

Freguesia de Alter do Chão

Gerências de 2014 a 2017

RELATÓRIO N.º 21/2020

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.....	6
6 – INSTRUÇÃO DAS CONTAS DE GERÊNCIA (2014 A 2017)	6
7 – ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS (2014 A 2017).....	8
8 – PRESTAÇÃO DE CONTAS DA FREGUESIA DE ALTER DO CHÃO REFERENTE À GERÊNCIA DE 2018.....	9
9 – PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS, QUEIXAS E DENÚNCIAS (PEQD) N.º 40/2018.....	9
10 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL	15
11 – CONCLUSÃO	16
12 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	16
13 - QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	17
14 – EMOLUMENTOS.....	18
15 – DECISÃO.....	19
FICHA TÉCNICA.....	21
CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO	21

Relatório de Verificação Interna de Contas

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização¹ da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC), foi realizada a verificação interna das contas de gerência da Freguesia de Alter do Chão (FAC), relativas aos períodos de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2014, 2015, 2016 e 2017².

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)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 FAC deveu-se à existência de uma denúncia que constituiu o Processo n.º 40/2018 – Pedidos de Esclarecimentos, Queixas e Denúncias (PEQD), apenso aos autos, relacionada com a gestão da autarquia no mandato 2013/2017.

1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As desconformidades detetadas na verificação interna das contas de gerência de 2014 a 2017 da FAC suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- i. A autarquia não procedeu, no período analisado, ao registo integral e atempado das operações de receita e de despesa (incluindo as respetivas autorizações de despesa e de pagamento), não permitindo aferir pela integralidade e fiabilidade das demonstrações financeiras e orçamentais e respetivos anexos apresentados;
- ii. Não existia implementado qualquer sistema de controlo interno, independentemente da falta de um regulamento de controlo interno, o que conduziu à necessidade da entidade se socorrer de empréstimos bancários, na modalidade de livranças, para ter liquidez de tesouraria, o que permitiu o desvio de dinheiros públicos por parte de um funcionário;
- iii. A entidade, em violação do disposto no Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais (POCAL)⁵, apenas elaborou os documentos obrigatórios de prestação de contas ao TC, nas gerências de 2015, 2016 e 2017, os quais deram entrada fora do prazo estipulado para esse

¹ Aprovado através da Resolução n.º 09/2018 – 2ª Secção, de 06 de dezembro

² Processos n.ºs 3166/2014, 6089/2015, 6103/2016 e 6634/2017

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 e da Lei n.º 2/2020, de 31 de março

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

⁵ Decreto-Lei n.º 54-A/2009, de 22/02, e demais alterações legislativas

efeito, sendo que as contas de 2017 tiveram dois pedidos de prorrogação de prazo, devidamente autorizados;

- iv. Foram efetuadas aquisições de bens e serviços sem a devida justificação e autorização de despesa e de pagamento;
- v. Existem eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias que não são evidenciadas no quadro das eventuais infrações financeiras (ponto 13 deste relatório) e que estão a ser investigadas no processo n.º N, a correr termos no Ministério Público da Comarca de Portalegre e cujas diligências estão a cargo da Polícia Judiciária, que este Tribunal continuará a acompanhar.

2 – RECOMENDAÇÕES

Em face das situações evidenciadas e das alegações apresentadas, justificar-se-ia a formulação ao atual órgão executivo da FAC das recomendações elencadas no Relato remetido para contraditório.

No entanto, veio o atual Presidente da Junta de Freguesia (PJF) esclarecer que:

- i. *“Atualmente a JFAC, procede ao registo e escrituração de todas as operações orçamentais, financeiras, patrimoniais e de tesouraria, suportadas por evidência documental e com reflexo nos mapas previstos nos diplomas legais aplicáveis, estando neste momento a contabilidade da autarquia organizada, atualizada e completa”;*
- ii. *“Existe um sistema de controlo interno, aprovado em 03 de março de 2018, adequado à JFAC”;*
- iii. *“As prestações de contas atualmente e desde 2018 são efetuadas dentro dos prazos estabelecidos”;*
- iv. *“O inventário é aprovado e submetido anualmente à Assembleia de Freguesia, com todos os bens, direitos e obrigações da JFAC, tendo para o efeito a JF adquirido um programa informático de inventário”;*
- v. *“A JFAC já efetuou várias diligências junto de um ex-funcionário para recuperar o montante em falta, tendo sempre o mesmo alegado verbalmente que não possui condições financeiras para o fazer”;*
- vi. *“Dado o rigoroso controlo das despesas da JFAC, não existe a necessidade de a JF recorrer à celebração de livranças, ou de qualquer outro tipo de crédito, mesmo os permitidos por Lei”.*

Assim, tem-se por extemporânea a formulação de qualquer recomendação ao atual órgão executivo da JFAC, informando-se, contudo, que o TC manterá o acompanhamento das situações elencadas no presente documento.

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 02 de julho de 2020, por correio eletrónico, para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas da FAC – Gerências de 2014 a 2017, nos termos do Despacho Judicial⁶, de 02 de julho de 2020:

Exercício do Contraditório		
Pessoal – Responsável	Cargo / Período	Observações
Luís Filipe Cardoso Belo Cané	Presidente – 01/01/14 a 13/10/2017	Pronunciou-se em contraditório exclusivamente sobre o ponto 7, alíneas ii), iii) e v) do relato
Maria Eugénia Palha M. Ferreira	Secretária – 01/01/14 a 13/10/2017	Não se pronunciou em contraditório
Maria da Conceição M. da Horta	Tesoureira – 01/01/14 a 13/10/2017	Pronunciou-se em contraditório exclusivamente sobre o ponto 7, alíneas ii), iii) e v) do relato
Francisco António Garcia Rolo	Presidente – 14/10 a 31/12/2017	Não se pronunciou em contraditório
Maria da Luz R. Bagina Cordeiro	Secretária – 14/10 a 31/12/2017	Não se pronunciou em contraditório
João Manuel B. Vidinha Alves	Tesoureiro – 14/10 a 31/12/2017	Não se pronunciou em contraditório
Institucional – Presidente da FAC*		Pronunciou-se em contraditório, sobre os pontos 6 e 7 do relato e sobre a exequibilidade do projeto de recomendações

*O atual Presidente da Junta de Freguesia é o Sr. Francisco António Garcia Rolo

Em resultado das citações efetuadas, tanto o Presidente, como a Tesoureira, em funções até outubro de 2017, exerceram o seu direito de contraditório, exatamente sobre as mesmas situações, apresentando as justificações que entenderam suficientes para se desresponsabilizar das situações descritas ao longo do relato, não tendo, nenhum dos outros responsáveis, exercido o direito de contraditório pessoal.

O atual Presidente da FAC, exerceu igualmente o direito ao contraditório institucional, pronunciando-se relativamente aos pontos 6 e 7 do relato, bem como ao projeto de recomendações, contante do ponto 9.

As alegações serão tidas em consideração e trazidas ao texto do presente relatório, nos pontos a que digam respeito.

⁶ A folhas 15 do Relato

4 – EXAME DAS CONTAS

Foram seguidas as Instruções⁷ aplicáveis e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado das gerências é o que consta da seguinte demonstração numérica:

Gerência de 2014	Conta de Dinheiro	
Débito:		
<i>Saldo de abertura</i>	3.067,95	
<i>Entradas</i>	113.472,05	116.540,00
Crédito:		
<i>Saídas</i>	115.667,71	
<i>Saldo de encerramento</i>	872,29	116.540,00

Gerência de 2015	Conta de Dinheiro	
Débito:		
<i>Saldo de abertura</i>	872,29	
<i>Entradas</i>	127.564,81	128.437,10
Crédito:		
<i>Saídas</i>	122.835,31	
<i>Saldo de encerramento</i>	5.601,79	128.437,10

Gerência de 2016	Conta de Dinheiro	
Débito:		
<i>Saldo de abertura</i>	5.601,79	
<i>Entradas</i>	115.915,02	121.516,81
Crédito:		
<i>Saídas</i>	119.606,55	
<i>Saldo de encerramento</i>	1.910,26	121.516,81

Gerência de 2017	Conta de Dinheiro	
Débito:		
<i>Saldo de abertura</i>	1.910,26	
<i>Entradas</i>	173.786,82	175.697,08
Crédito:		
<i>Saídas</i>	175.991,71	
<i>Saldo de encerramento</i>	- 294,63	175.697,08

A FAC apresentou no seu mapa de fluxos de caixa (MFC) de 2017 um saldo total para a gerência seguinte negativo, de € - 294,63, apurado na soma algébrica dos saldos das operações orçamentais,

⁷ Resolução n.º 04/2001, 2ª Secção, de 12/07 - Instruções n.º 1/2001

de € - 1.317,47, e do saldo de operações de tesouraria, de € 1.022,84 (este último coincidente com o valor registado no mapa de operações de tesouraria (MOT)).

Esta situação pode, eventualmente, ser consequência da utilização de verbas de operações de tesouraria para pagamento de despesas orçamentais, que é passível de responsabilidade financeira sancionatória.

O presidente da autarquia, em funções, justifica a apresentação deste saldo com a inexistência de controlo e registo das operações na contabilidade da entidade, nas gerências anteriores, não se responsabilizando pelos saldos apresentados, tendo inclusive, o atual órgão executivo da Freguesia deliberado não aprovar a conta de gerência de 2017.

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 PJJ⁸, que enviou os documentos e respostas⁹, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas algumas das questões levantadas e enviados alguns documentos solicitados¹⁰.

No âmbito da análise da denuncia recebida nesta Direção-Geral¹¹, foram expedidos ofícios, quer para os anteriores membros do executivo da Freguesia, quer para o atual presidente da Junta, dos quais se obtiveram as respostas e os documentos, anexos ao processo, de que se dará conta ao longo do presente relatório.

6 – INSTRUÇÃO DAS CONTAS DE GERÊNCIA (2014 A 2017)

Considerando o volume da receita e da despesa anual da FAC, nas gerências em apreciação, esta autarquia está dispensada da remessa de alguns documentos de prestação de contas ao TC, nos termos do n.º 3, do ponto II, da Resolução n.º 4/2001, da 2ª Secção, de 12 de julho, conjugada com as Resoluções anuais de prestação de contas, para os exercícios de 2014 a 2017.

Assim, consideram-se os processos das contas devidamente instruídos¹², com os documentos obrigatórios, nomeadamente, o mapa de fluxos de caixa, o mapa de operações de tesouraria, a relação nominal dos responsáveis e a ata da reunião do órgão executivo onde foram apreciados e votados os documentos de prestação de contas, dos exercícios em análise.

⁸ Anexo B do Relato

⁹ Anexo C do Relato

¹⁰ Volume II – Ofício de diligências instrutórias e resposta

¹¹ PEQD n.º 40/2018

¹² Volume I – Documentos da conta de gerência e anexos

De acordo com a informação disponível na plataforma eletrónica de prestação de contas do TC (GDOC), confirma-se que a entidade não apresentou as contas de gerência de 2015, 2016 e 2017¹³ dentro do prazo legalmente estabelecido, até 30 de abril, de cada exercício subsequente, verificando-se que, relativamente à gerência de 2015, foi instaurado um processo autónomo de multa (PAM) aos responsáveis pela gerência, no qual foi proferida Sentença da 2ª Secção, condenando o Presidente, a Tesoureira e a Secretária ao pagamento de multa.

Realce-se que, de acordo com as demonstrações orçamentais remetidas, a entidade cumpriu com o princípio do equilíbrio orçamental corrente, previsto no POCAL, em vigor à data dos factos.

No quadro que se segue, sintetizam-se as situações referidas nos parágrafos anteriores:

Exercício	Data Entrega	Equilíbrio Orçamental Corrente	Deliberação do Órgão Executivo de Aprovação das Contas
2014	29/04/2015	+ 1.104,80	Aprovada
2015	29/01/2018	+ 8.947,37	Aprovada
2016	29/01/2018	+ 7.506,85	Aprovada
2017	11/12/2018	+37.312,19	Não aprovada

Relativamente à não aprovação por unanimidade da conta de gerência de 2017, pelo órgão executivo, em 15 de novembro de 2018, é referido “*que o atual executivo apenas tem conhecimento de 25% da mesma, já que a prestação de contas referente ao ano de 2017, foi efetuada, com base em extratos bancários e duplicados de cheques, por um técnico da entidade A, contratado para esse efeito, desconhecendo o atual executivo a legalidade dos mesmos, sendo que de acordo com a legislação em vigor, deveria ter sido efetuada, pelo executivo anterior, a prestação de contas intercalar até ao dia 30/09/2017*”.

A afirmação do PJF, de que a prestação de contas deveria ter sido efetuada pelo anterior executivo, não tem acolhimento, já que, nos termos do n.º 1, do artigo 52.º, da LOPTC, “*as contas são prestadas por anos económicos e elaboradas pelos responsáveis da respetiva gerência ou, se estes tiverem cessado funções, por aqueles que lhes sucederem, sem prejuízo do dever de recíproca colaboração*”.

Em sede de diligências instrutórias, os anteriores responsáveis vieram informar que o lançamento das receitas e despesas no programa POCAL, da entidade B, era da responsabilidade de um funcionário da freguesia, e que o mesmo foi despedido por desvio de dinheiros públicos, conforme situação adiante tratada no ponto 9 deste relatório, e que nunca tiveram conhecimento dessa falta, considerando que não têm qualquer responsabilidade sobre essa matéria.

No que respeita à responsabilidade pela prática de tais irregularidades, são responsáveis solidários todos os membros do órgão executivo das gerências de 2014 a 2017 (período até 13 de outubro de 2017), por não serem de atender os motivos por si invocados de desconhecimento da realidade e da confiança no funcionário que preparava a contabilidade orçamental da autarquia, uma vez que,

¹³ Relativamente ao exercício de 2017, veio o atual Presidente da FAC, em sede de contraditório, afirmar que “*foi solicitada prorrogação do prazo de entrega, tendo a mesma sido aceite (...) posteriormente foi solicitada uma segunda prorrogação (e que) foi aceite e concedida até 31 de dezembro de 2018*”

sempre se defenderá, que se demitiram do dever de boa gestão e de fiscalização da atividade administrativa da entidade sobre a qual eram responsáveis, deveres que sobre eles impendiam na qualidade de eleitos locais, razão pela qual constam como responsáveis pelas várias situações que se identificam nos pontos seguintes deste relatório e no quadro das eventuais responsabilidades financeiras constantes do ponto 13.

7 – ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS (2014 A 2017)

Para além dos documentos de envio obrigatório, em sede de verificação interna, foram solicitados documentos adicionais, os quais são de elaboração obrigatória por parte das freguesias, mesmo que se enquadrem no regime simplificado do POCAL e estejam abrangidas pela dispensa da remessa de alguns documentos de prestação de contas ao TC, como o inventário, a norma de controlo interno, o mapa de outras dívidas a terceiros, o resumo diário de tesouraria, o relatório de gestão e as reconciliações bancárias.

Relativamente à documentação solicitada, em sede de diligências instrutórias, o atual PJJ informa que *“relativamente às contas de gerência de 2014 a 2017 (...) não existia inventário nesta Freguesia (...) não existia norma de controlo interno em vigor (...) não existem mapas de outras dívidas a terceiros...” não existem resumos diários de tesouraria (...) não existem relatórios de gestão (...) não existem reconciliações bancárias (...) embora existisse aplicação informática para aplicação do POCAL, os movimentos não eram efetuados, não existindo por esse facto mapas de dívidas, de tesouraria ou ordens de pagamento a terceiros (e) também se verifica que a maioria das despesas era efetuada sem prévia deliberação do órgão executivo da Freguesia”*.

A falta de elaboração dos documentos atrás mencionados, previstos nos pontos 2.8.1, 2.9, 8.3.6.2, 12.2.9, 13, e 2.9.10.1.5 e seguintes do POCAL, consubstancia uma eventual infração financeira sancionatória, prevista nas alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC, da responsabilidade do órgão executivo em funções até 13 de outubro de 2017, que é passível de multa, e que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC¹⁴ (€ 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.

Segundo a informação prestada pelo atual executivo da FAC, não eram efetuados regularmente os registos contabilísticos, quer da receita, quer da despesa, pelo que toda a informação produzida para gerar os mapas orçamentais e respetivos anexos que integram a prestação de contas da Freguesia era elaborada com base em lançamentos de quantias avulsas, sem documentação de suporte, não transmitindo a real situação patrimonial e a execução orçamental da entidade.

Esta situação consubstancia uma eventual infração financeira sancionatória prevista na alínea n), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC, da responsabilidade dos elementos do órgão executivo em funções até 13 de outubro de 2017, já que a prestação de contas apresenta deficiências que impossibilitam a sua verificação, que é passível de multa, e que tem 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.

¹⁴ De acordo com o Regulamento de Custas Processuais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26/02

8 – PRESTAÇÃO DE CONTAS DA FREGUESIA DE ALTER DO CHÃO REFERENTE À GERÊNCIA DE 2018

A conta de gerência de 2018¹⁵ deu entrada no TC, em 19 de novembro de 2019. Em sede de contraditório institucional o atual Presidente da FAC afirma que *“a conta de gerência relativa ao ano de 2018 foi entregue em 30-04-2019, contudo devido aos saldos iniciais no ano de 2018 não corresponderem aos finais do ano de 2017, o envio de contas de gerência na plataforma do eContas deu erro, situação que foi reportada por correio eletrónico”*. Assim, após a apresentação da devida justificação e levantamento das regras da plataforma, concluiu-se o processo em novembro de 2019.

Consultados os documentos remetidos, constata-se que:

- A conta foi aprovada por unanimidade pelo órgão executivo da FAC, em 01 de abril de 2019;
- No mapa de fluxos de caixa está registado, como saldo de gerência do exercício anterior, o montante de € 0,00 (zero euros), divergente do saldo para a gerência seguinte que consta do mapa de fluxos de caixa da conta de gerência de 2017, de € - 294,63;
- O Presidente da JFAC apresentou uma declaração no sentido de justificar a divergência de saldos anteriormente referida, esclarecendo que *“os saldos iniciais no ano de 2018, não correspondem aos finais do ano 2017, a razão de tal facto é a do executivo atual não se responsabilizar pelos saldos que vêm do mandato anterior (entretanto existe processo disciplinar a decorrer no Ministério Público)”*.

Contudo, não foi devidamente esclarecida a razão da inscrição de saldo nulo no início do exercício de 2018, não tendo ainda sido corrigido o referido saldo pela autarquia, sabendo-se que este montante deve ser igual às disponibilidades orçamentais e de tesouraria, constantes em bancos e caixa, a 01 de janeiro de 2018, bem como idêntico ao saldo final da gerência anterior. A autarquia deve confirmar as suas disponibilidades e retificar, se for caso disso, as demonstrações orçamentais, fazendo aprovar as mesmas pelos órgãos executivo e deliberativo, prestando ao TC a conta de gerência de 2018 devidamente corrigida.

9 – PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS, QUEIXAS E DENÚNCIAS (PEQD) N.º 40/2018

O processo¹⁶ deu entrada nesta Direção-Geral, em 16 de janeiro de 2018, remetido pelo atual PJJ, e consiste num pedido de auditoria/inspeção à FAC, consubstanciado no facto de se ter constatado que naquela autarquia, no mandato 2013/2017 *“se cometeram algumas ilegalidades, nomeadamente no que diz respeito à aquisição de várias livranças, à realização de vários levantamentos em dinheiro através de cheques da Freguesia(e de que) existem também compras e aquisição de bens e serviços, que entendemos não serem de todo justificados, por não se enquadrarem nas competências e/ou necessidades dos serviços da Freguesia”*.

¹⁵ Proc.º 6088/2018

¹⁶ Anexo D do Relato

Da análise efetuada à denúncia, e aos documentos que a acompanharam, verifica-se existirem indícios da prática de eventuais infrações financeiras de natureza sancionatória e reintegratória, a saber:

- i. *Desvio de dinheiros públicos por parte de um ex-funcionário, no montante de € 29.413,27:*

Desde logo, refere a FAC, na participação efetuada ao Ministério Público junto do Tribunal Judicial da Comarca de Fronteira (TJCF)¹⁷, que o montante apurado foi evidenciado nas transferências bancárias a partir de janeiro de 2016, não dispondo de informação anterior. Não foram analisados, por aquela Junta, eventuais desvios de dinheiros públicos de caixa, em numerário. De acordo com a informação prestada pela autarquia e pelo próprio Tribunal, encontra-se, até à data, a decorrer a investigação pela Polícia Judiciária (PJ).

Relativamente à quantia desviada pelo funcionário, importa referir que o montante que foi inicialmente comunicado ao TC era de € 29.413,27. No entanto, a nota de culpa do processo disciplinar instaurado ao funcionário informa um total de € 29.995,91, valor confirmado pela autarquia, em sede de contraditório institucional. Do montante desviado, o funcionário já repôs a quantia de € 25.000,00, em 09 de janeiro de 2018, ficando o remanescente (€ 4.413,27) ainda em falta, de acordo com a informação da autarquia. Recentemente, a entidade informou que já foi intentada *“uma ação judicial junto da Instância Local do Tribunal de Fronteira, para que o Sr. ..., proceda à entrega do montante em falta, estando até ao momento a aguardar decisão do Tribunal”*¹⁸.

Informa-se adicionalmente que, na sequência da situação descrita, foi instaurado um processo disciplinar ao funcionário que culminou na sanção disciplinar de despedimento, aprovada pelo órgão executivo em 02 de abril de 2018.

Afirma o PJF que não há registos contabilísticos do desvio de dinheiros efetuado pelo funcionário e que as autorizações das transferências bancárias eram efetuadas através de *caixabanking*¹⁹, com as credenciais dos anteriores presidente e tesoureira da Junta de Freguesia, que lhas haviam confiado, embora o funcionário também tivesse acesso às contas, enquanto utilizador do homebanking.

Esta situação evidencia uma sistemática falta de controlo interno, facilitadora do desvio do dinheiro atrás referido, não tendo sido e será praticamente impossível apurar se houve outros desvios da caixa da JAC, já que não eram registadas, sob nenhuma forma, as receitas obtidas e as despesas realizadas.

A falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno (ponto 2.9 do POCAL), e de um registo sistemático das receitas e despesas da autarquia (ponto 2.8 do POCAL) consubstanciam eventuais infrações financeiras sancionatórias, previstas nas

¹⁷ Processo n.º N

¹⁸ Anexo C do Relato– Correio eletrónico datado de 16/04/2020

¹⁹ Serviço de homebanking da Caixa Geral de Depósitos

alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65.º, da LOPTC, da responsabilidade do órgão executivo em funções até 13 de outubro de 2017, que é passível de multa, e que tem 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.

Na eventualidade da autarquia não conseguir recuperar a quantia em falta, no valor de € 4.413,27, junto do ex-funcionário, em ação a correr termos no Tribunal de Fronteira, conforme informação da FAC anteriormente reproduzida, poderá ser suscitada a responsabilidade financeira reintegratória, pelo mesmo valor, aos anteriores responsáveis da Junta de Freguesia, já que os mesmos se demitiram do exercício de fiscalização, controlo e autorização das despesas e pagamentos a que estavam obrigados pelo exercício das suas funções de eleitos locais.

- ii. *Levantamentos em numerário, através de cheques passados à ordem da Freguesia de Alter do Chão, da conta bancária da JAC, na entidade C, no montante de € 12.500,00, sem a apresentação de qualquer documentação justificativa daqueles levantamentos:*

Sobre esta situação, o atual PJF não esclareceu sobre qual o destino das verbas levantadas da conta bancária, uma vez que não existem quaisquer ordens de pagamento ou quaisquer deliberações que autorizem tais levantamentos em numerário e que estes movimentos estão a ser investigados pela PJ, no âmbito do processo a correr termos no TJCF.

A situação denota não estar implementado um sistema de controlo interno, relativamente à gestão e controlo orçamental, o que é suscetível de gerar infração financeira sancionatória nos termos da alínea d), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, da responsabilidade do órgão executivo em funções até 13 de outubro de 2017.

A inexistência de justificação para estes levantamentos em numerário, não estando autorizados, nem contabilizados pela autarquia, poderão consubstanciar um desvio de dinheiros públicos, sancionável como infração financeira reintegratória, prevista no artigo 59.º, da LOPTC, da responsabilidade do órgão executivo em funções até 13 de outubro de 2017.

Em contraditório, é referido pelos anteriores responsáveis, que “*serviam para efetuar pagamentos a fornecedores locais de pequenas necessidades ou para algum pagamento necessário nalguma saída com as excursões da Junta para reformados, onde havia despesas com refeições para o responsável acompanhante (um dos elementos do executivo ou funcionários) e para o motorista (funcionário da autarquia) e uma vez que a Junta nunca teve cartão multibanco (...) assim sendo o responsável pelo acompanhamento, efetuava o pagamento, trazia a fatura e depois era reembolsado do respetivo dinheiro*”.

Pelo exposto, poder-se-á concluir que a falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e da constituição e movimentação de um fundo de maneiio, nos termos dos pontos 2.3.4.3 e 2.9.10.1.11 do POCAL, poderá ter facilitado eventuais desvios de dinheiros públicos, já que, dos levantamentos efetuados ao balcão da entidade C, não há suporte

documental, que assegure que todos os montantes foram integralmente utilizados em pagamentos de despesas devidamente autorizadas pelo órgão executivo.

iii. *Subscrição de livranças, no total de € 60.000,00:*

De acordo com a documentação remetida pela FAC, em sede de diligências instrutórias, a autarquia subscreveu 6 livranças de acordo com o quadro seguinte:

Data Livrança	Valor	Responsáveis	Deliberação	Data Vencimento
20/06/2016	7.500,00	Presidente + Tesoureira		15/07/2016
17/08/2016	10.000,00	Presidente + Tesoureira		15/10/2016
08/11/2016	15.000,00	Presidente + Tesoureira		15/01/2017
16/03/2017	7.500,00	Presidente + Tesoureira		17/04/2017
18/05/2017	10.000,00	Presidente + Tesoureira		17/07/2017
16/08/2017	10.000,00	Presidente + Tesoureira	JF - 28/07/2017	15/10/2017
	60.000,00			

A documentação resume-se a cópias dos talões emitidos pela entidade C, no ato da subscrição das verbas financiadas, não se dispondo de qualquer contrato escrito, de deliberações de autorização para a celebração de financiamento, quer da Junta de Freguesia²⁰, quer da Assembleia de Freguesia, nem da documentação de registo na contabilidade, da arrecadação da receita e do posterior pagamento do capital e dos juros associados.

A subscrição de livranças está expressamente proibida às Freguesias, de acordo com o n.º 7, do artigo 55º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidade Intermunicipais (RFALEI)²¹, pelo que as mencionadas subscrições consubstanciam eventuais infrações financeiras sancionatórias previstas nas alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC, da responsabilidade dos elementos do órgão executivo em funções até 13 de outubro de 2017, que as assinaram, passível de multa, e que tem 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.

Acresce ainda que a subscrição da livrança, no valor de € 15.000,00, em 08/11/2016, com data de vencimento em 15 de janeiro de 2017, embora com um prazo de 2 meses, constitui a assunção de uma forma de endividamento bancário de curto prazo, que, não tendo sido liquidada até 31 de dezembro de 2015, constituiu dívida pública fundada.

²⁰ À exceção da que se identifica no quadro, com autorização de 28/07/2017

²¹ Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 01 de novembro, alterada pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, Lei n.º 132/2015, de 04 de setembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 35-A/2018, de 12 de outubro, e alterada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro

Nestes termos, aquela subscrição deveria ter sido submetida a fiscalização prévia do TC, nos termos da alínea a), do n.º 1, do artigo 46.º da LOPTC, o que não sucedeu. Assim, a falta de sujeição a fiscalização prévia deste ato subscrito pelo Presidente e Tesoureira da FAC, consubstancia uma eventual infração financeira sancionatória prevista na alínea h), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

Em sede de contraditório, refere o ex-Presidente que “*o signatário assinou livranças devido a dificuldades de tesouraria (...) resultantes dos desvios efetuados pelo ex-funcionário e também por ele camuflados através de falsos extratos de conta forjados para ludibriar o executivo. (...) tratavam-se de adiantamentos que na grande maioria dos casos foi inferior a um mês, e feitos para que não houvesse, pois nunca houve, ordenados em atraso ou dívidas a fornecedores...*”.

Idênticas declarações foram proferidas pela ex-Tesoureira, não contrariando os factos apresentados, nem a eventual infração financeira sancionatória associada, apenas tentando, ambos os responsáveis, desresponsabilizar a sua atuação com os desvios de dinheiros públicos efetuados por um funcionário da autarquia, que levou a dificuldades de tesouraria e ao recurso a tais decisões.

- iv. *Inexistência de registos na contabilidade, quer da receita arrecadada, quer da despesa realizada, tendo como consequência a falta de fiabilidade da prestação de contas, uma vez que não reflete a realidade financeira e orçamental da autarquia:*

Sobre esta matéria remete-se para a análise do ponto 7 deste relatório.

- v. *Aquisição de bens e serviços:*

- a. Aquisição de um *smartphone* da entidade D, no valor de € 599,00;
- b. Aquisição de uma salva de prata, no valor de € 157,00;
- c. Pagamento de uma prova de vinhos, no valor total de € 69,00;
- d. Pagamento de refeições, no total de € 256,13, com a indicação de “*para justificar os 250,00 da França*”;
- e. Pagamento de alojamento na entidade E, no valor de € 400,00;
- f. Pagamento de alojamento na entidade F, no valor de € 60,00;
- g. Pagamentos de bens e serviços à entidade G, no total de € 2.897,15;
- h. Pagamentos de tintas, no valor total de € 7.205,09;
- i. Pagamento de despesas com combustível, no valor total de € 7.348,15;
- j. Pagamento de despesas com refeições, no valor total de € 6.892,84;
- k. Pagamento de despesas diversas, fora das atividades da autarquia, no valor total de € 3.237,20;

Questionado relativamente a todas estas despesas, que fazem parte da denúncia remetida ao TC, o atual executivo apenas remete cópias de diversas faturas, recibos e talões, que datam desde 2010 e que, eventualmente, consideram não fazer parte das atribuições da autarquia ou não estarem devidamente justificadas.

Visto não haver qualquer outro documento anexo, não existirem ordens de pagamento, deliberações de autorização de despesa e de pagamento, cópia dos meios de pagamento (cheque ou transferência bancária), não é possível aferir a legalidade destas despesas da FAC, que tendo-se realizado e sido pagas, sem o cumprimento das formalidades exigidas no POCAL (as diversas fases de realização da despesa), consubstanciam eventuais infrações financeiras sancionatórias, previstas nas alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC, da responsabilidade do órgão executivo em funções até 13 de outubro de 2017, que é passível de multa, e que tem 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.

Relativamente às despesas atrás indicadas, o ex-Presidente e a ex-Tesoureira pronunciaram-se, em termos semelhantes, da seguinte forma:

- a. *“Aquisição de um smartphone da entidade D, no valor de € 599,00 – foi uma ferramenta de trabalho (...) que servia para enviar e receber e-mails em qualquer parte e dar seguimento a muitas solicitações dos habitantes e cidadãos da Freguesia (...) o signatário sempre usou o telemóvel (...) para uso público da Junta de Freguesia de Alter do Chão e nunca, jamais, para fins pessoais...”*;
- b. *“Aquisição de uma salva de prata, no valor de € 157,00 – valor gasto para uma lembrança à funcionária, mais antiga da junta, ocasião da sua aposentadoria...”*;
- c. *“Pagamento de uma prova de vinhos, no valor total de € 69,00 – valor gasto para uma prova de vinhos integrado na comemoração do dia da Freguesia”*;
- d. *“Pagamento de refeições, no total de € 256,13, com a indicação de “para justificar os 250,00 da França – fornecimento de alimentação durante a viagem de autocarro de 24 horas de Alter do Chão a Thourotte, a cerca de 30 jovens da entidade H que representaram a Freguesia e o Concelho, nas comemorações no âmbito da geminação”*;
- e. *“Pagamento de alojamento na entidade E, no valor de € 400,00 – contribuição para o jantar de Natal dos músicos e diretores da entidade H”*;
- f. *“Pagamento de alojamento na entidade F, no valor de € 60,00 – pagamento de alojamento (...) que é referente à dormida de I, funcionária da entidade J (arquivo fotográfico), responsável pela montagem da exposição de “Artur Pastor” um fotógrafo Alterense, integrado nas comemorações do Dia da Freguesia”*;
- g. *“Pagamentos de bens e serviços à entidade G, no total de € 2.897,15 – Instalação de vedação na Pista dos Galgos, situada na azinhaga das Hortas à ribeira de Alter e caleira de escoamento de águas na azinhaga das Vinhas em Alter Pedroso”*;
- h. *“Pagamentos de tintas, no valor total de € 7.205,09 – tinta para pintura do edifício sede da Freguesia, parque infantil, pavilhão das máquinas e doação de tinta à entidade K para pintura do respetivo quartel e doação à entidade H para pintura da praça de touros da respetiva Freguesia e propriedade da entidade H”*;
- i. *“Pagamento de despesas com combustível, no valor total de € 7.348,15 – combustíveis para o trator, viatura, motosserra e moto roçadoura em serviços da Freguesia”*;
- j. *“Pagamento de despesas com refeições, no valor total de € 6.892,84 – refeições dos membros da entidade L e dos restantes membros dos outros ranchos, no âmbito do*

“Festival Anual dos Ranchos”, recepção dos membros da comitiva oficial da Thourotte no âmbito da geminação, três refeições aos jogadores da entidade M (...) almoço de Natal e comemorações do Dia da Freguesia”;

- k. *Pagamento de despesas diversas, fora das atividades da autarquia, no valor total de € 3.237,20 – montante relacionado com a recriação de uma antiga tradição da bênção do Bozinho de São Marcos (...) sendo que a Freguesia adquiriu para o evento e a título de apoio ao rancho, vários chapéus, masculinos e femininos, 3 fatos típicos masculinos, camisas masculinas e femininas e tecidos para aventais...”.*

Nas alegações apresentadas, ambos os responsáveis vieram confirmar que as despesas haviam sido efetuadas, em prol e em serviço da Junta de Freguesia. Contudo, mantem-se a inexistência das ordens de pagamento, deliberações de autorização de despesa e de pagamento e cópia dos meios de pagamento, não se encontrando suportadas por qualquer documento e assim, não se mostrando provadas que foram devidamente escrituradas na contabilidade da autarquia, mantendo-se as eventuais infrações financeiras sancionatórias anteriormente relatadas.

Também, em sede de contraditório institucional, o atual Presidente da FAC refere que *“todas as questões enumeradas, não têm justificação para a sua aquisição, porque, desconhece a JFAC a forma como foram efetuados os pagamentos, mas além destas existem inúmeras situações idênticas”.*

- vi. Pagamento indevido ao ex-presidente da FAC da quantia de € 3.474,56, referente a subsídios de refeição, de maio de 2014 a outubro de 2017, enquanto desempenhava o cargo em regime de meio tempo (montante apurado pela Polícia Judiciária e comunicada à FAC).

Em sede de diligências instrutórias, veio o atual PJF informar que o ex-presidente já repôs a quantia apurada, em 15 de abril de 2019, acrescida de juros de mora.

10 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste relatório, foram citados, através do Despacho Judicial, de 02 de julho de 2020, todos os responsáveis pela Junta de Freguesia que desempenharam funções nos exercícios de 2014 a 2017, bem como a FAC, na pessoa do atual Presidente.

Decorrido o prazo estabelecido, o atual PJF apresentou o contraditório institucional, reservado à pronuncia sobre o projeto de recomendações e apresentou igualmente alegações sobre os pontos 6 e 7 do relato.

Destas alegações, afirma-se que todas as recomendações, constantes do projeto elencado no relato já se encontram acatadas e implementadas na autarquia.

Por sua vez, o ex-Presidente e ex-Tesoureira apresentaram alegações semelhantes, em contraditório pessoal, incidindo em especial sobre o ponto 7, alíneas ii), iii) e v) do relato.

Nas respostas obtidas não foram contrariados nenhum dos factos apresentados no relato remetido para contraditório, sendo que, no entanto, os anteriores responsáveis vieram alegar que tomaram determinadas decisões em consequência dos desvios de dinheiros públicos efetuados por um funcionário e com base nas falsas declarações e documentos que lhes eram apresentados por esse mesmo funcionário. Assim, entendem estes responsáveis que as suas condutas não devem ser censuráveis, a título de dolo ou de negligência, uma vez que não violaram os deveres funcionais de diligência e zelo, a que se encontravam obrigados, requerendo assim o arquivamento dos autos.

Todas as alegações, tidas por relevantes, foram integradas no texto do presente relatório.

11 – CONCLUSÃO

Assim, face às situações atrás relatadas, não se pode concluir no sentido de que a verificação interna das presentes contas reúna as condições para homologação pela 2ª Secção, conforme o art.º 53.º, n.º 3, da LOPTC, tendo-se apurado eventuais infrações financeiras sancionatórias, sumariadas no ponto 13 deste relatório, bem como eventuais infrações financeiras reintegratórias, que se deram conta ao longo do texto.

Nos termos previstos no n.º 9, do artigo 65º da LOPTC, mais se adianta que não houve até à data dos factos qualquer recomendação do TC 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 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 68/2020, de 14 de setembro, concluindo que:

“O presente projecto de relatório respeita à verificação interna das contas de gerência da Junta de Freguesia de Alter do Chão relativa aos períodos de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014, 2015, 2016 e 2017.

No Anexo 12 (quadro das eventuais infrações financeiras) vem indicada factualidade susceptível de integrar infracções financeiras de natureza sancionatória e reintegratória, e eventuais responsáveis.

Concorda-se com o projecto de relatório no sentido de que deve haver lugar à recusa da homologação das contas das gerências em causa.”

13 - QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Montante	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
7)	Falta de escrituração dos documentos e mapas previstos nos pontos 8.3.6.2, 12.2.9, 13, e 2.9.10.1.5 e seguintes do POCAL	Pontos 8.3.6.2, 12.2.9, 13, e 2.9.10.1.5 e seguintes do POCAL	n.a.	Os responsáveis em funções até 13/10/2017 identificados nas relações nominais – Anexo A	Alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC
7)	Falta de fiabilidade das contas de 2014, 2015, 2016 e 2017	Ponto 2.8 do POCAL	n.a.	Os responsáveis em funções até 13/10/2017 identificados nas relações nominais – Anexo A	Alínea n), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC
9)	Falta de implementação de um sistema de controlo interno e de registo dos documentos contabilísticos	Pontos 2.9 e 2.8 do POCAL	n.a.	Os responsáveis em funções até 13/10/2017 identificados nas relações nominais – Anexo A	Alínea b) e d), do n.º 1, do art.º 65, da LOPTC
9)	Subscrição de livranças com a CGD	N.º 7, do artigo 55º do RFALEI	60.000,00	O presidente e a tesoureira da FAC em funções até 13/10/2017 que subscreveram as livranças, sem prévia autorização do órgão executivo e do órgão deliberativo	Alínea b) e d), do n.º 1, do art.º 65, da LOPTC
9)	Falta de sujeição a fiscalização prévia da livrança subscrita em 08/11/2016 que constituiu dívida pública fundada	Alínea a), do n.º 1, do artigo 46.º da LOPTC	15.000,00	O presidente da FAC em funções até 13/10/2017	Alínea h), do n.º 1, do art.º 65, da LOPTC

Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Montante	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
9)	Levantamento de cheques emitidos à ordem da FAC sem a correspondente deliberação de autorização de despesa e pagamento	Ponto 2.9 do POCAL	€ 12.500,00	O presidente e a tesoureira da FAC em funções até 13/10/2017 que assinaram os cheques	Artigo 59º da LOPTC

14 – 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.

15 – 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 2014 a 2017;
- II. Recusar a homologação das contas da Freguesia de Alter do Chão das gerências de 2014 a 2017, objeto de verificação interna;

III. Ordenar:

1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Junta de Freguesia 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 relativas aos anos económicos de 2014 a 2017;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 1, do artigo 57.º da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 2 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. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 14.
- VI. A desapensação do processo PEQD n.º 40/2018, a fim de ser arquivado.

Tribunal de Contas, em 24 de setembro de 2020.

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ana Margarida Leal Furtado)

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	Relatório VIC
I	Contas de Gerência 2014 a 2017	Documentos da prestação eletrónica e documentos de trabalho
II	Contas de Gerência 2014 a 2017	Ofícios de diligências instrutórias e respostas da FAC
III	Relato VIC	Relato VIC e contraditório pessoal e institucional
IV	Anteprojeto de relatório VIC	Anteprojeto de relatório VIC
		Informação n.º 43/2020 – DA IX. UAT2
V	Projeto de relatório VIC	Projeto de relatório VIC
		Parecer do Ministério Público n.º 68/2020