

UNIÃO DE FREGUESIAS DE SANTA MARINHA E SÃO MARTINHO- Seia

Gerências de 2013 (período de
30.09.2013 a 31.12.2013), 2014 e
2015

Processos n.ºs 6491/2013,
4660/2014 e 2040/2015

RELATÓRIO N.º 27/2020

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



Índice

1.	SUMÁRIO EXECUTIVO	2
1.1	<i>Nota prévia</i>	2
1.2	<i>Principais conclusões</i>	2
2.	RECOMENDAÇÕES	2
3.	CONTRADITÓRIO	4
4.	EXAME DAS CONTAS	9
5.	DILIGÊNCIAS EFETUADAS	10
6.	INSTRUÇÃO DAS CONTAS DE GERÊNCIA	11
7.	SOLICITAÇÃO DE OUTROS DOCUMENTOS ADICIONAIS DE ACORDO COM O POCAL	11
8.	PROCESSO A	13
7.1	<i>Da eventual omissão de dívidas e de processos em Tribunal</i>	15
7.2	<i>Da hipótese de os montantes de dívida ‘omitidos’ terem sido utilizados pela Junta de Freguesia para outros fins que não coincidem com as atribuições daquela autarquia</i>	16
7.3	<i>Deficiente Escrituração dos Mapas Contabilísticos</i>	21
9.	APRECIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA UNIÃO DE FREGUESIAS DE SANTA MARINHA E SÃO MARTINHO – SEIA – GERÊNCIAS DE 2016, 2017 E 2018	22
10.	APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL	23
11.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	24
12.	EMOLUMENTOS	24
13.	DECISÃO	25
	FICHA TÉCNICA	27

RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 Nota prévia

O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada às contas de gerência da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho – Seia, relativas aos períodos de 30.09.2013 a 31.12.2013, de 2014 e de 2015, da responsabilidade dos elementos constantes das respetivas relações nominais¹.

A ação consta do Plano de Fiscalização de 2019 do DA IX UAT.2, aprovado pelo Tribunal de Contas, tendo transitado para o Plano de 2020

Os trabalhos centraram-se em torno das situações de que se dará nota ao longo deste documento e que resultaram da verificação interna das contas, em paralelo com a análise do Processo A².

1.2 Principais conclusões

Em face das situações evidenciadas no presente Relatório, conclui-se que os documentos de prestação de contas não apresentam de forma adequada e apropriada a verdadeira situação financeira, patrimonial e orçamental da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho – Seia³, uma vez que se coloca em questão a fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas da extinta Freguesia de Santa Marinha, com reflexos nas contas da União de Freguesias aquando da sua fusão, assim como desconformidades nos documentos remetidos ao Tribunal de Contas, razão pela qual as presentes contas não se encontram em condições de ser homologadas pela 2ª Secção, de acordo com o artigo 53.º, n.º 3 da LOPTC.

2. RECOMENDAÇÕES

Face às situações relatadas nos pontos 7 e 8 deste Relatório, constatou-se a subsistência de erros e desconformidades com as normas legais aplicáveis, que se reportam maioritariamente à extinta Freguesia de Santa Marinha, mas que têm reflexos na execução orçamental e demonstrações financeiras apresentadas, o que justifica a formulação de recomendações ao órgão executivo da

¹ Anexo A do Relato.

² Apenso aos presentes autos. Por despacho da Excelentíssima Senhora Conselheira da Área, de 12.03.2019, foram incluídas no Plano de Fiscalização do DAIX as seguintes verificações internas: dos exercícios de 2012 e 2013 das extintas Freguesias de Santa Marinha e de São Martinho e dos exercícios de 2013, 2014 e 2015 da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho – Seia, períodos anterior e posterior à fusão das mencionadas Freguesias. As referidas contas das extintas freguesias de Santa Marinha e de São Martinho foram objeto de processos VIC autónomos.

³ Gerências de 30.09.2013 a 31.12.2013, 01.01.2014 a 31.12.2014 e 01.01.2015 a 31.12.2015.

União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho – Seia, por ser esta a entidade que resultou da Reorganização Administrativa operada em 2013 e para a qual ocorreu, por via legal, a transmissão global de direitos e deveres das freguesias agregadas, no sentido de:

- i. Proceder à regularização das dívidas a terceiros de acordo com a respetiva antiguidade e informar o Tribunal de Contas sobre a regularização dessas dívidas, apresentando os correspondentes elementos de prova;
- ii. Prosseguir esforços no sentido de alcançar um maior rigor na elaboração dos orçamentos da União de Freguesias, tendo em consideração o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, mais concretamente o que sobre a matéria dispõe o art.º 5.º, relativamente à estabilidade orçamental, a fim de que os orçamentos sejam alicerçados em previsões sinceras e fiáveis, de modo a que na sua execução seja dado cumprimento ao estatuído na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações dadas pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, evitando a assunção de compromissos financeiros sem garantia efetiva de financiamento.

Para o efeito, deverá a União de Freguesias proceder ao registo sequencial dos compromissos e certificar-se de que dispõe, no momento de assunção do compromisso com entidades exteriores à autarquia, de fundos e de receitas suficientes para assegurar o cumprimento tempestivo das obrigações pecuniárias emergentes de contratos de qualquer natureza, celebrados sob qualquer forma e condição, com ou sem dispensa de celebração de contrato escrito, e ou mediante apenas emissão de requisição, dentro dos prazos contratualmente previstos; e, ainda, que na situação de encargos vencidos em 31 de dezembro de cada ano, com mais de 6 meses, devem ser apresentados à Assembleia de Freguesia, nos termos da referida Lei e do art.º 55.º, n.ºs 8, 9 e 10, da Lei n.º 73/2013, já citada;

- iii. Ter em atenção que o montante das dívidas orçamentais da freguesia a terceiros, excluindo as relativas a contratos de empréstimos de curto prazo ou aberturas de crédito, não pode ultrapassar 50% das suas receitas totais arrecadadas no ano anterior, conforme estipula o n.º 8, do art.º 55º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
- iv. Providenciar pela integridade e oportunidade dos registos na contabilidade, em respeito pelas regras e princípios orçamentais e contabilísticos consagrados no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, 11 de setembro), de modo a que as demonstrações financeiras reflitam, de forma verdadeira e apropriada, a realidade financeira da entidade;
- v. Adotar adequados procedimentos de controlo interno e respeitar as normas contidas nos normativos em vigor, acautelando, desse modo, a evidenciação, nas demonstrações financeiras, de todos os elementos relevantes, e que estas refletem de forma verdadeira e apropriada a realidade financeira da entidade;

- vi. Elaborar, aprovar e colocar em execução um Regulamento de Controlo Interno, pelos órgãos executivo e deliberativo, respetivamente, de modo a manter em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente, de acordo com o SNC-AP;
- vii. Elaborar e fazer aprovar o Inventário completo dos bens, direitos e obrigações da autarquia, no cumprimento do disposto do SNC-AP.

3. CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, aplicável por força do disposto no artigo 67.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC) 4, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados⁵ para se pronunciarem, querendo, sobre as situações mencionadas no Relato de Verificação Interna de Contas da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho - Seia, relativas aos períodos de 30.09.2013 a 31.12.2013, de 01.01.2014 a 31.12.2014 e de 01.01.2015 a 31.12.2015, tendo o atual Presidente da Junta da União de Freguesias, **Jorge Rafael da Silva Abreu**⁶, subscrito o contraditório institucional, pronunciando-se sobre o conteúdo do referido relato designadamente, sobre as recomendações vertidas no seu ponto 9.

Responsáveis	Cargo	Período			Contraditório
		2013	2014	2015	
Institucional	Presidente da Junta da União de Freguesias de Santa Marinha e de São Martinho - Jorge Rafael da Silva Abreu				Apresentou contraditório institucional
Alexandra Isabel Almeida Ramos Abreu	Presidente	30.09 a 31.12	01.01 a 31.12	01.01 a 31.12	Apresentou contraditório pessoal
Vítor Afonso Coutinho Simões	Tesoureiro	30.09 a 31.12	01.01 a 31.12	01.01 a 30.06	Não respondeu
Jorge Rafael da Silva Abreu	Secretário	30.09 a 31.12	01.01 a 31.12	01.01 a 31.12	Apresentou contraditório pessoal
José Saraiva Almeida	Tesoureiro	-	-	29.07 a 31.12	Apresentou contraditório pessoal

⁴ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, objeto de sucessivas alterações e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março, posteriormente alterada pela 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.

⁵ Volume III. Datado de 20.07.2020.

⁶ Atual Presidente da Junta da União de Freguesias e Secretário dos executivos em apreciação.

Todos os responsáveis exerceram o direito de contraditório⁷, à exceção do tesoureiro, em funções no período de 30.09.2013 a 30.06.2015.

O atual Presidente da Junta da União de Freguesias, em contraditório institucional, pronunciou-se sobre o ponto 9 do relato, referindo a respeito das situações objeto de recomendações que:

- i. Relativamente à regularização das dívidas a terceiros ou outras, esclareceu que a União das Freguesias de Santa Marinha e São Martinho *“tem desenvolvido inúmeros esforços para reorganizar a orgânica da entidade, pois até ao momento ainda não conseguimos apurar a verdadeira realidade processual”* e informou que *“(…) até ao momento não existiu qualquer reclamação ou pedido de terceiros a reclamar ou a indicar mais alguma dívida, colocando assim a União das Freguesias de Santa Marinha e São Martinho em expectativas”*.
- ii. No que se refere à adoção de um maior rigor na elaboração dos orçamentos da freguesia, mencionou que *“(…) o atual executivo e a Assembleia de Freguesia, em conjunto, têm unido esforços para conseguir ao máximo, cumprir com o assumido, bem como adotar medidas de organização da sua gestão corrente”*.
- iii. No que diz respeito ao cumprimento do art.º 55º, n.ºs 8, 9 e 10 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, esclareceu que os documentos e decisões da Freguesia *“(…) são tomadas por unanimidade nas reuniões de Assembleia de Freguesia, pelo que o atual executivo tem apresentado todos os documentos e decisões a tomar aos elementos da Assembleia de Freguesia, facto é que até ao momento todos os documentos e decisões têm sido tomadas pela sua maioria e por unanimidade”*.
- iv. Também esclareceu que o executivo tem providenciado pela integridade e oportunidade dos registos na contabilidade, em respeito pelas regras e princípios orçamentais e contabilísticos do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), *“(…) que é assegurado por um serviço credível de supervisão, fiscalização e orientação contabilística, por uma entidade externa de contabilidade B”*.
- v. Sobre o Regulamento de Controlo Interno e o Inventário completo dos bens, informou que *“(…) adotaremos para entrar em vigor um regulamento de controlo Interno sobre a colaboração da entidade externa de contabilidade B, bem como a elaboração de um inventário de todos os bens existentes nas extintas freguesias, dando origem à União das Freguesias de Santa Marinha e São Martinho”*.
- vi. Em conclusão, manifesta que a *“(…) gestão anterior, prejudicou em muito esta nova entidade pela gestão danosa provocada”*.

⁷ Volume III.

E informou, ainda, que:

“Vimos assim concordar e esclarecer que é notória a evidência de erros e desconformidades com as normas legais aplicáveis, que se reportam maioritariamente à extinta Freguesia de Santa Marinha e não só”; mais informou, que continuaram em funções alguns elementos do anterior executivo da extinta Freguesia de Santa Marinha, tais como, a anterior Secretária do executivo que, no quadriénio de 2013 a 2017, veio a assumir funções enquanto Presidente da União das Freguesias de Santa Marinha e São Martinho, e o anterior tesoureiro que continuou a assumir as mesmas funções na União de Freguesias.

Acrescentou que, quando assumiu funções de secretário da União das Freguesias de Santa Marinha e São Martinho, no quadriénio de 2013 a 2017, *“(...) veio a sinalizar junto do executivo a falta de rigor e gestão alegando assim que estavam presentes omissões de dívidas e de processos em tribunal que não eram comunicadas de forma rigorosa às entidades competentes, voltando assim a assumir uma postura de ocultação”,* motivo que o levou a não aprovar as contas de gerência e a não assinar a declaração de responsabilidade, *“por não se verificar o rigor e a gestão pretendida”.*

É de reforçar que **Jorge Rafael da Silva Abreu**, além de atual Presidente da Junta da União das Freguesias de Santa Marinha e São Martinho – Seia, foi também Secretário nos exercícios em apreciação, e, por isso, apresentou também contraditório pessoal. Nessa qualidade, informou, que:

- “1. (...) existia uma desorganização nos arquivos da Junta de Freguesia de Santa Marinha, colocando em causa a organização e o rigor para com outras entidades;*
- 2. A Prestação de Contas era "omissa" colocando em causa a veracidade das informações e reportes prestados;*
- 3. As dívidas transitadas para a União das Freguesias eram reportadas sem rigor e alocadas em rubricas que nada faziam sentido, tendo algumas dívidas sido colocadas em rubricas, como "compromissos assumidos" ou até colocadas em rubricas de investimentos a executar no ano financeiro, quando na realidade não era um investimento do ano, mas sim uma dívida transitada para a União das Freguesias;*
- 4. Como elemento do executivo, fui chamando a atenção dos outros elementos do executivo, respetivamente, o Tesoureiro, que acabou por se demitir, o Presidente e o Tesoureiro seguinte, em que ambos rejeitavam qualquer contestação face às contas omissas e falsas prestadas (podem ser consultadas informações nesse sentido em atas de executivo que se encontram em arquivo);*
- 5. Desde o desempenho das funções enquanto Secretário da União das Freguesias de Santa Marinha e São Martinho, reprovei e não subscrevi as contas da Junta, por não concordar com tal situação, uma vez que as contas a apresentar não traduziam a realidade da Junta;*

6. *As contas da União das Freguesias de Santa Marinha e São Martinho, sempre foram reprovadas em Assembleia de Freguesia nos períodos de 2013 a 2016, por não traduzirem as informações verdadeiras da autarquia (informações presentes e descritas nas atas da Assembleia de Freguesia, que se encontram em arquivo);*

7. *Não foram fechadas e apresentadas contas no término do mandato de 2013 a 2017, tendo que o atual executivo unir esforços para apresentar no final do ano financeiro as contas de 2017, denotando-se a continuidade da falta de rigor e prejudicando a autarquia em questão;*

8. *A Presidente da Junta negociou à revelia dos restantes membros e Assembleia de Freguesia, um acordo acerca do Processo C, cujo autor é a entidade bancária D, sem mencionar que tipo de acordo e o desenrolar, desfecho ou não do processo em questão, violando claramente as normas e leis das autarquias locais”.*

Em sede de alegações, a Presidente da Junta de Freguesia nos exercícios em análise, afirmou que:

“Desconhece, (...), a existência de qualquer dívida oculta, para além daquilo que já transmitiu ao Tribunal 05.04.2017⁸.

Quanto ao processo-crime E, que correu termos pelo Tribunal Judicial da Comarca da Guarda, a respondente era acusada de um crime de prevaricação (que nada tinha a ver com as suas funções de autarca), a mesma foi absolvida, conforme decisão que se infere estar junta a este processo.

No que concerne ao processo C, em que é Autor a entidade bancária D, faz a signatária questão de informar (apesar da reconhecida prescrição da eventual infração) que conseguiu apurar que a subscrição de um título bancário se traduziu no aceite de uma letra (ou livrança), subscrita em 17/01/2009 (nessa data ainda não integrava o elenco autárquico da Freguesia de Santa Marinha), da qual não consta, como não poderia constar a assinatura da ora signatária, que só iniciou funções em outubro de 2009”.

Também referiu que *“(…) não dispõe de outros elementos esclarecedores que poderiam ser úteis ao duto Tribunal, pelas razões já apontadas, sendo que o tempo decorrido também não ajuda a utilizar, de forma fidedigna, a memória para transpor e veicular elementos nesse sentido”.*

⁸ Ofício da UFSMSM de 30.03.2017, assinado pela Presidente (Registo de entrada n.º 5502/2017, de 05.04 (Fls. 303) e documentação enviada de fls. 304/374, que constitui o Processo A.

E ainda mencionou que:

“(...) atuou sempre na convicção profunda de agir na defesa dos interesses dos habitantes da Freguesia e de que todas as normas legais de contabilidade autárquica eram cumpridas escrupulosamente.

Não teve qualquer culpa nas irregularidades apontadas, podendo mesmo afirmar que delas não teve consciência, por nunca se ter apercebido, quiçá, por ignorância e também por ter confiança em quem liderava a JUNTA.

Se tivesse tido essa consciência, teria tomado outros cuidados.

Jamais quis praticar qualquer ato ou omissão com intenção de o fazer, de o querer ou desejar.

Nunca antes foi alvo de qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno à Junta de Freguesia ora auditada para corrigir qualquer irregularidade de procedimento.

Nunca foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas”.

O responsável **José Saraiva Almeida**, que integrou o executivo da União de Freguesias apenas a partir de 29.07.2015, em consequência da demissão do anterior tesoureiro, em sede de alegações, referiu, em síntese, que:

“(...) encontrou uma União de Freguesias ainda desorganizada, designadamente em termos de arquivo, fruto da anterior gestão, exercida pelos responsáveis da extinta freguesia de Santa Marinha.

Situação que veio, no entanto, a ser melhorada com a entrada do ora responsável.

Além disso, (...) diligenciou junto dos anteriores responsáveis, da extinta freguesia de Santa Marinha, pela obtenção dos elementos em falta e enviou todos os elementos que lhe foram solicitados e que estavam na sua posse.

Referiu, ainda, que *“(...) desempenhou assim as suas funções, designadamente a apresentação de contas, sempre em estrito cumprimento pelos princípios da prossecução do interesse público, da legalidade e da estabilidade orçamental. Aliás, conforme resulta da execução orçamental equilibrada do ano seguinte ao da sua entrada - 2016 - com 82,62% do lado da receita, e com 82,13% do lado da despesa, a qual é reflexo do seu trabalho e do desempenho das suas funções.”*

E concluiu no sentido de que a sua conduta não merece qualquer reparo ou censura, bem como *“a verificação de qualquer deficiência das contas de gerência relativas ao período de 29.07.2015 a 31.12.2015, não são da sua responsabilidade”.*

4. EXAME DAS CONTAS

O exame das contas foi feito tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁹, e, ainda, o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso as constantes da Resolução n.º 4/2001–2ª Secção, de 12 de julho, e pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica¹⁰:

Unid.: Euro

Gerência de 2013 (30.09 a 31.12.2013)	Conta de Dinheiro	
Débito:		
Saldo de abertura	4 260,83	
Entradas	21 709,78	25 970,61
Crédito		
Saídas	18 159,93	
Saldo de Encerramento	7 810,68	25 970,61

Gerência de 2014	Conta de Dinheiro	
Débito:		
Saldo de abertura	7 810,68	
Entradas	108 018,19	115 828,87
Crédito		
Saídas	110 258,07	
Saldo de Encerramento	5 570,80	115 828,87

Gerência de 2015	Conta de Dinheiro	
Débito:		
Saldo de abertura	5 570,80	
Entradas	98 423,36	103 994,16
Crédito		
Saídas	100 847,96	
Saldo de Encerramento	3 146,20	103 994,16

⁹ Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e posteriormente pela 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.

¹⁰ Anexos B, C e D do Relato.

As demonstrações numéricas anteriores refletem o resultado das operações financeiras vertidas nos mapas de Fluxos de Caixa¹¹, com as limitações decorrentes das situações desenvolvidas nos pontos seguintes.

Nos exercícios em apreciação, as taxas de execução da receita e da despesa foram as seguintes:

Descrição	Ano de 2013			Ano de 2014			Ano de 2015		
	Orçamento (01/01 a 31/12/2013)	Execução Orçamental (30/09 a 31/12/2013)	%	Orçamento	Execução orçamental	%	Orçamento	Execução orçamental	%
Receita	106 995,00	21 709,78	20,29	129 486,00	107 484,69	83,01	101 403,00	97 637,40	96,29
Despesa	106 995,00	18 159,93	16,97	129 486,00	109 831,27	84,82	101 403,00	100 107,79	98,72

Fonte: Mapas de controlo orçamental da receita e da despesa¹²

Mais se informa que, até à presente data, a União de Freguesias não dispõe de uma Norma de Controlo Interno.

5. DILIGÊNCIAS EFETUADAS

As questões suscitadas no âmbito da análise conjugada do Processo A com as contas, bem como a respetiva instrução e conteúdo de alguns documentos, originaram a elaboração das Informações n.º 84/2017 – DVIC.2 – NA, de 13.02.2017, e n.º 154/2017 – DVIC.2 – NA, de 06.04.2017, do Memorando subscrito por uma técnica do DAIX-UAT.1, e da Informação n.º 35/2019 – DA IX.2, de 18.03.2019¹³, e, posteriormente, a expedição dos ofícios de diligências instrutórias¹⁴, relativamente aos quais foram obtidas as devidas respostas¹⁵, que se dão aqui por reproduzidas.

Também se oficiou o Procurador Adjunto do Ministério Público, na Procuradoria do Juízo de Competência Genérica de Seia, Comarca da Guarda, relativamente ao processo instaurado contra o Presidente da Junta de Freguesia de Santa Marinha – Seia¹⁶, acusado de crimes de prevaricação e abuso de poderes, contra o Presidente da Câmara Municipal de Seia¹⁷, o Diretor de Departamento de Planeamento, Urbanismo e Ambiente do Município de Seia¹⁸ e a Secretária da Junta de Freguesia

¹¹ Anexos B, C e D do Relato.

¹² Anexos B, C e D do Relato.

¹³ Anexo G do Relato.

¹⁴ Anexo E do Relato.

¹⁵ Integrados no Volume I.

¹⁶ F.

¹⁷ G.

¹⁸ H.

de Santa Marinha ¹⁹, acusados de crime de prevaricação, no sentido de informar este Tribunal da decisão proferida, tendo sido obtida a devida resposta²⁰.

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise da presente conta e suprir a falta de alguns documentos, expediu-se outro ofício²¹, dirigido ao Presidente da União de Freguesias, que, em sequência, enviou os documentos e respostas, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas algumas questões levantadas e enviados alguns dos documentos solicitados²², devendo contudo ser evidenciadas as situações apresentadas nos pontos seguintes.

6. INSTRUÇÃO DAS CONTAS DE GERÊNCIA

Considerando o volume de receita e despesa anual da entidade em análise, nas gerências em questão, esta classifica-se como entidade dispensada da remessa de alguns documentos de prestação de contas ao Tribunal de Contas, nos termos no n.º 3 do ponto II da Resolução n.º 4/2001 da 2ª Secção, de 12 de julho²³, conjugada com as Resoluções anuais de prestação de contas, nos diferentes exercícios.

Na qualidade de entidade dispensada pelo Tribunal de Contas do envio de alguns documentos de prestação de contas, apenas estava obrigada a enviar os mapas de fluxos de caixa e de operações de tesouraria, a ata de aprovação da conta pelo órgão executivo e a relação nominal dos responsáveis, razão que levou a que fosse necessário solicitar um conjunto de documentos adicionais, com vista à clarificação das questões levantadas no Processo A.

Os processos de contas estão devidamente instruídos²⁴, com os documentos obrigatórios, atrás referidos, à exceção da relação nominal dos responsáveis de 2014, que não foi entregue pela entidade.

7. SOLICITAÇÃO DE OUTROS DOCUMENTOS ADICIONAIS DE ACORDO COM O POCAL ²⁵

Ainda que a autarquia visada tenha entregue os documentos obrigatórios ao Tribunal de Contas, em sede de verificação interna, foram solicitados documentos adicionais, os quais são de elaboração obrigatória por parte das freguesias²⁶, como: os resumos diários de tesouraria, as sínteses das

¹⁹ T

²⁰ Anexo F do Relato - Ofício n.º 11357/2019, de 18.07.

²¹ Anexo E do Relato - Ofício n.º 20170/2019, de 27.06.

²² Insertos nos Volumes I e II.

²³ Instrução n.º 1/2001 – 2ª Secção.

²⁴ Anexos A, B, C e D do Relato.

²⁵ PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS AUTARQUIAS LOCAIS, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, na redação mais recente dada pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.

²⁶ Cf. n.º 3 das Considerações Técnicas e Ponto 2.8.2.7 do POCAL

reconciliações bancárias, os extratos bancários, os mapas de controlo orçamental da receita e despesa, o mapa de pessoal, a caracterização da entidade (UFSMSM), a informação considerada relevante, de acordo com o disposto nos pontos 4.3.2 e 4.5 da parte II, da Resolução n.º 3/2013 – 2ª Secção²⁷, a Norma de Controlo Interno, as cópias dos contratos de factoring, acordos de regularização de dívida e outros semelhantes e os Orçamentos Iniciais e Finais, acompanhados das respetivas revisões e alterações orçamentais.

E, para esclarecimento das questões levantadas no Processo A foram, ainda, solicitadas, relativamente à extinta Freguesia de Santa Marinha – Seia, as listas de faturas por liquidar (faturas não pagas) referentes à dívida titulada à data da sua extinção, bem como cópia(s) do(s) ato(s) e/ou deliberações que aprovaram as despesas respetivas, e a documentação comprovativa da subscrição do título bancário a que reporta o Processo C, cujo autor é a entidade bancária D (ação executiva relativa à subscrição de letra junto daquela instituição bancária), no valor de € 12 998,14, e cópia das decisões judiciais proferidas no âmbito dos processos executivos, ou outros processos com repercussão financeira nas contas da extinta Freguesia e/ou da União de Freguesias.

Em resposta, o atual Presidente da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho remeteu apenas alguns dos documentos solicitados e informou que o atual executivo não conseguiu localizar os demais nos arquivos da autarquia, nomeadamente o registo dos mapas de outras dívidas a terceiros, dos relatórios de gestão, das sínteses das reconciliações bancárias, nem da norma de controlo interno, justificando que, especialmente os que dizem respeito à extinta Freguesia de Santa Marinha – Seia, não foram possíveis de obter pois aquela entidade *“não possuía qualquer organização em arquivo, nem sequer livro de atas da Assembleia e do Executivo. Ao que se apurou e do que se conhece, a Assembleia da extinta Freguesia de Santa Marinha não estava em funcionamento por demissão dos seus membros, sendo que o executivo da altura, Presidente, Secretária e Tesoureiro exerciam as suas funções em clara desconformidade com a lei, situação que se manteve até à União de Freguesia (2013)”*.

Também em sede de contraditório, veio repetir que *“os documentos existentes são os que já foram enviados, não existindo mais informação que possamos enviar”*, e que *“(…) o arquivo da extinta Freguesia de Santa Marinha é obsoleto sem qualquer tipo de organização, existindo documentação avulsa sem qualquer anexo ou organização (...)”*, insistindo que *“(…) falso é a informação prestada pelo antigo Presidente da extinta Freguesia de Santa Marinha, factos são verificados da não existência de documentação, uma vez que se comprova a não existência da Assembleia de Freguesia ou pela sua demissão dos órgãos ou pela não marcação de Assembleias de Freguesia”* e que *“(…) muitos dos documentos que felizmente foram encontrados e solicitados pelo Tribunal de Contas, não se encontram assinados pelo órgão executivo e deliberativo da extinta Freguesia de Santa Marinha. Mais conseguimos apurar que a gestão e contas da extinta freguesia de Santa Marinha eram elaboradas pelo anterior Presidente da Junta, pelas suas funções profissionais e curriculares. Logo estranhamos o anterior Presidente da Junta de Freguesia não conseguir no imediato facultar tais documentos solicitados. No entanto deixamos a nossa disponibilidade com marcação para que*

²⁷ Publicada no DR, 2ª série, n.º 156, de 14.08.2013.

o anterior Presidente da extinta Junta de Freguesia de Santa Marinha, se desloque ao edifício sede para consultar o arquivo e indicar ao atual executivo da União das Freguesias o local da documentação que alega estar na autarquia.”²⁸

Ora, face a tais alegações e uma vez que os documentos em falta não chegaram efetivamente a ser remetidos por qualquer um dos envolvidos, pode admitir-se que, em poder do atual executivo, além dos documentos obrigatórios para remessa ao Tribunal de Contas, apenas existem os mapas de controlo orçamental da receita e da despesa elaborados.

Perante o exposto, podemos concluir que os responsáveis da extinta Freguesia de Santa Marinha, nas gerências que precederam a reorganização administrativa do território, da qual resultou a fusão das freguesias na UFSMSM, não diligenciaram pela correta e completa elaboração dos documentos previstos no POCAL e demais legislação aplicável.

Note-se, também, que tais situações deixam transparecer falta de rigor no processo de despesa, falta de controlo interno e a existência de dívida oculta da contabilidade da extinta Freguesia de Santa Marinha, com repercussão nas contas da UFSMSM. Contudo, tais práticas não são imputáveis aos responsáveis da UFSMSM nas gerências em apreciação, pois estes diligenciaram junto dos anteriores responsáveis pela obtenção dos elementos e enviaram todos os elementos que lhes foram solicitados e que estavam na sua posse.

8. PROCESSO A ²⁹

Em 02.12.2016, deu entrada na Direção-Geral do Tribunal de Contas, o expediente que originou o processo em título, através do qual foi remetida pelo Tribunal Judicial da Comarca da Guarda certidão extraída do Processo de Inquérito E, a correr termos naquela Comarca – Ministério Público de Seia – Procuradoria da Instância Local, instaurado na sequência de denúncia efetuada, contra o Presidente da Junta de Freguesia de Santa Marinha, e outros³⁰, comunicando a prática de eventuais irregularidades na extinta Freguesia de Santa Marinha e na União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho nos exercícios económicos anteriores, nomeadamente no período anterior e posterior à agregação das mencionadas Freguesias³¹, a fim de proceder ao apuramento do modo como estão a ser geridos e utilizados os dinheiros públicos.

²⁸ Este responsável foi citado na qualidade de Presidente da extinta Freguesia de Santa Marinha, nos períodos de 01.01.2012 a 31.12.2012 e de 01.01.2013 a 29.09.2013, para se pronunciar, querendo, sobre as situações mencionadas no Relato de Verificação Interna das contas da Freguesia de Santa Marinha relativas àqueles períodos (Procs. n.ºs 7127/2012 e 231/2013), tendo alegado no contraditório pessoal, que tinham sido elaborados e deixados na referida autarquia os documentos referentes à gestão e controlo orçamental.

²⁹ Apenso aos Proc.ºs n.ºs 6491/2013, 4660/2014 e 2040/2015 da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho.

³⁰ Contra F acusado de crimes de prevaricação e abuso de poderes, contra G, contra H e contra T, acusados de crime de prevaricação.

³¹ Na sequência da reorganização administrativa do território das freguesias, operada através da Lei n.º11-A/2013, de 28 de janeiro, objeto da Declaração de Retificação n.º 19/2013, de 28 de março.

No âmbito da denúncia são apresentadas as situações que a seguir se enunciam, que indiciam a existência de irregularidades por violação de normas sobre a elaboração e execução de orçamentos e sobre a gestão e controlo orçamentais³², por potencial prestação de contas com deficiências tais que impossibilitem ou dificultem a sua verificação³³ e eventuais pagamentos indevidos³⁴:

- a) alegada «*omissão de dívidas e de processos em Tribunal e não apresentação de contas aos titulares dos órgãos autárquicos*», colocando em questão a fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas da Freguesia de Santa Marinha, com reflexos nas contas da União de Freguesias aquando da sua fusão, e adulteração dos documentos remetidos ao Tribunal de Contas.
- b) hipótese de os montantes de dívida 'omitidos' terem sido utilizados pela Junta de Freguesia para outros fins que não coincidem com as atribuições daquela autarquia.

Em 23.03.2017, no âmbito do referido processo³⁵, foi solicitado à Presidente da Junta da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho - Seia que informasse este Tribunal sobre o montante de dívida titulada pela Freguesia de Santa Marinha, à data da sua extinção e ainda por liquidar àquela data, e se essa dívida tem sido liquidada e devidamente inscrita nas respetivas contas de gerência da União de Freguesias, bem como se as faturas liquidadas e por liquidar no período que decorreu entre outubro de 2005 e setembro de 2013 se encontravam registadas ou não, tendo sido solicitada a sua remessa.

Em resposta, em 05.04.2017, a Presidente da Junta da União de Freguesias³⁶, esclareceu que:

“Relativamente ao montante da dívida da anterior Freguesia de Santa Marinha, na data da sua extinção não possuímos elementos que possam aferir o seu valor. Pois não existem todas as faturas ou montantes em dívida. Em relação ao montante por liquidar à presente data, segue em documento anexo. Assim como as cópias das faturas liquidadas e por liquidar que temos conhecimento. A dívida em questão está quase liquidada (como poderão verificar) e essa liquidação está refletida nas contas de gerência dos anos de 2013, 2014 e 2015 que seguem em anexo”.

³² Situações passíveis de eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) e d) do n.º1, do artigo 65.º da LOPTC.

³³ Situação passível de eventual procedimento de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea n) do n.º1, do artigo 65.º da LOPTC.

³⁴ Situação passível de eventual procedimento por responsabilidade financeira reintegratória nos termos do artigo 59.º da LOPTC.

³⁵ Apenso aos Proc.ºs n.ºs 6491/2013, 4660/2014 e 2040/2015 da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho - Ofício n.º 8598/2017, de 23.03 (pág.301).

³⁶ Idem - Ofício n.º 5502/2017, de 05.04 (pág. 303 a 375).

De acordo com os mapas anexos, nomeadamente a lista das faturas por liquidar (faturas não pagas), o montante total em dívida da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho em 2016 era de € 4 259,01 e, em 2015, era de € 8 954,77 ³⁷, tendo apresentado cópia das faturas liquidadas e por liquidar de que tinha conhecimento.

Perante tal informação, por despacho do Excelentíssimo Juiz Conselheiro da Área, à data, de 20.04.2017 ³⁸ e, posteriormente, por despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira da Área, de 12.03.2019 ³⁹, foi o processo remetido a este Departamento de Auditoria, com vista à sua inclusão no Plano de Fiscalização de 2019 para Verificação Interna às Contas relativas aos exercícios de 2012 e 2013 das extintas Freguesias de Santa Marinha e de São Martinho e aos exercícios de 2013, 2014 e 2015 da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho – Seia.

A constituição deste processo teve como base a denúncia e as diligências promovidas pela Polícia Judiciária (PJ) no âmbito do Processo de Inquérito⁴⁰, nos termos das quais é feita referência às seguintes situações:

7.1 Da eventual omissão de dívidas e de processos em Tribunal

- a) Dívida da Freguesia de Santa Marinha, à data da fusão das freguesias – 29.09.2013, no total de cerca de € 85 000,00 ⁴¹;
- b) Lista de faturas por liquidar da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho, reportada a 31.12.2013, no montante global de € 78 264,76 (valor coincidente com o montante inscrito na rubrica de “compromissos por pagar” constante do mapa de controlo orçamental da despesa⁴², na Prestação de Contas relativa ao ano financeiro de 2013) – presume-se incluir a dívida da extinta Freguesia de Santa Marinha e da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho após fusão;
- c) Lista de faturas por liquidar da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho, reportada a 31.12.2014, no montante global de € 14 828,12 (valor idêntico ao montante inscrito na rubrica de “compromissos por pagar” constante do mapa de controlo orçamental da despesa⁴³ na Prestação de Contas relativa ao ano financeiro de 2014).

³⁷ Verifica-se, no entanto, que este último valor não é coincidente com o montante inscrito na rubrica de “compromissos por pagar” constante do mapa de controlo orçamental da despesa relativa ao ano financeiro de 2015, que é de € 974,69 (Mapa integrante do Apenso, pág. 364 a 366).

³⁸ Exarado sobre a Informação n.º 154/2017 – DVIC.2 – NA, de 06.04.

³⁹ Anexo F do Relato.

⁴⁰ E.

⁴¹ Cf. Ata n.º 02/2013 da Assembleia da UFSMSM, reunião realizada em 27.12.2013.

⁴² Proc.º n.º 6491/2013.

⁴³ Anexo C do Relato.

Resulta, ainda, das diligências promovidas pela PJ junto do Tribunal de Seia, informação relativa à existência das seguintes ações executivas intentadas contra a extinta Junta de Freguesia de Santa Marinha, “*findas em virtude do pagamento das quantias exequendas*”⁴⁴:

- i. Proc. J, cujo autor é a empresa k, no valor de € 18 082,47;
- ii. Proc. L, cujo autor é a empresa M, no valor de € 4 083,40;
- iii. Proc. C, cujo autor é a entidade bancária D⁴⁵, no valor de € 12 998,14⁴⁶;
- iv. Proc. N, cujo autor é a empresa O, no valor de € 8 017,07.

Além daqueles processos executivos, são ainda mencionadas as seguintes dívidas:

- v. Proc. P, cujo autor é Q, no valor aproximado de € 40 000,00 (“*a ser liquidada*”⁴⁷);
- vi. R, no valor aproximado de € 31 800,00⁴⁸;
- vii. Proc. S, n valor de € 69 497,76, cujo autor é desconhecido.

7.2 Da hipótese de os montantes de dívida ‘omitidos’ terem sido utilizados pela Junta de Freguesia para outros fins que não coincidem com as atribuições daquela autarquia

De entre as várias situações descritas na denúncia relativas ao eventual uso indevido de verbas da autarquia, são de destacar:

- ✓ A eventual construção de muro em propriedade particular (do cunhado de F), que pode consubstanciar uma situação de pagamento indevido geradora de responsabilidade reintegratória, nos termos dos n.ºs 1 e 4, do artigo 59.º, e sancionatória, nos termos da al. i) do n.º1, do artigo 65.º, ambos da LOPTC, já que poderá revelar-se numa utilização de dinheiro público em finalidade diversa da legalmente prevista e num pagamento ilegal que causou dano para o erário público, na medida em que a correspondente contraprestação efetiva não tenha sido adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa;

⁴⁴ Informação prestada pelos serviços do Tribunal de Seia à PJ em sede do Inquérito I.

⁴⁵ De acordo com as diligências efetuadas pela PJ, este montante respeita à subscrição de Letra junto daquela instituição bancária.

⁴⁶ Só após diligências complementares estaremos na posse de informação suficiente para concluir pela existência de infração financeira sancionatória por violação do n.º 7, do artigo 55º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, ou, dependendo do regime jurídico vigente à data da prática do ato, do n.º 6, do artigo 44.º da Lei das Finanças Locais (LFL), aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, normas que proíbem expressamente a subscrição de letras pelas freguesias.

⁴⁷ De acordo com as audições feitas pela PJ ao tesoureiro da Freguesia de Marinha, no mandato de 2005 a 2013, e tesoureiro da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho no mandato de 2009 a 2013.

⁴⁸ Montante que alegadamente reporta à construção de muro em Eiró para delimitação do Polidesportivo de Santa Marinha.

- ✓ A alegada subscrição de letra pela Freguesia de Santa Marinha junto de instituição bancária, que pode consubstanciar uma infração financeira geradora de responsabilidade sancionatória, nos termos da al. i) do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, por violação do n.º 7, do artigo 55.º do RFALEI, ou, dependendo do regime jurídico vigente à data da prática do ato, do n.º 6, do artigo 44.º da LFL, normas que proíbem expressamente a subscrição de letras pelas freguesias.

Para melhor análise das situações descritas foram realizadas diligências complementares, nomeadamente a solicitação de elementos e esclarecimentos junto do atual Presidente da Junta da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho⁴⁹ e, uma vez que os factos enunciados, eventualmente geradores de eventual responsabilidade financeira, podem ser os mesmos que constam do processo de inquérito movido pelo Ministério Público, foi oficiado o Procurador Adjunto do Ministério Público⁵⁰, na Procuradoria do Juízo de Competência Genérica de Seia, Comarca da Guarda, a solicitar informação sobre se já foram proferidas decisões nos processos, e, em caso afirmativo, a remessa de cópias das mesmas a este Tribunal, bem como de outros processos que envolvam a extinta Freguesia de Santa Marinha – Seia e/ou a União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho.

Resulta, assim, da análise dos esclarecimentos prestados:

Tribunal da Guarda – Processo E

Em resposta, veio o Tribunal Judicial da Comarca da Guarda dar conhecimento da decisão proferida⁵¹, certificando que a mesma foi integralmente confirmada pelo Tribunal da Relação de Coimbra.

Os factos de que estava acusado F, e com interesse para o presente processo, prendiam-se com a eventual construção de muro em propriedade particular (da irmã e do cunhado), a expensas da Junta de Freguesia de que era Presidente, levada a cabo por R (empreiteiro de Santa Marinha), no valor aproximado de € 31.800,00⁵², visando o propósito de alargar o caminho público que dá acesso à antiga Escola Primária de Eiró.

⁴⁹ Anexo C do Relato - Ofício n.º 20170/2019, de 27.06.

⁵⁰ Anexo C do Relato - Ofício n.º 20178/2019, de 27.06.

⁵¹ Anexo E do Relato - Ofício n.º 11357/2019, de 18.07.

⁵² Montante que alegadamente reporta à construção de muro em Eiró para delimitação do Polidesportivo de Santa Marinha.

De acordo com as audições realizadas ao Sr. R, cerca de € 22.723,80 foram pagos pelo cunhado de F, pela construção de muro de pedra que delimita a sua propriedade, e cerca de € 10.125,07 foram pagos pela JF pela construção de muro de pedra contíguo ao muro anteriormente mencionado, também propriedade privada do cunhado de F, mas que, alegadamente, foi cedida para alargamento de caminho público («*contrapartida não financeira da cedência de um parcela do seu terreno particular para o alargamento do caminho público que dá acesso à antiga Escola Primária de Eiró*»).

Com relevância para a presente análise, ficou, naquele processo, provado que:

- ✓ *os membros da JF acordaram que iriam solicitar aos moradores e proprietários de terrenos naquele local a cedência a título gratuito de cerca de 4 metros de terreno para o alargamento daquele caminho, comprometendo-se a JF a suportar os custos de construção de muros de suporte e de vedação dos respetivos terrenos, o que fizeram, não tendo, todavia, obtido a anuência de todos os proprietários;*
- ✓ *em ata de 27/01/2006 do executivo da JF de Santa Marinha, na “Discussão sobre a construção e adjudicação de um muro de suporte no Eiró, como início do alargamento do caminho que liga a Estrada Pública com a Escola primária”, aí se consignou que o alargamento daquele caminho era uma necessidade, pois ali passava muita gente a pé e futuramente poder-se-ia construir uma rua que permitisse a circulação de viaturas. Posto à votação foi este ponto aprovado por unanimidade e deliberou-se também a adjudicação ao sr. R;*
- ✓ *a construção deste muro custou à JF a quantia de € 10.125,07, a qual só liquidou este valor passados cerca de três anos após o término das obras;*
- ✓ *o imputado favorecimento da irmã de F não se verifica pois houve uma evidente cedência de terreno;*
- ✓ *o custear do muro pela Junta encontrou, assim, justificação e sinalagma na cedência do terreno pela irmã do arguido e seu marido.*

Em face da factualidade apurada, o Tribunal decidiu pela absolvição do arguido F.

Fica, pois, afastada a eventual situação de pagamentos indevidos, em face de os montantes de dívida ‘omitidos’ terem sido utilizados pela Junta de Freguesia para outros fins que não coincidem com as atribuições daquela autarquia, mas sobeja, ainda assim, a questão da «*omissão de dívidas e de processos em Tribunal e não apresentação de contas aos titulares dos órgãos autárquicos*», colocando em causa a fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas da Freguesia de Santa Marinha, com reflexos nas contas da União de Freguesias aquando da sua fusão, e adulteração dos documentos remetidos ao Tribunal de Contas.

Outros processos em Tribunal – ações executivas movidas contra a extinta Freguesia de Santa Marinha e contra a União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho

Em resposta ao pedido de esclarecimentos efetuado por este Tribunal, deu entrada o ofício subscrito pelo atual Presidente da Junta da União de Freguesias⁵³, nos termos do qual esclarece, relativamente a cada um dos processos em Tribunal, movidos contra a extinta Freguesia de Santa Marinha e contra a União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho, o que se segue:

- ✓ Proc. P, cujo autor é Q, no valor aproximado de € 40 000,00 - “*encontra-se findo por inutilidade superveniente da lide*”;

⁵³ Anexo E do Relato - Ofício n.º 13339/2019, de 22.08.

- ✓ Proc. S, no valor de € 69 497,76, cujo autor é **desconhecido** – “*O processo transitou para o Tribunal da Guarda, entretanto foram penhorados rendimentos periódicos da Executada Junta de Freguesia, sendo que desde 2012 que a CM de Seia efetua os respetivos pagamentos. (...) o valor em dívida já se encontra totalmente pago, contudo a Câmara Municipal Seia continua a reter o valor das prestações até notificação a desonerá-la dessa obrigação (...)*”.

Junta, em anexo, mapa com a discriminação dos valores pagos pela Câmara Municipal de Seia, que perfazem um total de € 68 438,14.

- ✓ Proc. N, cujo autor é a **empresa O**, no valor de € 8 017,07 – “*encontra-se findo por inutilidade superveniente da lide*”.
- ✓ Proc. J, cujo autor é a **empresa K**, no valor de € 18 082,47 – “*extinto por pagamento voluntário*”.

Sobre este processo executivo, o Presidente da Junta da União de Freguesias remeteu⁵⁴ cópia de requerimento apresentado pelas partes para suspensão da instância executiva com fundamento no acordo de pagamento, tendo as partes fixado a quantia exequenda em € 18 424,81, acrescida de juros até à data do integral pagamento e honorários e despesas do agente de execução (em montante não apurado).

- ✓ Proc. L, cujo autor é a **empresa M**, no valor de € 4 083,40 – “*houve uma suspensão do processo por acordo de pagamento, mas veio a findar por deserção, falta de impulso processual*”.
- ✓ Proc. C, cujo autor é a **entidade bancária D**⁵⁵, no valor de € 12 998,14 – “*não existem quaisquer documentos comprovativos da subscrição do título bancário na sede da União de Freguesias, o que podemos afixar é que a anterior Presidente de Junta, no mandato 2013/2017, negociou à revelia da Assembleia de Freguesias um acordo de pagamentos, o presente executivo desconhece os seus termos e documentos que sustentam tal acordo*”.

Apesar destas diligências complementares não se mostrarem conclusivas no que respeita à subscrição de letra, da factualidade já apurada resulta a violação do n.º 6 do artigo 44.º da Lei das Finanças Locais (LFL), aprovada pela Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro, norma que proíbe expressamente a subscrição de letras pelas freguesias, sendo tal conduta passível de procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com a alínea b) do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC. No entanto, ainda que, por falta de elementos, não se consiga apurar a data da prática da infração nos termos e para efeitos do n.º 2, do art.º 70.º da LOPTC, sempre se dirá que, atendendo

⁵⁴ Em anexo ao Ofício n.º 11158/2019, de 15.07.

⁵⁵ De acordo com as diligências efetuadas pela PJ, este montante respeita à subscrição de Letra junto daquela instituição bancária.

à data da interposição da ação executiva pela Entidade Bancária D (2011), o eventual procedimento encontra-se prescrito.

Analisando os esclarecimentos prestados quanto às demais ações executivas enunciadas, é de referir que a *inutilidade superveniente da lide* é causa de extinção da instância, com custas a cargo do executado, mas não significa necessariamente o pagamento do valor em dívida⁵⁶.

É forçoso mencionar, ainda, que o Presidente da Junta da União de Freguesias nos esclarecimentos que prestou relativamente a processos em Tribunal movidos contra a extinta Freguesia de Santa Marinha e contra a União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho não informou sobre a sua inscrição nos documentos previsionais e de prestação de contas, nem sobre as contraprestações relativas a tais despesas, os custos acessórios (juros, taxas de justiça e/ou outros encargos associados), a forma e prazo de pagamento das quantias exequendas (pagamento integral ou fracionado), nem procedeu ao envio da respetiva documentação probatória.

Apenas referiu que *“por se tratarem de processos executivos, têm sempre impactos financeiros nas contas quer da extinta Junta de Freguesia de Santa Marinha, quer da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho, porquanto têm custos processuais inerentes, como taxas de justiça, provisão para agentes de execução, juros entre outros”*. E que *“a desorganização e falta de arquivo ordenado da Junta de Freguesia de Santa Marinha não só dificultou a busca da documentação solicitada pelo Tribunal de Contas, como criou sérios transtornos na passagem de informação aquando a União de Freguesias”*.

Posto isto, também aqui permanece a questão da alegada *«omissão de dívidas e de processos em Tribunal»*, colocando em causa a fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas e evidenciando adulteração dos documentos remetidos ao Tribunal de Contas, não permitindo concluir-se pela plenitude, fiabilidade e veracidade dos documentos de prestação de contas da Freguesia de Santa Marinha, com reflexos nas contas da União de Freguesias aquando da sua fusão, aprovados e remetidos a este Tribunal, naquelas gerências.

Como já anteriormente se referiu, tais faltas, reportadas às gerências relativas a 2012 e ao período de 01.01 a 29.09.2013, pela existência de violação de normas sobre a elaboração e execução de orçamentos e sobre gestão e controlo orçamentais da Freguesia de Santa Marinha, nomeadamente, os pontos 2.3.2 e 2.3.4 do POCAL, são suscetíveis de configurar as infrações financeiras sancionatórias previstas nas alíneas b) e d) do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC. E, ainda, a prestação

⁵⁶ É que são, também, causas para a extinção da instância por inutilidade superveniente da lide: a morte ou extinção de alguma das partes, quando esse facto torne impossível ou inútil a continuação da lide; e a inexistência de bens para penhora. Pelo que, face aos esclarecimentos prestados - não sendo claros quanto às causas que motivaram a extinção dos processos - não é possível concluir se o pagamento dos montantes em dívida ocorreu, nem sob que forma e prazo.

Também neste sentido segue a doutrina, nomeadamente com Lebre de Freitas, *“a impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide dá-se quando, por facto ocorrido na pendência da instância, a pretensão do autor não se pode manter, por virtude do desaparecimento dos sujeitos ou do objeto do processo, ou encontra satisfação fora do esquema da proveniência pretendida. Num e noutro caso, a proveniência deixa de interessar – além por impossibilidade de atingir o resultado visado; aqui, por ele já ter sido atingido por outros meios”*, “Código de Processo Civil Anotado”, vol. III, pág. 633.

de contas com deficiências tais que impossibilitem ou dificultem a sua verificação, situação passível de eventual procedimento de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea n) do n.º1, do artigo 65.º da LOPTC.

Contudo, tais práticas serão imputáveis aos responsáveis daquela entidade (Freguesia de Santa Marinha), nos respetivos processos de verificação interna de contas, e não aos responsáveis da UFSMSM nas gerências em apreciação, pois, ainda que tenham repercussões nas gerências seguintes desta última, os responsáveis da UFSMSM não contribuíram para aquele resultado e diligenciaram junto dos anteriores responsáveis pela obtenção dos elementos em falta.

7.3 Deficiente Escrituração dos Mapas Contabilísticos

A análise dos documentos de prestação de contas enviados pela entidade, conjugada com as informações obtidas no âmbito do Processo A⁵⁷, objeto de análise nos pontos anteriores, permitem constatar que os referidos documentos não refletem de forma correta a verdadeira situação contabilística da autarquia, já que a informação constante dos documentos de prestação de contas da Freguesia de Santa Marinha não é fiável e, como tal, tem reflexos nas contas da União de Freguesias aquando da sua criação em 2013 e nos anos seguintes.

Os Mapas do Controlo Orçamental da Despesa de 2012 e 2013 não apresentam os verdadeiros montantes dos “Compromissos por pagar”, não espelhando o valor das dívidas a terceiros, não tendo sido respeitados os princípios e regras preconizados no POCAL, no que respeita à execução orçamental, nomeadamente o que sobre a matéria é referido no ponto 2.6.1, alíneas c) e d) e no ponto 7.3.1, o que é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1, do art.º 65º da LOPTC.

Contudo, também neste caso, tais práticas serão imputáveis aos responsáveis da extinta Freguesia de Santa Marinha, nos respetivos processos de verificação interna de contas, e não aos responsáveis da UFSMSM nas gerências em apreciação.

Concluindo-se, igualmente, que, por aqueles Mapas do Controlo Orçamental da Despesa não espelharem o valor das dívidas a terceiros, não foram respeitados os princípios e regras preconizados no POCAL, no que respeita à execução orçamental, então os documentos de prestação de contas apresentados não são fidedignos e não traduzem a verdadeira situação económico-financeira da Freguesia de Santa Marinha e, conseqüentemente, da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho – Seia, estando omissos quanto à informação considerada relevante e indispensável à formulação de um juízo sobre as contas e sobre a regularidade contabilística e conformidade legal das transações subjacentes.

⁵⁷ Apenso aos Proc.ºs n.ºs 6491/2013, 4660/2014 e 2040/2015 da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho.

9. APRECIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA UNIÃO DE FREGUESIAS DE SANTA MARINHA E SÃO MARTINHO – SEIA – GERÊNCIAS DE 2016, 2017 E 2018

Consultados os documentos de prestação de contas e outros que, entretanto, foram solicitados à autarquia e remetidos a este Tribunal, constatou-se que:

- i. As contas de gerência foram prestadas por via eletrónica, tendo-se constatado que as relativas aos anos de 2016 e 2018 deram entrada dentro do prazo legal⁵⁸; a conta de 2017 só entrou em 11.05.2018, no entanto, o pedido de justificação apresentado pela União de Freguesias relativo à remessa intempestiva da conta⁵⁹ foi aceite⁶⁰, visto as circunstâncias relatadas resultarem de fatores alheios à vontade dos respetivos responsáveis e estranhos ao normal funcionamento dos serviços da entidade.
- ii. Nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, as taxas de execução da receita e da despesa foram as seguintes:

Descrição	Ano de 2016			Ano de 2017			Ano de 2018		
	Orçamento	Execução orçamental	%	Orçamento	Execução orçamental	%	Orçamento	Execução orçamental	%
Receita	124 843,00	103 148,20	82,62	117 534,00	83 432,68	70,99	186 028,65	147 107,25	79,08
Despesa	124 843,00	102 538,57	82,13	117 534,00	80 628,20	68,60	186 028,65	115 052,29	61,85

Fonte: Mapas de controlo orçamental da receita e da despesa⁶¹

- iii. A União de Freguesias cumpriu o princípio do equilíbrio orçamental, nas três gerências, conforme o disposto na alínea e), do ponto 3.1.1., do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁶².
- iv. No mapa de Controlo Orçamental da Despesa, relativo à gerência de 2016⁶³, constam compromissos assumidos e não pagos, no montante de € 4 259,01; no entanto, no que se refere à gerência de 2017, não constam quaisquer compromissos assumidos e não pagos⁶⁴, apesar da União de freguesias ter enviado, juntamente com os seus documentos de prestação de contas, um mapa de dívidas existentes da extinta Freguesia de Santa Marinha – Seia, o qual evidencia, naquele ano, um total de dívidas de € 21 016,00.

⁵⁸ Em 27.04.2017 e 30.04.2019, respetivamente.

⁵⁹ Proc.º n.º 513/2018.

⁶⁰ Despacho da Sra. Juíza Conselheira da Área de 02.05.2018.

⁶¹ Anexo J do Relato.

⁶² Dec. Lei n.º 54-A/2009, de 22 de fevereiro, e demais alterações legislativas.

⁶³ Anexo J do Relato.

⁶⁴ Anexo J do Relato.

No ano de 2018, verifica-se que o referido mapa já não apresenta quaisquer compromissos assumidos e não pagos, concluindo-se por isso que se encontra regularizada a situação.

- v. As contas de gerência de 2017 ⁶⁵ e 2018 foram aprovadas, por unanimidade, pelo órgão executivo. A conta de 2016 foi também aprovada, mas com os votos favoráveis da Presidente e do Tesoureiro e o voto contra do Secretário, àquela data, que *“esclarece o porquê do voto desfavorável, dizendo que este documento também é o balanço e o percurso dos anos anteriores, (...) que continua com dúvidas acerca da forma como se prestam contas de forma bem esclarecida, principalmente a demonstração como se divulga as dívidas ao Tribunal de Contas”*. E declarou, ainda, que *“se deve ter em atenção a estas situações, uma vez que o tribunal está a pedir esclarecimentos a esta União de Freguesias, acerca da prestação de contas da extinta Freguesia de Santa Marinha, desde o ano financeiro de 2005 até ao exercício financeiro atual desta União de Freguesias”*.
- vi. Na gerência de 2016, e na sequência do voto de não aprovação da referida conta, o Secretário da União de Freguesias não subscreveu a Declaração de Responsabilidade *“por não se verificar, em relação às contas individuais do órgão executivo a que pertence a enviar para o Tribunal de Contas, preenchida a alínea a) ⁶⁶ da referida declaração”*. Este responsável ocupou o lugar de Secretário até 16/10/2017, vindo, a partir dessa data, a ocupar o cargo de Presidente do Executivo da Freguesia.
- vii. Até à presente data, a União de Freguesias não dispõe de uma Norma de Controlo Interno.

10. APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados todos os responsáveis da Junta da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho - Seia que desempenharam funções nos exercícios de 2013 (período de 30.09 a 31.12.2013), 2014 e 2015, bem como a União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho - Seia, na pessoa do atual Presidente, para se pronunciar em contraditório institucional.

Decorrido o prazo estabelecido, o atual Presidente da Junta da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho – Seia apresentou o contraditório institucional, reservado à pronúncia sobre o projeto de recomendações, tendo todos os responsáveis exercido o direito de contraditório, à exceção do tesoureiro, que exerceu funções no período de 30.09.2013 a 30.06.2015.

⁶⁵ Ata n.º 4, de 25.04.2018 *“responsabilizando-se só e unicamente às suas responsabilidades à tomada de posse, que ocorreu no dia 16 de outubro de 2017”*

⁶⁶ Alínea a): Não contém erros ou omissões materialmente relevantes quanto à execução orçamental e de contabilidade de compromissos, à gestão financeira e patrimonial, e, bem assim, ao registo de todas as operações e transações que relevem para o cálculo do défice e da dívida pública atendendo, nos termos aplicáveis, ao direito europeu da consolidação orçamental.

Apesar das alegações apresentadas terem sido consideradas, apreciadas e trazidas ao texto deste Relatório, nas respostas obtidas não foi contrariado nenhum dos factos apresentados no relato remetido aos responsáveis, não tendo sido apresentadas quaisquer justificações, nem provas em contrário ao relatado, pelo que se considera que as alegações não acrescentam nem alteram em nada o que foi referido, mantendo-se por isso a posição defendida no Relato.

Ainda assim, face às alegações apresentadas, é de mencionar que a União de Freguesias refere continuar a envidar esforços no sentido da organização dos registos contabilísticos e da sua gestão corrente, da elaboração e aprovação do Regulamento de Controlo Interno, do Inventário completo de todos os bens, incluindo os que transitaram das extintas freguesias, e da sua adequação ao Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

Considera-se, pois, ser de manter as recomendações constantes no Relato de Verificação Interna, que deverão ser acompanhadas em futuras verificações realizadas às contas da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho – Seia.

11. 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 86/2020, de 04 de dezembro, concluindo que:

“No decurso desta ação foi apurada uma determinada factualidade relacionada com subscrição de letra pelas freguesias, passível de ser enquadrada em termos de responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com o n.º1, al. b), do artigo 65.º da LOPTC.

Ficou ainda consignado em P. R. que, “No entanto, ainda que, por falta de elementos, não se consiga apurar a data da prática da infração nos termos e para os efeitos do n.º 2 do artigo 70.º da LOPTC, sempre se dirá que, atendendo à data da interposição da ação executiva pela CGD (2011), o eventual procedimento encontra-se prescrito”.

Nestes termos, nada mais se nos oferece dizer sobre o presente P. R., nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 29.º, n.º 5 da LOPTC”.

12. EMOLUMENTOS

As contas de gerência de 2013, 2014 e 2015 estão isentas de pagamento de emolumentos, de acordo com o estipulado no artigo 13º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a alteração introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto.

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.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (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 2013 (período de 30.09.2013 a 31.12.2013), de 2014 e de 2015;
- II. Recusar a homologação das contas da União de Freguesias de Santa Marinha e São Martinho - Seia, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Junta da União de Freguesias e a todos os membros do executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia da União de Freguesias;
 - b) Aos responsáveis pelas contas da União de Freguesias relativas aos anos económicos de 2013 (período de 30.09.2013 a 31.12.2013), de 2014 e de 2015;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Junta da União de Freguesias para que, no prazo de 6 meses, comunique ao Tribunal de Contas as diligências entretanto realizadas, com vista à correção das situações que, nesta data, ainda continuam por regularizar, bem como sobre as situações já regularizadas, com indicação das respetivas datas e as medidas já adotadas para sanar as situações descritas, enviando a correspondente documentação comprovativa, 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 artigo 29.º, n.º 4, da referida 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 art.º 9º da LOPTC;
- V. Isentar do pagamento de emolumentos conforme constante do ponto 12;
- VI. A desapensação do processo A, a fim de ser arquivado.

Tribunal de Contas, em 18 de dezembro 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

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

Coordenação

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Técnico

Isabel Maria Basílio Marques Melo

Margarida Santos

Categoria

Auditora-Coordenadora

Auditora-Chefe

Técnico Verificador Especialista Principal
Jurista