

## Sentença n.º1/2020

Proc. n.º 11/2019

**Descritores: prescrição/ infrações sancionatórias/ infração continuada/ estações competentes/ negligência/ atenuação especial da pena**

### Sumário:

1. A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade (artigo 70.º da LOPTC).
2. Constitui uma só infração continuada a realização plúrima do mesmo tipo de infração ou vários tipos de infração que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente (v. art.º 30.º n. 2, aplicável ex vi do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC).
3. A doutrina entende que esta disposição reconduz a infração continuada a uma pluralidade de atos suscetíveis, cada um, de integrar várias vezes o mesmo tipo legal de infração ou tipos diferentes, se bem que análogos, mas que, apesar disso, apresentam entre si uma *conexão objetiva e subjetiva que convide a tratar uma tal pluralidade ainda como um facto único*.
4. No que se refere à *conexão objetiva*, mais do que entender se cada tipo legal de infração tutela um bem jurídico próprio ou se se pode verificar uma pluralidade de tipos legais de infração que protejam o mesmo bem jurídico, deve exigir-se que entre os bens jurídicos lesados exista uma «*relação de estreita afinidade, parentesco ou proximidade*».
5. Na situação em apreço, em ambos os casos estão em causa ilícitos que, embora tutelem infrações sancionatórias financeiras autónomas e violem normas legais distintas, apresentam uma certa afinidade: uma assenta na *violação de normas legais que respeitam à elaboração e execução dos orçamentos, à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos* (65.º n.º 1 b) da LOPTC); e a outra assenta na *violação de normas legais que respeitam a gestão e controlo orçamental e de tesouraria e património* (65.º n.º 1 d) da LOPTC).
6. A afinidade ou parentesco, resulta, assim, do facto de ambas as normas sancionatórias visarem garantir o controlo da legalidade das receitas e despesas

públicas e a boa gestão financeira, logo do mesmo tipo de bens jurídicos, embora sancionando diferentes tipos de licito.

7. Para que se verifique uma infração continuada exige-se ainda que se verifique a sua *execução homogénea e no quadro de uma mesma situação exterior*;
8. Porém, atenta a factualidade provada, verifica-se que estamos perante uma execução heterogénea e que não se verifica no quadro da mesma situação exterior: *na 1.º infração*, o Demandado, nas gerências de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013 (15/10), não cuidou de garantir que a autarquia tivesse uma norma ou regulamento de controlo interno, bem como de um inventário de bens, direitos e obrigações; *na 2.ª Infração*, verifica-se que, em 2013, inexistia documentação de suporte dos encargos assumidos, bem como documentos relativos aos procedimentos de despesa ou registo de faturas na contabilidade da autarquia;
9. A existir homogeneidade da execução no quadro de uma mesma situação, esta apenas existe na 1.ª Infração, onde se verifica, de facto, *uma unidade de ação*, que justifica o seu tratamento e punição como uma única infração financeira sancionatória;
10. Na presente ação, estamos em presença de duas infrações sancionatórias financeiras distintas, sendo que apenas a 1.ª infração é cometida de forma continuada;
11. No que se refere à *conexão subjetiva*, exige-se fundamentalmente que o *ilícito seja dominado por uma situação exterior que diminua sensivelmente a culpa do agente*, ou seja, que a situação externa seja de forma a facilitar a repetição da atividade infracional, ao ponto de tornar cada vez menos exigível ao agente que se comporte de maneira diferente, ou seja, que se comporte de acordo com a norma.
12. No caso, mostra-se verificado o requisito «da considerável diminuição da culpa» relativamente à 1.ª infração, porquanto o Demandado, ao longo de vários mandatos, não foi alertado, condenado ou alvo de recomendações, pelo Tribunal de Contas, de que a JF não tinha norma de controlo interno, inventário de bens, direitos e obrigações, o que facilitou a sua conduta (ilícita), ao mesmo tempo que nos permite concluir por uma considerável diminuição da culpa do Demandado;
13. Estão, assim, em causa duas infrações financeiras sancionatórias pelas quais vem demandado, sendo que a 1.º infração é cometida de forma continuada.
14. Com a redação do n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC, introduzida pelo art.º 248.º da LOE para 2017, os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, à semelhança do que já ocorria com os membros do Governo, só são responsáveis em termos reintegratórios quando: **i)** não tenham ouvido as «estações competentes», ou **ii)**

quando as tenham ouvido e sido esclarecidos por estas em conformidade com as leis, adotem resolução diferente.

15. Apesar do art.º 61.º n.º 2 LOPTC se referir à responsabilidade reintegratória financeira a sua disciplina é igualmente aplicável à responsabilidade sancionatória financeira, uma vez que o artigo 67.º n.º 3 manda aplicar a esta responsabilidade o regime dos artigos 61.º e 62.º da LOPTC com as necessárias adaptações.
16. «Estações competentes», para efeitos do art.º 61.º n.º 2 da LOPTC, *são todos os órgãos, serviços e entidades públicas, ou entidades privadas quando atuem ao serviço de uma entidade pública, que, de acordo com as normas legais e regulamentares, ou por via de um procedimento prévio de auto vinculação interno, devam ser ouvidas com vista à prolação de um ato de natureza financeira;*
17. Quando não haja a estação competente, os titulares dos órgãos executivos autárquicos respondem nos termos gerais.
18. Não tendo o Demandado diligenciado no sentido de elaborar e submeter ao executivo autárquico norma ou regulamento de controlo interno, bem como o inventário de bens, direitos e obrigações da freguesia, terá que se dar como demonstrada a verificação do elemento objetivo da infração sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC, por violação dos pontos 2.9 e 2.8.1 do POCAL.
19. Não existindo documentação referente aos procedimentos de despesa que justificasse a emissão das faturas relativas às despesas identificadas no ponto 8 do Relatório, terá que se dar como demonstrada a verificação do elemento objetivo da infração sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, por violação dos pontos 2.3.4.2, alínea d) , 2.6.1 , 2.8.2.3 e 2.8.2.9 do POCAL, do artigo 5.º, n.º 3 da LCPA, dos artigos 42.º, n.ºs 6 e 7 e 45.º da LEO, e 22.º do RAPE
20. Demandado não atuou com o cuidado e a diligência que lhe era exigível e de que era capaz, atendendo à sua experiência na autarquia como Presidente da JF, a que acresce a sua particular formação profissional na área da contabilidade; atuou, assim, negligentemente;
21. Considerando o disposto no artigo 67.º, n.º 2 da LOPTC, designadamente o diminuto grau de culpa, o facto de não haver lugar a qualquer reposição e do montante material dos valores públicos em risco ser relativamente baixo, a situação económica/ social do Demandado (aufere a pensão mínima), e ainda o facto de não haver notícia de que o Demandado tenha alguma vez sido condenado ou alvo de recomendações pela

prática de infrações financeiras, afigura-se ser de atenuar especialmente a multa, nos termos do artigo 65 n.º 7 da LOPTC.

## 1. Relatório

**1.1. O Ministério Público**, junto do Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto nos artigos 57.º, 58.º, n.ºs 1 e 3, 65.º, 77.º, n.º 2 e 90.º da Lei n.º 98797, de 26Ago (LOPTC), veio requerer o julgamento, em processo de responsabilidade financeira sancionatória, do Demandado, na qualidade de presidente da Junta de Freguesia (...), **durante as gerências de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013 (até 15/10)**, com último vencimento líquido conhecido de €2.610,32, nos termos e com os fundamentos seguintes:

*1. O Tribunal de Contas, através da 2.ª Secção, empreendeu uma Verificação Interna de Contas às gerências de 2009 a 2012 e de 01/01 a 15/10/2013 da Junta de Freguesia (...), que deu origem ao presente processo e Relatório aprovado em sessão da subsecção, daquela Secção, em 15/11/2018.*

*2. Na sequência dessa ação foram evidenciados os seguintes factos com relevância financeira:*

*a) Inexistência da Norma de Controlo Interno e do Inventário dos Bens, Direitos e Obrigações.*

*3. Durante os exercícios analisados (de 2009 a 2013) não foram observadas as regras respeitantes à correta e completa elaboração dos documentos previstos no POCAL (Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02 e demais alterações legislativas).*

*4. Concretamente, inexistia na autarquia uma norma ou regulamento de controlo interno, ou de inventário de bens, direitos e obrigações da freguesia.*

5. Esta omissão constitui uma violação ao disposto nos pontos 2.9 e 2.8.4 do POCAL (aprovado pelo diploma legal citado).

6. Tais ilegalidades configuram a prática do ilícito financeiro tipificado no n.º 1, alínea d) do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, punível com multa, nos termos dos n.ºs 2 a 9 do mesmo normativo legal.

7. A responsabilidade pela prática das citadas ilegalidades recai sobre o Presidente da JF, ora demandado, visto que lhe competia cumprir e fazer cumprir os dispositivos legais citados.

b) Inexistência de documentação de suporte dos encargos assumidos.

8. No exercício de 2013 foram assumidos e não pagos um conjunto de encargos, num total de € 37.584,11, à margem da contabilidade da autarquia.

9. Tratou-se em concreto das situações referidas no ponto 8 do Relatório, a saber:

Fornecedor	Data Fatura	Montante
A	19/09/2013	12.837,51
B	25/09/2013	5.531,62
B	25/09/2013	3.862,82
C	19/09/2013	1.476,00
D	09/09/2013	1.226,65
D	14/08/2013	1.150,26
E	27/09/2013	6.163,53
F	15/10/2013	1.579,00
F	15/10/2013	750,00
G	02/09/2013	88,56
H	13/03/2013	464,54
I	17/10/2013	69,38
I	19/09/2013	15,82
I	24/09/2013	5,75
I	25/09/2013	8,42
I	26/09/2013	7,16
I	27/09/2013	15,58
I	30/09/2013	77,05
I	07/10/2013	8,32
J	07/10/2013	18,30
J	07/10/2013	36,90
J	17/09/2013	36,90
J	10/10/2013	67,65
J	17/09/2013	61,50
J	19/09/2013	293,54
J	20/09/2013	472,32
J	14/10/2013	83,59
J	20/09/2013	547,60
J	26/09/2013	274,54
K	24/09/2013	35,55
K	26/09/2013	35,55
K	23/09/2013	71,09

Fornecedor	Data Fatura	Montante
L	18/06/2013	6,23
L	24/07/2013	3,96
L	14/08/2013	1,65
L	30/08/2013	4,60
M	30/09/2013	57,32
N	15/10/2013	58,71
O	28/10/2013	16,00
P	25/09/2013	44,48
P	30/09/2013	18,16
		<b>€ 37.584,11</b>

10. Com efeito, não havia qualquer documentação referente a procedimentos de despesa que justificasse a emissão daquelas faturas, nem registos das mesmas na contabilidade da autarquia.

11. Tais procedimentos constituíram uma violação do disposto nos pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.6.1, 2.8.2.3 e 2.8.2.9 do POCAL; no artigo 5.º, n.º 3 da LCPA e nos artigos 42.º, n.ºs 6 e 7 e 45.º da LEO.

12. As apontadas violações da lei consubstanciam a prática de infração sancionatória prevista no n.º 1 alíneas b) e d) do artigo 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26/08, punível com multa, nos termos dos n.ºs 2 a 9 do mesmo normativo legal.

13. Pelas mesmas razões que foram aduzidas nos pontos anteriores desta petição, a prática desta infração financeira sancionatória é imputável ao ora demandado, na qualidade em que interveio nos aludidos procedimentos.

14. O Tribunal de Contas teve conhecimento destas situações após denúncia do então Presidente da Junta, (...), que sucedeu ao ora demandado no mandato imediato (cf. ofício da JFf anexo ao PEQD n.º 272/2014).

Regime sancionatório:

15. Conforme foi referido a preterição das normas relativas à correta e completa elaboração dos documentos obrigatórios previstos no POCAL e no RAFE, constitui o decisor em responsabilidade financeira sancionatória.

16. Com efeito, tais ilegalidades ofendem as regras inerentes à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, assim como as normas relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, traduzindo-se na prática das infrações sancionatórias previstas no n.º 1, alíneas d) e b) do artigo 65.º da LOPTC, puníveis com multas.

17. Sendo assim, o ora demandado foi autor material das referidas infrações financeiras sancionatórias, devendo ser condenado nas respetivas penas de multa que lhe foram aplicáveis.

18. Acresce que não fez aprovar nem implementar norma de controlo interno sobre as matérias em causa, nem sequer acautelou um sistema contabilístico com registos atempados e completos das várias fases da despesa, nomeadamente do cabimento e do compromisso.

19. Ainda assim, o demandado omitiu o dever funcional de consultar previamente os serviços de contabilidade da autarquia, que constituíam a estação legalmente competente de consulta obrigatória, para adotar obrigatoriamente os registos contabilísticos exigidos por lei, para prestar as obrigatórias informações de cabimento e de fundos disponíveis de tesouraria.

20. Esta consulta era obrigatoriamente exigível por força das normas do POCAL e da LCPA acima indicadas.

21. O ora demandado, pelas funções exercidas e responsabilidades inerentes como Presidente da Junta de Freguesia, estava especialmente adstrito a diligenciar pelo cumprimento dos normativos inerentes à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, assim como à legalidade de todas as despesas públicas e, em particular, os relativos ao registo do cabimento e dos compromissos assumidos.

22. Em todas as situações descritas o demandado não atuou com o cuidado e a diligência, que as mesmas requeriam e de que era capaz, e na qualidade e responsabilidade profissional que detinha, podendo e devendo atuar conforme os preceitos legais assinalados, que não respeitou.

23. Incorreu, assim, o demandado, na prática de duas infrações financeiras sancionatórias, acima referenciadas, sendo puníveis com penas de multa conforme ao previsto na citada norma legal.

24. Por cada uma dessas infrações, requer-se a condenação do demandado, nas seguintes penas de multa: 25 UC x 2 = 5.100,00 € (...).

## 1.2. O Demandado contestou, alegando, em síntese, o seguinte:

1.º

«(..) importa ter presente que estamos a falar duma freguesia inserida em meio rural, com cerca de 6.000 habitantes e com um orçamento anual de 200.000 € - requer se oficie à Junta de Freguesia (...) para que informe qua o valor dos orçamentos aprovados para os anos de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013 e qual o número de eleitores.

2.º



*Uma Junta de Freguesia em que à data a que se reportam os fatos, na parte administrativa, contava apenas com uma funcionária polivalente, não detendo assim serviços de contabilidade, pelo que desde logo carece de fundamento o imputado em 19.º e 20.º do requerimento do M.º P.º - requer se oficie à Junta de Freguesia (...) para que informe quantos funcionários tinha ao seu serviço nos anos de 2009 a 2013 e quais as suas funções.*

3.º

*O demandado exercia as funções de Presidente da Junta apenas a meio tempo, auferindo uma remuneração mensal muito inferior à que é indicada no requerimento do M.º P.º (2.610,32€), pelo que o requerimento não respeita o disposto no n.º 1, alínea a), do artigo 90.º, da Lei n.º 98/97 - requer se oficie à Junta de freguesia (...) para que informe qual o valor da remuneração mensal que era paga no ano de 2013 ao aqui demandado.*

4.º

*O demandado nunca foi alvo de censura por parte do Tribunal de Contas ou outro órgão de controlo interno, nem houve qualquer recomendação anterior para correção de irregularidades, o que se provará naturalmente pelos registos que existirão nesse Tribunal - requer que os serviços deste tribunal venham informar tal.*

5.º

*O demandado elaborou os documentos que lhe competiam.*

6.º

*Não é verdade que a Junta de Freguesia não tivesse norma de controlo interno e inventário dos bens, direitos e obrigações. Poderia haver algumas incorreções ou falhas em tais documentos, sendo que os mesmos se encontravam elaborados.*

7.º

*Existia documentação relativa a procedimentos de despesa que justificavam a emissão das faturas elencadas em 9.*

8.º

*Desconhece se os encargos a que se reportam as faturas elencadas em 9.º, foram pagos em 2013, uma vez que o mandato do requerido cessou em outubro de 2013, pelo que se impugna o alegado em 8.º.*

9.º

*Não corresponde à verdade, pelo que expressamente se impugna, o alegado em 3.º, 4.º, 7.º, 10.º, 11.º, 12.º, 13.º, 15.º a 19.º, 22.º e 23.º.*

10.º

*A considerar-se haver falta das aludidas normas ou de outros documentos, sempre o procedimento sancionatório estaria prescrito, uma vez que se reporta o relatório às gerências de 2009 a 15/10/2013, atento o disposto no artigo 70.º1, da Lei n.º 98/97.*

11.º

*O demandado sempre desempenhou as funções autárquicas com empenhado zelo e dedicação no cumprimento dum dever cívico que honra e que alguém, por questiúnculas políticas, pretende atacar, procurando arrastar para uma contenda, manifestamente política este alto Tribunal.*

12.º

*O demandado nunca teve a formação que lhes deveria ter sido ministrada pelo governo e organismos da administração central previstas no artigo 5.º do D.L. n.º 54 - A/99, pelo que a ter ocorrido alguma involuntária falta tal deve também ser ponderado. A implementação e aplicação do POCAL exige formação tal como o legislador o previu, pelo que se a mesma não foi ministrada tal deve ser tido igualmente em consideração. E se dúvidas existem quanto a ausência de tais formações, então que se oficie ao governo e CCDR inquirindo que ações de formação gratuitas efetuaram em (...) para aplicação do POCAL entre 2009 e 2013 dirigidas a autarcas das Juntas de Freguesia, o que se requer.*

13.º

*O demandado era rigoroso no cumprimento dos seus deveres.*

14.º

*As contas dos anos de 2009 a 2013 foram aprovadas pela assembleia de freguesia - requer se oficie ao senhor Presidente da Assembleia de Freguesia (...) para remeter cópia das atas de aprovação das contas dos anos de 2009 a 2013.*

15.º

*O requerente/demandado não tem acesso aos documentos da Junta de Freguesia, pelo que não lhe é agora, decorridos que estão 6 e 10 anos, possível de demonstrar que nesses anos havia norma de controlo interno e inventário de bens, direitos e obrigações, mesmo que tais documentos pudessem não estar elaborados com todos os requisitos legais.*

16.º

*Todas as faturas elencadas no ponto 9 do requerimento do M.º P.º respeitam a rubricas constantes do plano de atividades e consubstanciam despesas contraídas para dar execução ao plano.*

17.º

*Não é possível de agora, face ao supra exposto (tempo decorrido, não posse dos documentos), aquilatar se houve ou não as apontadas violações das normas, que não assumimos, o que se pode afiançar é todas as faturas (exceto as que não assumimos então) traduzem despesas efetivamente havidas em prol da freguesia. Que se saiba não nos é apontado qualquer gasto imprudente, desnecessário ou mesmo inapropriado para a freguesia.*

18.º

*Como se verifica da listagem constante do ponto 9 do requerimento do M.º P.º as faturas aí elencadas reportam-se essencialmente aos meses de setembro e outubro de 2013.*

*Como se verifica de tal listagem apenas uma fatura é claramente dum período anterior ao indicado: a fatura de 13-03-2013 da ANAFRE, sendo que esta fatura foi unilateralmente emitida pela ANAFRE sem nossa solicitação.*

*Uma autarquia, tal como qualquer outra pessoa ou entidade, não pode impedir que um terceiro emita uma fatura de um trabalho, dum serviço, dum material que pretensamente tenha sido fornecido ou prestado. Pode é considerar indevido tal e recusar o pagamento.*

*Assim se de um universo de 41 faturas de 2013:*

- Uma diz respeito a março,*
- Uma a junho (no valor de 6,23€),*
- Uma a julho (no valor de 3,96€),*
- Três a agosto (no valor de 1.150,26€, 1,65 e 4,60€)*

*E todas as demais respeitam a setembro e outubro, é fácil de deduzir que se aquela fatura de março estava por pagar havia uma razão.*

19.º

*Importa ter presente que não resultou provado qualquer prejuízo para a autarquia, mesmo que as alegadas violações das normas tivessem sido praticadas.*

*Nomeadamente não resultou que bens da autarquia tivessem desaparecido e, com todo o respeito, mas num momento em que é do conhecimento público que mais de cem obras de arte do Estado de relevante valor desapareceram (ver [https://expresso.pvcultura/2019-05-31 - Desapareceram-170-obras-da-colecao-de-artedo-Estado-1](https://expresso.pvcultura/2019-05-31-Desapareceram-170-obras-da-colecao-de-artedo-Estado-1)), é quase ofensivo a desproporcionalidade com que se vem acusar o demandado.*

20.º

*Demandado que, no que se refere às faturas, contratou serviços para a freguesia, que ninguém questiona, mas que lhe são apontadas falhas procedimentais. Falhas que se repete não assume. E no entanto, segundo notícias que são públicas, entidades com responsabilidades de controlo permitem "despesas" de milhões para prejuízo de empresas públicas: <http://exDresso.Dt/economia/2019-06-07-Constancio-autorizou-Berardo-a-flanhar-poder-no-BCP-veja-os-documentos-ciue-o-provam>.*

21.º

*Ao demandado vêm imputadas duas contraordenações sendo que, mesmo que por mera hipótese, que não se admite, o demandado tivesse praticado os fatos que lhe são imputados, tal não o faria incorrer na prática de duas contraordenações, mas tão só de uma. Com efeito,*

22.º

*Em ambas o demandado é acusado de não cumprir com normas do POCAL. O artigo 30.º, n.º 2, do Código Penal, estipula o seguinte: "Constitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa de agente".*

*É indubitável que a figura da infração continuada, nos termos configurados no referido artigo, se aplica diretamente à responsabilidade sancionatória prevista na LOPTC - vide sentença deste TC n.º 13/2011, proferida em 16 de junho de 2011, no âmbito do processo n.º 8 JRF/2010.*

23.º

*É certo que são normas distintas, mas o seu escopo é o mesmo.*

24.º

*Por último importa ter em atenção as condições económicas e sociais do demandado:*

- a) O demandado foi eleito Presidente da Junta de Freguesia (...) cumprindo 23 anos de mandatos - requer se oficie ao senhor Presidente da Junta de Freguesia (...) no sentido de vir informar que mandatos autárquicos cumpriu o requerente ao serviço da Freguesia (...), tendo assim merecido a confiança popular.*
- b) Foram inúmeras as horas que graciosamente dedicou à freguesia em prejuízo da sua família e dos seus afazeres pessoais.*
- c) O demandado tem 74 anos - **doc. n.º 1.***
- d) O demandado é reformado, auferindo uma pensão de velhice no montante mensal de 491,78€ - **doc. n.º 2** e a sua esposa, (...), auferir a pensão de velhice no montante mensal de 334,44€ - **doc. n.º 3.***
- e) O rendimento global anual do casal foi no ano de 2017 de 14.540,28€, sendo o rendimento coletável de 6.332,28€ - **doc. n.º 4.***
- f) E considerado no meio social em que se insere, nomeadamente na freguesia (...), uma pessoa séria e honrada.*
- g) Durante os seus vários mandatos autárquicos, foi um autarca sempre disponível para a população, trabalhando afincadamente para a freguesia.*

25.º

*A eventual aplicação de uma coima terá de ter em consideração o rendimento do demandado, respeitando-se o princípio da proporcionalidade.*

26.º

*Privar-se alguém de rendimento pelo menos igual ao ordenado mínimo nacional é Y., manifestamente desproporcionado.*

27.º

*Importa ainda aquilatar da necessidade da pena e, portanto, das exigências da prevenção. Ora o demandado já não exerce funções como Presidente da Junta há mais de cinco anos, como tal a prevenção no que a ele diz respeito não se coloca.*

28.º

*Se a ilicitude do facto e a culpa do agente forem diminutas, há fundamento para a não aplicação de qualquer multa (vide artigos 74.º do Código Penal, 64.º e 67.º da LOPTC).*

29.º

*E justo e proporcional condenar alguém no pagamento duma, não por ter retirado ao erário publico algum valor, não por ter concedido alguma benesse a alguém, mas apenas por alegadamente não ter preenchido um qualquer mapa ou impresso quando ninguém lhe deu formação, quando não dispunha de nenhum técnico e muito menos com conhecimentos do POCAL?*

30.º

*A CCDR-Centro apenas publicou em 2014 o GUIA DE APOIO AOS AUTARCAS NA GESTÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA das Freguesias da Região Centro, ver: <file:///C:/Users/Dario/ADDDData/Local/MicrosoftWindows/INetCache/IE/1WF905K1/auia> de apoio autarca freguesia 2014.p<sup>^</sup>*

*PELO EXPOSTO DEVE SER CONSIDERADO PRESCRITO O PROCEDIMENTO CONTRAORDENACIONAL.*

*CASO ASSIM NÃO SE ENTENDA SER O DEMANDADO ABSOLVIDO DAS IMPUTADAS CONTRA-ORDENAÇÕES, SENDO QUE MESMO QUE ASSIM NÃO SE JULGUE DEVE O MESMO SER ISENTO DE PENAS, ATENTAS AS SUAS CONDIÇÕES PESSOAIS, A DIMINUTA*

*GRAVIDADE, O TEMPO DECORRIDO E AS CIRCUNSTÂNCIAS EM QUE OCORRERAM OS FATOS. (...) »*

**1.3. Em face do requerido na contestação pelo Demandado foi proferido o seguinte despacho:**

**«I- Requisite à Junta Freguesia (...):**

- 1) *Informação sobre o valor dos orçamentos aprovados para os anos de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013 e sobre o número de eleitores;*
- 2) *Informação sobre quantos funcionários a Junta tinha ao seu serviço nos anos de 2009 a 2013 e quais as suas funções;*
- 3) *Informação documentada sobre o valor da remuneração mensal que era paga ao Demandado nos anos de 2009 a 2013;*
- 4) *Cópia das atas da Assembleia de Freguesia que aprovaram as contas dos anos 2009 a 2013;*
- 5) *Informação sobre quantos mandatos autárquicos cumpriu o Demandado na Junta de Freguesia (...).*

**II - Requisite à Secretaria do Tribunal de Contas** *informação sobre se o Demandado já foi objeto de alguma sanção ou recomendação por parte do Tribunal de Contas, e, no caso positivo, qual ou quais.*

**III – Solicite à CCDD do Centro** *informação sobre se tem registo de que tivesse havido alguma informação escrita e/ou formação sobre a implementação e aplicação do POCAL (artigo 5.º do DL 54-A/99) no Distrito de Aveiro dirigidas a autarcas, designadamente a autarcas das Juntas de Freguesia, e, no caso positivo, em que anos e se as formações foram gratuitas.*

**Prazo: 10 dias.**

**Fundamento legal:** artigos 436.º e 437.º do CPC, aplicável “ex vi” do artigo 80.º da LOPTC ».

**1.4. Notificado o MP para se pronunciar sobre a alegada prescrição do procedimento sancionatório, relativamente às gerências de 2009 a 15Out2013, invocada pelo Demandado, veio dizer que:**

*«(..) atento o disposto no art.º 70.º n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/08 (...) Tal exceção deve ser julgada improcedente, porquanto:*

- a) 1.º Infração – a situação ilícita tendo-se iniciado em 2009, ainda permanecia no final de 2013 (31 de dezembro);
- b) 2.º infração – a situação ilícita decorreu no ano de 2013 (até 28 de outubro);
- c) As respetivas contas de gerência entraram no Tribunal em 29.04.2013 e 28/11/2013 (cf. Anexo 2 ao Relatório);
- d) A resposta ao contraditório deu entrada no Tribunal em 04/07/2018 (cf... Anexo C ao Relatório);
- e) O Demandado foi citado para contestar em 21 de maio de 2019.

(...) Logo, não só a ação pública foi proposta em tempo, como o prazo de prescrição foi interrompido em 21 de maio de 2019, data da citação (cfr. artigo 70.º n.º 1 a 5 da Citada Lei n.º 98/97).»

**1.5. Em 15Jul2019, foi rececionada a resposta da Freguesia (...), ao solicitado pelo Tribunal, com o seguinte teor, a fls.29 a 196:**

«O Presidente da Junta de Freguesia (...), vem pelo presente apresentar resposta ao pedido de documentos no âmbito do processo 11/2019 - JRF 3.a S:

- Informação sobre o valor dos orçamentos aprovados para os anos de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013: seguem em anexo as cópias;
- Número de eleitores: dado que nas eleições gerais o número de mandatos de cada órgão autárquico é definido de acordo com os resultados do recenseamento eleitoral, obtidos através da base de dados central do recenseamento eleitoral e publicados pelo Ministério da Administração Interna no Diário da República com a antecedência de 120 dias relativamente ao termo do mandato, segue em anexo a informação do número de eleitores dos anos de 2009 e 2013: 4791 e 5013, respetivamente. Não conseguimos obter informação no SIGRE sobre anos anteriores, nem temos qualquer arquivo com essa informação
- Informação sobre quantos funcionários a Junta tinha a seu serviço nos anos de 2009 a 2013 e quais as suas funções: Não temos qualquer arquivo com essa informação (entenda-se mapa de pessoal). Contudo, consultada a Segurança Social Direta, verificamos apenas a inscrição do Sr. (...) (desde 2005-06-15), conforme anexo, que exerce a função de cantoneiro;
- (...);
- Cópia das atas da Assembleia de freguesia que aprovaram as contas dos anos de 2009 a 2013: seguem em anexo as cópias.

- *Informação sobre quantos mandatos autárquicos cumpriu (...) nos anos de 2009 a 2013: tendo sido eleito em 2009, cumpriu 1 mandato de 2009 a 2013».*

**1.6. Em 16Jul2019 o Departamento de Consultadoria e Planeamento do Tribunal através da informação, n.º 20/2019-DCP, a fls. 198 a 199, veio informar os autos, relativamente à existência de antecedentes sancionatórios ou recomendações, esclarecendo designadamente que: «Não se encontram elementos sobre o demandado no tratamento de jurisprudência da 1.ª e 3.ª secções, respetivamente do Tribunal de Contas».**

**1.7. Em 18Jul2019 foi rececionada a informação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, a fls. 200 a 205, relativamente a eventual informação escrita e/ou formação sobre a implementação e aplicação do POCAL dirigidas aos autarcas das juntas de freguesia do *Distrito de Aveiro*, e sua eventual gratuidade, de onde resulta **grosso modo** que<sup>1</sup>:**

*«(...) O empenho da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC) no acompanhamento da prestação de informação a nível dos instrumentos do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), nomeadamente em matéria de análise de orçamentos, planos plurianuais de investimento e de prestação de contas das Freguesias da Região Centro, materializou-se desde 2009 na promoção de seminários (com entidades como o Tribunal de Contas, a ANAFRE e o CEFA, para além de seminários de âmbito jurídico ministrado pelos serviços da CCDRC) e, em especial, na realização de sessões de análise e debate, sessões de informação/formação.*

***Entre 2009 e 2014 (fase mais intensiva de interação da CCDRC com as freguesias da Região Centro), foram realizadas 150 sessões de informação/formação gratuita (de um ou dois dias cada uma), num total de 212 dias ou 1.263 horas subordinadas a temas do POCAL aplicados às freguesias.***

(...)

*sob os seguintes temas:*

---

<sup>1</sup> O sublinhado e negrito, que se segue, é nosso.



**Tema 1 (2009, 2010 e 2011): "Gestão Financeira nas Freguesias da Região Centro"**

**Tema 2 (2012 e 2013): "Reporte de informação referente aos recursos humanos das Freguesias no do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIL)"**

**Tema 3 (2013): "LCPA - dúvidas e questões práticas na sua operacionalização"**

**Tema 4 (2014): "Regime financeiro das Freguesias e deveres de informação"**

(...)

1.2. A CCDRC procedeu ainda, nos referidos anos, à elaboração de textos de apoio à gestão económico financeira das freguesias, designados por **Notas Técnicas**, acompanhando a evolução legislativa verificada, com o intuito de informarem de modo simples e incisivo os autarcas e seus colaboradores nas recentes especificidades legais, onde se destaca a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, bem como nos procedimentos de reporte de informação no Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIL).

1.3. Aproveitando a reorganização administrativa de 2013, a CCDRC, para além de ter evoluído para uma segunda versão da aplicação *sln.pocalCENTRO* que, para além de melhorias diversas, pretendeu adaptar esta ferramenta ao novo universo de Freguesias da Região (que passou de 1.103 para 803), **encetou a elaboração de guias simplificados, em matérias fundamentais para a gestão estratégica e corrente das freguesias, como por exemplo o "Guia de apoio aos autarcas na gestão económico financeira das Freguesias da Região Centro" que aborda os temas das**

- Competências e obrigações das freguesias,
- Regime previsional das freguesias, e a
- Execução orçamental nas Freguesias.

## **2. Sessões realizadas no Distrito de Aveiro (2010-2015)**

De referir que dos municípios do Distrito de Aveiro, apenas doze integram a Região Centro (...). A CCDRC promoveu as seguintes ações, no âmbito dos diversos temas, no Distrito de Aveiro (com base nos registos de presenças arquivados nesta CCDR):

### **2.1. (2009/2011) no âmbito do tema 1 "Gestão Financeira nas Freguesias da Região Centro"**

- sessão n.º 31, realizada nas instalações da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro Baixo Vouga, em 14 e 15 de outubro de 2010, para as freguesias dos municípios de Albergaria-a-Velha, Oliveira do Bairro e Sever do Vouga (estiveram presentes elementos das freguesias de (...)

);

- (...);

- sessão n.º..58..- ação de repescagem para as freguesias dos municípios do Distrito de Aveiro que não estiveram presentes nas sessões atrás identificadas, realizada nas instalações da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro Baixo Vouga, em 22 de setembro de 2011, para as freguesias do município de Aveiro (estiveram presentes elementos da freguesia de (..), do município de Águeda (estiveram presentes elementos da freguesia (..), do município de Albergaria a Velha (estiveram presentes elementos da freguesia de (...));

**2.2. (2012-2013) no âmbito do tema 2 ("Reporte de informação referente aos recursos humanos das Freguesias no do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL)"**

(...);

- sessão realizada em instalações da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro Baixo Vouga, em 9 de março de 2012, para as freguesias dos municípios de Aveiro, Albergaria-a-Velha, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Ovar, Sever do Vouga e de Vagos (estiveram presentes elementos das freguesias de (...));

- (...);

**2.3. (2014) Sessões de análise e debate subordinada ao tema "Regime financeiro das freguesias e deveres de informação"**

- (...);

- sessão realizada em instalações da Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha, em 28 de outubro de 2014, para as freguesias do município de Albergaria-a-Velha (estiveram presentes elementos das freguesias da (...)).

(...)

**3.Seminários e sessões flash que embora não tenham sido realizadas no Distrito de Aveiro, tiveram a presença de autarcas das freguesias de municípios do Distrito de Aveiro que integram a Região Centro:**

**3.1. (2012): "A prestação de contas das Freguesias por via eletrónica ao Tribunal de Contas"**

A CCDRC, com a colaboração do Tribunal de Contas, promoveu a realização deste seminário no auditório da CCDRC, em Coimbra, no dia 28 de fevereiro de 2012 (das 14:30 às 17h30), tendo estado presentes elementos **das seguintes freguesias de municípios do distrito de Aveiro: (...).**

**NOTA.** Decorreu outra ação subordinada ao mesmo tema, no dia 19 de novembro de 2012, na cidade de Viseu; contudo, não se identificou o registo de presenças, pelo que não é possível identificar as freguesias dos municípios do Distrito de Aveiro (integrantes da Região Centro) que estiveram presentes nesta ação.

**3.2. (2013): "Temas essenciais para governar as Freguesias"**

A CCDRC, Associação Nacional de Freguesias e Fundação CEFA - Fundação para os Estudos e Formação Autárquica, sob o Alto Patrocínio de S.Exa. o Secretário de Estado da Administração Local promoveram a realização deste seminário no auditório da CCDRC, em Coimbra, no dia 13 de Novembro, tendo estado presentes elementos das seguintes freguesias de municípios do distrito de Aveiro: (...) (...)

#### **4. Considerações finais**

Independentemente do exposto na presente informação há a considerar que:

- Especialmente nos seminários e nas sessões de análise e debate, verificou-se que elementos de freguesias que tinham procedido a uma pré-inscrição na ação em causa, não a frequentaram de facto, enquanto que outros que não tinham efetuado qualquer pré-inscrição, marcaram presença em diversas ações:

- que nem todos os elementos das freguesias presentes nas diversas sessões de informação/formação, seminários, sessões de análise e debate, etc, registavam a sua presença na lista de presenças, pelo que não se pode considerar exaustiva a identificação de freguesias explicitadas nas diversas ações constantes desta informação:

- que todas as ações promovidas pela CCDRC foram gratuitas, bem assim como todo o material de apoio (textos, apresentações, etc.) fornecidos aos elementos que as frequentaram, dado que se inseriam no âmbito do POCA<sup>2</sup>L»

**1.8. Na sequência do requerimento do Demandado, a fls. 212, por despacho de 24Set2019, foi determinado se solicitasse informação à junta de freguesia (...) sobre:**

- qual a remuneração paga ao Demandado, nos anos de 2009 e 2013;
- quantos mandatos autárquicos cumpriu o Demandado ao serviço da Freguesia (...).

**1.9. O atual Presidente da autarquia, em resposta datada de 02Out2019, veio informar, a fls. 220 a 225, que:**

---

<sup>2</sup> Sublinhado e negrito nosso.

- «(...) consultado o nosso programa de contabilidade nos anos de 2009 a 2013, verificámos que existem pagamentos ao Demandado (...), os registos contabilísticos seguem em anexo (5 folhas)<sup>3</sup>»;
- «Informação sobre que mandatos autárquicos cumpriu o Demandado (...) ao Serviço da Freguesia (...); Exerceu o cargo de escrivão da junta de freguesia entre 1977 e 1979, cargo não de eleição e remunerado, Secretário desde 1980 a 1989 e Presidente da Junta de Freguesia entre 1990-2013, enquanto presidente da Junta cumpriu um total de 6 mandatos».<sup>4</sup>

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Realizado o julgamento, com observância de todas as formalidades legais, deram-se como provados os seguintes factos:

A) O Tribunal de Contas, através da 2.<sup>a</sup> Secção, efetuou uma Verificação Interna das contas de gerência da Freguesia (...), com referência ao período de 01/01 a 31/12 de 2009 a 2012 e de 01/01 a 15/10 de 2013, aprovada em 15Nov2018, e que serviu de fundamento à presente ação.

**Motivação:** v. Relatório Consolidado de Verificação Interna n.º 14/2018.

### Quanto à (in)existência da Norma de Controlo Interno e do Inventário dos Bens, Direitos e Obrigações

B) A autarquia não tinha uma norma ou regulamento de controlo interno, bem como o inventário de bens, direitos e obrigações da freguesia.

---

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem

**Motivação:** v. **(i)** Relatório Consolidado VIC, a fls. 7 e 11; **(ii)** a Ata n.º 3/2013/2017, a fls. 82 a 95, da reunião da Assembleia da Freguesia (...), de 30.04.2014, onde, para além da discussão e aprovação da conta de gerência de 2013, se refere no ponto 2 (informações prestadas pela Mesa e Presidente do Executivo) «(...) *foi aprovada a Norma de Controlo Interno, que norteará os procedimentos e ações da Junta, sendo que se desconhece a existência de idêntico documento no passado*», referiu-se ainda que o anterior presidente da junta nunca foi confrontado quanto à existência de norma de controlo interno; **(iii)** v. o Relatório Consolidado VIC a fls. 7 e 8, refere que a autarquia possui uma norma de controlo interno aprovada, em 14.04.2014, pelos membros do órgão executivo, que sucedeu na autarquia, (v. infra **f. p. C,** );

**C)** A norma de controlo Interno só foi aprovada pelo executivo que sucedeu ao do Demandado em 14.04.2014.

**Motivação:** Relatório Consolidado do VIC a fls. 8 e 11, onde se refere expressamente a aprovação de norma de controlo interno em 14.04.2014, a qual não existia antes e as deficiências associadas à sua falta, e ainda a menção à aprovação de norma de controlo interno pelo novo executivo, que é referido na Ata n.º 3/2013/2017, a fls. 82 a 95, da reunião da Assembleia da Freguesia (...), de 30.04.2014.

**D)** A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDER) veio informar que **entre 2009 e 2014 desenvolveu, de forma intensiva, cerca de 150 sessões de formação/informação gratuita, num total de 212 dias ou 1263 horas, subordinadas a temas do POCAL aplicados às freguesias,** fornecendo ainda textos de apoio à gestão económica e financeira a todas as freguesias do distrito de Aveiro, incluindo seminários e sessões flash sobre esta temática.

**Motivação:** v. (i) **supra ponto 1.7 e informação da CCDR a fls.201 a 205**, na qual se atesta as formações/informações, seminários, gratuitos, incluindo o respetivo material de apoio à gestão económico financeira (também gratuitos), que foram ministrados pela CCDR, no âmbito do POCAL, em articulação com outras entidades (TdC, ANAFRE e CEFA) por temas e datas e quais as freguesias que participaram do Distrito de Aveiro, sendo que de acordo com o registo de presenças referido houve algumas formações em que participou a Freguesia (...); (ii) v. designadamente, a fls.224 dos autos, está documentado o pagamento de uma deslocação do Demandado a Viseu , em 2012, para participar na *sessão de análise e debate sobre a prestação de contas por via eletrónica*.

**Quanto à (in)existência de documentação de suporte dos encargos assumidos**

**E)** No exercício de 2013 foram assumidos e não pagos um conjunto de encargos, num total de €37.584,11, sem que houvesse qualquer documentação referente a procedimentos de despesa que justificasse a emissão daquelas faturas, nem registos das mesmas na contabilidade da autarquia.

**Motivação:** v. ponto 8. do Relatório Consolidado VIC, e respetivo quadro com discriminação das faturas (a fls.2, 9 e 10) e pontos 8 e 9 do RI do MP, quadro que se dá aqui qual se dá aqui por inteiramente reproduzido; anexo H ao Relatório (com indicação do fornecedor, data da fatura e montante.

**E.1)** O Tribunal de Contas teve conhecimento destas situações após denúncia do então Presidente da Junta de Freguesia (...), que sucedeu ao ora Demandado no mandato imediato.

**Motivação:** v. Relatório Consolidado VIC, fls. 9 e 10, ofício da JF anexo G, PEQD n.º 272/2014.

**F)** O Demandado não acautelou um sistema contabilístico com registos atempados e completos das várias fases da despesa, nomeadamente do cabimento e do compromisso.

**Motivação:** v. Relatório Consolidado VIC, fls. 2, 7, 8, 10, 11 e 12, PEQD n.º 272/2014, anexo G.

**G)** A Junta de Freguesia (...) não possuía serviços administrativos e de contabilidade.

**Motivação:** Depoimento das testemunhas 1, 2 e 3, que afirmaram não haver serviços de apoio, existindo apenas um funcionário com as funções de cantoneiro, o que é confirmado pela informação prestada pela autarquia a fls.29 dos autos [v. infra. **f. p. j.2**]).

\*\*\*\*

**H)** O Demandado, pelas funções exercidas e responsabilidades inerentes como Presidente da Junta de Freguesia (...), estava especialmente adstrito a diligenciar pelo cumprimento dos normativos inerentes à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, assim como à legalidade de todas as despesas públicas e, em particular, os relativos ao registo do cabimento e dos compromissos assumidos.

**Motivação:** O presidente da Junta de Freguesia, na qualidade de chefe do executivo autárquico, compete-lhe, designadamente **(i)** executar as suas deliberações bem como coordenar a atividade desse órgão colegial (cf. art.º 38.º n.º 1 al. g) do DI 169/99 de 18SET); **(ii)** autorizar a realização de despesas por delegação; **(iii)** autorizar o pagamento das despesas orçamentadas; **(iv)** submeter o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas à aprovação da junta de freguesia e apreciação da assembleia de freguesia;**(v)** submeter a visto prévio do Tribunal de Contas, quando for caso disso, os documentos elaborados na junta de freguesia ou em que a freguesia seja parte que impliquem despesa (cf. art.º 38.º n.º

1 alíneas i) j) l) e m) todos do DL 169/99; **(vi)** na distribuição de funções pelos vogais deve ter em conta, entre outras coisas «a arrecadação das receitas, o pagamento das despesas autorizadas e a escrituração dos modelos contabilísticos da receita e da despesa, com base nos respetivos documentos que são assinados pelo presidente» (cf. art.º 38.º n.º 2 e 3 alínea e) do DL 169/99<sup>5</sup>), o que implica assegurar a existência de documentação de suporte para cada despesa realizada ou encargo assumido pela junta; **(vii)** dos depoimentos prestados pelas 3 testemunhas, resulta que na junta não houve distribuição de tarefas pelos vogais, não existindo quaisquer documentos nos autos que comprove ter havido tal distribuição de tarefas; **(viii)** por outro lado, é o próprio Demandado que, em sede de contraditório do Relato, refere «por profissionalmente trabalhar em contabilidade, sempre teve a seu cargo as contas da junta de freguesia...»(v. Relatório Consolidado de VIC, fls. 4, e anexo D); **(ix)** sendo que as três testemunhas referem que o Demandado tinha formação em contabilidade (técnico de contas) e possuía uma pequena firma de contabilidade que prestava serviço a alguns comércios locais e pequenas empresas; **(x)** possui longa experiência na autarquia é Presidente da Junta de Freguesia (...) há pelo menos 23 anos (cf. Depoimentos da testemunhas 1, 2 e 3; **(ix)** e de acordo com a informação da autarquia, fls. 220 a 225, o Demandado «exerceu o cargo de escrivão da junta de freguesia entre 1977 e 1979, cargo não de eleição e remunerado, Secretário desde 1980 a 1989 e Presidente da Junta de Freguesia entre 1990-2013, enquanto presidente da Junta cumpriu um total de 6 mandatos» ( v. **infra f. p. P**).

**l)** Em todas as situações descritas, o Demandado não atuou com o cuidado e diligência que as mesmas requeriam e de que era capaz, e na qualidade e responsabilidade profissional que detinha, podendo e devendo atuar conforme os preceitos lei.

**Motivação:** v. **(i)** Relatório Consolidado de VIC, em especial, quando refere que «*não obstante tratar-se de uma Freguesia dispensada da remessa da conta de gerência,*

---

<sup>5</sup> Com a entrada em vigor da Lei 75/2013, em 30Set, o art.º 38.º da Lei 169/99 foi revogado e substituído pelo artigo 18.º n.º 1, alíneas f), h), i), K) e n.º 2 alínea b) e n.º 3 alínea e), competindo-lhe ainda nos termos do n.º 1 da alínea j) «*submeter a norma de controlo interno, quando aplicável, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais e respetiva avaliação e ainda os documentos de prestação de contas, à aprovação da junta de freguesia e à apreciação e votação da assembleia de freguesia, com exceção da norma de controlo interno*».



*enquadrada no regime simplificado do POCAL, com todas as dificuldades de índole técnica e de pessoal que lhe estão associadas, facto é que, nos exercícios em apreciação, existem deficiências do sistema de controlo interno (ainda que não houvesse norma escrita implementada), de desorganização administrativa e ainda falta de zelo na elaboração de documentação comprovativa da saída de verbas dos cofres da Freguesia» (fls. 11); (ii) de acordo com os depoimentos das três testemunhas, o Demandado tinha formação em contabilidade (técnico de contas), possuía uma pequena firma de contabilidade que prestava serviço a alguns comércios locais e pequenas empresas; (iii) possui longa experiência na autarquia, é Presidente da Junta de Freguesia (...) há pelo menos 23 anos (cf. Depoimentos da testemunhas 1, 2 e 3, bem como, segundo informação da autarquia, a fls. 220 a 225 «exerceu o cargo de escrivão da junta de freguesia entre 1977 e 1979, cargo não de eleição e remunerado, Secretário desde 1980 a 1989 e Presidente da Junta de Freguesia entre 1990-2013, enquanto presidente da Junta cumpriu um total de 6 mandatos» (f. p. P); o próprio Demandado, em sede de contraditório do Relato refere «por profissionalmente trabalhar em contabilidade, sempre teve a seu cargo as contas da junta de freguesia..»(v. Relatório Consolidado de VIC, fls. 4, anexo D.*

**I.1)** O Demandado tem desempenhado as funções autárquicas como Presidente da Junta de Freguesia (...) ao longo de 23 anos, e está integrado nas atividades sociais da comunidade local, freguesia, intervindo a título gracioso (sem qualquer remuneração) em duas IPSS da freguesia, a (...) e (...), sendo-lhe reconhecida honestidade, dedicação à vida da freguesia, assim como a disponibilidade para atender os cidadãos da freguesia a todo o tempo e local (v.g. casa, escritório, junta).

**Motivação:** cf. Depoimentos das testemunhas 1, 2 e 3 e doc. a fls.220 a 225.

**I.2)** O Demandado tem exercido as funções autárquicas em tempo parcial, possuindo uma empresa de contabilidade que realiza trabalhos contabilísticos para pequenas empresas e comércio.

**Motivação:** v. depoimentos das testemunhas 1, 2 e 3, declaração do próprio Demandado, anexos C e D ao Relatório Consolidado de VIC.

**I.3)** Não existe registo de antecedentes sancionatórios ou de recomendações feitas pelo Tribunal ao Demandado.

**Motivação:** v. informação, n.º 20/2019-DCP, de 16Jul2019, a fls. 198 a 199, onde Departamento de Consultadoria e Planeamento do Tribunal, veio informar os autos, relativamente à existência de antecedentes sancionatórios ou recomendações, esclarecendo designadamente que: «*Não se encontram elementos sobre o demandado no tratamento de jurisprudência da 1.ª e 3.ª secções, respetivamente do Tribunal de contas*».

\*\*\*\*

**J)** A Junta de Freguesia (...) está inserida em meio rural, cujo número de cidadãos eleitores foi de 4791 em 2009 e 5013 em 2013, com um orçamento anual - em média - de €200.000.

**Motivação:** v. doc. de fls. 29 a 77 e 32 a 73 destes autos e saldo de abertura e encerramento das gerências de 2009 a 2013, a fls. 5 e 6 do Relatório Consolidado VIC.

**J.1)** o valor dos orçamentos anuais (receitas/ despesas) aprovados pelos membros dos órgãos deliberativo e executivo autárquicos, da Freguesia (...), foi de:

- €244.800, 00, na gerência de 2009;
- €189.750,00, na gerência de 2010;
- €192.259,00, na gerência de 2011;
- €174.662,00, na gerência de 2012;
- €183.612,00, na gerência de 2013;

**Motivação:** v. docs. de fls. 32 a 73.

**J.2)** Da consulta da Segurança Social Direta apenas consta como aí inscrito uma pessoa, que exercia funções de cantoneiro na JF, desde 15-06- 2005.

**Motivação:** consulta em Segurança Social Direta; doc. de fls. 29 e de fls. 75 a 81 e Depoimentos das testemunhas 1, 2 e 3.

**K)** Do programa de contabilidade da Junta, nos anos de 2009 a 2013, constam os pagamentos ao Demandado, descritos nos documentos a fls. 221 a 225, nos seguintes montantes totais anuais:

- €3.317,04 em 2009;
- €3.425,62 em 2010;
- €3.012,26 em 2011;
- €3.391,92 em 2012;
- €2.610,32 em 2013.

**Motivação:** v. documentos a fls. 220 e fls. 221 a 225.

**L)** As contas dos anos de 2009 a 2013 foram aprovadas pela assembleia de freguesia.

**Motivação:** v. fls. 29 e cópias das atas das Assembleias de Freguesia que aprovaram aquelas contas, juntas aos autos de fls. 82 a 95.

**M)** O Demandado tem 74 anos de idade.

**Motivação:** Doc. 1 junto com a contestação.

**N)** O Demandado é reformado, auferindo uma pensão de velhice no montante mensal de €491,78; a sua mulher auferir uma pensão de velhice no montante mensal de €334,44.

**Motivação:** docs. 2 e 3 juntos com a contestação.

**O)** O rendimento global anual do casal, no ano de 2017, foi de 14.540,28€, sendo o rendimento coletável de 6.332,28.

**Motivação:** doc. 4 junto com a contestação.

**P)** O Demandado, enquanto Presidente JF, cumpriu um total de 6 mandatos.

**Motivação:** v. doc. de fls. 220, o Demandado «*exerceu o cargo de escrivão da junta de freguesia entre 1977 e 1979, cargo não de eleição e remunerado, Secretário desde 1980 a 1989 e Presidente da Junta de Freguesia entre 1990-2013, enquanto presidente da Junta cumpriu um total de 6 mandatos*»

**Q)** Durante os vários mandatos autárquicos, foi um autarca sempre disponível para a população, trabalhando afincadamente para a freguesia.

**Motivação:** depoimentos das testemunhas 1, 2 e 3, que afirmaram tal factualidade.

\*\*\*\*

**Factualidade não provada:**

- a) Não está provado que o Demandado nunca tenha tido formação ministrada pelo governo e organismos da Administração central relativos à implementação e aplicação do POCAL.

**Motivação:** Não foi feita nenhuma prova concludente, designadamente documental, no sentido positivo. Pelo contrário, a factualidade contraria esta alegação do Demandado. Na verdade, a CCDR prestou formações/informações, seminários, gratuitos, incluindo o respetivo material de apoio à gestão económico financeira a todas as freguesias do Distrito de Aveiro, onde se inclui, em algumas formações, a participação da Freguesia

(..), sendo que o Demandado participou, pelo menos, em uma formação em 2012 (cf. f. p. D) e doc. a fls. 224)

b) Não está provado que existissem outros documentos que justificassem a emissão das faturas a que se reporta o ponto 9 do RI do MP, nem registos das mesmas.

**Motivação:** Não foi feita nenhuma prova, designadamente documental, no sentido positivo.

c) Não está provado a que as despesas realizadas sem suporte documental contabilístico, referidas no ponto 9 do RI do MP e ponto 8. do Relatório Consolidado de VIC, não fossem despesas da autarquia.

**Motivação:** não foi feita prova nesse sentido.

d) Não está provado que as faturas elencadas no ponto 9 da RI respeitam a rubricas constantes do plano de atividades e consubstanciam despesas contraídas para dar execução ao plano.

**Motivação:** não foi feita essa demonstração pelo Demandado nem é possível aferir esse facto dada a inexistência de documentação de suporte e registo dos encargos assumidos, à margem da contabilidade da autarquia, v. pontos 1.2, 6 e 8 do Relatório Consolidado VIC e pontos 8, 9, 10, 11, 15 e 16 do RI do MP.

e) Não está provado que as faturas assumidas e não pagas não consubstanciassem despesas realizadas em prol da autarquia.

**Motivação:** Relatório Consolidado pontos 8 fls. 9 a 11; pontos 8. e 9. Do RI do MP.

f) Não está provado que da sua atuação resultasse qualquer prejuízo para a JF.

**Motivação:** não está documentado qualquer prejuízo para a autarquia, mas tão só a violação de regras legais e procedimentos contabilísticas, v. ponto 16

**2.2. As testemunhas depuseram com isenção e imparcialidade e foram convincentes quanto à factualidade dada como assente.**

### **3. DO DIREITO**

#### **3.1 Questão prévia**

**Da invocada prescrição das infrações sancionatórias financeiras atento o disposto no artigo 70.º da LOPTC**

Refere o Demandado (art.º 10.º da contestação) que o procedimento estaria prescrito uma vez que se reporta o relatório às gerências de 2009 a 15Out2013, atento disposto no art.º 70.º nº1 da LOPTC.

**Notificado para se pronunciar veio o MP, ponto 1.4 da sentença, informar que:**

*«(..) atento o disposto no art.º 70.º n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/08 (...) Tal exceção deve ser julgada improcedente, porquanto:*

- f) 1.º Infração – a situação ilícita tendo-se iniciado em 2009, ainda permanecia no final de 2013 (31 de dezembro);*
- g) 2.º infração – a situação ilícita decorreu no ano de 2013 (até 28 de outubro);*
- h) As respetivas contas de gerência entraram no Tribunal em 29.04.2013 e 28/11/2013 (cfr. Anexo 2 ao Relatório);*
- i) A resposta ao contraditório deu entrada no Tribunal em 04/07/2018 (cfr. Anexo C ao Relatório);*
- j) O Demandado foi citado para contestar em 21 de maio de 2019.*

*(...) Logo, não só a ação pública foi proposta em tempo, como o prazo de prescrição foi interrompido em 21 de maio de 2019, data da citação (cfr. artigo 70.º n.º 1 a 5 da Citada Lei n.º 98/97).»*

Conforme preceitua o art.º 69.º n.º 2, alínea a) da LOPTC o procedimento por responsabilidade sancionatória previsto no artigo 65.º da LOPTC extingue-se, por prescrição.

Por sua vez, o prazo de prescrição surge regulado no art.º 70.º da LOPTC, na versão introduzida pela Lei 20/2015, de 09.03<sup>6</sup>, na qual se estatui que:

- «1 - É de (...) de 5 anos a prescrição por responsabilidades sancionatórias.  
2 - O prazo da prescrição do procedimento conta-se a partir da data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência.  
3 - O prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos.  
4 (...).  
5 - A prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional.  
6 - A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade».*

**Considerando que:**

- O 1.º ilícito sancionatório financeiro foi cometido, de forma continuada, com início em 2009, mantendo-se até 31.12.2013.
- O 2.º ilícito sancionatório financeiro decorreu no ano de 2013 (até 28 de outubro).
- As contas de gerência deram entrada em 29Abr2013 e 28Nov2013 (cf. Anexo 2 ao Relatório) – v. n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC

---

<sup>6</sup> Aqui aplicável por conter um regime mais favorável (cf. n.º 2 do artigo 2.º do Código Penal, aplicável “ex vi” do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC) atenta a salvaguarda prevista no n.º 6 do art.º 70.º da LOPTC «Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos i e ii da parte geral do Código Penal».

- A resposta ao contraditório deu entrada no Tribunal em 04/07/2018 (cf. Anexo C ao Relatório);
- A Verificação Interna de Conta, que deu origem ao presente Relatório teve origem em 01.09.2016;
- O prazo foi interrompido com a citação em 21Mai2019 (n.º 5 do artigo 70.º da LOPTC).

Conclui-se que o procedimento por responsabilidades financeiras não se encontra prescrito, **uma vez que ainda não havia decorrido o prazo máximo de 7 anos e seis meses previsto no n.º 6 do art.º 70.º da LOPTC para a prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória.**

**Improcede, por isso, a exceção perentória da prescrição.**

### **3.1.1. Da invocada verificação de uma única infração financeira sancionatória continuada**

Alega o Demandado (artigos 21.º a 23.º da contestação) que, a existirem ilícitos financeiros, estes, ao invés do alegado pelo M.P., apenas consubstanciam uma única infração continuada, aplicando-se à responsabilidade sancionatória o regime do art.º 30.º n.º 2 do Código Penal (CP), sendo certo que as normas são distintas o seu escopo é o mesmo.

Ora, de acordo com o art.º 30.º n. 2 «*constitui um só crime continuado a (i) realização plúrima do mesmo tipo de crime ou vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico e (ii) no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior (iii) que diminua consideravelmente a culpa do agente*».

Segundo a doutrina esta disposição reconduz o *crime continuado* a uma pluralidade de atos suscetíveis, cada um, de integrar várias vezes o mesmo tipo legal de crime ou tipos diferentes se bem que análogos, mas que, apesar disso, apresentam entre



si uma conexão objetiva e subjetiva de certa ordem, que convide a tratar uma tal pluralidade ainda como um facto único <sup>7</sup>.

Analisemos, pois, os **requisitos da infração continuada, do ponto** de vista da sua conexão objetiva e subjetiva.

- No que se refere à **conexão jurídica objetiva**, mais do entrar na questão de se saber se cada tipo legal de crime tutela um bem jurídico próprio, ou se se pode verificar uma pluralidade de tipos legais de crime que protejam o mesmo bem jurídico, **deve exigir-se que entre os bens jurídicos lesados exista uma «relação de estreita afinidade, parentesco ou proximidade»**<sup>8</sup>.
- No caso vertente, afigura-se-nos estar em causa ilícitos que, embora tutelem infrações sancionatórias distintas e autónomas, e que ferem normas legais distintas, apresentam afinidade, já que no 2.º ilícito imputado ao Demandado está em causa a violação de normas legais relativas à elaboração e execução dos orçamentos, à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos (65.º n.º 1 b) da LOPTC) e, no 1.º ilícito, está em causa a violação de normas legais que respeitam a gestão e controlo orçamental e de tesouraria e património (65.º n.º 1 d) da LOPTC).

**A aludida afinidade ou parentesco parece, assim, resultar do facto de ambas as normas visarem garantir o controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e a boa gestão financeira, ou seja, estão em causa os mesmos bens jurídicos, embora previstos em diferentes tipos legais de ilícito.**

Mas não basta a existência dessa eventual afinidade na tutela de bens jurídicos, sendo ainda necessário que se verifique a sua) **execução homogénea e no quadro de uma mesma situação exterior**<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Cf. Jorge de Figueiredo Dias, Direito Penal - Parte Geral - Tomo I, Coimbra, 2012, pág. 1028.

<sup>8</sup> Vid. Jorge de Figueiredo Dias, op. cit., pág. 1029.

<sup>9</sup> Cf. Jorge Figueiredo Dias, op. cit. pág. 1030.

Ora in casu, atenta a factualidade **provada relativamente às duas infrações** imputadas ao Demandado, verifica-se que estamos perante uma **execução heterogénea e que não se verifica no quadro da mesma situação exterior:**

- na **1.º infração**, temos que o Demandado relativamente às gerências de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013 (até 15/10) não cuidou de garantir que a junta tivesse uma norma ou regulamento de controlo interno, bem como um inventário de bens, direitos e obrigações, nem o fez durante os seus 6 mandatos como presidente da junta, tendo tal omissão apenas sido colmatada pelo executivo que lhe sucedeu (f. p. **A) B) C) e P**).
- na **2.ª Infração**, verifica-se que, em 2013, foi detetada a inexistência de documentação de suporte dos encargos assumidos, ou seja, nesse exercício não foi detetada qualquer documentação referente a procedimentos de despesa que justificasse a emissão daquelas faturas, nem qualquer registo das mesmas na contabilidade da autarquia (f. p. **E); E.1.) e F) e f. n. p. b), c) e d)**).
- A existir homogeneidade da execução no quadro de uma mesma situação exterior, esta apenas existe na **1.ª Infração, onde se verifica de facto uma *unidade de ação*, que justifica o seu tratamento e punição como uma única infração financeira sancionatória (*unidade delitiva*), ao invés de 5 infrações sancionatórias correspondentes a cada período de gerência em que foram cometidas (f. p. **A), B), C)****

**Em síntese, do ponto de vista objetivo, não estamos em presença de uma única infração, mas sim na presença de duas infrações sancionatórias financeiras distintas, sendo que apenas a 1.ª infração é cometida de forma continuada, nas gerências de 2009, 2010, 2011, 2012 a 2013:**

- No que se refere à **conexão jurídica subjetiva**, exige-se, por um lado, que ao comportamento/s ilícito/s corresponda uma conduta dolosa continuada, ou como, in casu, negligência, desde que continuada, ao invés de uma pluralidade de resoluções, **mas fundamentalmente que** o ilícito seja dominado por uma **situação exterior que diminua sensivelmente a culpa do agente**<sup>10</sup>, ou seja, que a situação externa seja de forma a facilitar a repetição da atividade criminosa, ao ponto de tornar cada vez menos exigível ao agente que se comporte de maneira diferente, ou seja que se comporte de acordo com a norma<sup>11</sup>.

Ora entre as duas infrações em apreço **não existe igualmente este elemento subjetivo** porque:

- a 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> **Infração correspondem a resoluções diferentes do agente**, tomadas em momentos diferentes, e não a uma mesma resolução continuada (f. p. **B), C) e E), E.1)**
- **Temos, contudo, uma infração continuada**, mas que respeita, tão só, à **1.<sup>a</sup> infração**, que corresponde às gerências de 2010, 2011, 2012 e 2013, pois, consiste num ilícito continuamente cometido, por forma negligente ao longo de toda execução, estando-lhe subjacente uma *homogeneidade resolutive*, que justifica a sua unificação numa única infração (f. p. **A), B), C) H) e I)**, desde que verificado o requisito da **diminuição considerável da culpa** (elemento o cerne do crime continuado).
- **No que concerne à considerável diminuição da culpa relativamente a à 1.<sup>a</sup> infração**, o facto de o Demandado, ao longo de 6 mandatos, não ter sido alertado, condenado ou alvo de recomendações, pelo Tribunal de Contas, de que a junta deveria ter norma de controlo interno, inventário de bens, direitos e obrigações, facilitou a conduta ilícita, ao longo referido período, situação que nos permite concluir por uma considerável

---

<sup>10</sup> Jorge Figueiredo Dias, op. cit , pg.1031

<sup>11</sup>Ibidem.

diminuição da culpa do Demandado, pela menor exigibilidade que daí resulta (f. p. **A), B), C), I.1), I.3), L) e P).**

**A reforçar esta ideia, veja-se, a este propósito,** Paulo Pinto de Albuquerque quando afirma que se verifica tal diminuição da culpa quando: *«(..) a ocasião favorável à prática do crime [leia-se ilícito] se repete sem que o agente tenha contribuído para essa repetição. É o que sucede quando o agente depara repetidamente com um meio facilitador da prática do crime (..) isto é quando a ocasião se proporciona e não quando ela ativamente a provoca (...) também afasta a culpa diminuta a circunstância de o agente ter sido advertido por algum órgão do Estado ou particular durante a repetição dos factos, uma vez que ele não se deixou motivar pelos valores da ordem jurídica apesar de eles lhe serem lembrados»<sup>12</sup>*

**Mostra-se, assim, verificado o requisito subjetivo da infração continuada, mas apenas quanto à 1.º infração, improcedendo a alegação do Demandado quanto à pretensão de que apenas haveria uma infração continuada, e não duas.**

### **3.1.2 Breve análise sobre a alegada omissão do dever legal de audição das estações competentes**

Refere o MP, ponto 19 do RI, que o Demandado omitiu o dever funcional de consultar previamente os serviços de contabilidade da autarquia *«estação legalmente competente de consulta obrigatória, para adotar obrigatoriamente os registos contabilísticos exigidos por lei, para prestar as obrigatórias informações de cabimento e de fundos disponíveis de tesouraria».*

Coloca-se aqui a questão da falta de audição das «estações competentes» que urge dilucidar:

---

<sup>12</sup> Paulo Pinto de Albuquerque, Comentário do Código Penal, 2.ª Ed., pág. 162.

Com a redação do n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC, introduzida pelo art.º 248.º da LOE para 2017, os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, à semelhança do que já ocorria com os membros do Governo, só são responsáveis em termos reintegratórios quando: **i)** não tenham ouvido as estações competentes, ou **ii)** quando as tenham ouvido e sido esclarecidos por estas em conformidade com as leis, adotem resolução diferente ( vd. art.º 36 do DL 22 257, de 25 de fevereiro de 1933)<sup>13</sup>.

Apesar do art.º 61.º n.º 2 LOPTC se referir à responsabilidade reintegratória (artigos 59.º e segs. da LOPTC), a sua disciplina é igualmente aplicável à responsabilidade sancionatória (art.º 65.º e segs. da LOPTC), uma vez que o artigo 67.º n.º 3 manda aplicar a esta responsabilidade o regime dos artigos 61.º e 62.º da LOPTC com as *necessárias adaptações*.

Quanto ao significado de «estação competente», o legislador não produziu a necessária densificação, cabendo, por isso, à doutrina e à jurisprudência promover o seu necessário preenchimento evitando, assim a incerteza jurídica na sua aplicação.

Dito isto, e numa abordagem preliminar, podemos definir «estações competentes», para efeitos do art.º 61.º n.º 2 da LOPTC, na sua atual redação, como sendo *«todos os órgãos, serviços e entidades públicas, ou entidades privadas, quando atuem ao serviço de uma entidade pública, que, de acordo com as normas legais e regulamentares, ou por via de um procedimento prévio de auto vinculação interno, devam ser ouvidas com vista à prolação de um ato de natureza financeira (pode abranger, v. g, os ROCs e os avençados)»*<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Helena Ferreira Lopes, *Natureza, pressupostos e regime jurídico substantivo da responsabilidade financeira reintegratória em Portugal, Espanha e Itália*, in Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI, Tribunal de Contas, 2019, pág. 243 - intervenção proferida em 29/11/2017, no seminário 2 do Ciclo de Seminários do Tribunal.

<sup>14</sup> Helena Ferreira Lopes, op. cit., pág. 244.

**Para além da questão da densificação concetual o problema coloca-se, igualmente, quando não existe «*estação competente*»?**

***Quid iuris***, como é o caso dos autos, em que está em uma junta de freguesia que não tem estações competentes<sup>15</sup>?

**Consideramos que, em face da ausência de *estações competentes*, são possíveis duas interpretações:**

- i) Ou se entende que, quando não haja «*estação*» a ouvir, os responsáveis aí previstos respondem nos termos gerais (artigos 61.º, 62.º e 63.º da LOPTC),
- ii) Ou se entende que, quando não haja «*estação*» a ouvir, estes nunca são responsáveis.

**Em nosso entender, só a primeira interpretação é a correta, segundo a qual, quando não haja a *estação competente*, os titulares dos órgãos executivos autárquicos respondem nos termos gerais<sup>16</sup>.**

Uma interpretação diferente desta conduzir-nos-ia a uma solução em que ninguém seria responsável por danos causados às entidades públicas, o que seria desconforme à Constituição, pois violaria confiança dos cidadãos no Estado, nos seus funcionários e agentes, e nos demais Gestores da coisa pública para administrarem o dinheiro público, no respeito pelos princípios fundamentais que enformam a atividade administrativa, designadamente os da legalidade ( o que inclui o princípio da economia, eficiência e eficácia, que faz parte do bloco da legalidade

---

<sup>15</sup> Trata-se de uma junta de freguesia, inserida num meio rural, com um orçamento anual reduzido e uma estrutura de funcionamento administrativo que se reconduz e limita aos três elementos que compõem o executivo hierárquico, a tempo parcial, como ocorre no caso do Demandado, sem serviços de apoio administrativo, designadamente sem os aludidos serviços de contabilidade, tendo apenas um funcionário que exerce as funções de cantoneiro (cf. f. p. I.2), J), J.1) e J.2) e respetiva motivação).

<sup>16</sup> Helena Ferreira Lopes, op. cit., pag. 244.

financeira), proporcionalidade, justiça, boa fé e confiança( vide artigos 266.º e 2.º da CRP e art.º 5.º do CPA)<sup>1718</sup>.

**Em síntese:**

- a inexistência dos serviços de apoio de contabilidade na autarquia, pelas razões já aduzidas, tem como consequência a responsabilização dos titulares dos órgãos executivos autárquicos nos termos gerais, no caso em apreço, do seu Presidente, o Demandado.

**3.2. Da alegada infração financeira sancionatória por violação da alínea d) do artigo 65.º da LOPTC, decorrente do facto de o Demandado, nos exercícios de 2009 a 2013, não ter observado as regras respeitantes à correta e completa elaboração dos documentos previstos no POCAL (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02 e demais alterações legislativas), designadamente, por inexistir na autarquia uma norma ou regulamento de controlo interno, ou de inventário de bens, direitos e obrigações da freguesia, em violação do disposto nos pontos 2.9 e 2.8.1 do POCAL.**

**A)**

**Normas que relevam com vista ao conhecimento do elemento objetivo da referida infração**

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> No mesmo sentido, Nuno Cunha Rodrigues, op. cit., pág. 386 «(...) nas situações em que não haja «estação competente» ou no caso de ser ouvida uma entidade - «estação competente - sem suficiente conhecimento técnico, os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos autárquicos não estarão abrangidos pelo disposto no art.º 61.º, n.º 2 da LOPTC, podendo consequentemente ser responsabilizados».

**Alega o Ministério Público que o Demandado não observou as regras respeitantes à correta e completa elaboração dos documentos previstos no POCAL, por inexistir na autarquia uma norma ou regulamento de controlo interno, ou de inventário de bens, direitos e obrigações da freguesia, em violação do disposto nos Pontos 2.9 e 2.8.1 do POCAL.**

O DL n.º 54-A/99, de 22FEV, aprovou em anexo o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)<sup>19</sup>, em vigor desde 1JAN2002, com as devidas alterações e atualizações legais.

De acordo com o art.º 2.º, n.º 1 do DL n.º 54-A/99, «O POCAL é obrigatoriamente aplicável a todas as autarquias locais e entidades equiparadas», e nos termos do art.º 3.º do mesmo diploma «*A contabilidade das autarquias locais compreende as considerações técnicas, os princípios e regras contabilísticos, os critérios de valorimetria, os documentos previsionais, o plano de contas, o sistema contabilístico e o de controlo interno, os documentos de prestação de contas e os critérios e métodos específicos.*

Refere o POCAL no **Ponto 2.8.1**, no que se refere ao **sistema contabilístico**, que «*As autarquias locais elaboram e mantêm atualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património*».

Por sua vez, no **ponto 2.9.**, no que se refere ao **controlo interno**, salienta-se, em particular, o determinado no:

- **Ponto 2.9.1** «*O sistema de controlo interno a adotar pelas autarquias locais engloba, designadamente, o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis autárquicos que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a*

---

<sup>19</sup> Diploma que Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), definindo-se os princípios orçamentais e contabilísticos e os de controlo interno, as regras previsionais, os critérios de valorimetria, o balanço, a demonstração de resultados, bem assim os documentos previsionais e os de prestação de contas.



*salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável;*

- **Ponto 2.9.2** «Os métodos e procedimentos de controlo devem visar os seguintes objetivos: a) A salvaguarda da legalidade e regularidade no que respeita à elaboração, execução e modificação dos documentos previsionais, à elaboração das demonstrações financeiras e ao sistema contabilístico; b) O cumprimento das deliberações dos órgãos e das decisões dos respetivos titulares; c) A salvaguarda do património; d) A aprovação e controlo de documentos; e) A exatidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida; f) O incremento da eficiência das operações; g) A adequada utilização dos fundos e o cumprimento dos limites legais à assunção de encargos; h) O controlo das aplicações e do ambiente informáticos; i) A transparência e a concorrência no âmbito dos mercados públicos; j) O registo oportuno das operações pela quantia correta, nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais».
- **E no seu ponto 2.9.3** - «O órgão executivo aprova e mantém em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia local, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente».

**No que se refere à competência do Presidente da Junta**, e atendendo ao período de gerência em causa (2009 até 15out2013), vamos reportar-nos em primeiro ao DL n.º 169/99, diploma que em esteve em vigor até 30Set2013, encontrando-se parcialmente revogado - na qualidade de chefe do executivo autárquico, competia-lhe, designadamente **(i)** executar as suas deliberações bem como coordenar a atividade desse órgão colegial (cf. art.º 38.º n.º 1 al. g) do DI 169/99 de 18SET); **(ii)** autorizar a realização de despesas por delegação; **(iii)** autorizar o pagamento das despesas orçamentadas; **(iv)** submeter o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas à aprovação da junta de freguesia e apreciação da assembleia de freguesia; **(v)** submeter a visto prévio do Tribunal de Contas, quando for caso disso, os documentos elaborados na junta de freguesia ou em que a freguesia seja

parte que impliquem despesa (cf. art.º 38.º n.º 1 alíneas i) j) l) e m) todos do DL 169/99; **(vi) na distribuição de funções pelos vogais deve ter em conta, entre outras coisas «a arrecadação das receitas, o pagamento das despesas autorizadas e a escrituração dos modelos contabilísticos da receita e da despesa, com base nos respetivos documentos que são assinados pelo presidente»** (cf. art.º 38.º n.º 2 e 3 alínea e) do DL 169/99).

**Com a entrada em vigor da Lei 75/2013<sup>20</sup>, de 12Set, a partir de 30Set**, o art.º 38.º da Lei 169/99, foi revogado e substituído pelo artigo 18.º n.ºs 1 alíneas f), h), i) e k), 2 alínea b) e n.º 3 alínea e), mantendo intactas as competência já referidas e respetiva redação legal, explicitando, ainda, que compete ao Presidente da junta, nos termos do n.º 1 da alínea j) **«submeter a norma de controlo interno, quando aplicável, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais e respetiva avaliação e ainda os documentos de prestação de contas, à aprovação da junta de freguesia e à apreciação e votação da assembleia de freguesia, com exceção da norma de controlo interno»**.

Ou seja, sem prejuízo de competir ao órgão executivo colegial a elaboração e aprovação da norma de *controlo interno*, bem como o *inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais* ( cf. art.º 16.º n.º 1 al. e) da Lei 75/2013) , **é o Presidente da Junta que legalmente dirige e coordena esse órgão** (cf. art.º 18.º n.º 1 f) da Lei 75/2013, corresponde ao revogado art.º 38.º n.º 1 al. g) do DL 169/99), e quem, por isso, compete, como chefe do executivo, implementar a elaboração e aprovação da referida norma de controlo interno, bem como do inventário, dos bens, direitos e obrigações patrimoniais **(cf. Pontos 2.9 e 2.8.1 do POCAL), de forma a garantir que o sistema contabilístico da autarquia funcione em termos adequados aos previstos na lei.**

---

<sup>20</sup> Diploma que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Refira-se ainda que a responsabilidade sancionatória é pessoal (artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º da LOPTC, “ex vi” do artigo 67.º, n.º 3, da mesma Lei), o quer dizer que o M.P. não tinha que demandar todos os elementos do executivo autárquico.

### **B)**

**Releva para o elemento objetivo a seguinte factualidade:**

- A autarquia não tinha uma norma ou regulamento de controlo interno, bem como o inventário de bens, direitos e obrigações da freguesia (**f. p. B**) e respetiva motivação).
- A norma de controlo Interno só foi aprovada pelo executivo que sucedeu ao Demandado em 2014 (**f. p. C**) e respetiva motivação).

**Atenta a factualidade dada como provada e as normas descritas em A), temos necessariamente que concluir pela verificação do ilícito financeiro previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC, por violação do disposto nos Pontos 2.9 e 2.8.1 do POCAL.**

### **C)**

**Releva para o elemento subjetivo a seguinte factualidade:**

- O Demandado, pelas funções exercidas e responsabilidades inerentes como Presidente da Junta de Freguesia (...), estava especialmente adstrito a diligenciar pelo cumprimento dos normativos inerentes à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, assim como à legalidade de todas as despesas públicas e, em particular, os relativos ao registo do cabimento e dos compromissos assumidos (**f. p. H**) e respetiva motivação).
- A CCDDR do Centro veio informar que entre 2009 e 2014 desenvolveu, de forma intensiva, cerca de 150 sessões de formação/informação

gratuita, num total de 212 dias ou 1263 horas subordinadas a temas do POCAL aplicados as freguesias, fornecendo ainda textos de apoio à gestão económica e financeira das freguesias do distrito de Aveiro, e seminários e sessões flash sobre esta temática (**f. p. D**) e motivação).

- Não está provado que o Demandado nunca tenha tido formação ministrada pelo governo e organismos da Administração central relativos à implementação e aplicação do POCAL (**f. n. p a**) e respetiva motivação)
- Nas as situações descritas, o Demandado não atuou com o cuidado e diligência que as mesmas requeriam e de que era capaz, na qualidade e responsabilidade profissional que detinha, podendo e devendo atuar conforme os preceitos lei (**f. p. I**) e respetiva motivação).
- O Demandado tem desempenhado as funções autárquicas como Presidente da Junta de Freguesia (...) ao longo de 23 anos, e está integrado nas atividades sociais da comunidade local, freguesia, intervindo a título gracioso (sem qualquer remuneração) em duas IPSS da freguesia, a (...) e (...), sendo-lhe reconhecida honestidade, dedicação à vida da freguesia, assim como a disponibilidade para atender os cidadãos da freguesia a todo o tempo e local (v g. casa, escritório, junta) (**f. p I.1**).
- O Demandado tem exercido as funções autárquicas em tempo parcial, possuindo uma empresa de contabilidade que realiza trabalhos contabilísticos para pequenas empresas e comércio (**f. p. I.2**).
- Não existe registo de antecedentes sancionatórios ou de recomendações feitas ao Demandado pelo Tribunal (**f. p. I.3**).
- Não está provado que da sua atuação resultasse qualquer prejuízo para a JF.
- O Demandado, enquanto Presidente JF, cumpriu um total de 6 mandatos (**f. p. P**).
- Do programa de contabilidade da Junta, nos anos de 2009 a 2013, constam os pagamentos ao Demandado, nos seguintes montantes totais

(€3.317,04 em 2009; €3.425,62 em 2010; €3.012,26 em 2011; €3.391,92 em 2012; €2.610,32 em 2013 (f. p. K).

- Durante os vários mandatos autárquicos, foi um autarca sempre disponível para a população, trabalhando afincadamente para a freguesia (f. p. Q).
- As contas dos anos de 2009 a 2013 foram aprovadas pela assembleia de freguesia (f. p. L).
- O Demandado tem 74 anos de idade (f. p. M).
- O Demandado é reformado, auferindo uma pensão de velhice no montante mensal de €491,78; a sua mulher auferir uma pensão de velhice no montante mensal de €334,44 (f. p. N).

Atenta a factualidade descrita o Demandado não atuou com o cuidado e a diligência que lhe era exigível e de que era capaz, atendendo à sua experiência na autarquia como presidente da junta de freguesia (...) durante cerca de 23 anos, a que acresce a sua particular formação profissional na área da contabilidade, pelo que o Demandado atuou de **forma negligente**, ao não diligenciar pelo cumprimento dos normativos inerentes à gestão e controlo orçamental, tesouraria, património e da legalidade das despesas publicas.

**Sem embargo, tomando em atenção o preceituado no artigo 67.º, n.º 2 da LOPTC, designadamente o diminuto grau de culpa, o facto de não haver lugar a qualquer reposição e do montante material dos valores públicos em risco ser relativamente baixo, a situação económica/ social do Demandado (auferir a pensão mínima), e ainda o facto de não haver notícia de que o Demandado tenha alguma vez sido condenado ou alvo de recomendações pela prática de infrações financeiras, justifica uma especial atenuação, considerando-se adequada a aplicação da especial atenuação da sanção a aplicar por esta infração, nos termos do no art.º 65 n.º 7 da LOPTC, reduzindo em metade o peticionado montante mínimo de 25 UC (2.550,00) fixando a multa em 1.275,00 (12/5 UC) .**

**3.3. Da alegada infração financeira sancionatória por violação da alínea b) do artigo 65.º da LOPTC, decorrente do facto de o Demandado, no exercício de 2013, ter assumido e não pago um conjunto de encargos no montante total de €37.584,11, não existindo qualquer documentação referente aos procedimentos de despesa que justificasse a emissão das faturas identificadas no ponto 8 do Relatório (ponto 9 do RI do MP) em violação do disposto nos 2.3.4.2, alínea d), 2.6.1, 2.8.2.3 e 2.8.2.9 do POCAL; no artigo 5.º, n.º 3 da LCPA e nos artigos 42.º, n.ºs 6 e 7 e 45.º da LEO, e artigo 22.º do RAFE.**

**3.3.1.**

Alega o Ministério Público que o Demandado, por não ter diligenciado pela existência de documentação referente aos procedimentos de despesa que justificasse a emissão das faturas identificadas no ponto 8 do Relatório (ponto 9 do RI do MP)

violou do disposto nos Pontos 2.3.4.2, alínea d)<sup>21</sup>, 2.6.1<sup>22</sup>, 2.8.2.3<sup>23</sup> e 2.8.2.9<sup>24</sup> do POCAL; no artigo 5.º, n.º 3 da LCPA<sup>25</sup> (Lei 8/2012, de 21.02); e nos artigos 42.º, n.ºs 6 e 7 e 45.º da LEO, e 22.º do RAPE<sup>26</sup> (DL n.º 155/92, de 28.07).

---

<sup>21</sup> V. **2.3.4.2** «Na execução do orçamento das autarquias locais devem ser respeitados os seguintes princípios e regras: a) As receitas só podem ser liquidadas e arrecadadas se tiverem sido objeto de inscrição orçamental adequada; b) A cobrança de receitas pode no entanto ser efetuada para além dos valores inscritos no orçamento; c) As receitas liquidadas e não cobradas até 31 de Dezembro devem ser contabilizadas pelas correspondentes rubricas do orçamento do ano em que a cobrança se efetuar; **d) As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente.**

<sup>22</sup> V. **2.6.1** - *O POCAL, no que respeita às autarquias locais que, nos termos da lei, remetem os documentos de prestação de contas ao Tribunal de Contas, pretende manter uma distinção clara entre a contabilização das operações com efeitos unicamente internos à autarquia e a contabilização das operações subsequentes ao reconhecimento de um direito ou obrigação, com efeitos na esfera patrimonial de terceiros, pelo que as contas da classe 0 se destinam apenas ao registo do primeiro tipo de operações.*

**São assim objeto de movimento contabilístico na classe 0 os procedimentos subjacentes: a) À aprovação do orçamento; b) Às modificações introduzidas nas dotações da despesa e da receita; c) Aos cabimentos; d) Aos compromissos São ainda contabilizados nesta classe de contas os compromissos com efeitos em exercícios seguintes.**

*Com a aprovação do orçamento, registam-se as dotações iniciais para as despesas e para as receitas. No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa). Em termos documentais, na fase de cabimento, dispor-se-á de uma proposta para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado, enquanto na fase de compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço (...).*

<sup>23</sup> V. **2.8.2.3** - **São documentos obrigatórios de suporte ao registo das operações relativas às receitas e despesas, aos custos e proveitos, bem como aos pagamentos e recebimentos:** Guia de recebimento (SC-1); Guia de débito ao tesoureiro (SC-2); Guia de anulação da receita virtual; Requisição interna (SC-3); Requisição externa (SC-4); Fatura; Ordem de pagamento (SC-5); Folha de remunerações (SC-6); Guia de reposições abatidas nos pagamentos (SC-7).

<sup>24</sup> V. **2.8.2.9** - **«O cabimento e o compromisso de verbas relativos aos pagamentos regista-se nos respetivos documentos, por ordem cronológica. Os recebimentos e os pagamentos são registados diariamente em folhas de caixa e resumos diários de tesouraria que evidenciam as disponibilidades existentes. O acompanhamento das operações contabilísticas efetua-se através de balancetes mensais onde constam todos os movimentos financeiros ocorridos no ano até à data da sua elaboração».**

<sup>25</sup> V. **Artigo 5.º da LCPA**, «Assunção de compromissos» «1 - Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3.º, 2 - As entidades têm obrigatoriamente sistemas informáticos que registam os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento. 3 - Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos. 4 - A nulidade prevista no número anterior pode ser sanada por decisão judicial quando, ponderados os interesses públicos e privados em presença, a nulidade do contrato ou da obrigação se revele desproporcionada ou contrária à boa-fé. 5 - A autorização para a assunção

Tais ilegalidades, a existirem, ofendem as regras inerentes à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, assim como as normas relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, traduzindo-se na prática das infrações sancionatórias previstas no n.º 1, alíneas d) e b) do artigo 65.º da LOPTC, puníveis com multas.

Sintomático desta exigência legal é o que refere a doutrina a propósito do art.º 5.º da LCPA: «Assinale-se em particular a Lei dos Compromissos que estatui, no artigo 5.º n.º 1, que os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não possam assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, não podendo estes ser assumidos sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições<sup>27</sup>: - Verificação da conformidade legal – prévia existência de lei que autorize a despesa, da regularidade financeira da despesa, adequada inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação; - Registo do compromisso; - Emissão de um número de compromisso válido e sequencial refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente»<sup>28</sup>.

## A)

**Releva para o elemento objetivo a seguinte factualidade:**

- No exercício de 2013, foram assumidos e não pagos um conjunto de encargos, num total de €37.584,11, sem que houvesse qualquer documentação referente a procedimentos de despesa que justificasse a

---

*de um compromisso é sempre precedida pela verificação da conformidade legal da despesa, nos presentes termos e nos demais exigidos por lei».*

<sup>26</sup> V. Art.º 22.º do RAPE, «Requisitos gerais» «1 - **A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos: a) Conformidade legal; b) Regularidade financeira; c) Economia, eficiência e eficácia. 2 - Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo da regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa. 3 - Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente».**

<sup>27</sup> Vide artigo 7.º n.º 3 do DL n.º 172/2012, de 21.06 e respetivas atualizações, diploma que regula os procedimentos necessários à aplicação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso.

<sup>28</sup> Nuno Cunha Rodrigues, op. cit., pág. 384 e segs.



emissão daquelas faturas, nem registos das mesmas na contabilidade da autarquia (f. p. E) e respetiva motivação).

- O Tribunal de Contas teve conhecimento destas situações após denúncia do então Presidente da Junta de Freguesia (...), que sucedeu ao Demandado no mandato imediato (f. p. E.1) e respetiva motivação).
- O Demandado não acautelou um sistema contabilístico com registos atempados e completos das várias fases da despesa, nomeadamente do cabimento e do compromisso (f. p. F) e motivação).
- Não está provado a existência de outros documentos elaborados que justifiquem a emissão das faturas elencadas no quadro do ponto 9 do RI do MP, nem registos das mesmas (f. n. p. b).
- Não está provado que as despesas realizadas sem suporte documental contabilístico, referidas no ponto 9 do RI do MP e ponto 8. do Relatório Consolidado de VIC não tivessem a ver com a autarquia (f. n. p. c)
- Não está provado que as faturas elencadas no ponto 9 da RI respeitam a rubricas constantes do plano de atividades e consubstanciam despesas contraídas para dar execução ao plano (f. n. p. d)

Atenta a factualidade dada como provada, verificamos que não se encontram reunidos todos os documentos obrigatórios de suporte ao registo das operações contabilísticas que as normas legais imputadas ao Demandado impõem.

**Concluimos, portanto, pela verificação do ilícito financeiro previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, por violação do disposto nos Pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.6.1, 2.8.2.3 e 2.8.2.9 do POCAL; no artigo 5.º, n.º 3 da LCPA e nos artigos 42.º, n.ºs 6 e 7 e 45.º da LEO, e 22.º do RAFE.**

**B)**

**Releva para o elemento subjetivo a seguinte factualidade**

- O Demandado, pelas funções exercidas e responsabilidades inerentes como Presidente da Junta de Freguesia (...), estava especialmente adstrito a diligenciar pelo cumprimento dos normativos inerentes à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, assim como à legalidade de todas as despesas públicas e, em particular, os relativos ao registo do cabimento e dos compromissos assumidos (**f. p. H**) e respetiva motivação).
- A Junta de Freguesia (...) não possuía serviços administrativos e de contabilidade (**f. p. G**) e respetiva motivação).
- Da consulta da Segurança Social Direta apenas consta como aí inscrito uma pessoa, que exercia funções de cantoneiro na JF, desde 2005-06-15 (**f. p. J.2** e respetiva motivação).
- A CCDER veio informar que, entre 2009 e 2014, desenvolveu, de forma intensiva, cerca de 150 sessões de formação/informação gratuita, num total de 212 dias ou 1263 horas subordinadas a temas do POCAL aplicados as freguesias, fornecendo ainda textos de apoio à gestão económica e financeira das freguesias do distrito de Aveiro, e seminários e sessões flash sobre esta temática (**f. p. D**) e motivação).
- Não está provado que o Demandado nunca tenha tido formação ministrada pelo governo e organismos da Administração Central relativos à implementação e aplicação do POCAL (**f. n. p a**) e respetiva motivação)
- Nas situações descritas, o Demandado não atuou com o cuidado e diligência que as mesmas requeriam e de que era capaz, e na qualidade e responsabilidade profissional que detinha, podendo e devendo atuar conforme os preceitos lei (**f. p. I**) e respetiva motivação).
- O Demandado tem desempenhado as funções autárquicas como Presidente da Junta de Freguesia (...) ao longo de 23 anos, e está integrado nas atividades sociais da comunidade local, freguesia, intervindo a título gracioso (sem qualquer remuneração) em duas IPSS da freguesia, a (...) e (...), sendo-lhe reconhecida honestidade,

dedicação à vida da freguesia, assim como a disponibilidade para atender os cidadãos da freguesia a todo o tempo e local (v.g. casa, escritório, junta) **(f. p I.1)**.

- O Demandado tem exercido as funções autárquicas em tempo parcial possuindo uma empresa de contabilidade que realiza trabalhos contabilísticos para pequenas empresas e comércio **(f. p. I.2)**.
- Não existe registo de antecedentes sancionatórios ou de recomendações feitas ao Demandado **(f. p. I.3)**.
- Não está provado que as faturas assumidas e não pagas não tivessem sido realizadas em prol da autarquia **(f. n. p. e)**.
- Não está provado que da sua atuação resultasse qualquer prejuízo para a JF **(f. n. p. f)**.
- O Demandado, enquanto Presidente JF, cumpriu um total de 6 mandatos **(f. p. P)**.
- Do programa de contabilidade da Junta, nos anos de 2009 a 2013, constam os pagamentos ao Demandado, nos seguintes montantes totais (€3.317,04 em 2009; €3.425,62 em 2010; €3.012,26 em 2011; €3.391,92 em 2012; €2.610,32 em 2013 **(f. p. K)**.
- Durante os vários mandatos autárquicos, foi um autarca sempre disponível para a população, trabalhando afincadamente para a freguesia **(f. p Q)**.
- As contas dos anos de 2009 a 2013 foram aprovadas pela assembleia de freguesia **(f. p. L)**.
- O Demandado tem 74 anos de idade **(f. p. M)**.
- O Demandado é reformado, auferindo uma pensão de velhice no montante mensal de €491,78; a sua mulher auferir uma pensão de velhice no montante mensal de €334,44 **(f. p. N)**.

Atenta a factualidade descrita, o Demandado não atuou com o cuidado e a diligência que lhe era exigível e de que era capaz, atendendo à sua experiência na autarquia

como Presidente da Junta de Freguesia (...) durante cerca de 23 anos, a que acresce a sua particular formação profissional na área da contabilidade (f. p. I), I.1) e I.2L.). O Demandado, ao não diligenciar pelo cumprimento dos normativos inerentes à legalidade das despesas públicas, em especial por não ter diligenciado pelo registo do cabimento e dos compromissos assumidos, atuou de forma negligente (f. p. E), F) e H).

**Por sua vez, tomando em atenção o preceituado no artigo 67.º, n.º 2 da LOPTC, designadamente o diminuto grau de culpa, o facto de não haver lugar a qualquer reposição e do montante material dos valores públicos em risco ser relativamente baixo, a situação económica/ social do Demandado (aufere a pensão mínima), e ainda o facto de não haver notícia de que o Demandado tenha alguma vez sido condenado ou alvo de recomendações e a prática de infrações financeiras justifica uma especial atenuação e, nesse sentido, considera-se adequada a aplicação da especial atenuação da sanção a aplicar por esta infração, prevista no art.º 65 n.º 7 da LOPTC, reduzindo em metade o peticionado montante mínimo de 25 UC (2.550,00) fixando a multa em 1.275,00 (12/5 UC).**

#### **4. DECISÃO**

**Por todo o exposto, julga-se a presente ação parcialmente procedente, por provada, e, em consequência, decide-se:**

Condenar o Demandado por duas infrações financeiras sancionatórias, a título negligente, identificadas nos pontos 3.2 e 3.3. da presente sentença, p. p. no artigo 65.º, nºs 1, alíneas d) e b), e 5, da LOPTC, especialmente atenuadas, nos termos do art.º 65.º n.º 7 da LOPTC, por violação:

- quanto à 1.ª infração, do disposto nos Pontos 2.9 e 2.8.1 do POCAL;
- quanto à 2.ª, infração, do disposto nos Pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.6.1, 2.8.2.3 e 2.8.2.9 do POCAL, do artigo 5.º, n.º 3 da LCPA, dos artigos 42.º, n.ºs 6 e 7 e 45.º da LEO, e 22.º do RAFE,

nas penas de multa de 12,5 UC x 2, a que corresponde o montante total de €2.550,00 (1.275,00 + 1.275,00).

São devidos emolumentos legais pelo Demandado, nos termos do artigo 14º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio.

Registe e notifique.

Publicite-se.

Lisboa, 17 de janeiro de 2020

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)

