

Processo para Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N. º 4/2020 – 2.ª Secção

JUNTA DE FREGUESIA DE VALE DA SENHORA
DA PÓVOA - PENAMACOR



TC TRIBUNAL DE
CONTAS



DIREÇÃO-GERAL

Índice

I.	INTRODUÇÃO	4
II.	ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO.....	4
III.	DOS FACTOS	4
IV.	DO DIREITO.....	7
V.	IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	9
VI.	EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	10
VII.	CONCLUSÕES	10
VIII.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	10
IX.	DECISÃO	11

I. INTRODUÇÃO

O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º/1-c) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, e 122.º e 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas.

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

O Presidente da Junta de Freguesia de Vale da Senhora da Póvoa – Penamacor, “X”, denunciou ao Tribunal de Contas eventuais irregularidades de natureza financeira cometidas pelo anterior executivo, no mandato de 2013-2017. A denúncia foi enviada através de correio eletrónico e deu origem ao Processo PEQD n.º 179/2018².

Os factos denunciados foram objeto de análise, tendo culminado com o despacho da Exma. Sra. Conselheira da Área de Responsabilidade IX, de 11.01.2019, exarado na Informação n.º 6/2019-NATDR de cujo cumprimento se dá conta neste relatório.

III. DOS FACTOS

1. Nos termos da denúncia, ao proceder à consulta dos documentos de suporte de pagamentos efetuados no decurso do mandato anterior, o presidente da junta de freguesia supra identificado verificou que não existiam os respetivos documentos de quitação ou recibos. Verificou ainda a existência de uma prestação de serviços por “eleitos locais” e de uma aparente “prestação de serviços em duplicado”.
2. A solicitação do NATDR³ o denunciante remeteu ao TdC os documentos existentes e mencionados na denúncia: ordens de pagamento, devidamente identificadas quanto ao destinatário e ao autorizador das despesas e pagamentos; cópia do contrato de prestação de

¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 6.08, e alterada sucessivamente pelas leis n.ºs 87-B/98, de 31.12; 1/2001, de 55-B/2004, de 30.12; 48/2006, de 29.08; 35/2007, de 13.08; 3-B/2010, de 28.04; 61/2011, de 07.12; 2/2012, de 06.01; 20/2015, de 09.03 e 42/2016, de 28.12.

² Fls. 1 e 2 do Proc.

³ Núcleo de análise e tratamento de denúncias e de relatórios dos organismos de controlo interno.

serviços acompanhada da documentação probatória dos eventuais pagamentos a mais. Foi ainda remetida a identificação completa e respetivas moradas dos responsáveis da Junta de Freguesia, no mandato de 2013-2017⁴. Os referidos documentos dizem respeito a despesas diversas efetuadas, naquele período de tempo, nos seguintes termos⁵:

2.1. Vários pagamentos à firma “A.”, entre 2013 e 2016, relativos a aquisições de material elétrico e prestação de serviços, no valor total de 1.085€. Parece haver correspondência entre a identificação da firma e o Presidente da Assembleia de Freguesia, à data dos factos⁶.

A firma “A.” presta *“serviços de eletricidade, ar condicionado, reparação de eletrodomésticos, instalações de gás e afins”*, de acordo com o timbre das faturas juntas às ordens de pagamento. Os documentos de despesa correspondentes aos pagamentos efetuados a esta firma dizem respeito a serviços e bens necessários à iluminação de Natal da Igreja Matriz e outros correlacionados⁷.

2.2. Em 2014 e 2015 foram adquiridos bens alimentares a “B.”, no valor global de 622€. Neste caso, há uma correspondência com o nome do Tesoureiro da Junta de Freguesia, em funções naquele período⁸. As ordens de pagamento respetivas dizem respeito à aquisição de bens alimentares destinados a serem confeccionados e oferecidos à população, no âmbito do “Magusto” e do “Madeiro”, festejados nos anos identificados⁹.

⁴ A análise dos documentos consta da Informação n.º 322/18 – NATDR.

⁵ Relação a fls. 32 a 33 do Proc.

⁶ “A.” (fls.11 do processo).

⁷ Ordens de pagamento n.º 184/2013 e 11/2014, de 223,83€ e 35,00€, respetivamente, relativas à iluminação da Igreja Matriz, mangueira de Natal e mão-de-obra, respeitantes ao Natal de 2013; ordem de pagamento n.º 221/2014, de 202,15€, para serviços e bens similares, relativos ao Natal de 2014; ordem de pagamento n.º 172/2015, de 150,00€, relativa a construção de caixa para contentor do lixo e colocação de placas toponímicas; ordem de pagamento n.º 294/2016, de 473,55€, para pagamento de fita LED e mão-de-obra, destinados à iluminação de Natal da Igreja Matriz.

⁸ A fls. 11 do Processo.

⁹ Ordens de pagamento n.ºs 192/2014 e 209/2014, de 179,66€ e 140€, relativas, respetivamente, ao Magusto e ao Madeiro, de 2014; ordens de pagamento n.ºs 199/2015 e 210/2015, de 98€ e 205€, relativas às mesmas festividades, no ano de 2015.

2.3. Foram efetuados vários pagamentos a “C.”, entre 2015 e 2017, no valor global de 7.754€. Nesse período de tempo vigorou um contrato de tarefa celebrado entre a Junta de Freguesia e o mesmo indivíduo e, aparentemente, para a realização de trabalhos de idêntica natureza, conforme decorre do “*contrato de prestação de serviços na modalidade de contrato de tarefa*” cuja cópia consta dos documentos remetidos ao tribunal e que foi celebrado para vigorar no “*período de tempo compreendido entre 23 de junho de 2014 e 23 de outubro de 2017*”¹⁰.

2.4. Aquisições de bens e serviços (6766€) e atribuição de subsídios e donativos (1630€), entre 2013 e 2017, no valor total de cerca de 8.396€. O valor global dos subsídios foi assim distribuído¹¹:

2.4.1. Dois donativos, em 2013, de 105€ e 655€, a instituições sem fins lucrativos. O donativo mais elevado teve por finalidade apoiar o dia de convívio com toda a população alusivo ao São Martinho, organizado pela Associação dos Amigos do Vale da Póvoa;

2.4.2. Um donativo de 100€ atribuído a uma associação de solidariedade social e desenvolvimento local, para ajuda na realização do Festival Solidário Franco/Ibérico, em 2014;

2.4.3. Em 2015 foi atribuída uma quantia de 70€, à associação de pais e encarregados de educação, para ajuda à realização da viagem de finalistas;

2.4.4. Três subsídios de “incentivo à natalidade e à fixação de residência” de 150€ euros cada um, atribuídos em 2017 a três beneficiárias diferentes;

2.4.5. Um donativo de 150€, em 2017, a uma instituição sem fins lucrativos para participação nas comemorações de aniversário identificado na ordem de pagamento;

2.4.6. Um donativo de 100€ a um grupo de cantares, no âmbito das janeiras, em 2017.

Quanto ao montante restante (6766€), corresponde a várias aquisições de bens e de serviços, efetuadas de 2013 a 2017, desde uma aquisição de 6,50€ relativa a “óleo para mistura” a quatro pagamentos de 500€ cada, efetuados no fim de cada ano, relativos à “manutenção e dar corda ao relógio da torre”.

¹⁰ Fls. 21 a 30 idem.

¹¹ Fls. 31 a 61.

- 2.5. Salvaguardando o caso do contrato de prestação de serviços de tarefa, acima descrito, não se encontra, em nenhuma das outras situações, fundamentação expressa prévia para a realização das despesas, exceto em dois casos, onde a mesma consta de meras folhas manuscritas¹².

IV. DO DIREITO

1. As aquisições de bens efetuadas, respetivamente, ao Presidente da Assembleia da Freguesia e ao Tesoureiro da Junta, violaram eventualmente o art.º 4.º/2- alíneas d) e e), do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, que dispõe que, na prossecução do interesse público, os eleitos locais no exercício das suas funções, não devem intervir em ato ou celebrar contrato com a autarquia, de direito público ou privado. Verificam-se ainda, eventualmente, os casos de impedimentos estabelecidos nos artigos 44.º do anterior CPA e 69.º do atual. Trata-se de matéria essencialmente de natureza administrativa, da competência dos tribunais administrativos. Importa referir que, de acordo com os dados do Censo de 2011, a Junta de Freguesia de Vale da Senhora da Póvoa tinha cerca de 257 habitantes, facto que torna provável que os estabelecimentos onde foram adquiridos os bens fossem os únicos existentes.

Embora os valores envolvidos sejam pouco expressivos financeiramente, exigia-se um maior rigor na produção da documentação que suporta os pagamentos mencionados, sobretudo no caso do tesoureiro, em que as faturas foram substituídas por folhas manuscritas, com a descrição dos bens adquiridos.

2. O contrato de *“prestação de serviços na modalidade de contrato de tarefa”*¹³ entre a Junta de Freguesia e “C.”, foi celebrado ao abrigo do art.º 19.º/e) da Lei n.º 75/2013, de 12.09, do art.º 106.º/1 do CCP e do art.º 35.º/2 e 3 da Lei n.º 12-A/2008, de 27.02, aplicável às autarquias locais nos termos do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 03.09, tendo por objeto a prestação de serviços de conservação, manutenção e limpeza das ruas, espaços públicos, equipamentos, edifícios, etc., do âmbito da responsabilidade da Junta de Freguesia, em

¹² Fls. 14 e 18. Respetivamente, aquisições de bens para o “madeiro 2015” e para o “magusto 2014”.

¹³ Fls. 21 a 23 do Processo.

toda a sua área geográfica, *“de forma a assegurar a melhor conservação e a utilização adequada de todos os equipamentos e espaços públicos”*. O segundo outorgante ficaria obrigado a prestar todos os serviços dessa natureza, sempre que solicitados pela Junta, nos dias úteis, sábados, domingos e feriados, ou sempre que lhe fosse requerido *“para preservar o bom uso por todos os utilizadores”*.

Nos termos da cláusula 3.^a do contrato, o segundo outorgante deveria manter um registo atualizado do serviço realizado e das horas prestadas, bem como do material utilizado, a entregar mensalmente na Junta de Freguesia.

Em contrapartida desses serviços, a Junta obrigou-se a pagar 2.250€, em 2014, e posteriormente, 4.500€ anualmente, até ao fim do contrato. Esses montantes seriam mensalmente “repartidos”, no valor de 375€.

Dos documentos enviados e que supostamente comprovariam pagamentos em duplicado pela prestação dos serviços incluídos no contrato, não resulta clara essa asserção. Com efeito, referem-se, designadamente, a “levantamento e reparação de muro”, “limpeza de 12 caminhos agrícolas”, “limpeza de linhas de água”, “limpeza de caminhos públicos, agrícolas, florestais”, colocação de placas toponímicas”, com montantes que variam entre 95€ (aplicação das placas toponímicas) e 3.760€ (limpeza de caminhos públicos, agrícolas, florestais e espaço envolvente ao recinto da Senhora da Póvoa).

Tendo em consideração a dimensão e variedade dos trabalhos executados, a quantia certa mensal de 375€ só pode entender-se como uma espécie de remuneração pelo trabalho desempenhado pelo segundo outorgante do contrato, bem como a sua disponibilidade total, em qualquer dia da semana e sempre que solicitado. Nessa quantia certa mensal, não parece incluir-se os custos de materiais e eventual mão-de-obra extra necessária para a execução das tarefas, face à sua natureza tão diversificada e de dimensão tão variável¹⁴.

¹⁴ Documentos de fls. 23 a 30, idem. trata-se de ordens de pagamento de onde consta a classificação orçamental, a data, o nome do destinatário, o montante, a descrição do serviço, a deliberação e o despacho que autorizaram o pagamento, as assinaturas do tesoureiro e do presidente da junta, a identificação do modo de pagamento, as faturas com a descrição dos serviços prestados.

3. Nos termos do art.º 7.º do Anexo I, da Lei n.º 75/2013, de 12.09, as juntas de freguesia têm atribuições, entre outras, nos domínios de “d) cultura, tempos livres e desporto” e “f) ação social” que prosseguem, designadamente, através das competências estabelecidas no art.º 16.º/1, alíneas o), u) e v), do mesmo diploma legal¹⁵. Os donativos e subsídios atribuídos, nos termos supra descritos, enquadram-se nessas disposições legais.
4. Os documentos de suporte das despesas efetuadas, enviados pelo denunciante, permitem afirmar que, no essencial, apesar de alguma informalidade que não devia existir, foram cumpridas as regras estabelecidas no ponto 2.3.4.2-d) do POCAL, aplicáveis às despesas efetuadas pelas autarquias locais ¹⁶.

De facto, as despesas estão documentadas com as respetivas ordens de pagamento, numeradas e datadas, com a classificação económica da despesa, o valor ilíquido, a identificação dos serviços prestados, dos bens adquiridos, dos donativos ou subsídios atribuídos, a identificação dos destinatários, das deliberações e dos despachos que autorizaram as despesas, as assinaturas do tesoureiro e do presidente da junta de freguesia, a identificação do modo de pagamento (cheque ou dinheiro), algumas faturas com a descrição dos trabalhos efetuados.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Apesar de os factos descritos configurarem a prática de algumas irregularidades, a nosso ver, face às características da freguesia e ao contexto em que os atos foram praticados, as mesmas não implicam a imputação de responsabilidades financeiras.

¹⁵ Alínea o) “Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para a freguesia (...)”; alínea u) “Participar, em colaboração com instituições particulares de solidariedade social, em programas e iniciativas de ação social”, alínea v) “apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia”.

¹⁶ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22.02. Neste diploma. O ponto 2.3.4.2-d) estabelece que: “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”.

Todavia, é de salientar que todas as freguesias estão obrigadas ao cumprimento rigoroso da lei, independentemente da sua dimensão, recomendando-se que, de futuro, a freguesia não volte a incorrer em situações similares.

VI. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

O relato de auditoria foi remetido aos visados na denúncia para o exercício do contraditório, institucional e pessoal, nos termos do art.º 13.º da LOPTC.

O prazo fixado decorreu sem que os notificados se tivessem pronunciado sobre os factos.

VII. CONCLUSÕES

1. Da análise dos documentos de suporte das despesas efetuadas pelo executivo da Junta de Freguesia de Vale da Senhora da Póvoa – Penamacor, responsável pelo mandato de 2013-2017, remetidos ao TdC pelo atual Presidente, não resulta a prática de infrações financeiras suscetíveis de imputação de responsabilidades financeiras, sendo manifesto, contudo, o incumprimento de procedimentos formais na prática dos atos.
2. A essa falta de rigor, não será alheia a pequena dimensão da freguesia, com pouco mais de 200 habitantes, o que permite necessariamente relações familiares e de vizinhança próprias dos meios pequenos, com o inerente desvalor das ações. Apesar desta realidade, não pode deixar de se assinalar a necessidade do cumprimento das regras de natureza financeira a que estão sujeitas as autarquias locais, independentemente da sua dimensão.

VIII. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 122.º do Regulamento do Tribunal de Contas foi o projeto de relatório remetido ao Ministério Público para emissão de parecer.

O referido parecer foi emitido ao abrigo do n.º 5 do art.º 29.º da LOPTC, nos seguintes termos:

1. *“O presente Projeto de Relatório (PR), foi elaborado ao abrigo do disposto nos artigos 2.º/1-c) e 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), e do art.º 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas, e teve origem na denúncia apresentada pelo Presidente da Junta de Freguesia de Vale da Senhora da Póvoa – Penamacor relativamente ao anterior executivo, no mandato de 2013-2017.*
2. *No PR são evidenciadas algumas irregularidades que, face às características da freguesia e ao contexto em que os atos foram praticados, entendeu-se - e bem em nossa opinião - as mesmas não implicarem imputação de responsabilidades financeiras.*
3. *Não havendo, por ora, outros elementos e observações a apontar e a fazer, nada mais se nos oferece dizer, sobre o assunto.”*

IX. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção, nos termos do n.º 2, alínea a), do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 09.03. e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28.09, decidem:

1. Aprovar o presente relatório e arquivar o processo respetivo.
2. Fixar os emolumentos devidos pela Junta de Freguesia de Vale da Senhora da Póvoa – Penamacor, em 3.178,44 Euros, ao abrigo do n.º 1 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28.08.
3. Remeter cópia deste relatório:
 - 3.1. Ao Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
 - 3.2. Ao Presidente da Junta de Freguesia de Vale da Senhora da Póvoa – Penamacor.
4. Remeter cópia ao Ministério Público.
5. Notificar o denunciante da decisão de arquivamento do processo.
6. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 12 de março de 2020

A Juíza Conselheira, relatora

Maria dos Anjos Capote

Os Juízes Conselheiros, adjuntos

António Manuel Fonseca da Silva

Ana Leal Furtado