

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

Relatório N.º 5/2020

2.ª SECÇÃO

Entidade Fiscalizada:

Freguesia de Esgueira



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 8/2019

Índice

FICHA TÉCNICA.....	2
I – INTRODUÇÃO	3
II - ORIGEM E OBJETO DA DENÚNCIA	3
III – DOS FACTOS	3
IV – DO DIREITO.....	6
V – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES	7
VI – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	8
VII – CONCLUSÕES E PROPOSTAS	12
VIII – EMOLUMENTOS	12
IX – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	13
X – DECISÃO	13

FICHA TÉCNICA

Coordenação

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Execução Técnica

Diogo Gomes Carvalhas(a)
Lisdália Amaral Portas

Técnico Verificador Superior estagiário
Auditora-Chefe

(a) Até ao envio do relato para contraditório.

I – INTRODUÇÃO

O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, c) e 55.º, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas.

II - ORIGEM E OBJETO DA DENÚNCIA

Na origem do presente relatório está uma denúncia remetida ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas, relativamente a factos relacionados com a verificação de irregularidades ou ilegalidades na assunção e pagamento de uma despesa, pela **Junta de Freguesia de Esgueira**, não estando a mesma inscrita em orçamento com a dotação adequada.

III – DOS FACTOS

- 3.1. O Orçamento da Freguesia de Esgueira para o ano de 2018 foi aprovado em 28/12/2017, não existindo qualquer rubrica onde se previsse a aquisição de viaturas por parte da Freguesia¹, nem tal rubrica constava no Plano Plurianual de Investimentos (PPI)².
- 3.2. Em 19/02/2018, a Freguesia de Esgueira adquiriu uma viatura Renault Trafic, de matrícula 94-OE-93, no valor de €9 500,00, à sociedade comercial **A3**, em leilão público⁴.
- 3.3. A ordem de pagamento, datada de 26.03.2018, está assinada pela Presidente – **Ângela Maria Bento Rodrigues Nunes e Saraiva de Almeida** – e pela Tesoureira – **Marta Susana Nogueira Gonçalves** – da Junta de Freguesia de Esgueira⁵, figurando no compromisso a

¹ Cfr. fls. 62-63 do PEQD n.º 221/2018 – 2.ª S.

² Cfr. fls. 65 do PEQD n.º 221/2018 – 2.ª S.

³ Cfr. fls. 54-56-f do PEQD n.º 221/2018 – 2.ª S.

⁴ Cfr. fls. 49-v e 50 do PEQD n.º 221/2018 – 2.ª S.

⁵ Cfr. fls. 54-f do PEQD n.º 221/2018 – 2.ª S.

cabimentação no agrupamento 07, capítulo 01, rubrica 11, “ferramentas e utensílios”, sendo a transferência bancária ordenada pela já aludida Tesoureira e pelo Secretário – **Jacinto Manuel Almeida da Silva** – da Junta de Freguesia⁶.

3.4. Em 27/03/2018, foi promovido o registo da referida viatura a favor da Freguesia de Esgueira⁷.

3.5. Em 17/04/2018, em reunião da Junta de Freguesia de Esgueira foi aprovada proposta de revisão orçamental e alteração ao PPI de forma a inscrever nos documentos previsionais uma rubrica para aquisição de viaturas dotada com € 9.500,00, já que não havia sido previsto nos documentos previsionais para 2018, passando a figurar no orçamento sob a conta 07.01.06.02.01 e no PPI sob a conta 20103⁸.

3.6. A deliberação referida no ponto anterior foi aprovada por unanimidade com os votos favoráveis da Presidente da Junta de Freguesia, Ângela Almeida, do Secretário, Jacinto Silva, da Tesoureira, Marta Gonçalves, do 1.º Vogal, **Hernâni Marques de Oliveira**, e do 2.º Vogal, **João Santos**⁹.

3.7. Em 30/04/2018, em reunião de Assembleia da Freguesia de Esgueira a Junta de Freguesia apresentou a referida proposta de revisão orçamental e ao PPI, tendo a proposta sido reprovada no órgão deliberativo¹⁰.

3.8. Em 16/05/2018, a CCDR-Centro emitiu parecer referindo que *“[d]etetado o lapso, é entendimento desta CCDR que deverá diligenciar-se no sentido de corrigir a rubrica adequada ao efeito; assim, caso não esteja ainda prevista em orçamento, deverá proceder-se a uma revisão a ser submetida ao órgão deliberativo juntamente com uma justificação para a pertinência do ato.”*¹¹

⁶ Cfr. fls. 55-v do PEQD n.º 221/2018 – 2.ª S.

⁷ Cfr. fls. 7 do PEQD n.º 221/2018 – 2.ª S.

⁸ Cfr. fls. 84-v do PEQD n.º 221/2018 – 2.ª S.

⁹ Cfr. fls. 8 do presente processo.

¹⁰ Cfr. fls. 49-v-50 e 85-87 do PEQD n.º 221/2018 – 2.ª S.

¹¹ Cfr. fls. 71 do PEQD n.º 221/2018 – 2.ª S.

- 3.9. No mesmo dia 16/05/2018, realizou-se Assembleia Extraordinária da Freguesia de Esgueira, onde novamente foi proposta a revisão orçamental e ao PPI nos precisos termos anteriormente explicitados, tendo sido reprovada¹².
- 3.10. Em 29/06/2018, realizou-se Assembleia da Freguesia de Esgueira, onde novamente foi proposta a revisão orçamental e ao PPI nos precisos termos anteriormente explicitados, tendo sido reprovada¹³.
- 3.11. Em 26/09/2018, a Junta de Freguesia propôs em reunião da Assembleia de Freguesia a mesma Revisão Orçamental e modificação ao PPI, tendo a proposta sido aprovada por maioria, com os seguintes sentidos de voto¹⁴:
- a. A favor
 - i. (B)
 - ii. ©
 - iii. (D)
 - iv. (E)
 - v. (F)
 - vi. (G)
 - b. Abstenção
 - i. (H)
 - ii. (I)
 - iii. (J)
 - iv. (K)
 - c. Contra
 - i. (L)
 - ii. (M)
 - iii. (N)

¹² Cfr. fls. 128-140 do PEQD n.º 221/2018 – 2.ª S.

¹³ Cfr. fls. 141-157 do PEQD n.º 221/2018 – 2.ª S.

¹⁴ Cfr. fls. 178-187 do PEQD n.º 221/2018 – 2.ª S.

3.12. De referir, ainda, que os factos descritos foram objeto de Processo Administrativo, com o n.º 57/2018¹⁵, o qual concluiu pelo arquivamento dos autos em 07.02.2019, fundamentalmente por considerar que *“a situação já se encontra regularizada, pois se mostram já preenchidos os requisitos da legalidade que faltavam à data da prática do ato de aquisição da viatura (inscrição na rubrica adequada para o efeito, devidamente cabimentada).”*

IV – DO DIREITO

- 4.1. A decisão de aquisição de bens móveis necessários ao funcionamento dos serviços é da competência da Junta de Freguesia, nos termos da al. kk) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, atualizada).
- 4.2. A decisão de aquisição de uma viatura é, portanto, competência do executivo da Freguesia.
- 4.3. No entanto, a decisão de contratar a aquisição de bem móvel deve ter previsão orçamental e deve estar inscrita no PPI, uma vez que se trata de uma despesa de aquisição de imobilizado, nos termos do ponto 2.9.10.4.2 do POCAL, aprovado pelo Decreto Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, atualizado.
- 4.4. Uma vez que no orçamento para 2018 e no PPI não estavam previstas quaisquer rubricas relativas a viaturas era necessário operar, por via de uma deliberação da Assembleia de Freguesia, uma revisão orçamental e uma modificação ao PPI, nos termos conjugados do artigo 9.º, n.º 1, al. a) do Regime Jurídico das Autarquias Locais e do artigo 46.º, n.º 1, al. e), do Regime Financeiro das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, atualizado e pontos 2.3.4.2.d) do POCAL.
- 4.5. Ao não estar previsto nos documentos previsionais aprovados nem se ter procedido a uma prévia revisão dos mencionados documentos, foi infringido um princípio enformador do ordenamento jurídico da despesa pública, o princípio democrático a implicar que as despesas

¹⁵ Cfr. fls 57 a 62.

públicas sejam aprovadas por órgão democraticamente eleito e com substrato de representatividade, ou seja, no caso das Freguesias, a Assembleia de Freguesia¹⁶.

- 4.6. Tal ausência de procedimento consubstancia uma infração, eventualmente, geradora de responsabilidade financeira, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, uma vez que esta dispõe que se verifica responsabilidade financeira sancionatória no caso de *“violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”*.

V – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

- 5.1. As situações analisadas consubstanciam ilegalidades na elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.
- 5.2. Pelo que podem, eventualmente, configurar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
- 5.3. Nos termos conjugados do artigo 61.º, n.ºs 1 e 2, artigo 62.º, n.ºs 1 e 2, por remissão do artigo 67.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e, ainda, do artigo 80.º-A,

¹⁶ ROCHA, Joaquim Freitas (2019, pp. 109-110), Direito da Despesa Pública, Almedina: Coimbra. Este autor refere: *“Atendendo a que a despesa pública consubstancia decisões estruturantes e fundamentais de determinado arranjo social, decisões essas que tocam inquestionavelmente no núcleo fulcral da existência comunitária, a respetiva seleção abstrata – assim como a dos subjacentes Interesses públicos relevantes – não pode deixar de ser enformada por um altíssimo nível de democraticidade, permitindo-se (melhor: exigindo-se) que os múltiplos destinatários participem no respetivo procedimento de tomada de decisão e escolha. É aqui que entronca o princípio democrático, enquanto dimensão fundamental do gasto público.”* E continua o autor referindo que essa participação democrática será realizada no Estado central através da regra de que *“a despesa pública deve ter sempre a sua base na lei (princípio da legalidade, num primeiro sentido: reserva de lei)”*, nas autarquias locais e demais entes infra estaduais através da regra de que a decisão de despesa tem de provir *“do órgão deliberativo respetivo (a Assembleia municipal ou a Assembleia de freguesia)”*.

do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais são responsáveis financeiros diretamente na modalidade sancionatória pelos atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões ou quaisquer outros assuntos que consubstanciem uma infração financeira sancionatória prevista nas alíneas do artigo 65.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

- 5.4. Pelo que, são, eventualmente, responsáveis todos os titulares do órgão executivo da Freguesia de Esgueira por terem votado favoravelmente à deliberação de revisão orçamental, conforme ponto 3.6.
- 5.5. Por terem concedido autorização de pagamento, são, eventualmente, responsáveis a Presidente da Junta e a Tesoureira.
- 5.6. Por terem ordenado a transferência bancária são, eventualmente, responsáveis a Tesoureira e o Secretário.

VI – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

- 6.1 O relato foi remetido para contraditório em 13.02.2020, por correio registado com aviso de receção e capeado por ofício para cada um dos visados, bem como para o Presidente da Junta de Freguesia de Esgueira, no que respeita ao contraditório institucional. Todos os visados contraditaram o relato, enviando ao Tribunal de Contas as respetivas respostas dentro do prazo fixado, cuja análise consta no presente relatório.
- 6.2. O contraditório (institucional e pessoal) apresentado pelos visados consiste:
 - num exercício de direito de resposta por parte da Junta de Freguesia de Esgueira e dos eventuais responsáveis (todos Membros da Junta de Freguesia em causa), assinada por advogados da Sociedade de Advogados Castanheira Neves, mandatados para o efeito;
 - Cópia do Processo Administrativo n.º 57/2018, sobre o assunto, bem como o respetivo Despacho de Arquivamento;
 - O contrato interadministrativo de delegação de competências entre a Câmara Municipal de Aveiro (CMA) e a Junta de Freguesia de Esgueira, através do qual a primeira delegou à segunda

contratante competências relativas a serviços públicos essenciais e salubridade pública para as quais se adquiriu a viatura, objeto deste relatório.

- Atas, contendo o ponto da revisão orçamental (ata n.º 4 e n.º 6 das sessões ordinária da Assembleia de Freguesia de Esgueira), bem como vária documentação de suporte que também já constava do processo em análise¹⁷,

6.3 A resposta, como acima referimos, comum à freguesia, representada institucionalmente pelo Senhor Presidente da Junta, e aos visados, centra-se na seguinte argumentação:

- a) No arquivamento do Processo Administrativo e Fiscal de Aveiro n.º 57/2018, com base, essencialmente, no facto de a despesa *“apenas não ter sido inscrita na rubrica adequada para o efeito, nem ali se encontrar cabimentada”*, e *“a situação já se encontrar regularizada, mostrando-se já preenchidos os requisitos da legalidade que faltavam à data da prática do ato de aquisição da viatura. A nulidade do ato neste caso não teria qualquer utilidade; face à reposição da legalidade, não se vislumbra que possam ser identificados eventuais direitos ou interesses dignos de tutela judicial que possam ser acautelados através da instauração de uma qualquer ação”*.

De notar que no despacho de arquivamento¹⁸ se pode ainda ler a propósito da efetivação da responsabilidade financeira: *“Já a efetivação da responsabilidade financeira, sempre seria atribuição jurisdicional do Tribunal de Contas e concretiza –se na condenação do dirigente responsável ao pagamento do que foi gasto indevidamente...ora in casu, de nenhum elemento carreado se vislumbra a existência de um qualquer pagamento ilegal, e muito menos causador de dano para o erário público.”*

Nossa Posição: parecem-nos relevantes os argumentos expendidos pelo MP do Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro no que respeita à regularização da situação os quais são tidos

¹⁷ Desde a ordem de pagamento, a fatura e o recibo da compra, o compromisso, o orçamento de receita e de despesa, o plano plurianual de investimentos e respetiva modificação, o mapa de pessoal e email trocado com a CCDR.

¹⁸ A fls. 62 do processo.

em conta nesta apreciação. Já no tocante à responsabilidade financeira ela é efetivamente atribuição do TdC, cabendo a este Tribunal decidir sobre o assunto. De notar que o TAF refere-se à responsabilidade reintegratória, quando o que está em causa é a *“violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”* que, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, constitui responsabilidade financeira sancionatória.

Conclusão: Não obstante o arquivamento do Processo Administrativo em causa nada vir alterar ao conteúdo do relatório, acrescenta-se o ponto 3.12 bem como a conclusão 7.4., para melhor clarificação.

- b) Outro argumento do contraditório consiste em demonstrar que a compra da viatura em causa era necessária, porquanto houve uma delegação de competências por parte do Município de Aveiro na Freguesia de Esgueira no domínio da limpeza de valas e valetas, manutenção de jardins e espaços verdes, limpeza de bermas e passeios e pequenas reparações de passeios, qualificação de caminhos rurais, manutenção do Parque Infantil de Esgueira, do Parque Infantil dos Mataduchos, do Parque Infantil da Fonte do Melo, do Parque Infantil do Paço e do Parque Infantil da Bela Vista, manutenção/colocação de placas toponímicas, manutenção de fontes, fontanários e tanques, manutenção da Quinta da Bela Vista e do Polidesportivo da Quinta do Carramona.

Nossa posição: Se atentarmos nos pontos nos pontos 11 e 12 da resposta¹⁹, constatamos que existia um interesse conhecido de compra de uma viatura que só não se concretizou mais cedo, porque nenhum dos montantes pedidos por uma viatura era comportável pela Freguesia.

¹⁹ Transcrevem-se os referidos pontos:

“11. Sendo, ademais, do conhecimento generalizado dos membros da Assembleia de Freguesia o interesse da Junta de Freguesia na aquisição de um veículo com aquelas características;”

“12. Que, contudo, nunca foi concretizado, uma vez que os orçamentos solicitados eram de valor superior ao valor expectável gastar pela Freguesia numa tal aquisição”.

Assim sendo, e se era esse o desejo ou interesse da Junta de Freguesia e, como alegam, conhecido pelos membros da Assembleia da Freguesia, poderia a Junta de Freguesia no âmbito da sua competência ter proposto um orçamento e um plano plurianual de investimentos à aprovação da Assembleia de Freguesia que previsse a aquisição de uma viatura.

Conclusão: mantêm-se os factos e as consequências jurídicas constantes do relatório, mormente, a infração do princípio democrático pelos membros da Junta de Freguesia de Esgueira.

- c) Confessam no ponto 15 que a viatura foi adquirida, inscrevendo-se o compromisso e o cabimento na rubrica orçamental errada, prejudicando desta forma o orçamento e o PPI aprovados em Assembleia de Freguesia.

Conclusão: neste ponto assume-se o conteúdo do relatado pelo que não há nada a alterar no presente relatório.

- d) Também os pontos 16 a 34 correspondem aos factos já vertidos no relatório, incluindo apenas de novo a menção a um auditor externo que teria alertado para a inscrição errada da despesa e que prestou consultoria na elaboração de uma revisão orçamental de forma a corrigir o erro praticado.

Alegam-se, ainda, outros factos que correspondem a uma tentativa de afastamento do elemento subjetivo da infração e da culpa, os quais serão tidos em conta, essencialmente, em fase processual posterior.

- e) Por último, refira-se ainda que os eventuais responsáveis financeiros oferecem vários meios de prova para sustentar a factualidade, de entre os quais declarações de parte e prova testemunhal, que não são possíveis na presente fase, tendo em conta o disposto no artigo 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que dispõe “O princípio do contraditório nos processos de verificação de contas e **de auditoria**²⁰ é realizado por escrito.”.

²⁰ Sublinhado nosso.

VII – CONCLUSÕES

- 7.1 Na origem do presente relatório está uma denúncia remetida ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas, relativa a factos relacionados com a verificação de irregularidades ou ilegalidades na assunção e pagamento de uma despesa, pela **Junta de Freguesia de Esgueira**, não estando a mesma inscrita em orçamento com a dotação adequada.
- 7.2 A análise dos factos e do direito aplicável permite-nos concluir que a infração descrita e consubstanciada na aquisição de uma viatura sem que fosse prevista a devida rubrica em orçamento e PPI previamente aprovados, transmutando-se também numa violação à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso poderá, eventualmente, gerar responsabilidade financeira.
- 7.3 Tal conduta encontra-se prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, al. b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, gerando, eventual, responsabilidade financeira, a assacar a todos os membros da Junta de Freguesia de Esgueira, porquanto estiveram presentes na respetiva reunião e votaram favoravelmente quando foi decidida a proposta de revisão orçamental, assacando-se ainda responsabilidade à Presidente da Junta e à Tesoureira por ter concedido ordem de pagamento, assim como à Tesoureira e ao Secretário por terem ordenado a transferência bancária.
- 7.4 Tal situação ilegal já se encontra regularizada, com o apoio da CCDRC, facto pelo qual o Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro, considerou no despacho de Arquivamento do PA 57/2028 que *“como tal afigura-se regularizada a situação, pois que se mostram já preenchidos os requisitos de legalidade que faltavam à data da prática do ato de aquisição da viatura.”*

VIII – EMOLUMENTOS

De acordo com o art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28.08, são devidos emolumentos pela Junta de Freguesia de Esgueira no valor de €4.414,50.

IX – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 122.º do Regulamento do Tribunal de Contas, o projeto de relatório foi remetido ao Ministério Público, tendo sido emitido parecer ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26/08, que considerou a situação descrita passível de relevação da responsabilidade financeira, dadas as circunstâncias apuradas, por estarem reunidos os pressupostos legais da medida e por a proposta ser justa e adequada.

X – DECISÃO

Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a), do n.º 2, do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório.
2. Tendo em conta a conclusão 7.4 e o facto de se encontrarem reunidos os requisitos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, relevar a eventual responsabilidade financeira imputada aos responsáveis indicados no capítulo V deste relatório.
3. Fixar os emolumentos devidos pela Junta de Freguesia de Esgueira em €4.414,50, 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.
4. Remeter cópia deste Relatório:
 - 4.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
 - 4.2 Ao Senhor Presidente da Junta de Freguesia de Esgueira;
 - 4.3. Aos visados ouvidos em sede de contraditório.

5. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do art.º 29.º da LOPTC.
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, 30 de abril de 2020

A Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Conselheiros Adjuntos

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ana Margarida Leal Furtado)