa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

conta das gerências de 2012 e 2013 [cfr. n.º 1 do art.º 52.º, al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC e al. e) do n.º 2 do art.º 34.º e als. a) e n) do n.º 1 do art.º 38.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro].

46. Este tipo de ilicitude está sujeita à aplicação de pena multa, nos termos e limites do preceituado nos 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 78.º da LOPTC.

Da prova testemunhal

47. Conforme jurisprudência firmada por este Tribunal, nos presentes autos não está em causa a responsabilidade financeira dos ex-autarcas (*José Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves da Silva e Carlos Alberto Gonçalves*) mas a conduta dos mesmos, prevista no artigo 66.º, n.º 1 alínea a) da LOPTC, o que não é, de todo, assimilável à responsabilidade financeira.

48. Tal como se referiu no ponto IV.1 desta sentença, os factos geradores de infrações financeiras sancionatórias encontram-se tipificados no artigo 65.º da LOPTC, elencando o artigo 66.º as denominadas “outras infrações”, sendo condutas que devido à sua censurabilidade, o legislador entendeu cominar com uma sanção, constituindo infrações processuais financeiras puníveis pelo Tribunal.

49. Ora, nos presentes autos estamos, pois, numa zona de atuação processual, adjetiva, em que o exercício do direito de defesa deve ser pleno e cabal, mas não se reconduz à realização de uma audiência de julgamento na medida em que está aqui em causa o incumprimento de deveres de colaboração e de prazos para com o Tribunal e não a responsabilidade financeira.

50. Pelo que, tendo sido já assegurado o direito de defesa dos responsáveis, havendo sido ouvidos e tendo tido a possibilidade de apresentar as provas que lhes permitiram justificar as condutas, não se admite a inquirição das testemunhas arroladas pelos demandados em sede de contraditório (fls. 68 verso) [neste sentido, Acórdão n.º 22/2013 - 3.ª Secção, Proc. n.º 11-ROM-1.ª S/2013].³²

V. Escolha e graduação concreta da sanção:

³² Disponível para consulta em www.tcontas.pt, *Atos do Tribunal*).



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), sendo que as infrações cometidas fazem 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. Os responsáveis *José Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves Silva e Carlos Alberto Gonçalves da Silva* ao praticarem a aludida infração, **agiram de forma negligente**, conforme descrito nos pontos 24 a 34 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. Assim, pelo exposto, deve a sanção a aplicar aos mesmos situar-se, respetivamente 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.

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

8. Contudo, resultando da factualidade provada que os demandados vieram remeter todos os documentos obrigatórios de prestação de contas relativamente aos exercícios de 2012 e 2013 (01.01 a 29.09.2013), 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 Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves Silva e Carlos Alberto Gonçalves da Silva*, a que acresce a ausência de antecedentes.

9. Pelo que, neste concreto caso 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 Maria da Cunha Teixeira, Eduardo Samuel Gonçalves da Silva e Carlos Alberto Gonçalves da Silva, na qualidade respetivamente de ex-presidente, ex-secretário e ex-tesoureiro da extinta junta de freguesia de Basto (Santa Tecla) – Celorico de Basto, pela prática negligente de duas infrações consubstanciadas na falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal, relativamente às gerências de 2012 e 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 (na redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 9 de março) e punidas pelo n.º 3 da citada norma, 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.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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, os infratores e ilustre mandatário dos mesmos.

Remeta-se cópia ao Departamento de Auditoria da Administração Local e Setor Empresarial Local (DA IX).

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, 21 de Dezembro de 2017.

O Juiz Conselheiro

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha