

Freguesia de Quarteira

Gerências de 2011 a 2013

RELATÓRIO N.º 16/2021

DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



Índice

1 – Sumário Executivo.....	2
1.1 – Nota prévia.....	2
1.2 – Principais conclusões	2
2 – Recomendações.....	3
3 – Contraditório.....	4
4 – Exame das contas	5
5 – Diligências efetuadas.....	5
6 – Instrução das contas de gerência (2011 a 2013).....	6
7 – Elaboração dos documentos obrigatórios (2011 a 2013)	7
8 – Prestação de contas da Freguesia de Quarteira referente à gerência de 2019	8
9 – Pedidos de esclarecimentos, queixas e denúncias (PEQD) Processo A.....	9
10 – Contraditório pessoal e institucional	16
11 – Conclusão	16
12 – Vista ao Ministério Público.....	16
13 – Emolumentos	17
14 – Decisão.....	17
Ficha técnica	19
Constituição do processo.....	19

Relatório de Verificação Interna de Contas

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do programa de fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas¹ (TC), foi realizada a verificação interna das contas de gerência da Freguesia de Quarteira (FQ), relativas aos períodos de 01 de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011, 2012 e 2013².

O exame das contas foi feito tendo presente o disposto no n.º 2 do artigo 53.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)³ e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro⁴.

A inclusão no programa de fiscalização da verificação interna das contas da FQ deveu-se à existência de uma denúncia que constituiu o Processo A⁵ – Pedidos de Esclarecimentos, Queixas e Denúncias (PEQD), relacionada com a gestão da autarquia no mandato 2009/2013.

1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Em resultado da verificação interna das contas de gerência de 2011 a 2013 e das diligências instrutórias realizadas, conclui-se que:

- i. A autarquia não procedeu, no período analisado, à elaboração e/ou remessa de todos os documentos de escrituração e envio obrigatórios, elencados nos pontos 6) e 7) deste Relatório, não permitindo ao TC pronunciar-se sobre a totalidade das demonstrações orçamentais e respetivos anexos;
- ii. No período analisado, independentemente da falta de um regulamento de controlo interno, não se encontrava implementado qualquer sistema de controlo interno, conforme referenciado na denúncia apresentada ao TC;
- iii. A entidade, em violação do disposto na Lei das Finanças Locais (LFL)⁶, contraiu três empréstimos bancários de médio e longo prazo, na gerência de 2010, que ocasionaram pagamentos nas gerências em apreciação;

¹ Aprovado através da Resolução n.º 03/2018 – 2ª Secção, de 25 de janeiro

² Proc. os n.ºs 3086/2011, 3543/2012 e 8119/2013

³ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março e alterada posteriormente pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho

⁴ Publicada no Diário da República, II Série, n.º 5, de 07 de janeiro de 2004

⁵ Apenso aos autos

⁶ Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e demais alterações legislativas

Para além desta contratação ilegal, verificou-se, ainda, que a mesma não foi sujeita a fiscalização prévia do TC, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46º da LOPTC;

- iv. Com base no Relatório da Auditoria realizada por uma empresa de consultoria, que incidiu sobre a gestão e funcionamento da autarquia, no período de 2009 a 2013, foram constatadas várias irregularidades, ao nível das áreas de: recursos humanos, financeira e administrativa, que denotaram a inexistência de um sistema de controlo interno que, por falta de documentação de suporte, não permitiu quantificar com exatidão os montantes envolvidos e aprofundar as questões levantadas;
- v. Existem, assim, evidenciadas nos pontos deste Relatório, situações passíveis de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias que, pelo decurso do tempo, se encontram prescritas nos termos da LOPTC, mas que obstam à homologação da verificação interna das contas de gerência de 2011, 2012 e 2013;
- vi. Não existem provas das situações concretas, dos montantes evidenciados, de dolo ou culpa grave que permitam evidenciar responsabilidades financeiras reintegratórias;
- vii. De acordo com informação prestada pelo atual Presidente da Junta de Freguesia, as situações detetadas como irregulares e ilegais, encontram-se, desde 2015, a ser corrigidas pelo órgão executivo a que preside.

2 – RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões, apresentadas no ponto anterior, justifica-se a formulação ao atual órgão executivo da FQ das seguintes recomendações:

- i. Proceder, diariamente, ao registo e escrituração de todas as operações orçamentais, financeiras, patrimoniais e de tesouraria, suportadas em evidência documental e com reflexo nos mapas previstos nos diplomas legais aplicáveis, mantendo, assim, a contabilidade da autarquia organizada, atualizada e completa;
- ii. Implementar um sistema de controlo interno, adequado à Freguesia, de modo a que não se voltem a verificar as situações retratadas no documento objeto da denúncia elencadas no ponto 9) deste Relatório;
- iii. Implementar as medidas, tidas como necessárias, para corrigir as situações que foram assinaladas como irregulares no relatório de auditoria efetuado pela empresa B;
- iv. Qualificar devidamente a entidade, quanto ao regime contabilístico aplicável, em sede de prestação de contas, em SNC-AP.

3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, aplicável também à responsabilidade financeira sancionatória por força da remissão constante do artigo 67º, n.º 3, da LOPTC, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados, em 08 de julho de 2021⁷, para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas – Gerências de 2011 a 2013, nos termos do Despacho Judicial⁸, de 05 de julho de 2021:

Exercício do Contraditório		
Pessoal – Responsável	Cargo / Período	Observações
José Coelho Mendes	Presidente de 01/01/2011 a 14/10/2013	Não se pronunciou em contraditório
Telmo Manuel Machado Pinto	Presidente de 15/10/2013 a 31/12/2013	Não se pronunciou em contraditório
António Rodrigues Gonçalves	Tesoureiro de 01/01/2011 a 14/10/2013	Não se pronunciou em contraditório
Jorge Manuel Domingos Guerreiro	Tesoureiro de 15/10/2013 a 31/12/2013	Não se pronunciou em contraditório
Carlos José das Neves Catarino	Secretário de 01/01/2011 a 14/10/2013	Não se pronunciou em contraditório
Eduardo Manuel Graça Amador	Secretário de 15/10/2013 a 31/12/2013	Não se pronunciou em contraditório
Ana Francisca Vaz Pinto Palma de Sousa	Vogal de 01/01/2011 a 14/10/2013	Não se pronunciou em contraditório
Felizardo Emanuel Martins Pinto	Vogal de 01/01/2011 a 14/10/2013	Não se pronunciou em contraditório
David Jorge Costa Pimentel	Vogal de 15/10/2013 a 31/12/2013	Não se pronunciou em contraditório
Sónia Alexandra Martins dos Santos Neves	Vogal de 15/10/2013 a 31/12/2013	Não se pronunciou em contraditório
Institucional – Presidente da FQ*		Não se pronunciou em contraditório

*O atual Presidente da Junta de Freguesia é o Sr. Telmo Manuel Machado Pinto

Em resultado das citações efetuadas, nenhum dos responsáveis exerceu o seu direito de contraditório pessoal, tendo-se verificado, igualmente, que o atual Presidente da Junta de Freguesia da Quarteira, também não exerceu o direito ao contraditório institucional.

⁷ Primeira citação a todos os responsáveis, tendo sido necessário remeter nova correspondência por alteração da morada de alguns responsáveis em 04, 12 e 30 de agosto

⁸ A folhas 198 do processo

4 – EXAME DAS CONTAS

Foram seguidas as Instruções⁹ aplicáveis e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado das gerências é o que consta da seguinte demonstração numérica:

Gerência de 2011	Conta de Dinheiro	
Débito:		
<i>Saldo de abertura</i>	88.336,10	
<i>Entradas</i>	1.033.594,50	1.121.930,60
Crédito:		
<i>Saídas</i>	1.039.146,32	
<i>Saldo de encerramento</i>	82.784,28	1.121.930,60

Gerência de 2012	Conta de Dinheiro	
Débito:		
<i>Saldo de abertura</i>	82.784,28	
<i>Entradas</i>	1.018.401,78	1.101.186,06
Crédito:		
<i>Saídas</i>	994.006,33	
<i>Saldo de encerramento</i>	107.179,73	1.101.186,06

Gerência de 2013	Conta de Dinheiro	
Débito:		
<i>Saldo de abertura</i>	107.179,73	
<i>Entradas</i>	910.583,57	1.017.763,30
Crédito:		
<i>Saídas</i>	941.291,98	
<i>Saldo de encerramento</i>	76.471,32	1.017.763,30

5 – DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise das presentes contas e suprir a falta de alguns documentos, expediu-se um ofício dirigido ao Presidente da Junta de Freguesia (PJF)¹⁰, que após um pedido de prorrogação do prazo de resposta devidamente autorizado, enviou os documentos e respostas¹¹, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas algumas das questões levantadas e enviados alguns documentos solicitados¹².

No âmbito da análise da denúncia recebida nesta Direção-Geral¹³, foram igualmente expedidos ofícios, quer para o Ministério Público da Comarca de Faro quer para a Inspeção-Geral de Finanças,

⁹ Resolução n.º 04/2001, 2ª Secção, de 12 de julho - Instruções n.º 1/2001

¹⁰ A folhas 115 do processo

¹¹ A folhas 116 e seguintes do processo

¹² Volume II – Ofício de diligências instrutórias e resposta

¹³ Processo A

tendo sido informado por aquelas entidades que os autos “*foram arquivados em 13-07-2016*”¹⁴ e que “*o referido expediente foi inserido no Dossier Permanente da entidade tendo em vista a sua eventual consideração no processo de planeamento anual de atividades*”¹⁵, respetivamente.

A análise efetuada nesta verificação interna permitiu evidenciar as situações apresentadas nos pontos seguintes.

6 – INSTRUÇÃO DAS CONTAS DE GERÊNCIA (2011 A 2013)

Considerando os montantes anuais da receita e despesa, espelhados no ponto 4), esta autarquia, nas gerências de 2011 e 2012, integrava-se no grupo 2, do Anexo I, da Resolução n.º 4/2001, da 2ª Secção, de 12 de julho, não se encontrando dispensada da remessa de alguns documentos, nos termos das Resoluções anuais de prestação de contas do TC, para os referidos anos.

Na gerência de 2013, a freguesia apresentou um volume de receita/despesa inferior a € 1M, pelo que, tendo em consideração o disposto nos pontos 4) e 6) da Resolução n.º 31/2013 do TC, estava dispensada da remessa de alguns documentos de prestação de contas e obrigada ao envio dos seguintes documentos: mapa de fluxos de caixa, mapa de operações de tesouraria, ata do órgão executivo que aprovou a conta de gerência e a relação nominal dos responsáveis.

Contudo, esta entidade apresentou, nas três gerências em análise, apenas os documentos previstos para as entidades dispensadas da remessa de alguns documentos de prestação de contas¹⁶, não cumprindo com o disposto nas Resoluções do TC de 2011 e 2012.

De acordo com a documentação remetida, constata-se que: a entidade cumpriu o prazo legal de remessa de contas ao TC; cumpriu o princípio do equilíbrio orçamental corrente, previsto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)¹⁷, em vigor à data dos factos; as contas de 2012 e 2013 foram aprovadas por unanimidade pelo órgão executivo da freguesia; e, apresentou taxas de execução orçamental da receita e da despesa, próximo ou acima dos 85%, revelando orçamentos equilibrados.

Nos quadros que se seguem, sintetizam-se as situações referidas nos parágrafos anteriores:

Exercício	Data Entrega	Equilíbrio Orçamental Corrente	Deliberação do Órgão Executivo de Aprovação das Contas
2011	30/04/2012	+ 71.050,73	Não consta da ata enviada ao TC a aprovação da conta
2012	30/04/2013	+ 57.098,34	Aprovada
2013	30/04/2014	+ 24.920,09	Aprovada

¹⁴ A folhas 163 do processo

¹⁵ A folhas 165 do processo

¹⁶ Consta dos documentos remetidos ao TC a ata do órgão executivo, de 16 de abril de 2012, mas não há qualquer referência à aprovação da conta de gerência de 2011

¹⁷ Decreto-Lei n.º 54-A/2009, de 22 de fevereiro, e demais alterações legislativas

Exercício	Execução Orçamental					
	Receita			Despesa		
	Previsões corrigidas	Receita cobrada líquida	Taxa de execução	Dotações corrigidas	Despesa paga	Taxa de execução
2011	1.125.202,64	992.240,33	88,18	1.125.202,64	997.030,23	88,60
2012	1.131.884,75	983.416,34	86,88	1.131.884,75	959.124,54	84,73
2013	1.009.871,55	872.220,40	86,36	1.009.871,55	903.478,86	89,46

7 – ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS OBRIGATORIOS (2011 A 2013)

No decurso da verificação interna, foram solicitados documentos adicionais, todos de elaboração obrigatória pela entidade, como o inventário, a norma de controlo interno, os mapas de controlo orçamental da receita e da despesa, o mapa de outras dívidas a terceiros, o relatório de gestão e a síntese das reconciliações bancárias, que, nas gerências de 2011 e 2012, pelo facto da autarquia não se qualificar como entidade dispensada da remessa de alguns documentos de prestação de contas, eram também de envio obrigatório, excetuando-se o inventário e o mapa de outras dívidas a terceiros.

Relativamente a toda a documentação solicitada, em sede de diligências instrutórias¹⁸, o atual PJP afirma¹⁹ que “*enviamos o inventário referente aos anos de 2011 e 2013, sendo que não encontramos registos do ano 2012 (...); enviamos os mapas de controlo orçamental da receita e da despesa dos anos de 2011, 2012 e 2013; (sobre o mapa das dívidas a terceiros) apenas dispomos dessa informação referente ao ano 2011 (...); enviamos os relatórios de gestão referentes aos anos de 2011 e 2013, sendo que não encontramos registos do ano 2012 (...); enviamos as reconciliações bancárias referentes aos anos 2011, 2012 e 2013*”.

Por se encontrar em falta, nos documentos remetidos ao TC, foi igualmente solicitada a ata da reunião do órgão executivo onde foram apreciados e votados os documentos de prestação de contas de 2011, tendo o atual Presidente da Junta de Freguesia referido não dispor dessa informação.

Constata-se, assim, que se mantém em falta um conjunto de documentos de elaboração obrigatória, a saber: o inventário do exercício de 2012, a norma de controlo interno em vigor em 2011, 2012 e 2013, os mapas de outras dívidas a terceiros de 2011, 2012 e 2013, o relatório de gestão de 2012, as sínteses das reconciliações bancárias de 2011, 2012 e 2013 e a ata da reunião do órgão executivo onde foi aprovada a conta de gerência de 2011.

Contrariamente ao indicado pela entidade, não foi enviado o mapa de outras dívidas a terceiros de 2011, conforme solicitado, tendo sido enviado apenas o mapa dos empréstimos obtidos a médio e longo prazo²⁰, o qual evidencia a contratação de três empréstimos, em 2010, para aquisição de três viaturas automóveis, por prazos de 36 e 48 meses.

¹⁸ A folhas 115 do processo

¹⁹ A folhas 116 do processo

²⁰ A folhas 138 do processo

A situação descrita, referente à contratação de empréstimos bancários a médio e longo prazo está vedada às Freguesias, violando assim os artigos 17.º e 44.º da LFL, em vigor à data dos factos, constituindo uma eventual infração financeira sancionatória, prevista na alínea d), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, da responsabilidade do órgão executivo em funções à data dos factos, que seria passível de multa, tendo como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo.

Contudo, esta situação, embora constitua eventual infração financeira sancionatória, encontra-se prescrita, nos termos da alínea a) do n.º 2, do artigo 69º conjugado com os n.ºs 1 e 3, do artigo 70º, todos da LOPTC.

A contratação de empréstimos bancários, ainda que ilegal como acima se refere, estaria também sujeita a fiscalização prévia do TC, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46º da LOPTC, situação que não se verificou, pelo que constitui uma eventual infração financeira sancionatória, prevista na alínea h), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, da responsabilidade do Presidente da Junta de Freguesia à data dos factos, que seria passível de multa, tendo como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo.

Igualmente, esta situação, embora constitua eventual infração financeira sancionatória, encontra-se prescrita, nos termos da alínea a) do n.º 2, do artigo 69º conjugado com os n.ºs 1 e 3, do artigo 70º, todos da LOPTC.

No que se refere à documentação solicitada e que não foi enviada pela entidade, por não existir na autarquia, e, presumindo-se a falta de elaboração dos documentos atrás mencionados, previstos nos pontos 2.8.1, 2.9, 8.3.6.2 e 13, do POCAL, por parte dos responsáveis do órgão executivo, esta situação consubstanciaria eventual infração financeira sancionatória prevista na alínea d), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC, da responsabilidade do órgão executivo em funções, que seria passível de multa, e que teria como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo.

Contudo, as situações atrás mencionadas, embora constituam eventual infração financeira sancionatória, encontram-se prescritas, nos termos da alínea a) do n.º 2, do artigo 69º conjugado com os n.ºs 1 e 3, do artigo 70º, todos da LOPTC.

8 – PRESTAÇÃO DE CONTAS DA FREGUESIA DE QUARTEIRA REFERENTE À GERÊNCIA DE 2019

A conta de gerência de 2019²¹ deu entrada na plataforma eletrónica do TC, em 29 de abril de 2020. Consultados os documentos remetidos, constata-se que:

- A conta foi aprovada por unanimidade pelo órgão executivo da FQ, em 28 de abril de 2020;

²¹ Proc.º 845/2019

- Considerando os montantes apresentados nos documentos de prestação de contas esta entidade não se encontrava dispensada da remessa de alguns documentos de prestação de contas, tendo remetido os documentos obrigatórios, no período compreendido entre 2016 e 2018, verificando-se, no entanto, que no que respeita à gerência de 2019, a autarquia apenas remeteu os documentos previstos no n.º 17 da Resolução n.º 03/2019 do TC, bem como os mapas de controlo orçamental da receita e da despesa.

Assim, nos termos da Instrução n.º 1/2001 da 2ª Secção do TC, de 12 de julho, estão em falta os seguintes documentos: a caracterização da entidade, o relatório de gestão, a norma de controlo interno e a síntese das reconciliações bancárias;

- Deu cumprimento ao princípio do equilíbrio orçamental corrente, apresentando um saldo positivo de € 93.684,18;
- Os mapas de controlo orçamental da receita e da despesa apresentam taxas de execução orçamental de 75,01% e 65,98%, respetivamente, afastando-se dos limiares indicados no RFALEI referente aos mecanismos de alerta precoce para os municípios (art.º 56.º), devendo a autarquia envidar esforços para que aqueles rácios alcancem os 85%;
- Dos documentos remetidos não se registam quaisquer desconformidades.

9 – PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS, QUEIXAS E DENÚNCIAS (PEQD) PROCESSO A

O processo²² deu entrada nesta Direção-Geral, em 04 de agosto de 2015, remetido pelo PJF, e consiste na remessa ao TC de um relatório de auditoria, realizado por uma empresa de consultoria, a pedido da JFQ, que incidiu sobre a gestão e funcionamento daquela autarquia no mandato de 2009 a 2013.

Informa o PJF²³ que “*em resultado da auditoria realizada foram apuradas inúmeras situações em que a atuação da Junta tinha sido e estava a ser irregular e necessitava ser corrigida e bem assim variadíssimas situações de atuação ilegal*”. Refere ainda que “*do relatório final da auditoria constam factos e que podem implicar a responsabilidade pessoal de algumas pessoas e empresas*”.

Mais informou que “*a JFQ iniciou a correção de todos os procedimentos e situações que eram ilegais ou incorretos conforme foi tomando conhecimento dos mesmos (...) e está em processo de contratação dos serviços da entidade que realizou a vistoria para que, feito o levantamento de todas as situações que necessitam de correção, prestar o aconselhamento e auxílio de que a Junta necessita para completar o saneamento dos procedimentos internos*”.

As principais conclusões do documento apresentado foram:

²² Em apenso aos autos

²³ A folhas 9 e seguintes do Processo A

- i. *“A gestão anterior procedeu com grave displicência na forma como geriu os assuntos da freguesia, como lidou com os bens da mesma e dispôs dos dinheiros públicos, não tendo implementado ou seguido as regras mínimas de controlo interno, da arrecadação de dinheiros e disposição dos mesmos e da contratação e gestão do pessoal e serviços”.*
- ii. *“Para além da grave negligência dos procedimentos de controlo, os erros cometidos ao nível da preparação, aprovação e execução orçamental denotam uma gestão financeira assente na falta de rigor, no mau uso dos fundos disponíveis e na atribuição arbitrária de benefícios e ajudas. A falta de controlo e transparência nos procedimentos e os erros grosseiros detetados no manejo dos dinheiros e pagamentos denotam uma gestão não apenas negligente, mas intencionalmente danosa dos bens confiados à Junta”.*
- iii. *“Finalmente, e em especial no domínio das empreitadas contratadas pela Junta, verificam-se erros de tal forma grosseiros ao nível da tomada e registo das decisões, da contratação, do acompanhamento e fiscalização da respetiva execução, que se suscitam sérias dúvidas sobre o final e real destino dos fundos disponibilizados para a realização de algumas delas”.*

As principais observações expostas no documento elaborado, sem que, no entanto, tenham sido devidamente documentadas, especificadas, ou mesmo contraditadas perante os responsáveis da autarquia em funções à data dos factos, com relevância financeira, para apuramento de eventuais responsabilidades, resumem-se a três áreas²⁴:

Área de Recursos Humanos

- a. *Inexistência de autorização para a efetivação de horas extraordinárias;*
- b. *Ultrapassagem dos limites legais nos pagamentos de horas extraordinárias:*

No mandato 2009²⁵-2013²⁶ registou-se, para um número médio de 17 funcionários, um total de 17.420 horas extraordinárias, no montante de €112.928,76.

O executivo em funções não cumpriu, em 97% dos casos, a obrigação de formalizar a autorização das horas extraordinárias.

Verificou-se, igualmente, que na autorização das horas extraordinárias não foi dado cumprimento aos artigos 131.º, 160.º e 161.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, uma vez que não se tratou de um processo transitório, mas sistemático e que excedeu as 48 horas semanais.

No entanto, a análise efetuada não foi totalmente sustentada em documentação de suporte, uma vez que não existe registo informatizado de horas trabalhadas, por falta de controlo e registo de ponto, existindo apenas folha de registo de horas extraordinárias.

²⁴ A folhas 33 e seguintes do Processo A

²⁵ Considerando apenas os meses de outubro a dezembro

²⁶ Considerando os meses de janeiro a setembro

A única documentação remetida pelo atual executivo respeita aos recibos de vencimento dos funcionários que efetivamente receberam horas extraordinárias nesse período, não nos possibilitando aferir o número de horas efetuadas, bem como a respetiva justificação ou eventual autorização.

c. Atribuição indevida de abonos para falhas:

Constatou-se a atribuição de abono para falhas a 2 assistentes técnicos e a 3 assistentes operacionais, sem que tivessem sido cumpridos os requisitos impostos na legislação em vigor.

Verifica-se, contudo, que não foi quantificado o montante em causa.

Esta situação poderia, no limite, consubstanciar uma infração financeira reintegratória aos membros do órgão executivo que autorizaram estes pagamentos. Contudo, à semelhança dos pontos anteriores, a falta de documentação remetida pela autarquia não nos permite aferir com rigor os montantes pagos, bem como as justificações ou as autorizações que eventualmente foram dadas.

Área Financeira

d. Incumprimento do regulamento de taxas e licenças:

A Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, regula o regime geral das taxas das autarquias locais, dispondo que as mesmas são criadas por regulamento aprovado pelo órgão deliberativo, definindo os requisitos a que as mesmas devem obedecer. No caso em apreciação, o Executivo aprovou uma tabela de taxas e licenças, apesar da aprovação do regulamento só ter ocorrido em 2012. Verificou-se, ainda, que mesmo com o Regulamento aprovado, as taxas cobradas nem sempre foram coincidentes com a tabela de taxas aprovadas.

Apesar de não estarem devidamente identificadas estas situações, o certo é que a falta de liquidação, cobrança e entrega de receitas devidas à autarquia, sem que tivessem sido legalmente excecionadas, poderia consubstanciar uma eventual infração financeira sancionatória prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, da responsabilidade do órgão executivo em funções.

e. Inexistência de inventário aprovado:

A Junta de Freguesia não procedeu à elaboração, avaliação e aprovação do inventário de acordo com a legislação em vigor, tendo-se verificado que a última submissão do inventário, para apreciação do órgão deliberativo, teve lugar em dezembro de 2007. No período de 2009 a 2013, não se registaram quaisquer aprovações ou apreciações do inventário, nem a existência de regulamento do mesmo.

f. Falta de verificação da situação tributária e contributiva dos fornecedores antes dos pagamentos:

Esta Junta de Freguesia não exigiu aos seus fornecedores, antes ou durante a celebração dos contratos, a apresentação dos comprovativos de situação regularizada perante a Segurança Social e a Autoridade Tributária, não tendo dado cumprimento quer ao art.º 213.º do Código dos Regimes

Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, que veda a celebração de contratos aos contribuintes que não tenham a situação contributiva regularizada, quer ao art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 236/95, de 13 de setembro, que veda igualmente a celebração dos contratos, aos contribuintes que não tenham a sua situação tributária regularizada.

g. Inexistência de regulamento de fundo de manei:

De acordo com o ponto 2.9.10.1.11 do POCAL, deve ser aprovado, pelo órgão executivo, um regulamento que estabeleça a constituição e regularização dos fundos de manei, devendo ainda definir a natureza da despesa a pagar, bem como o seu limite máximo. A partir de 2012, com a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, os pagamentos efetuados pelo fundo de manei devem ser objeto de compromisso pelo seu valor integral. Nas gerências em apreciação, verificou-se que a entidade não aprovou nenhum regulamento do fundo de manei, não dando cumprimento à legislação reguladora da matéria.

Não existia fundo de manei, verificando-se que a entidade recorria ao numerário existente em caixa, para ocorrer a despesas diversas da Freguesia, quando, de acordo com o ponto 2.3.4.3 do POCAL, deverão ser constituídos fundos de manei para pagamento de pequenas despesas, urgentes e inadiáveis, cujos regulamentos devem ser aprovados pelo executivo.

h. Alterações orçamentais sem aprovação pelo órgão executivo:

De acordo com a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e respetivas alterações, compete ao órgão executivo aprovar as alterações orçamentais, situação que, no entanto, não ocorreu nas gerências em análise.

i. Pagamento de despesas não suportadas em requisições e falta de correspondência entre os valores das guias de receita e ordens de pagamento com a documentação de suporte:

Na análise feita aos documentos de despesa, verificou-se que, nalguns casos, não foi dado cumprimento ao ponto 2.6.1 do POCAL, que define os documentos que devem acompanhar as fases de cabimento e de compromisso para a realização das despesas, uma vez que não foram encontrados requisições ou documentos equivalentes que suportassem a efetivação da despesa.

j. Diversas despesas com inscrição em rubrica orçamental desadequada/Inexistência de documentação de suporte das receitas obtidas:

Constatou-se que foram registadas despesas com refeições em rubricas orçamentais desadequadas, assim como outras despesas incorretamente classificadas, não respeitando o classificador do POCAL e, nalguns casos, apresentando incorreções quanto à classificação entre corrente e capital.

No que se refere às receitas, verificou-se, nalguns casos, a inexistência de documentos de suporte, não sendo possível verificar se estão bem classificadas.

k. Subsídios atribuídos sem prévia deliberação do órgão executivo, nalguns casos sem que houvesse documento de quitação e sem declaração para efeitos fiscais:

Verificou-se que a Junta de Freguesia não delegou no presidente a autorização das despesas, cabendo, assim, ao órgão executivo, nas suas reuniões, proceder à respetiva autorização. Das atas não consta, na sua maioria, autorização das despesas, mas sim de alguns pagamentos, situação que se aplica também à autorização de despesas relativas aos subsídios atribuídos às associações e outras entidades.

Verificou-se, ainda, que parte destes subsídios atribuídos não tem documento de suporte, ou o que existe não é contabilisticamente válido, além de que não são declaradas as obrigações fiscais à autoridade tributária. Também se verificou a inexistência de assinaturas dos responsáveis nas ordens de pagamento.

l. Reconhecimento de um subsídio mensalmente atribuído por entidade privada sem procedimento:

Foi evidenciada uma receita atribuída por entidade privada (Entidade C), que, por falta de elementos, nomeadamente protocolos e por não se encontrar devidamente explicitada nas guias de recebimento, não foi possível conhecer a que título foi atribuída. Nas gerências em análise, o referido valor totalizou € 8.200,00.

m. Inexistência de controlo de caixa:

Na verificação dos movimentos de caixa, foram detetadas situações como: falta de depósitos diários das receitas; registos feitos posteriormente ao momento do recebimento; manutenção em tesouraria dos montantes em dinheiro por vários dias; divergência entre os montantes depositados e os valores dos documentos de suporte. Estas situações denotam falta de regras na gestão do caixa.

n. Desconformidades no ciclo da despesa pública, com despesas autorizadas antes de serem cabimentadas:

Tendo em conta os normativos legais em vigor, no período temporal 2009-2013, e da análise efetuada à realização das despesas da Freguesia, constatou-se que, na grande maioria das vezes, não foi efetuado o registo do cabimento prévio e que em muitas ocasiões, o cabimento e pagamento foram simultâneos.

o. Isenção de taxas administrativas sem suporte comprovativo da situação financeira do freguês:

As isenções de taxas são estabelecidas em função de critérios de atribuição e com base nas respetivas fundamentações, de acordo com a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro. Contudo, não foi encontrada qualquer documentação comprovativa da situação de insuficiência económica, nos casos em que tais isenções foram concedidas.

Esta situação prende-se com o transcrito na anterior alínea d). No limite, esta situação poderia eventualmente consubstanciar uma infração financeira reintegratória, se se provasse que a conduta dos responsáveis foi praticada com dolo ou culpa grave, nos termos do artigo 60.º da LOPTC.

Contudo, reitera-se mais uma vez, que não dispomos de qualquer documentação que suporte estas afirmações.

p. Reconhecimento de receitas de atividades sujeitas a IVA, sem este ser considerado:

A entidade não deu cumprimento à legislação em vigor, quanto às operações sujeitas a IVA.

q. Inexistência de controlo dos bens patrimoniais:

Tendo em consideração o disposto no ponto 2.8.1 do POCAL sobre a obrigatoriedade das autarquias locais elaborarem e manterem atualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património, bem como a Portaria n.º 671/2000, referente à criação do Cadastro e Inventário dos bens do Estado (CIBE), tornou-se obrigatória a existência de um controlo de bens do património, através de um inventário/cadastro de bens. A entidade em apreciação, no período analisado, não dispunha de documento que cumprisse este pressuposto legal.

Área Administrativa

r. Incumprimento do Código dos Contratos Públicos:

Da análise efetuada às contratações levadas a cabo pela Junta de Freguesia, constatou-se a existência de um conjunto de incorreções ao nível do cumprimento da legislação dos contratos públicos, nomeadamente: inobservância de procedimentos pré-contratuais de consulta de mercado; inexistência de formalidades obrigatórias, nomeadamente falta de publicitação, pela entidade adjudicante, no portal da internet dedicado aos contratos públicos (base.gov.pt) da maioria dos contratos efetuados por ajuste direto, de acordo com o art.º 127.º do Decreto-Lei n.º18/2008, de 29 de janeiro, bem como quanto à falta de publicação dos contratos em DR, de acordo com o art.º 275.º do Decreto-lei n.º 59/99, de 2 de março; escolha de procedimento indevido; ultrapassagem dos limites legais previstos na Lei; existência de prática de divisão de faturas.

s. Inexistência de regulamento de controlo interno:

A Junta de Freguesia não possuía qualquer Regulamento de Controlo Interno, não tendo dado cumprimento ao estabelecido no POCAL, nem na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. A Norma de Controlo Interno foi aprovada em abril de 2017.

t. Existência de várias desconformidades entre os elementos constantes dos contratos de empreitada e os constantes dos orçamentos:

Da análise efetuada aos contratos de empreitada, verificaram-se as seguintes situações: Divergência entre o valor orçamentado e o valor do contrato; Datas dos contratos anteriores aos orçamentos; Datas dos contratos rasuradas manualmente; Falta de assinaturas em contratos.

u. Inexistência de regulamento para a concessão de apoios financeiros:

Verificou-se a inexistência de regulamento para a concessão de apoios financeiros, em incumprimento do preceituado nos art.ºs 4.º, 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, quanto aos princípios de prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses do cidadão, da igualdade e proporcionalidade e da justiça e imparcialidade.

v. Inexistência de contratos-programa ou protocolos de colaboração com associações e outras instituições:

De acordo com o art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, as entidades devem promover a celebração de contratos com as entidades que prestam serviços de interesse geral e comunitário, os quais devem cumprir o estipulado no articulado daquela Lei. Constatou-se que nalguns casos em que foram atribuídos subsídios de montantes significativos, não foi apresentado qualquer critério, fundamentação ou contrato de suporte, ou mesmo, documento contabilisticamente válido.

Conclusões

Apesar do documento remetido expor diversas situações indiciadoras de eventuais infrações financeiras, não foi acompanhado de documentação suficiente que suportasse aquelas observações, pelo que foi solicitada diversa documentação relativa a alguns pontos acima expostos, nomeadamente quanto ao registo, controlo e pagamento de horas extraordinárias e de abonos para falhas, bem como quanto aos documentos de receita e respetivos anexos (relativos ao parque de caravanas) e cópia de diversas ordens de pagamento e documentos de suporte, referenciados no relatório.

A documentação remetida, relativa aos pontos atrás mencionados, não está completa e torna-se nalguns casos inconclusiva, não existindo prova das situações concretas, dos montantes evidenciados, de dolo ou culpa grave, o que associado ao facto de se tratar de uma verificação interna de contas não permite uma análise mais aprofundada às questões referenciadas por falta de esclarecimentos e documentação de suporte, pelo que não se evidenciam quaisquer responsabilidades financeiras.

No entanto, de tudo o que foi relatado, pode concluir-se que, nas gerências em apreciação, verificou-se a inexistência de um sistema de controlo interno, que deu origem à ocorrência de um conjunto de irregularidades nas diversas áreas analisadas, com notória falta de documentação de suporte nas operações realizadas, não permitindo, em grande parte dos casos, quantificar os montantes envolvidos, não sendo assim possível aferir pela integralidade e fiabilidade das demonstrações orçamentais e respetivos anexos apresentados.

As situações reportadas seriam passíveis de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias, que, no entanto, atendendo à data da prática dos factos, se encontram prescritas, nos termos dos artigos 69.º e 70.º da LOPTC.

Constatou-se, igualmente, que o expediente remetido pela Junta de Freguesia ao Ministério Público de Faro e à Inspeção-Geral de Finanças foi arquivado.

10 – CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados, através do Despacho Judicial, de 05 de julho de 2021, todos os responsáveis da JFQ que desempenharam funções nos exercícios de 2011 a 2013, bem como a Junta de Freguesia, na pessoa do atual Presidente.

Decorrido o prazo estabelecido, nenhum dos responsáveis citados exerceu o seu direito de contraditório pessoal, tendo-se verificado, igualmente, que o atual Presidente da JF não apresentou contraditório institucional.

Assim, mantêm-se todas as situações referidas ao longo deste Relatório, cujas conclusões constam do ponto 1.2.

11 – CONCLUSÃO

Tendo presente as situações atrás elencadas e sumariadas no ponto 1.2), propõe-se nos termos do n.º 5, da Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro, a recusa de homologação com recomendações das contas da Freguesia de Quarteira, referentes às gerências de 2011 a 2013, objeto de verificação interna.

Nos termos previstos no n.º 9, do artigo 65º da LOPTC, mais se adianta que não houve até à data dos factos quaisquer recomendações do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno, de que tenhamos conhecimento, sobre os factos atrás descritos, bem como, não houve até esta data, qualquer censura por parte deste Tribunal ou de outro órgão de controlo interno aos responsáveis identificados no ponto 3, deste Relatório.

12 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório de verificação interna de contas foi dada vista ao Ministério Público neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29.º e do n.º 1, do artigo 57.º da LOPTC e do artigo 136º do Regulamento do TC, ao que dignou-se a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 63/2021, de 08 de outubro, concluindo que:

- “1. O presente Projeto de Relatório (PR), respeita à verificação interna das contas de gerência da Freguesia de Quarteira, relativas aos períodos de 01 de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011, 2012 e 2013.*
- 2. No PR em análise foram evidenciadas situações suscetíveis de ser enquadradas em termos de responsabilidade financeira sancionatória.*
- 3. Todavia, o Relatório refere, e bem, que o procedimento por eventuais infrações financeiras sancionatórias se encontra prescrito, nos termos do n.º 2, al. a) do artigo 69º conjugado com os n.ºs 1 e 3 do artigo 70º da LOPTC.*
- 4. Assim sendo, nada mais se nos oferece dizer sobre o presente P.R.”*

13 – EMOLUMENTOS

Não são devidos emolumentos, nos termos da alínea b), do artigo 13º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto.

14 – DECISÃO

Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do art.º 78, da LOPTC, conjugado com o disposto no n.º 5 da Resolução n.º 06/03 – 2.ª Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório relativo às gerências de 2011 a 2013;
- II. Recusar a homologação das contas da Freguesia de Quarteira, das gerências de 2011 a 2013, objeto de verificação interna, nos termos do disposto no n.º 5, da Resolução n.º 06/03 – 2.ª Secção, com as recomendações elencadas no ponto 2;

III. Ordenar:

1. Que o presente Relatório seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Junta de Freguesia de Quarteira e a todos os membros do órgão executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia de Freguesia;
 - b) Aos responsáveis pelas contas da Freguesia de Quarteira relativas aos anos económicos de 2011 a 2013;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Junta de Freguesia de Quarteira para que, no prazo de 180 dias, comunique ao TC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
 3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4 do artigo 9.º da LOPTC.

Tribunal de Contas, em 14 de outubro de 2021.

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

As Juízas Conselheiras Adjuntas,

(Ana Margarida Leal Furtado)

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria
Coordenação Geral Helena Cruz Fernandes	Auditora-Coordenadora
Coordenação Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
Técnico Helder José Navalhinhas Varanda	Técnico Verificador Superior de 2ª Classe

CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume	Descrição
	Relatório VIC
I	Documentação das contas de gerência de 2011, 2012 e 2013
II	Ofícios de diligências instrutórias e respostas
III	Relato, ofícios para contraditório, anteprojecto de relatório, projecto de relatório e Vista do MP