

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

Relatório N.º 6/2020 – ARF – 2.ª Secção

Junta da União de Freguesias de Tavares –
Mangualde



TC TRIBUNAL DE
CONTAS



DIREÇÃO-GERAL



DIREÇÃO-GERAL

Processo n.º 7/2019 – 2.ª Secção – ARF



DIREÇÃO-GERAL

Índice

| | | |
|-------------|--|-----------|
| I | INTRODUÇÃO..... | 1 |
| II | ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO..... | 1 |
| III | DOS FACTOS | 1 |
| IV | DO DIREITO..... | 5 |
| V | IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA..... | 10 |
| VI | EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO | 11 |
| VII | CONCLUSÕES..... | 12 |
| VIII | VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO..... | 13 |
| IX | DECISÃO | 13 |



DIREÇÃO-GERAL

I INTRODUÇÃO

O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º/1-c) e 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, e do art.º 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)².

II ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

O processo de apuramento de responsabilidades financeiras, teve origem na denúncia anónima de atos eventualmente irregulares, praticados pela Junta da União de Freguesias de Tavares – Mangualde, que deu origem ao PEQD n.º 33/2019. Os factos denunciados foram objeto de análise nos termos constantes da Informação n.º 316/19 – NATDR sobre a qual recaiu o despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira da área de responsabilidade IX, exarado em 16.10.2019³.

III DOS FACTOS

1. Em 23.01.2019, deu entrada no Tribunal de Contas uma denúncia anónima, com documentos anexados, elencando vários atos praticados pela Junta da União de Freguesias de Tavares (Chãs, Várzea e Travanca) - Mangualde, considerados irregulares pelo denunciante. Apesar de os termos da denúncia serem confusos, é possível perceber que:

1.1. O denunciante põe em causa a legalidade dos procedimentos que consubstanciaram a doação de um terreno, feita por particulares à junta de freguesia em causa. Sugere,

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 Regulamento n.º 112/2018, publicado no DR, II série, de 15.02., aprovado pelo Plenário Geral em 24.01.

³ Fls. 125 e seguintes do PEQD.

- designadamente, que o mesmo terreno foi doado duas vezes à mesma entidade (em 01.10.2018 e em 11.01.2019);
- 1.2. Questiona a realização das reuniões da assembleia de freguesia que aprovaram os atos supostamente irregulares;
 - 1.3. Denuncia a celebração de um contrato de locação financeira, ou leasing, sem consulta prévia a três entidades, nem sujeição ao visto do Tribunal de Contas;
 - 1.4. Denuncia, ainda, o lançamento de uma “obra de 150.000 €” sem que tivesse sido adotado o procedimento de concurso público;
 - 1.5. Por último, denuncia o pagamento de juros, no valor de 30.000 €, por dívidas da Junta de Freguesia reclamadas em tribunais cíveis.
2. A denúncia deu origem ao Processo PEQD n.º 33/2019. Os factos denunciados foram analisados pelo NATDR⁴. Na sequência da análise, o Núcleo solicitou ao visado Presidente da Junta da União de Freguesias de Tavares que se pronunciasse sobre os referidos factos e que remetesse documentos comprovativos dos atos praticados, considerados relevantes para o processo⁵.
 3. O Presidente pronunciou-se sobre a denúncia e remeteu os documentos solicitados⁶. Da análise das alegações e dos documentos resultou a Informação n.º 122/19-NATDR⁷.
 4. Posteriormente, em 23.04.2019 e 22.05.2019, deram entrada neste Tribunal duas novas denúncias sobre eventuais irregularidades cometidas pela mesma junta de freguesia, entre 2013 e 2018⁸. De entre as várias situações denunciadas, reconduz-se à esfera das competências do Tribunal de Contas, a eventual reiterada adjudicação de “obras na freguesia sempre com o mesmo empreiteiro “A” sem concurso público sempre com ajuste direto”⁹.

⁴ Informação n.º 65/2019 – NATDR (Processo PEQD n.º 33/2019 - fls. 14-17).

⁵ Ofício n.º 6160/2019, de 01.03.2019, a fls. 18, do Processo PEQD N.º 33/2019.

⁶ Ofício n.º 2019/76 (fls. 20-23) e documentos (fls. 24 a 97), idem.

⁷ Fls. 99-104, ibidem.

⁸ E6558/2019 (fl. 105) e E8116/2019 (fl. 108).

⁹ Relação de ajustes diretos a fls. 110 do Processo PEQD n.º 33/2019, celebrados entre 2009 e 2019.

5. Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Senhora Conselheira da Área, de 31.05.2019, foi solicitada, ao citado Presidente da União de Freguesias de Tavares, *“a identificação de todos os processos de empreitada celebrados (...), no período compreendido entre 2013 e 2019, com indicação do objeto do contrato, tipo de procedimento, entidade adjudicante, entidade adjudicatária, preço contratual e data de celebração do contrato”*¹⁰.
6. Após ter sido solicitada e autorizada a prorrogação do prazo para remessa daqueles elementos, o Presidente da União de Freguesias de Tavares enviou a informação pretendida¹¹.
7. Os ajustes diretos celebrados entre a União de Freguesias de Tavares (Chãs, Várzea e Travanca) e a supracitada empresa “A” foram os seguintes, nos exatos termos dos dados enviados ao Tribunal:
 - a) 22.11.2013 – *“(...) 144 metros quadrados calcetamento largo junto a igreja de Chãs de Tavares: 2009, pelo valor de 42 euros mais IVA”*;
 - b) 17.07.2014 – *“(...) levantamento de 20 tampas de saneamento e assentamento de 4 grelhas de ferro nas aldeias de Chãs de Tavares, Vila Cova e Tavares, Torre de Tavares e Matados, pelo valor de 400 euros acrescido de IVA à taxa legal”*;
 - c) 17.07.2014 – *“(...) abertura de vala e aplicação de tubo para drenagem de águas na localidade de Vila Cova de Tavares, pelo valor de 380 euros acrescido de IVA à taxa legal”*;
 - d) 21.07.2014 – *“(...) demolição de penedos, abertura de caixa, transporte de aterro para vazadouro e compactação de alcatrão, numa extensão de 120 metros quadrados, frente à escola de Vila Cova de Tavares, pelo valor de 630 euros, acrescido de IVA à taxa legal”*;
 - e) 21.07.2014 – *“(...) fornecimento e assentamento de cubo de granito num total de 125 metros quadrados para remate de ruas na localidade de Chãs de Tavares, Vila Cova de Tavares e Matados, pelo valor de 1500 euros acrescidos de IVA à taxa legal”*;

¹⁰ Despacho exarado nas denúncias E6558/2019 e E8116/2019 (fls.105 e 108); ofício n.º 17581/2019 a solicitar os elementos (fl. 112).

¹¹ Pedido de prorrogação do prazo: ofício n.º 2019/106; autorização da prorrogação: ofício n.º 25334/2019; relação dos processos de empreitada: Ofício n.º 2019/111 (fls. 119-124).

- f) 21.07.2014 – “(...) levantamento e reposicionamento de calçada nas localidades da freguesia num total de 240 metros pelo valor de 1482 euros acrescidos de IVA à taxa legal”;
- g) 19.01.2015 – “(...) assentamento de lancil 13 metros, 116 metros quadrados de calçada em Santo Amaro de Tavares – 779,76 euros mais IVA à taxa legal”;
- h) 19.01.2015 – “(...) Travanca Tavares assentamento de lancil 58 metros e fornecimento e assentamento de calçada 143 metros quadrados de calçada; demolição de pedra” – (por lapso não consta o valor);
- i) 27.11.2017 – “(...) com convite a três, Santo Amaro, rua principal; levantamento de calçada existente e deslocação para vazadouro em Torre de Tavares, fornecimento e assentamento de calçada e arremate de valetas em cimento, 9356,91 euros acrescido de IVA à taxa legal”;
- j) 28.02.2018 – “(...) com convite a três, 5048,48 euros acrescidos de IVA à taxa legal, levantamento de calçada existente 492 metros quadrados; deslocação de aterro; aplicação de 33 metros de tubo corrugado; construção de duas caixas de colocação de grelhas; assentamento da calçada.”;
- k) 27.09.2018 – “(...) convite a três, obras de calcetamento do passeio da estrada nacional N 16 numa extensão de 186 metros quadrados; calcetamento do largo Capitão Pina na localidade Vila Cova de Tavares pelo valor de 5000 euros acrescidos de IVA à taxa legal”.
8. Saliente-se que consta do PEQD, a fls. 110, uma lista de contratos em que a entidade adjudicatária é a “A”, celebrados com várias entidades adjudicantes, da mesma região geográfica; contudo, nenhuma delas corresponde à União de Freguesias de Tavares. Assim, essa lista não constitui qualquer prova dos factos denunciados.
9. No ponto seguinte faz-se a análise jurídica da factualidade descrita, trazendo à colação, sempre que for relevante, a argumentação aduzida pelo Presidente da Junta de Freguesia aquando da pronúncia sobre os factos denunciados, em sede do PEQD, que deu origem ao atual processo de apuramento de responsabilidade financeira.

IV DO DIREITO

1. Doação de uma parcela de terreno sito no “lugar de Chãs de Tavares, da União de Freguesias, concelho de Mangualde” feita pelos respetivos proprietários à Junta de Freguesia mencionada, com autorização de edificação de um pavilhão multiusos: nos termos da denúncia houve lugar a dois atos de doação sobre o mesmo terreno, um em 01.10.2018 e outro em 11.01.2019.

Da análise dos documentos juntos ao processo, verifica-se que, em 01.10.2018, foi celebrado um contrato-promessa de doação de uma parcela de terreno, com autorização da tomada de posse efetiva pelo donatário a partir dessa data, com a permissão de construção de um pavilhão multiusos no mesmo terreno (cláusula 2.ª). A escritura pública da doação ficou dependente da prévia formalização do destaque do terreno prometido doar (cláusula 3.ª), tendo sido concretizada em 10.01.2019¹².

Da leitura da escritura resulta que a doação incidiu sobre a parcela de terreno que tinha sido prometida doar. Neste contexto, não tem razão o denunciante ao afirmar que foram realizadas duas doações, nas datas referidas. Importa acrescentar que, juridicamente, um contrato-promessa é um contrato preliminar, uma convenção pela qual ambas as partes, ou apenas uma delas, se obriga dentro de certo prazo, ou verificados certos pressupostos, a celebrar determinado contrato. Pelo contrato-promessa assume-se uma obrigação de contratar. O objeto do contrato é o mesmo¹³. Desta noção podemos concluir que estão em causa dois contratos: o contrato-promessa e o contrato prometido. É este último que se pretende assegurar futuramente mediante a realização do primeiro contrato.

Sobre a aceitação da doação por parte da Junta de Freguesia, dispõe o art.º 9.º/2-a) do regime jurídico das autarquias locais aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09.,¹⁴ e publicado no Anexo I da mesma lei, que compete à assembleia de freguesia aceitar doações, sob proposta da junta de freguesia. Dos documentos que constam do PEQD inclui-se a Ata n.º 9/2018, de

¹² Cópia da escritura pública da doação: fls. 8-11 do Proc.

¹³ Artigo 410.º e seguintes do Código Civil.

¹⁴ Sucessivamente alterada pelas leis n.ºs 25/2015, de 30.03; 69/2015, de 16.07; 7-A/2016, de 30.03; 42/2016, de 28.12, e 50/2018, de 16.08.

05.09, relativa a uma reunião da Junta de Freguesia, em que foi deliberado aceitar a doação do terreno para construção do pavilhão multiusos da freguesia e aprovar o licenciamento dessa construção. Foi também deliberada a solicitação de uma reunião extraordinária da Assembleia de Freguesia, para o dia 28.09, para aprovação da aceitação daquela doação.

A notária que celebrou a escritura pública da doação atesta e confirma a existência da *“Ata da Sexta Reunião da Assembleia de Freguesia da União de Freguesias de Tavares datada de vinte e oito de setembro de dois mil e dezoito”*¹⁵.

Em conclusão, a doação em apreço não enforma de qualquer irregularidade nem ilegalidade.

2. Contrato de locação financeira (leasing) sem consulta prévia a três entidades nem sujeição ao visto do Tribunal de Contas: de acordo com a denúncia, a Junta de Freguesia em apreço celebrou um contrato de locação financeira, no valor de *“74.2013,05 €”*, por ajuste direto, sem consulta prévia a três entidades bancárias e sem visto do Tribunal de Contas. Sobre esta questão, o Presidente da UFT pronunciou-se, dizendo¹⁶ *“(…) foram enviadas na data de 21/06/2017 convites para proposta de financiamento a três entidades, nomeadamente, “B”, “C” e “D” (….) apenas obtivemos resposta afirmativa do “B”.*

Informou também que o objeto do contrato é a *“locação de equipamento para a construção e montagem das estruturas metálicas do pavilhão multiusos, cujo valor total é de 60.327,68 €, acrescido de IVA, perfazendo o montante final de 74.203,05 €”*. Sobre os pagamentos efetuados, conforme documentos que anexou, *“(…) três prestações, designadamente, a 1.ª ordem de pagamento, no valor de 20.040,00 € no dia 31/10/2018; e 2.ª e 3.ª ordem de pagamento, no valor de 779,80 €, nos dias 10/01/2019 e 05/02/2019(…)”*.

Quanto à não submissão do contrato ao visto prévio do Tribunal de Contas, entende que o procedimento estava isento de tal formalidade *porque “conforme o artigo 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (…), ficam dispensados de fiscalização prévia os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa quando reduzidos a escrito por força da lei, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido. Conjugado com o disposto supracitado, o artigo 130.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado de 2017) e artigo 164.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Lei do*

¹⁵ Artigo segundo da escritura de doação (fls. 10).

¹⁶ Ofício E4508/2019 (fls. 21 e 22).

Orçamento do Estado de 2018), estabelecem que ficam isentos de fiscalização prévia (...) os atos e contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, cujo montante não exceda o valor de 350.000,00€. Diante desta conjectura, observa-se que o valor do contrato de leasing encontra-se muito aquém do limite estabelecido pela Lei do Orçamento do Estado para os anos de 2017 e 2018.”

Não tem razão o Presidente da UFT pois o contrato de locação financeira não se enquadra nas situações previstas no art.º 48.º da LOPTC. Com efeito, nos termos deste artigo, os contratos que ficam dispensados de fiscalização prévia, em função do valor fixado nas leis do orçamento, “são os referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º”, ou seja, “os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei;” e “as minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do orçamento nos termos do artigo 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham que ser satisfeitos no ato da sua celebração”. Ora:

- ✓ Um contrato de locação financeira, ou leasing, é uma modalidade de financiamento de aquisição de bens, através da sua aquisição ao fornecedor pela entidade locadora, seguida da sua locação ao cliente (locatário), ficando este obrigado ao pagamento de uma renda ao locador, por determinado prazo. Findo esse prazo, o cliente (locatário) tem três opções: 1) adquirir o bem, pagando o valor residual; 2) restituir o bem, extinguindo o contrato; ou, 3) escolher prorrogar o contrato por um novo período. É o que resulta, em síntese, do regime jurídico do contrato de locação financeira, também conhecido por leasing, estabelecido no Decreto-Lei n.º 149/95, de 24.06¹⁷, designadamente dos seus artigos 1.º e 7.º;
- ✓ O locador financeiro terá de ser um banco ou uma sociedade de leasing, entidades sujeitas ao regime imperativo do RGICSF¹⁸;
- ✓ Estamos assim perante uma forma de crédito a que as autarquias locais podem recorrer, nos termos do regime financeiro aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03.09¹⁹. No caso concreto,

¹⁷ Sucessivamente alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 265/97, de 02.10, 285/2001, de 03.11, e 30/2008, de 25.02.

¹⁸ Artigos 4.º/1-b), 6/1-iii), e 8.º/2, do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31.12 (alterado por 49 diplomas, o último dos quais a Lei n.º 23/2019, de 13.03).

¹⁹ Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. O diploma foi alterado pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31.12; 69/2015, de 16.07; 132/2015, de 04.09; 7-A/2016, de 30.03; 114/2017, de 29.12; 51/2018, de 16.08; 71/2018, de 31. 12.

estabelece o art.º 55.º, sob a epígrafe “*regime de crédito das freguesias*”, que as freguesias podem celebrar contratos de locação financeira para aquisição de bens móveis, por um prazo máximo de cinco anos, e de bens imóveis com duração anual, renovável até ao limite de dez anos, e desde que os respetivos encargos sejam suportados através de receitas próprias. A celebração dos contratos compete à junta de freguesia mediante prévia autorização da assembleia de freguesia;

- ✓ No caso sob análise, a Junta da União de Freguesias de Tavares celebrou com o Banco “B” um contrato de locação financeira tendo por objeto o fornecimento de um pavilhão metálico, no valor total de 60.327,68 € (sem IVA) e com um prazo de duração de 48 meses. O pagamento acordado foi de 2 rendas de 16.300,00 € cada, e 48 rendas de 629,98 € cada uma, com a taxa de juro EURIBOR a 12 meses;
- ✓ O art.º 46.º/1 da LOPTC tipifica os atos que estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas. De acordo com a jurisprudência deste tribunal, os contratos de locação financeira celebrados pelas autarquias locais “*estão sujeitos ao controlo da legalidade financeira previsto na norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC*”²⁰, porque se subsumem no conceito de dívida pública fundada: dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada (art.º 3.º/b) da Lei n.º 7/98, de 03.02);
- ✓ Decorre do exposto que a não submissão a visto prévio do contrato de locação financeira celebrado entre a UFT e o “B” constitui uma infração financeira, suscetível de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º/1-h) da LOPTC;
- ✓ Compete aos presidentes das juntas de freguesia, nos termos do art.º 18.º/1-k) da Lei n.º 75/2013, “*submeter a visto prévio do Tribunal de Contas, nos termos da lei, os atos praticados e os contratos celebrados pela junta de freguesia, assim como quaisquer outros instrumentos que impliquem despesa para a freguesia*”. Assim, o Presidente da Junta da UFT incorreu na

²⁰ Ver, por ex., o recente Acórdão n.º 11/2019, Secção 1.ªS/PL, de 09.04.2019: “*A norma da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC reporta-se no caso de autarquias locais (...) a. Atos de assunção de empréstimos ou de locações financeiras de que resulte o aumento da dívida pública fundada (isto é, dívida que não se destina a ser paga até 31 de dezembro do ano em que foi assumida); O controlo de legalidade financeira previsto na norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC quanto a municípios isoladamente considerados tem como objeto apenas duas tipologias de instrumentos geradores de dívida pública: empréstimos e locações financeiras*”.

- eventual responsabilidade financeira decorrente do incumprimento desta norma em conjugação com o disposto no art.º 46.º/1-a) da LOPTC;
- ✓ De acordo com os documentos juntos ao PEQD, exceto quanto ao visto prévio, a celebração do contrato de locação foi precedida dos procedimentos exigidos pela lei²¹: deliberação da Junta de Freguesia a solicitar propostas de financiamento para aquisição e montagem da estrutura metálica; convites a três entidades bancárias; deliberação da Junta de Freguesia a aprovar a proposta do banco escolhido e submissão dessa proposta à aprovação da Assembleia de Freguesia; deliberação da Assembleia de Freguesia a aprovar por unanimidade a proposta apresentada pela Junta; contrato escrito de locação financeira com definição das condições gerais e particulares e assinado pelas partes intervenientes.
3. Denúncia de lançamento de “obra de 150.000 €” sem que tivesse sido adotado o procedimento de concurso público – apesar de coberto ao abrigo do anonimato, o denunciante não identificou a obra referida, tendo levantado uma suspeição, sem concretização do facto. Não se pode dizer que teria medo de represálias por parte do denunciado: por um lado, porque é um anónimo, por outro, porque identificou as outras situações denunciadas. Sobre a admissibilidade das denúncias anónimas, é entendido por alguma doutrina na área do direito penal: *“se ao denunciante deve ser admitida, ante certas circunstâncias, a preservação do anonimato no exercício do direito de denúncia, a ele deve ser igualmente imputada, em contraponto, uma necessidade acrescida de especificação e de sustentação minimamente fundada da sua suspeita, atenta a potencial lesão na esfera jurídica do visado (.....) e os perigos da sua utilização abusiva”* e ainda *“tais indícios terão que ser objetivos e concretos, e não meras generalizações ou suspeições”*²². A mesma exigência deve ser aplicada no caso em apreço, sob pena da inversão da regra do ónus da prova, regra que vigora no nosso direito substantivo (vd. Art.º 342.º do Código Civil).
4. Pagamento de juros, no valor de 30.000 €, por dívidas da Junta de Freguesia reclamadas em tribunais cíveis: também aqui o denunciante peca pela falta de concretização das situações denunciadas.

²¹ Documentos (fls. 47-69).

²² *in* Repositório da Universidade do Minho, dissertação de mestrado “A denúncia anónima e o processo penal: relatório de atividade profissional”, autor: Carlos Roberto Rocha Coimbra Antunes.

5. Ajustes diretos celebrados entre a UFT e a empresa “A”: da análise dos documentos enviados resulta que, entre 2013 e 2018, a UFT adjudicou várias obras à empresa citada, no montante global de 24.619,15 €, sendo o valor de cada adjudicação inferior a 10.000 €. Nos termos conjugados dos artigos 19.º/d) e 128.º, do CCP²³, para a celebração de contratos de empreitadas de obras públicas pode adotar-se o procedimento de ajuste direto simplificado, quando o valor do contrato for inferior a 30.000 €, podendo a *“adjudicação ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente, sobre uma fatura ou um documento equivalente apresentado pela entidade convidada, com dispensa de tramitação eletrónica”* nas situações de empreitadas de obras públicas com um preço contratual não superior a 10.000 €. Nestes termos, não foram violadas as normas legais que regulam a escolha dos procedimentos, não havendo, por conseguinte, lugar a apuramento de responsabilidades financeiras.

V IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Das considerações de facto e de direito, supra expostas, sobre os atos denunciados e que deram origem a este processo de ARF, conclui-se que só se verifica evidência da prática de infração de natureza financeira no caso do contrato de locação financeira analisado. Com efeito, conforme explanado no ponto IV.2 deste relatório, pela sua natureza, o contrato de locação financeira subsume-se no conceito de dívida pública fundada, estando sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos do art.º 46.º/1-a), da LOPTC. A violação desta norma constitui um ilícito de natureza financeira suscetível de eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, conforme a previsão do art.º 65.º/1-h) do mesmo diploma.

Cabia ao Presidente da Junta da União de Freguesias de Tavares a sujeição do contrato de locação financeira à fiscalização prévia do Tribunal, ao abrigo do art.º 18.º/1-k), da Lei n.º 75/2013. Da conjugação desta norma com as atrás citadas, art.º 46/1-a) e 65.º/1-h) da LOPTC, resulta que a eventual responsabilidade financeira decorrente da omissão do visto prévio é imputável àquele autarca.

²³ Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01.

VI EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

O relato foi remetido ao Presidente da Junta para efeitos do exercício do contraditório, institucional e pessoal, para que, querendo, se pronunciasse sobre os factos que lhe são imputados, em cumprimento do art.º 13.º da LOPTC.

Nas suas alegações, sobre a questão da falta de submissão do contrato de leasing à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, o mencionado autarca reiterou a justificação apresentada no âmbito do PEQD, designadamente que, à data da celebração do contrato, se tinha entendido que o *“procedimento estava dispensado da fiscalização prévia do Tribunal de Contas”*. Acrescentou, ainda, *“[...] a infração ocorrida, não foi intencional [...] quanto muito a falta em causa resulta de um comportamento negligente do seu autor”*. Por outro lado, é também referido que a Junta de Freguesia não dispõe *“de meios humanos e materiais que lhe permitam a informação necessária para aconselhamento na formalização dos seus atos”*. Em conclusão, o mesmo responsável invoca circunstâncias de diminuição da sua culpa, designadamente, a ausência de *“prejuízo de dinheiro ou valores públicos”* decorrente do ato praticado; a inexistência de *“recomendação anterior, de qualquer órgão de controlo ou do Tribunal de Contas para correção da irregularidade”* e *“a primeira vez que o Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controlo interno, censuram qualquer ato”* por si praticado²⁴.

Os argumentos aduzidos não afastam a existência da eventual responsabilidade financeira do Presidente da Junta da União de Freguesias de Tavares – Mangualde, decorrente da ausência de submissão à fiscalização prévia do Tribunal do contrato de leasing, nos termos supra expostos.

De facto, os vários argumentos apresentados poderão diminuir a culpa, não se rejeitando que essa infração tenha sido cometida a título de negligência, embora consideremos que se deve exigir um especial cuidado por parte dos responsáveis autárquicos pelo cumprimento da lei, nas suas várias dimensões, independentemente da tipologia da autarquia ou dos recursos humanos e materiais de que dispõe.

²⁴ Ofício com o n.º 5116/2020, entrado no TdC em 03.04.2020. Devido às circunstâncias especiais em resultado da pandemia – COVID 19, as alegações só foram conhecidas quase um mês após essa data.

VII CONCLUSÕES

- 1) Da análise dos documentos incluídos no PEQD n.º 33/2019, bem como da legislação aplicável às situações denunciadas resulta que, em conclusão, o contrato de locação financeira, ou leasing, celebrado entre a Junta de União de Freguesias de Tavares e o “B”, estava sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, ao abrigo do art.º 46.º/1-a) da LOPTC, por consubstanciar um ato de que resulta o aumento da dívida pública fundada;
- 2) O eventual responsável pela omissão daquela formalidade foi o Presidente da Junta da União de Freguesias de Tavares - Mangualde, nos termos do art.º 18.º/1-K) da Lei n.º 75/2013, de 12.09;
- 3) A violação das normas referidas configura uma eventual infração financeira de natureza sancionatória, nos termos do art.º 65.º/1-h), da LOPTC, sendo eventualmente responsável o autarca mencionado;
- 4) Os argumentos aduzidos pelo autarca, em sede do exercício do contraditório, não afastam a sua eventual responsabilidade financeira decorrente da falta de sujeição do contrato de leasing ao visto prévio do Tribunal. Contudo, face às circunstâncias que envolveram a prática do ato, invocadas pelo autarca, considera-se que estão preenchidos os requisitos da relevação da responsabilidade financeira previstos no art.º 65.º/9, da LOPTC;
- 5) Quanto aos outros atos denunciados, não se verificaram irregularidades nem ilegalidades;
- 6) Do processo não consta a Ata da sexta reunião da Assembleia de Freguesia, de 28 de setembro de 2018, que aprovou a aceitação da doação da parcela de terreno para construção do pavilhão multiusos da freguesia. Nos termos do art.º 9.º/2-a) da Lei n.º 75/2013, compete à assembleia de freguesia aceitar doações. Contudo, na escritura pública da doação, celebrada em 10.01.2019, no Cartório Notarial de Penalva do Castelo, a notária confirma a existência dessa ata, tendo arquivado a respetiva cópia certificada.

VIII 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, nos termos do disposto no art.º 65.º/8 da Lei n.º 98/97, de 26.08, e verificados os demais pressupostos legais, uma vez que *“de acordo com o [...] projeto e também com o contraditório, o indigitado responsável agiu, com grande probabilidade convencido da legalidade integral da sua conduta”*²⁵.

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 28.12., decidem:

1. Aprovar o presente relatório.
2. Tendo em conta a conclusão 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 ao responsável indicado no capítulo V deste relatório.
3. Fixar os emolumentos devidos pela Junta da União de Freguesias de Tavares – Mangualde, 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.
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 da União de Freguesias de Tavares – Mangualde.

²⁵ Parecer do MP n.º 43/2020, de 05.06.

5. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos 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, 18 de junho de 2020

A Juíza Conselheira, relatora

Maria dos Anjos Capote

Os Juízes Conselheiros, adjuntos

António Manuel Fonseca da Silva

Ana Leal Furtado