

# Freguesia de Vila Chã de Ourique

Gerências de 2013 e 2014

RELATÓRIO CONSOLIDADO N.º 11/2018

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS





## Índice

1 – Sumário executivo .....	2
1.1 – Nota prévia .....	2
1.2 – principais conclusões .....	2
2 – Recomendações .....	4
3 – Contraditório.....	4
4 – Exame das contas.....	5
5 – Instrução das contas de gerência de 2013 e 2014.....	6
5.1 – Gerência de 2013.....	6
5.2 – Gerência de 2014.....	7
6 – Pedido de esclarecimento, queixa ou denúncia (PEQD) n.º 168/2014, de 03/07 .....	7
7 – Relatório de auditoria elaborado por uma sociedade de revisores oficiais de contas.....	10
7.1 – Despesas com pessoal .....	10
7.2 – Despesas com aquisição de bens e serviços .....	11
7.3 – Despesas não documentadas .....	11
7.4 – Despesas de bens de capital.....	12
8 – apreciação do contraditório pessoal e institucional .....	13
9 – apreciação e enquadramento jurídico dos factos .....	13
10 – Conclusão .....	15
11 – Vista do Ministério Público.....	16
12 – Emolumentos.....	16
13 – Decisão .....	16
Quadro das eventuais infrações financeiras .....	20
Ficha técnica.....	21



## *Processos n.ºs 8179/2013 e 5087/2014*

### **1 – SUMÁRIO EXECUTIVO**

#### **1.1 – NOTA PRÉVIA**

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC), foi realizada a verificação interna das contas de gerência da Freguesia de Vila Chã de Ourique (FVCO), concelho do Cartaxo, relativas aos períodos de 01/01 a 31/12 de 2013 e de 2014, a qual teve início em 12/10/2015.

O exame das contas foi feito tendo presente o n.º 2 do artigo 53.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>1</sup> e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18/12<sup>2</sup>.

A inclusão no Programa de Fiscalização da verificação interna das contas da FVCO deveu-se à existência de uma denúncia proveniente dos membros da Assembleia de Freguesia e pelo facto de se ter recebido o relatório da auditoria realizada à entidade por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, que dava conta de um conjunto de eventuais irregularidades.

Refira-se que, dada a natureza e o impacto das situações que foram objeto de análise mais pormenorizada no processo de verificação interna das contas de gerência de 2013 e 2014, o presente Relatório Consolidado apresenta dados de natureza económico-financeira e tece observações a factos cuja origem é anterior a 2013, mas cujos efeitos produziram resultados significativos nas gerências subsequentes.

#### **1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES**

As desconformidades detetadas na verificação interna das contas de gerência de 2013 e 2014, da Freguesia de Vila Chã de Ourique suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- i. A prestação de contas dos exercícios de 2013 e 2014 ao TC desrespeitou a elaboração e documentação das contas, de acordo com as Instruções deste Tribunal, nos termos do n.º 6, do art.º 52, da LOPTC, conjugado com o n.º 6, da Resolução n.º 31/2013, da 2ª Secção, de 28/11 e com o n.º 5, da Resolução n.º 37/2014, da 2ª Secção, de 27/11, respetivamente;
- ii. As contas de gerência de 2013 e 2014 não foram devidamente aprovadas pelo órgão executivo em funções, à data, alegando este que, em resultado das eleições de setembro

---

<sup>1</sup> Lei n.º 98/97, de 26/08, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03 e alterada posteriormente pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12

<sup>2</sup> Publicada no Diário da República, II Série, n.º 5, de 07/01/2004



de 2013 e da inexistência de um órgão executivo completo, não poderiam fazer aprovar as respetivas contas de gerência;

- iii. A gestão da JFVCO desde 30/09/2013 até 22/03/2015 foi assegurada pela candidata eleita da lista mais votada nas eleições de 2013, que já era Secretária do mesmo órgão no executivo cessante e que manteve em funções o anterior Tesoureiro, por continuidade do mandato;
- iv. Além de desempenharem funções como Presidente e Tesoureiro da JFVCO, mantiveram, em acumulação, funções idênticas na Associação Comunitária de Assistência Social (ACAS) de Vila Chã de Ourique, tendo-se detetado diversos pagamentos da Junta à Associação;
- v. Os pagamentos efetuados pela JFVCO à ACAS, referentes à manutenção e conservação dos espaços cedidos pela Junta àquela Associação, contrariam a cláusula 5ª do Protocolo de Colaboração, que previa que os encargos eram da responsabilidade da Associação, num valor de € 41.613,10;
- vi. A JFVCO manteve em funções dois funcionários após o termo do vínculo de trabalho, não concluindo os respetivos procedimentos concursais, mantendo esses trabalhadores numa situação irregular, sem relação jurídica de emprego público, e sendo ressarcidos pela prestação do trabalho efetuado;
- vii. Existem diversos pagamentos que, nas gerências em apreciação, totalizam € 10.281,02 para os quais não há qualquer documentação de suporte à despesa;
- viii. Existem diversos pagamentos que, nas gerências em apreciação, totalizam € 8.367,69, cujos destinatários dos benefícios económicos foram outras entidades, não existindo nenhum regulamento ou norma escrita que enquadre estes apoios concedidos a entidades associativas de âmbito local, para conservação e manutenção de bens;
- ix. Não há evidências da existência de quaisquer requisitos previstos no Código dos Contratos Públicos para a construção do Centro de Dia, da sala de ATL da ACAS e da remodelação do Jardim Central, que nas gerências em apreciação totalizaram € 46.373,00. Refira-se que estas obras tiveram início em 2009 e um custo total de € 1.044.575,00 ao longo de 5 anos.

Podemos assim concluir no sentido de que a verificação interna das contas não reúne as condições para homologação pela 2ª Secção, já que não nos é possível aferir pela veracidade, fiabilidade e integralidade das demonstrações financeiras evidenciadas nos documentos de prestação de contas.



## 2 – RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões acima expostas, formulam-se as seguintes recomendações ao atual órgão executivo da Freguesia de Vila Chã de Ourique:

- i. Providenciar pela elaboração, aprovação e remessa ao Tribunal de Contas de todos os documentos obrigatórios, previstos no POCAL e nas Instruções deste Tribunal;
- ii. Providenciar pela elaboração, aprovação e implementação de uma Norma de Controlo Interno, prevista no ponto 2.9 do POCAL, e restantes normas legais aplicáveis à realização de despesas públicas, providenciando pela junção de todos os documentos justificativos da despesa realizada e que constituam meio de prova de que a despesa é legal, a sua realização foi devidamente fundamentada e autorizada, assim como a respetiva liquidação e subseqüentes pagamentos;
- iii. Cumprir com as normas previstas no Código dos Contratos Públicos para a aquisição de bens e serviços ou para a realização de empreitadas de obras públicas, fazendo constar sempre nas atas do órgão executivo todas as deliberações fundamentadas da Junta de Freguesia;
- iv. Elaborar um Regulamento Autárquico para atribuição de apoios às instituições de âmbito local, regendo-se esses incentivos por critérios rigorosos, transparentes, de acordo com a boa gestão financeira autárquica.

## 3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, da LOPTC, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato Consolidado de Verificação Interna de Contas da JFVCO – Gerências de 2013 e 2014, nos termos do Despacho Judicial, de 09/09/2016<sup>3</sup>:

CARGO / PERÍODO	OBSERVAÇÕES
Presidente – 01/01/2012 a 29/09/2013	Pronunciou-se sobre os factos
Secretária – 01/01/2012 a 29/09/2013	Pronunciou-se sobre os factos
Presidente – 30/09/2013 a 31/12/2014	Pronunciou-se sobre os factos
Tesoureiro – 01/01/2012 a 31/12/2014	Pronunciou-se sobre os factos
Atual Presidente – 23/03/2015 até ao presente	Não se pronunciou em sede de contraditório

Em resultado das citações efetuadas, constatou-se que todos exerceram o direito de contraditório, à exceção do atual Presidente em funções.

<sup>3</sup> Fls. 10 do Relato



Os responsáveis pelas gerências em apreciação, vieram informar em sede de contraditório, em moldes semelhantes, que as falhas nas prestações de contas de 2013 e 2014 se ficaram a dever ao facto da não constituição do órgão executivo após as eleições autárquicas de 2013, que todos os pagamentos realizados no âmbito de gestão limitada foram devidamente autorizados pelo anterior executivo e não extravasaram as competências legais, e que relativamente às despesas e procedimentos concursais de pessoal, os atrasos se ficaram a dever quer aos júris dos concursos, quer à ausência de executivo na junta de freguesia.

Através de Despacho Judicial, foram autorizadas novas diligências com vista ao esclarecimento da falta de constituição da Junta de Freguesia após as eleições de 2013, das autorizações de despesa e do protocolo assinado entre a Junta de Freguesia e a ACAS de Vila Chã de Ourique e das despesas efetuadas com as obras do Centro de Dia, da sala de ATL e da remodelação do Jardim Central.

Os responsáveis citados vieram esclarecer que toda a documentação solicitada estava na posse da Junta de Freguesia e alegaram ter exercido as funções de Presidente e Tesoureiro, após as eleições de 2013, com base nos pareceres jurídicos da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

O atual Presidente do executivo informou que existe um protocolo estabelecido entre a Junta de Freguesia e a ACAS, que existem os pareceres jurídicos e um Despacho do Ministério Público do Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria que legitimam o período de funções em regime de gestão limitada de 30/09/2013 a 31/12/2014, na JFVCO, e por último, que não existe qualquer documentação de suporte, exceto atas avulsas com a adjudicação de propostas de orçamentos para a realização das obras da construção do Centro de Dia, da sala de ATL e da remodelação do Jardim Central.

#### 4 – EXAME DAS CONTAS

O exame das contas foi feito tendo presente o n.º 2, do art.º 53.º da LOPTC e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2.ª Secção, de 18/12.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso, as constantes da Resolução n.º 04/2001, 2.ª Secção, de 12/07, e pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado das gerências é o que consta da seguinte demonstração numérica:

Gerência de 2013	Conta de Dinheiro	
<b>Débito:</b>		
<i>Saldo de abertura</i>	29.928,34	
<i>Entradas</i>	260.394,67	<b>290.323,01</b>
<b>Crédito:</b>		
<i>Saídas</i>	283.125,97	
<i>Saldo de encerramento</i>	7.197,04	<b>290.323,01</b>



Gerência de 2014	Conta de Dinheiro	
<b>Débito:</b>		
<i>Saldo de abertura</i>	7.197,04	
<i>Entradas</i>	122.559,47	<b>129.756,51</b>
<b>Crédito:</b>		
<i>Saídas</i>	110.383,04	
<i>Saldo de encerramento</i>	19.373,47	<b>129.756,51</b>

## 5 – INSTRUÇÃO DAS CONTAS DE GERÊNCIA DE 2013 E 2014

Os processos de contas não foram instruídos com os documentos obrigatórios, nem da forma exigida, de acordo com as Instruções deste Tribunal.

### 5.1 – GERÊNCIA DE 2013

Relativamente ao ano de 2013<sup>4</sup> verifica-se que a Conta de Gerência deu entrada neste Tribunal em 11/07/2014, tendo a Presidente da Junta informado “*que só envia agora a Prestação de Contas de 2013, visto esta Freguesia não ter executivo formado e as contas ainda não terem sido aprovadas*”<sup>5</sup>.

Os documentos<sup>6</sup> remetidos nesta data foram apenas o mapa de fluxos de caixa resumido e o mapa de operações de tesouraria, ficando em falta a relação nominal dos responsáveis e a ata de aprovação da conta de gerência pelo órgão executivo.

O executivo até às eleições de setembro de 2013 era constituído pelo Presidente, pela Secretária e pelo Tesoureiro, identificados na relação nominal dos responsáveis.

Após as eleições autárquicas, tendo sido eleita como cabeça de lista mais votada, foi nomeada Presidente da JFVCO, a então Secretária da JFVCO e como não houve consenso político para a eleição dos novos vogais para a JFVCO<sup>7</sup>, a Presidente eleita, manteve em funções o anterior Tesoureiro<sup>8</sup> por continuidade do mandato.

O entendimento dos responsáveis relativamente à não aprovação das contas, refletido no exercício do contraditório é de que “*facilmente se percebe o motivo pelo qual as contas de gerência de 2013 não foram aprovadas conforme o disposto na alínea e) do n.º 1, do artigo 16º do anexo I, do regime jurídico das autarquias locais, uma vez que não existia executivo da junta, nem mesa da assembleia de freguesia que permitissem a sua aprovação (...) não*

<sup>4</sup> Proc.º n.º 8179/2013

<sup>5</sup> Anexo A

<sup>6</sup> Anexo B

<sup>7</sup> De acordo com o art.º 9, da Lei 169/99, de 18/09

<sup>8</sup> De acordo com o art.º 8º da Lei 169/99, de 18/09



*existiu assim qualquer intenção em não cumprir o disposto na legislação em vigor, tanto assim que foi remetida a informação possível”.*

## 5.2 – GERÊNCIA DE 2014

A conta de gerência de 2014<sup>9</sup> deu entrada neste Tribunal em 07/05/2015, tendo sido aprovada em reunião do novo Executivo em 29/04/2015. Ressalve-se que o Executivo em funções, que aprovou a conta de gerência, já não é o mesmo que teve a gestão da FJVCO em 2014, tendo tomado posse em 23/03/2015 concluindo-se assim, que a conta deu entrada dentro do prazo de 45 dias, estabelecidos no n.º 5, do art.º 52, da LOPTC.

No entanto, a remessa da conta foi efetuada em suporte de papel<sup>10</sup>, contrariando a Resolução deste Tribunal<sup>11</sup> que obrigava, sem exceção, à remessa por via eletrónica. Neste sentido, foi formulada uma recomendação para que a prestação de contas fosse efetuada por via eletrónica<sup>12</sup>.

## 6 – PEDIDO DE ESCLARECIMENTO, QUEIXA OU DENÚNCIA (PEQD) N.º 168/2014, DE 03/07

Em 03/07/2014 deu entrada na DGTC, o PEQD<sup>13</sup> apresentado por membros da Assembleia de Freguesia, através do qual é comunicado ao Exmo. Senhor Procurador-Geral Adjunto, junto do Tribunal de Contas, um conjunto de factos respeitantes ao exercício autárquico a partir das eleições autárquicas de 2013, solicitando a “*análise e atuação que entender pertinente para a resolução das ilegalidades apontadas*”.

Os exponentes da denúncia começam por enquadrar a eleição para a JFVCO, de setembro de 2013, com a tomada de posse da candidata mais votada (que era Secretária do anterior executivo) e com a falta de entendimento pela mesa da assembleia para a eleição dos restantes vogais, nos termos da Lei n.º 169/99, de 18/09<sup>14</sup>.

Decorrente da impossibilidade de eleição dos vogais, a Presidente da Junta manteve em funções de Tesoureiro, o membro do anterior executivo, nos termos da mesma Lei.

De seguida elencam uma série de situações, que resumimos da seguinte forma:

---

<sup>9</sup> Proc.º 5087/2014

<sup>10</sup> Anexo C

<sup>11</sup> Resolução n.º 2/14 – 2ª secção, de 27/11/2014

<sup>12</sup> Anexo D

<sup>13</sup> Anexo E

<sup>14</sup> Estabelece o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias





- i. A JFVCO em funções autorizou diversos pagamentos<sup>15</sup> a fornecedores<sup>16</sup>, que diziam respeito à manutenção e conservação das instalações da ACAS de Vila Chã de Ourique, constatando-se que aqueles responsáveis cumulativamente, também eram membros da Direção desta Associação:

DOCUMENTO	O.P.	VALOR	TIPO DE AQUISIÇÃO OU PAGAMENTO
A	6/2013	1.017,00	Organização da ACAS
B	27/2013	1.734,30	Manutenção instalações da ACAS
C	50/2013	1.735,89	Material limpeza ACAS
D	77/2013	2.319,67	Material limpeza ACAS
E	86/2013	1.611,30	Manutenção instalações da ACAS
F	203/2013	2.830,00	(sem informação adicional)
G	242/2013	8.487,00	Aquisição de 3 portões
H	349/2013	196,80	Reparação de instalações
I	370/2013	2.485,83	Aquisição de portas
J	389/2013	1.374,35	Material limpeza ACAS
K	413/2013	680,68	Material limpeza ACAS
L	437/2013	8.346,78	Aquisição de vedação 1º pagamento
M	475/2013	2.500,00	Aquisição de vedação 2º pagamento
N	541/2013	6.102,62	Aquisição de vedação 3º pagamento
O	614/2013	190,88	Reparação de instalações
<b>TOTAL</b>		<b>41.613,10</b>	

- ii. Também neste período, a JFVCO adquiriu uma viatura usada, no valor de € 3.000,00, ao administrador de insolvência de uma farmácia, cuja deliberação do executivo de negociação de proposta data de 27/06/2013 (ata n.º 5/2013). Contudo, o pagamento só ocorreu em 24/01/2014<sup>17</sup>, acrescidos de € 865,71<sup>18</sup> referentes a despesas da transferência de propriedade e honorários, pagos a uma advogada.

Em relação aos pagamentos atrás mencionados, não há comprovativos de qualquer adoção de procedimentos relativos às fases processuais do ajuste direto simplificado, previsto nos art.º 20º e 128º do Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>19</sup>, além de contrariar o artigo 5º do Protocolo<sup>20</sup> de cedência das instalações da JFVCO à ACAS.

<sup>15</sup> Aos pagamentos elencados no quadro, somam-se os pagamentos efetuados sobre refeições confeccionadas no âmbito das refeições escolares, num total de € 6.911,60 em 2013 e € 3.379,20 em 2014

<sup>16</sup> Anexo F

<sup>17</sup> Ordem de Pagamento n.º 24/2014, inserto no Volume I

<sup>18</sup> Ordem de Pagamento n.º 333/2014, inserto no Volume I

<sup>19</sup> Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29/01 e sucessivas alterações

<sup>20</sup> Anexo G



Afirmam os responsáveis, em sede de contraditório, que os pagamentos efetuados referentes à manutenção dos espaços da ACAS são provenientes de um protocolo estabelecido entre a Junta de Freguesia e aquela Associação, sendo considerados atos de gestão corrente e inadiável, isto porque *“a ACAS é beneficiária das instalações da Freguesia, onde se encontra instalado o Centro de Dia, tendo sido a JFVCO que assumiu as despesas de manutenção do edifício desde a cedência do espaço, uma vez que a política da Freguesia consistia em não apoiar as associações e coletividades com subsídios, mas através de pequenas benfeitorias ou de compra de material que fosse necessário”*.

Ora, os responsáveis remetem um protocolo de colaboração entre estas duas entidades que estabelece precisamente o contrário daquilo que afirmam, sendo que a 5ª Cláusula – Custos de Funcionamento refere que *“o 2º outorgante (à ACAS) assume a responsabilidade de suportar os encargos decorrentes do funcionamento das instalações e das atividades, bem como as despesas de conservação corrente das instalações”*.

Assim, os pagamentos efetuados pela JFVCO referentes a despesas de manutenção do edifício, para as quais estava protocolado, que essa mesma manutenção estaria a cargo da ACAS, configuram eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea i) e l), do n.º 1, do art.º 65, da LOPTC.

Por outro lado, decorre do previsto na alínea b), n.º 4, do art.º 4, do Estatuto dos Eleitos Locais<sup>21</sup>, que os autarcas não possam intervir em *“processo administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado, na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção...”*. Assim, entendeu-se que as deliberações e autorizações de despesas e pagamentos à ACAS, da qual também são membros da Direção, feriam este princípio consagrado na lei.

Sobre esta matéria, justificam que foram reconduzidos nas funções de Presidente e Tesoureiro da ACAS, por deliberação de 31/01/2013, daquela Associação, por inexistência de candidatos, para garantir o normal funcionamento da instituição e que a situação de manter as mesmas pessoas, como Presidente da Junta de Freguesia e Tesoureiro do anterior mandato, resultou de uma situação única de caráter excepcional, mas que qualquer um destes responsáveis *“não teve qualquer intenção de beneficiar aquela entidade, tanto assim que os pagamentos que efetuou foram decorrentes de procedimentos administrativos que não foram por si despoletados, mas sim pelo anterior executivo ou pelo município”*.

No que se refere à aquisição da viatura à massa insolvente da farmácia, tem-se por aceite que o processo negocial e a deliberação de aquisição foram tomados pelo anterior executivo, sendo que apenas o respetivo pagamento ocorre neste período.

---

<sup>21</sup> Lei n.º 29/87, de 30/06 e sucessivas alterações



## 7 – RELATÓRIO DE AUDITORIA ELABORADO POR UMA SOCIEDADE DE REVISORES OFICIAIS DE CONTAS

Deu também entrada nesta DGTC, em 13/05/2016<sup>22</sup>, um expediente avulso, remetido pelo Presidente da JFVCO, informando que, a pedido da Assembleia de Freguesia, foi realizada uma auditoria aos mandatos autárquicos de 2009 a 20/03/2015, remetendo as suas conclusões para este Tribunal, à Polícia Judiciária e à Inspeção-Geral de Finanças.

O documento elaborado por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (SROC) aborda os temas retratados atrás no PEQD n.º 168/2014, acrescentando uma análise às despesas com pessoal e sua contratação, a um conjunto de despesas não documentadas, falta de procedimentos previsto no CCP na aquisição de bens de capital por parte do Executivo, de que em pormenor, retratamos:

### 7.1 – DESPESAS COM PESSOAL

Do trabalho desenvolvido, a SROC não obteve evidência dos procedimentos concursais para admissão do pessoal, no período em análise, com a exceção de duas ofertas de trabalho em 2006 e 2007. Além desta situação, observaram que alguns funcionários se mantiveram em funções, mesmo após o termo do vínculo de trabalho.

Assim, à data dos trabalhos de auditoria, constatou-se que dois funcionários<sup>23</sup> encontravam-se em funções, sem que haja registos dos respetivos procedimentos concursais:

Nome	Categoria	Vínculo	Admissão	Fim do Contrato
Funcionário A	Assistente operacional	Contrato trabalho a termo	02/01/2008	02/01/2014
Funcionário B	Assistente operacional	Contrato trabalho a termo	04/10/2006	04/10/2013

Em sede de contraditório, os responsáveis informam que “a JFVCO lançou 2 procedimentos concursais para a contratação de pessoal (...) com o apoio do Município do Cartaxo, sendo o júri destes procedimentos constituído por trabalhadores do município, uma vez que a JFVCO não possuía um quadro técnico que permitisse fazer o acompanhamento (...) acontece que quando foi efetuada a lista de ordenação final fora do prazo legal, não existia assembleia, nem executivo para a sua aprovação e justificação (...) tanto assim, que após o novo executivo tomou posse deu sequência ao procedimento (...) estando assim as contratações efetuadas”. Noutro concurso “existiram atos que não foram realizados pelo júri e a dada altura este renuncia às funções (...) e que os pagamentos foram efetuados de acordo com os contratos a termo anteriormente celebrados e que estes eram estritamente necessários para o desenvolvimento das atribuições e competências da autarquia”.

<sup>22</sup> Elementos constantes do Volume II

<sup>23</sup> Anexo H



Os responsáveis vieram apenas tentar justificar a manutenção dos funcionários nos postos de trabalho, pela necessidade do serviço e pelo facto dos procedimentos concursais não terem sido concluídos atempadamente, sendo que, no entanto, se confirma a manutenção destes trabalhadores numa situação irregular, sem relação jurídica de emprego público com a JFVCO, e sendo ressarcidos pela prestação do trabalho efetuado.

Esta situação também configura uma eventual infração financeira sancionatória, prevista na alínea b), do n.º 1, do art.º 65, da LOPTC, imputável aos responsáveis que os mantiveram em funções sem qualquer enquadramento jurídico, uma vez que apesar de se manter uma situação que, do ponto de vista funcional, já existia com a prestação de trabalho efetivo, relativamente aos funcionários A e B, não existia qualquer instrumento jurídico que, a partir de, respetivamente, 02/01/2014 e 04/10/2013, sustentasse as relações laborais e permitisse justificar os pagamentos de salários a partir dessas datas.

Os auditores da SROC também não encontraram evidências de qualquer controlo de assiduidade, nem da autorização e conferência das horas extraordinárias, pagas aos funcionários, que ascenderam a mais de € 2.000 anuais.

Já perante estas constatações, os responsáveis vêm esclarecer, em contraditório, que *“existia um registo manual na JFVCO e a necessidade de realização de horas extraordinárias surgiu com a celebração do protocolo da viatura... (e que) o trabalho extraordinário foi previamente solicitado ao trabalhador e devidamente autorizado pelo presidente”*.

### 7.2 – DESPESAS COM AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

É mencionada a existência de um protocolo datado de 02/01/2009, com a ACAS, com vista ao pagamento das refeições do Jardim de Infância. Não se realizou qualquer procedimento concursal, com vista à aquisição da prestação do serviço à ACAS. Estas verbas eram compensadas mediante um protocolo de delegações de competências por parte do Município do Cartaxo, para a prestação do serviço de refeições aos alunos do primeiro ciclo. Este designado “Protocolo Escolar” incluía a comparticipação de refeições, material de limpeza e encargos de transporte das instituições do primeiro ciclo.

No período em análise a despesa com este protocolo ascendeu a € 9.539,00.

### 7.3 – DESPESAS NÃO DOCUMENTADAS

Decorrente dos trabalhos efetuados pelos auditores da SROC, foram detetados diversos pagamentos, que nas gerências em análise nesta verificação interna, ascendem a € 10.281,02, entre eles, transferências a instituições sem fins lucrativos, remodelação do jardim central e festas populares, que não são suportados por documentação de despesa legalmente válida, inclusive, não existe qualquer fatura ou documento similar.



Além destes pagamentos, é informado que, apesar de devidamente documentados, do ponto de vista da despesa, existem diversos encargos suportados pela JFVCO, cujos destinatários foram outras entidades, das quais, alguns membros do Executivo eram simultaneamente dirigentes naquelas instituições e que no período de 2013 a 2014, totalizaram € 8.367,69.

Sobre este ponto em concreto nenhum dos responsáveis se pronunciou em especial.

Mais uma vez, a ausência de documentação de suporte aos pagamentos efetuados, configura uma eventual infração financeira sancionatória, prevista na alínea b) e d), do n.º 1, do art.º 65, da LOPTC.

#### 7.4 – DESPESAS DE BENS DE CAPITAL

Do investimento realizado pela JFVCO e previsto em PPI, destaca-se a construção do Centro de Dia e da Sala ATL, valências da ACAS, que durante 2009 a 2013, totalizaram € 848.344,00 e a remodelação do Jardim Central, num total de € 196.231,00.

Solicitada, por este Tribunal, a documentação referente às despesas tidas com estes investimentos, o atual Presidente da JFVCO remeteu um conjunto de ordens de pagamento, datadas de 2009 a 2013, mas que apenas totalizam € 765.978,52 para a construção do Centro de Dia e da Sala de ATL e € 153.795,92 para a construção do Jardim Central.

Os auditores da SROC ressaltam que nenhuma obra cumpriu qualquer requisito do CCP, não houve formalização de qualquer contrato, não se realizaram autos de medição, nem conferência de faturas.

Sobre esta matéria também não obtivemos qualquer esclarecimento em particular por parte dos responsáveis. Pelo atual Presidente da JFVCO é referido que “*era pedido cotação e nada mais vinha em ata. Inclusive não nos parece que houvesse lugar a Concurso Público para qualquer obra mencionada (...) não existe nada, apenas alguns pedidos de cotação...*” remetendo para comprovar diversas atas onde isso está refletido, com o Presidente a informar o executivo do valor das obras, uns aceitando-os de imediato, outros sugerindo a consulta a outros fornecedores.

Na gerência de 2013 a despesa efetuada com estas empreitadas foi de € 46.373,00, sendo que em 2014 já não se verificou qualquer pagamento referente à construção do Centro de Dia e da Sala ATL, bem como da remodelação do Jardim Central.

Esta matéria configura também uma eventual infração financeira sancionatória, prevista nas alíneas b) e d), do n.º 1, do art.º 65, da LOPTC.



## **8 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL**

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório Consolidado, foram citados, através de Despacho Judicial de 09/09/2016, todos os responsáveis pela Junta de Freguesia que desempenharam funções nos exercícios de 2013 e 2014, bem como a JFVCO, na pessoa do atual Presidente da Junta de Freguesia.

Dos notificados, apenas o atual Presidente da JFVCO não respondeu às questões enunciadas no Relato remetido para contraditório, limitando-se a responder às diligências que posteriormente foram efetuadas por este Tribunal.

Todos os restantes notificados, alegaram em moldes semelhantes, justificando a maioria das situações relatadas com a situação única e excecional de se encontrarem desde as eleições de setembro de 2013 até fevereiro de 2015, sem conseguir constituir o órgão executivo.

As alegações apresentadas e que constam dos pontos 3 a 6 deste Relatório Consolidado, não alteram nem acrescentam em nada a factualidade apresentada, limitando-se a tentar justificar as opções de gestão tomadas no decurso destes dois exercícios.

## **9 – APRECIÇÃO E ENQUADRAMENTO JURÍDICO DOS FACTOS**

No decurso da verificação interna de contas da FVCO, das gerências de 2013 e 2014, levantou-se a questão da sujeição da Junta de Freguesia ao regime de gestão limitada das autarquias locais e seus titulares durante o período que decorreu entre a data da tomada de posse da Presidente da Junta e a data da sua renúncia, período durante o qual não foram eleitos os respetivos vogais pela Assembleia de Freguesia.

A interpretação lógica da norma do n.º 2 do artigo 24º da Lei n.º 169/99, de 18/09 é a de que a competência eletiva da Assembleia de Freguesia não configura um poder de livre eleição, antes incide sobre listas de vogais propostas pelo Presidente da Junta.

A eleição que a Assembleia é chamada a fazer, mediante proposta do Presidente da Junta, é um ato que se aproxima da eleição ratificativa ou da eleição-nomeação, pelo que a Assembleia deverá eleger uma das listas propostas pelo Presidente da Junta.

A intervenção da Assembleia, destinando-se a eleger os vogais da Junta, mediante proposta do Presidente deste órgão, tem também por fim conferir-lhes a necessária legitimidade política para o exercício desses cargos.

Na ausência de solução legal que admita a resolução da impossibilidade eventual da eleição dos vogais propostos pelo Presidente da Junta, por rejeição da Assembleia de Freguesia, resta apenas apelar ao entendimento consensual das partes, que através da repetição do ato, permita legalmente a sua eleição.



Existe, assim, o prazo máximo de 20 dias para a Assembleia de Freguesia eleger os vogais da Junta, de acordo com o determinado nos artigos 8º e 9º da Lei n.º 169/99, de 18/09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que se mantem em vigor por não terem sido alterados pela Lei n.º 75/2013, de 12/09.

O poder da Assembleia não é um verdadeiro poder de livre eleição. É um dever.

A não eleição dos vogais da Junta gera uma situação subsumível na figura do irregular funcionamento das instituições, no caso em apreço, dos órgãos da Freguesia que não compete a este Tribunal apreciar.

O funcionamento da Freguesia, tendo em vista a prossecução do interesse público, tinha que ser assegurado com os meios que dispunha pela Presidente da Junta, fim último da outorga desses poderes pela lei.

Como se disse a Lei n.º 47/2005, de 29/08, estabelece quais os atos que considera que não são de gestão corrente e que, por tal motivo, não devem ser praticados no período que medeia entre a realização de eleições e a instalação dos novos órgãos autárquicos. Apenas podem praticar atos que visem executar deliberações anteriores ou que se consubstanciem na assunção de competências que não envolvam a disposição do património ou a definição de novas políticas ou estratégias, mas apenas o cumprimento dos planos já aprovados.

A gestão autárquica, mais uma vez na prossecução do interesse público, não se compadece, nem é mesmo possível, com as limitações estabelecidas para a gestão corrente.

A gestão corrente está prevista para vigorar por um período máximo de 20 dias e destina-se a assegurar o funcionamento da autarquia durante esse curto período.

Outra solução conduziria à paralisação do funcionamento da Freguesia com os inerentes prejuízos para o interesse público e contrariando os princípios e interesses consagrados na Constituição e legislação autárquica.

Relativamente à questão de despesas com pessoal desenvolvidas no ponto 7.1, tem este Tribunal constatado que, em situações irregulares no que respeita quer à contratação de trabalhadores quer à manutenção em funções de trabalhadores para assegurar a continuidade dos serviços, designadamente com a celebração de contratos de tarefa ou avença para suprir necessidades permanentes dos serviços, que têm sido adotadas medidas legislativas no sentido de ultrapassar essas irregularidades, como é o caso das constantes do Decreto-Lei n.º 81-A/96, de 21/06<sup>24</sup> e, mais recentemente, do programa PREVPAP<sup>25</sup>, iniciado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28/02, que deu

---

<sup>24</sup> Visava prorrogar os contratos a termo na Administração Pública que visassem a satisfação de necessidades permanentes dos serviços

<sup>25</sup> Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública





cumprimento ao estatuído no artigo 19.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03 (Lei do Orçamento do Estado para 2016) e cujo regime foi estabelecido pela Lei n.º 112/2017, de 29/12.

Assim, atendendo à aprovação e implementação superveniente de legislação tendente à regularização de vínculos precários que abrange também a administração local, entende o Tribunal, ao abrigo do disposto no artigo 2.º, n.ºs 2 e 4 do Código Penal, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, não indiciar eventuais responsabilidades financeiras de cariz sancionatório pela prática das ilegalidades verificadas nas situações suprarreferidas, entendimento que no caso presente, também se justifica, por se tratar de situação similar e, sobretudo, porque a situação de falta de vínculo que ocorreu após o termo dos contratos dos dois trabalhadores, foi sanada pelo executivo seguinte que finalizou os procedimentos que decorriam para a contratação dos mesmos.

Salienta-se que no período que mediou entre o termo dos contratos de trabalho e a produção de efeitos dos novos contratos, os dois trabalhadores mantiveram-se em funções sujeitos exatamente ao mesmo regime de trabalho e recebendo o vencimento correspondente à categoria que detinham.

Sendo assim, se é certo que os factos descritos nos pontos 6), 7.3) e 7.4) constituem eventuais infrações financeiras e devem ser evidenciados e imputados aos seus responsáveis, deverá a apreciação dos mesmos, ocorridos entre 29/09/2013 e 31/12/2014 ter em conta que a Presidente da Junta durante esse período, único membro do executivo da Freguesia com legitimidade para exercer funções, estava condicionada, não pelo regime de gestão limitada, mas por uma situação de irregular funcionamento dos órgãos autárquicos para a qual não contribuiu.

## 10 – CONCLUSÃO

De tudo o transcrito, não se pode concluir que a verificação interna das presentes contas reúne as condições para homologação pela 2ª Secção, conforme o art.º 53, n.º 3, da LOPTC, já que não nos é possível aferir pela veracidade, fiabilidade e integralidade das demonstrações financeiras evidenciadas nos documentos de prestação de contas, dado existirem pagamentos, sem qualquer documentação de suporte e situações de pagamentos de encargos que eram da responsabilidade da ACAS de Vila Chã de Ourique.

Independentemente da solução encontrada para a gestão da Freguesia, face aos condicionalismos provenientes da impossibilidade da eleição dos vogais propostos pela Presidente da Junta, por rejeição da Assembleia de Freguesia, a Junta não providenciou pela documentação e justificação de algumas das despesas efetuadas, embora se tenha em devida conta que os factos evidenciados, passíveis de constituir infrações financeiras, se devessem a uma situação anormal e compreendessem decisões tomadas com a finalidade de manter a Freguesia no seu normal funcionamento.





Nos termos previstos no n.º 9, do artigo 65º da LOPTC, mais se adianta que não houve até à data qualquer recomendação deste 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 outro órgão de controlo interno aos responsáveis identificados no ponto 3, deste Relatório Consolidado.

#### **11 – VISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Do projeto de Relatório Consolidado de verificação interna de conta foi dada vista ao Ministério Público neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29º e do n.º 1, do artigo 57º 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 66/2018, concluindo que *“só um exame pormenorizado da documentação recolhida (e porventura a recolher) e a confrontação da mesma com os contraditórios exercidos, pode permitir-nos uma tomada de posição definitiva. Nestes termos e nos que se dispõem no n.º 5, do artigo 29º da LOPTC, o Ministério Público reserva a sua posição para a fase posterior da análise do PR e respetivo Processo de Auditoria e, bem assim, da documentação de trabalho”*.

#### **12 – 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 31/05, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28/08.

#### **13 – 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 Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, conjugado com o disposto no n.º 5, da Resolução n.º 06/03 – 2.ª Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório Consolidado relativo às gerências de 2013 e 2014;
- II. Recusar a homologação das contas da Freguesia de Vila Chã de Ourique das gerências de 2013 e 2014, objeto de verificação interna;
- III. Ordenar:
  1. Que o presente Relatório Consolidado posteriormente seja remetido:
    - a) Ao Presidente da Junta de Freguesia e a todos os membros do executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia de Freguesia;



- b) Aos responsáveis pelas contas da Junta de Freguesia relativas aos anos económicos de 2013 e 2014;
  - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
- 2. Ao atual Presidente da Junta da Freguesia para que, no prazo de 180 dias, comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório Consolidado;
  - 3. Ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 57º, n.º 1, da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos do n.º 1 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4, do art.º 9, da LOPTC;
  - V. Proceder à isenção do pagamento de emolumentos conforme constante do ponto 12;
  - VI. A desapensação do PEQD n.º 168/2014, de 03 de julho, a fim de ser arquivado e que seja dado conhecimento aos subscritores do expediente que deu origem ao referido processo, do Relatório de Verificação Interna e da sua publicitação na página de internet deste Tribunal de Contas.

Tribunal de Contas, em 4 de Outubro de 2018

O Juiz Relator,



(Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Os Juízes Adjuntos



(Conselheiro Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(Conselheiro José Manuel Gonçalves dos Santos Quelhas)

Fui presente





#### QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Montante	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
6.	Assunção de encargos sem a adoção dos procedimentos relativos às fases processuais previstos no CCP	Art.º 20 e 128º do CCP	€ 41.613,10	Presidente da JFVCO de 30/09/2013 a 31/12/2014	Alínea i) e l), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC
7.3.	Inexistência de documentação que suporte a autorização e pagamento de encargos pela JFVCO	Alínea d), do ponto 2.3.4.2, o ponto 2.6.1 e 2.8.2.9 do POCAL  N.º 3, do art.º 5 da LCPA  N.os 6 e 7, do art.º 42 e o n.º 1 do art.º 45 da LEO	€ 10.281,02	Idem	Alíneas b) e d), do n.º 1, do art.º 65, da LOPTC
7.4.	Assunção de encargos sem a adoção dos procedimentos relativos às fases processuais previstos no CCP e	Código dos Contratos Públicos	€ 46.373,00	Idem	Alíneas b) e d), do n.º 1, do art.º 65, da LOPTC

Estas situações consubstanciam eventuais infrações financeiras sancionatórias que são passíveis de multa, e que têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC<sup>26</sup> (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do artigo 65º da LOPTC.

<sup>26</sup> De acordo com o Regulamento de Custas Processuais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26/02

## FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria
<b>Coordenação Geral</b>	
Maria da Luz Carmezim P. de Faria <sup>27</sup>	Auditora-Coordenadora
Julia Maria Luis Serrano <sup>28</sup>	Auditora-Coordenadora
<b>Coordenação</b>	
Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
<b>Técnico</b>	
Helder José Navalhinhas Varanda	Técnico Verificador Superior de 2ª Classe

---

<sup>27</sup> Coordenou os trabalhos a partir de 01.11.2015 até à presente data

<sup>28</sup> Coordenou os trabalhos de 22.05.2014 até 31.10.2015