

FREGUESIA DE MASSARELOS

INSPEÇÃO ORDINÁRIA DA INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SUMÁRIO EXECUTIVO E RELATÓRIO DA INSPEÇÃO

RELATÓRIO N.º 2156/2015



Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Inspeção ordinária da ex – IGAL
ENTIDADE AUDITADA	Freguesia de Massarelos
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da ex - Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL).
ÂMBITO	As verificações efectuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2010 e 31/dez/2011.
OBJETIVOS	<p>A presente inspeção teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acumulação de funções por trabalhadores e eleitos locais. • Atribuição de apoios financeiros. • Legalidade das aquisições de bens e serviços. • Apreciação da situação financeira. • Análise da exposição remetida por membro da Assembleia de Freguesia.
METODOLOGIA	A presente inspeção baseou-se nas metodologias adotadas pela IGAL nas áreas referidas.
CONTRADITÓRIO	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/jul.
DIREÇÃO	Direção Operacional – Alexandre Virgílio Tomás Amado
EQUIPA	Execução: Octávio Luís Videira de Sá e Helena Águas dos Santos

PARECER:

O presente relatório foi iniciado no âmbito da ex-IGAL, embora o exercício do contraditório institucional e pessoal tenha sido promovido pela IGF. Os principais resultados da ação constam de fls 2 a 4.

Submeto, assim, o presente Relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral, com o meu acordo quanto às propostas formuladas no ponto 4., após submissão a despacho de S.E. o Secretário de Estado do Orçamento.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA PAULA PEREIRA COSME FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2016.02.25 12:09:30 Z

Concordo, salientando a(s)/o(s):

Manutenção, ao longo de vários exercícios, de uma situação financeira desequilibrada, de que resultaram significativas dificuldades para cumprir os seus compromissos perante terceiros.

Celebração, [REDACTED] na sequência da utilização de descobertos bancários, de um acordo de consolidação e reestruturação de dívida, sendo tais factos ilegais suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória para os seus responsáveis.

Fragilidades detetadas nos procedimentos de contratação de aquisição de bens e serviços, nomeadamente ao nível da exigível concorrência e pagamento de despesas orçamentais com recurso a verbas de operações de tesouraria, situação que consubstancia uma ilegalidade de natureza financeira, mas que já é do conhecimento do TC.

Insuficiências ao nível dos protocolos de delegação de competências celebrados com a CMP, em especial, no que respeita ao controlo da afetação das verbas aos fins a que se destinam e às consequências em caso de incumprimento.

Inexistência de regulamento a enquadrar os apoios concedidos pela Freguesia, o que põe em causa, designadamente, a exigível garantia de transparência e igualdade na sua atribuição.

À consideração superior.

Direção operacional

Assinado de forma digital
por ALEXANDRE VIRGÍLIO
TOMÁS AMADO

Dados: 2015.12.16 19:18:14 Z

DESPACHO:

Concordo.

Sublinho o empenho da atual direção do centro de controlo das autarquias locais da IGF na concretização da presente inspeção.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento.

O Inspetor-Geral,



VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
2016.05.30 10:28:29
+01'00'

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas, à sua análise e aos resultados do procedimento de contraditório, os principais resultados da inspeção à Freguesia de Massarelos (FM), realizada no âmbito da ex-Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL), que abrangeu os anos 2010 e 2011, são os seguintes:

1. Situação financeira desequilibrada e celebração de acordo de consolidação e reestruturação de dívida com entidade financeira

1.1. A FM apresentou, ao longo de vários anos, **uma situação de grave desequilíbrio financeiro**, com despesas assumidas em montante sistematicamente superior ao das receitas cobradas, situação de que resultaram **significativas dificuldades para cumprir atempadamente os seus compromissos perante terceiros** e da qual decorreu:

- ✓ O **incumprimento**, em relação a alguns contratos, **da obrigação de pagamento**;
- ✓ A **instauração**, pelas entidades credoras, **de processos de cobrança coerciva das dívidas e o recurso à retenção de transferências provenientes do Estado**;
- ✓ A **celebração de acordos de pagamento com credores**.

1.2. **Celebração**, em finais de 2009, **de um " Acordo de consolidação de dívida e sua reestruturação " com** [REDACTED] na sequência da realização de **pagamentos pela Junta de Freguesia (JF) através de uma conta bancária não provisionada**, que evidenciou, de forma **continuada**, desde meados de 2007, **saldos negativos** (descoberto bancário).

Ora, **o descoberto bancário e a celebração**, ao nível de uma freguesia, **do referido acordo** (que consubstancia um empréstimo de médio prazo) não são legalmente permitidos, sendo passíveis de **relevar em termos de responsabilidade financeira sancionatória**.

A eventual responsabilidade pela prática de tais factos é imputável [REDACTED]

Nesta sede, a **apreciação e valorização dos factos em causa é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (TC)**, a quem irão ser comunicados através de informação autónoma, acompanhada dos contraditórios institucional e pessoais.

Situação financeira desequilibrada

Recurso ilegal a descoberto bancário e acordo com [REDACTED] de consolidação e reestruturação de dívida

Eventual responsabilidade financeira sancionatória

2. Aquisições de bens e serviços e pagamento de despesas orçamentais com recurso a verbas de operações de tesouraria

2.1. Da análise efetuada resulta que, atendendo ao valor do contrato, nalgumas situações não foi adotado o procedimento legalmente adequado e a maioria das aquisições de bens e serviços foi adjudicada na sequência da consulta a um único fornecedor.

Acresce a violação de regras sobre as competências para autorizar as despesas, a omissão generalizada do registo do cabimento antes da autorização da despesa e a sua classificação incorreta, nalguns casos, em termos económicos.

2.2. Neste domínio, salientamos o **pagamento de despesas orçamentais através de verbas de operações de tesouraria**, situação de que resultou a apresentação de **saldos negativos de operações orçamentais** nos mapas de fluxos de caixa de diversos exercícios (que integram os documentos de prestação de contas da Autarquia).

Tal facto, que consubstancia uma prática ilegal suscetível de ser sancionada em sede financeira, **já é do conhecimento do TC** pelo que não se justifica a realização de qualquer diligência adicional pela IGF.

Práticas irregulares em sede de contratação e contabilidade públicas e ao nível das competências para autorização de despesas

Utilização ilegal de verbas de operações de tesouraria para pagamento de despesas orçamentais

Eventual responsabilidade financeira sancionatória

3. Subsídios e transferências

3.1. As transferências correntes constituem a **componente mais representativa** (cerca de **80%**) da **receita global arrecadada** nos **anos 2010/2011**, que importou, respetivamente, em **m€ 730 e m€ 503**, tendo, por isso, **diminuído**, neste período, **31%** (m€ 226).

As **transferências correntes** decorrentes da celebração de protocolos de delegação de competências com o Município do Porto (MP) e a empresa municipal [REDACTED] são uma das **principais receitas da Freguesia** (representam, naqueles anos, 48% e 46%, respetivamente, do valor total das receitas da indicada natureza).

Os **protocolos de delegação de competências analisados** padeciam de **algumas insuficiências e fragilidades**, de que destacamos.

- ✓ **Falta de menção às datas em que os respetivos órgãos deliberativos autorizam/aprovam as delegações de competências** e a subsequente celebração daqueles protocolos;
- ✓ **Transferência do dever de acompanhamento e controlo da aplicação das verbas atribuídas para a entidade beneficiária** e a eventual responsabilização por possíveis utilizações indevidas desses valores;
- ✓ **Ausência de definição, clara e concreta, dos procedimentos a adotar em caso de incumprimento dos deveres impostos à entidade beneficiária;**
- ✓ **Inexistência de sistemas de informação** que permitam à Câmara Municipal do Porto (CMP), na qualidade de transferente, conhecer, em cada momento, a situação financeira da entidade beneficiária e os eventuais riscos daí decorrentes para o (in)cumprimento dos protocolos.

Relevante peso nas receitas totais das transferências correntes com origem no MP e em uma empresa municipal

Insuficiências e fragilidades de diversa natureza nos protocolos de delegação de competências celebrados com a CMP

Em 2012 registou-se uma evolução positiva, pois destes protocolos passou a constar a obrigação da JF elaborar e entregar à CMP um relatório demonstrativo da afetação das verbas.

3.2. No que respeita aos **apoios concedidos pela Freguesia**, apesar da sua reduzida relevância financeira no biénio analisado, salientamos a **inexistência de qualquer regulamento ou outra documentação a enquadrar e disciplinar a sua concessão** e a **ausência de processo devidamente organizado em relação a cada apoio financeiro concedido**.

Tais factos evidenciam a violação, pela Autarquia, dos princípios da transparência, da imparcialidade, da equidade, da igualdade e da prossecução do interesse público nos apoios que concedeu às entidades e respetivas atividades promovidas, aspetos que, para além disso, são suscetíveis de afetar a boa gestão dos recursos públicos.

Ausência, no que respeita aos apoios concedidos, de regulamento que garantam, designadamente a transparência e a igualdade

4. Exposição subscrita por membro da Assembleia de Freguesia

4.1. As verificações realizadas permitiram constatar que os factos participados são, na sua maioria, regulares ou estão justificados, ao que acresce que as fragilidades existentes foram, entretanto, ultrapassadas.

5. Principais recomendações

5.1. Destacamos as áreas das **recomendações à Freguesia**, que visam, em especial, **garantir**:

- ✓ Uma gestão orçamental equilibrada e sustentável, através, designadamente, da elaboração de orçamentos rigorosos ao nível da receita e da execução prudente do orçamento de despesa, bem como do cumprimento das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis;
- ✓ O cumprimento rigoroso do regime legal de contratação pública e a consequente seleção da proposta mais adequada à prossecução do interesse público, nomeadamente em termos do procedimento a adotar face ao valor e características de cada contrato a celebrar, bem como da promoção, sempre que possível, da concorrência;
- ✓ Aprovação e divulgação de normas gerais e abstratas com a definição das condições de acesso aos apoios concedidos, em especial, no que respeita aos respetivos critérios objetivos subjacentes à sua atribuição, de modo a garantir a transparência e igualdade, bem como à sua exigível formalização.

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. FUNDAMENTO	7
1.2. ÂMBITO E OBJETIVOS	7
1.3. METODOLOGIA	7
1.4. CONSTRANGIMENTOS	8
1.5. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL	8
2. RESULTADOS DA INSPEÇÃO	9
2.1. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES POR ELEITOS LOCAIS E TRABALHADORES	9
2.2. SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS	9
2.2.1. ARRECADADOS	9
2.2.2. ATRIBUÍDOS	12
2.3. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	13
2.3.1. ENQUADRAMENTO NAS DESPESAS ORÇAMENTAIS	13
2.3.2. LEGALIDADE NAS COMPRAS PÚBLICAS	15
2.4. OUTROS ASPETOS	18
2.4.1. BREVE APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA	18
2.4.2. ACORDO DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDA RELATIVA A CONTA BANCÁRIA A DESCOBERTO	20
2.4.3. EXPOSIÇÃO APRESENTADA POR MEMBRO DA ASSEMBLEIA DE FREGUESIA	23
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	26
4. PROPOSTAS	31
ANEXOS (1 a 251)	

LISTA DE SIGLAS

C	Euros
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AF	Assembleia de Freguesia
Art.	Artigo
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Conforme ou confronto
CGA	Caixa Geral de Aposentações
[REDACTED]	
CMP	Câmara Municipal do Porto
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
FM	Freguesia de Massarelos
FSE	Fundo Social Europeu
IGAL	Inspeção-Geral da Administração Local
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
JF	Junta de Freguesia
JFM	Junta de Freguesia de Massarelos
Ld.^a	Limitada
MP	Município do Porto
n.º	Número
OP	Ordem de Pagamento
PJF	Presidente da Junta de Freguesia
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PR	Projeto de Relatório
SA	Sociedade Anónima
UFLOM	União das Freguesias de Lordelo do Ouro e Massarelos

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura n.º 1	Estrutura da receita (2010/2011)
Figura n.º 2	Transferências correntes (2010/2011)
Figura n.º 3	Protocolos de delegação de competências (2010/2011)
Figura n.º 4	Apoios financeiros concedidos pela JFM (2010/2011)
Figura n.º 5	Despesa corrente e de capital (2010/2011)
Figura n.º 6	Despesa relativa a aquisições de bens e serviços – amostra (2010/2011)
Figura n.º 7	Dívidas da JFM a terceiros

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

1.1.1. De acordo com o plano de atividades de 2012 da entretanto extinta Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL)¹, realizou-se uma inspeção ordinária à Freguesia de Massarelos (FM)².

1.2. ÂMBITO E OBJETIVOS

1.2.1. De acordo com a Ordem de Serviço n.º 50/2012, de 18/abr, a inspeção incidiu sobre a atividade desenvolvida pela referida Autarquia nos anos de 2010 e 2011, com vista à prossecução dos seguintes objetivos:

- a) Concluir sobre a legalidade em matéria de acumulação de funções (autárquicas e privadas) por parte dos eleitos locais e trabalhadores;
- b) Analisar a legalidade dos processos de atribuição de subsídios e transferências recebidas do Município do Porto (MP), bem como dos concedidos pela Junta de Freguesia de Massarelos (JFM);
- c) Concluir se foram respeitadas as normas legais aplicáveis em matéria de aquisições de bens e serviços.

1.2.2. Para além disso, no decurso da inspeção, foi ainda analisada:

- a) A legalidade e regularidade subjacentes à celebração de um acordo sobre a consolidação de dívida e sua estruturação, celebrado entre a JFM e ██████████ em finais de 2009;
- b) Uma exposição apresentada por um membro da Assembleia de Freguesia (AF) relativamente a eventuais ilegalidades e/ou irregularidades praticadas pelos membros da JFM.

1.3. METODOLOGIA

1.3.1. O trabalho de campo, desenvolvido na FM, foi orientado pelas metodologias de análise que assentaram, basicamente, nos seguintes procedimentos de inspeção:

- ✓ Levantamento inicial dos procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes;
- ✓ Análise do sistema de controlo interno instituído;
- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente, para o processo de controlo dos subsídios recebidos e pagos e de contratação e pagamento de aquisições de bens e serviços.

Os principais referenciais de análise considerados foram, essencialmente, as normas legais aplicáveis e o sistema de controlo interno.

¹ A extinção desta entidade foi determinada pelo Decreto-Lei (DL) n.º 117/2011, de 15/dez, tendo-se concretizado na sequência da publicação da atual Lei Orgânica da Inspeção-Geral de Finanças (DL n.º 96/2012, de 23/abr).

² Atualmente designada de União das Freguesias de Lordelo do Ouro e Massarelos, criada na sequência da agregação de duas das extintas freguesias do Porto (de Lordelo do Ouro e de Massarelos), por força da reorganização administrativa territorial autárquica, levada a efeito pela Lei n.º 11-A/2013, de 28/jan.

As técnicas de inspeção utilizadas consistiram, fundamentalmente, na análise documental, no tratamento de dados contabilísticos e na realização de entrevistas informais.

1.3.2. A seleção da amostra, no que respeita ao objetivo descrito no item 1.2.1., alínea (al. c), foi efetuada atendendo à natureza das entidades e à relevância das rubricas de despesa em matéria de aquisição de bens e serviços.

Consequentemente, foram selecionadas, de forma aleatória, relativamente aos anos de 2010 e 2011, amostras de pagamentos realizados pela Autarquia, a fornecedores de bens e serviços, através das rubricas da despesa orçamental " 02 - Aquisições de bens e serviços ", " 07 - Aquisição de Bens de capital " e " 01.01.07 - Pessoal em regime de tarefa ou avença ".

Tais amostras, que importaram, no período referido, no valor global, respetivamente, de € 37 915 e € 58 070, representam cerca de 21% e 45% do total dos pagamentos realizados através das referidas rubricas (respetivamente, € 180 276 e € 128 831).

Anexos, a fls. 1 a 5

1.4. CONSTRANGIMENTOS

1.4.1. Na execução da ação não se registaram constrangimentos dignos de referência, sendo de salientar, também, positivamente, a colaboração prestada pela então Presidente da Junta de Freguesia (PJF), [REDAÇÃO] e respetivos serviços.

1.5. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.5.1. O projeto de relatório (PR) foi submetido a contraditório institucional da autarquia local, tendo a resposta, subscrita pela Senhora Presidente da Junta de Freguesia (PJF), dado entrada nesta Inspeção-Geral em 19/mai/2015 (por ofício com a entrada geral n.º 1775).

Anexos, a fls. 87 a 251

Do contraditório apresentado pela Autarquia, que focou a sua análise nas conclusões apresentadas no Projeto de Relatório (PR), resulta, sobretudo, a sua concordância com a generalidade das mesmas, bem como com as recomendações formuladas, tendo informado que " (...) *Muitas das debilidades, insuficiências ou irregularidades apontadas no âmbito do PR encontram-se hoje ultrapassadas (...)* ".

Anexos, a fls. 88

Contudo, a Autarquia, por discordar da conclusão da IGF (vertida no ponto 3.4.2. do PR), relativamente aos factos descritos nos respetivos itens 2.4.2.1. e 2.4.2.2., procura esclarecer e justificar o facto neles descrito, no sentido do afastamento da eventual responsabilidade financeira decorrente da sua prática.

Anexos, a fls. 97 a 101

Refira-se que a apreciação do conteúdo do contraditório foi tida em consideração na redação do presente documento.



2. RESULTADOS DA INSPEÇÃO

2.1. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES POR ELEITOS LOCAIS E TRABALHADORES

2.1.1. Na sequência de um pedido apresentado, a PJF ⁴ informou, por escrito, que, à data da realização da presente inspeção, não existia " (...) *nenhum pedido de acumulação de funções públicas e privadas remuneradas por parte dos membros do órgão executivo desta Autarquia.* " ■

Anexos, a fls. 6 e 7

A PJF também informou, no mesmo contexto, que, até meados de maio de 2012, nenhum dos trabalhadores da JFM tinha apresentado qualquer pedido relativo à eventual acumulação de funções (públicas e/ou privadas).

Anexos, a fls. 8 e 9

2.2. SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS

2.2.1. ARRECADADOS

2.2.1.1. No biénio de 2010/2011, as **receitas** provenientes de **transferências correntes** (não existiram transferências de capital) constituíram a componente de maior peso na respetiva estrutura, representando, em média, nesse período, aproximadamente, 81% do montante total da receita ⁶, como se evidencia de seguida:

Figura 1 – Estrutura da receita (2010/2011)

Descrição	2010	%	2011	%	Variação (2010/2011)
1 – Receita própria	212.948	29,19%	73.876	14,68%	-65,31%
2 – Transferências correntes	565.609	77,53%	415.636	82,61%	-29,15%
3 – Total da receita arrecadada	778.557	106,72%	489.511	97,29%	-37,13%
4 – Saldo da gerência anterior	- 49.052	-6,72%	13.646	2,71%	-127,82%
5 – Total Global da receita (3+4)	729.505	100,00%	503.157	100,00%	-31,03%

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa de 2010 e 2011

Analisando a evolução da receita global arrecadada em 2011 constata-se uma diminuição de € 226 348 face a 2010, o que representa um decréscimo de 31%.

Nos referidos exercícios, **as transferências correntes recebidas pela JFM apresentaram a seguinte proveniência:**

⁴ A exercer as respetivas funções em regime de permanência a tempo inteiro.

⁶ No valor de € 729 505 e € 503 157, respetivamente, sendo o montante das transferências correntes, em igual período, de € 565 609 e € 415 636, o que representa 77,53% e 82,61%, daquela receita total, respetivamente.

Figura 2 – Transferências correntes (2010/2011)

ORGANISMO	DESCRIÇÃO	2010		2011	
		VALOR	%	VALOR	%
Administração Central	Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF)	87 840	15,53	68 250	16,42
	Outras Transferências	8 316	1,47		
	Subtotal	96 156	17,00	68 250	16,42
Administração Local	Protocolos de Delegação de Competências	271 728	48,04	191 858	46,16
	Subtotal	271 728	48,04	191 858	46,16
Segurança Social	Sistemas de Solidariedade e Segurança Social	169 850	30,03	151 702	36,50
	Subtotal	169 850	30,03	151 702	36,50
Outras Formas de Apoio	Donativos e Apoios de Entidades sem Fins Lucrativos	27 874	4,93	3 826	0,92
	Subtotal	27 874	4,93	3 826	0,92
TOTAL		565 608	100,00	415 636	100,00

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Receita dos anos 2010 e 2011

Do antecedente quadro resulta que, nos exercícios de 2010 e 2011, as transferências provenientes da Câmara Municipal do Porto (CMP) e da empresa importaram em valores materialmente relevantes em termos absolutos e com um peso significativo nas receitas desta natureza (respetivamente, € 271 728 e € 191 858, correspondendo a 48% e 46% do valor total das receitas da natureza indicada).

2.2.1.2. Tais transferências da CMP e da referida empresa municipal decorreram de um conjunto de protocolos de delegação de competências celebrados ao abrigo do art. 66º da Lei n.º 169/99, de 18/set, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/jan⁸, que se distribuem, principalmente, pelas seguintes áreas:

Anexos, a fls. 10

Figura 3 – Protocolos de delegação de competências (2010/2011)

Protocolos	Contraentes	Rubricas	2010	2011
Protocolo de delegação de competências nas áreas da educação, cultura, desporto, animação e social		06.05.0101	235 380,24	40 892,32
Protocolo de delegação de competências para realização de atividades de gestão e de conservação de três lavadouros e de um balneário		06.05.0105	22 336,00	15 635,14
Protocolo para aquisição de serviços relativos à realização de aulas de atividade física e desportiva, como oferta extra curricular		06.05.0104	13 810,50	9 355,50
Protocolo para comparticipação na organização, gestão e realização das Festas de São João		06.03.0193	a)	17 800,00
Protocolo para comparticipação na organização de Festas e Romarias		06.05.0103	51,84	177,42
TOTAL			271 578,58	183 860,38

a) Valor contabilizado na rubrica 06.05.01.01.

Fonte: Informação prestada pela JFM

⁸ Entretanto revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12/set.

Da **análise a esses protocolos conclui-se** que:

- ✓ O seu objeto enquadra-se no conjunto de atividades delegáveis na Freguesia e no respetivo clausulado são definidos os direitos e obrigações de cada uma das partes (art. 66º da citada Lei n.º 169/99);
- ✓ **Não referem** o facto de terem sido **previamente submetidos**, em qualquer momento, respetivamente, **à autorização e aprovação das Assembleias Municipal e de Freguesia** (cfr. art. 66º, n.º 1, e art. 37º, n.º 2, ambos do diploma citado), não tendo sido possível esclarecer se tais procedimentos foram ou não cumpridos;
- ✓ Estão previstas cláusulas em matéria de **acompanhamento e controlo da aplicação das verbas atribuídas**, ainda que a CMP (indicada como primeira outorgante), alegadamente por falta de meios, transfira, incorretamente, parte dessa atividade e procure imputar a eventual responsabilização por eventuais utilizações indevidas dessas verbas para a entidade beneficiária.

Com efeito, em regra, no ponto 1, da cláusula quinta desses protocolos refere-se " *O acompanhamento e controlo deste protocolo é realizado pelo primeiro outorgante, (...)*".

Porém, no respetivo ponto n.º 2 estabelece-se que "*(...) dada a manifesta impossibilidade técnica do primeiro outorgante poder acompanhar a execução de todos os protocolos, o segundo outorgante responde perante as entidades inspetivas pelo incumprimento do protocolo, designadamente, no que respeita à utilização das verbas para fins diferentes dos estipulados no n.º 2 da Cláusula terceira*".

Assim, se do referido ponto 1 resulta, sem margem para dúvidas, a imposição de um poder/dever de acompanhamento e controlo das importâncias transferidas pela CMP (a quem, de facto, compete acautelar que as tarefas/atividades/trabalhos delegados na JFM são efetivamente executados, sob pena de total desvirtuação dos fins a prosseguir pelos protocolos), já no ponto 2, a CMP procura, de algum modo, demitir-se dessa responsabilidade.

Acresce, neste domínio, a ausência de definição, clara e concreta, dos procedimentos a adotar em situações de incumprimento dos deveres por parte da beneficiária dos subsídios e a inexistência de sistemas de informação que permitam à CMP conhecer, oportunamente, a situação financeira da entidade beneficiária e os eventuais riscos daí decorrentes para o (in)cumprimento dos protocolos⁹.

Saliente-se, por fim, que, em 2012, ainda que não tenham sido totalmente ultrapassadas as fragilidades descritas, ocorreu uma evolução positiva, pois dos protocolos celebrados passou a constar a obrigação da JF entregar um relatório explicativo da afetação das verbas, discriminando os movimentos financeiros e as atividades ou ações implementadas, de modo que a CMP possa verificar da aplicação efetiva das verbas aos fins previamente acordados.

A Autarquia, no contraditório, não põe em causa a asserção produzida pela IGF no que

⁹ Pois aquela entidade é a principal interessada em saber se o(a) beneficiário(a) tem capacidade para executar determinado projeto ou desenvolver a atividade/modalidade a que o subsídio municipal se destina.

respeita ao processo de autorização e aprovação, mas procura justificar tal situação com o facto de ser " (...) *convicção da Junta de Massarelos que a autorização prestada pela Assembleia Municipal aquando da aprovação do Orçamento de 2010 seria suficiente, nomeadamente pelo teor do seu artigo 42.*¹⁰".

Acrescenta, ainda, que " (...) *com a aprovação do orçamento da Freguesia em Assembleia, onde era inscrita a verba previsional relacionada com os protocolos de delegação de competências, implicava uma autorização de Freguesia para a outorga dos termos dos protocolos com o Município do Porto* ", e que " *Os protocolos atinentes a este período em nada diferiam dos anteriores; Logo, seguiu esta junta de boa-fé e convicção da regularidade dos procedimentos que vinham de mandatos anteriores.* ".

Anexos, a fls. 89 e 90

Esclarece, por fim, que, atualmente, por iniciativa do respetivo Município, justificada pela entrada em vigor da Lei n.º 75/2013, de 12/set¹¹, e por recomendações tecidas pela própria IGF junto dessa entidade, " (...) *todos os protocolos são levados a apreciação e deliberação da Assembleia de Freguesia* " e integram " (...) *mecanismos de controlo da execução de competências (...)*", facto este que se mostra em sintonia com as recomendações da IGF.

Anexos, a fls. 91

2.2.2. ATRIBUÍDOS

2.2.2.1. Nos anos de 2010 e 2011, a JFM participou financeiramente na promoção e desenvolvimento das seguintes atividades/eventos de interesse para a freguesia (€ 4 418¹²) através das seguintes entidades:

Figura 4 – Apoios financeiros concedidos pela JFM (2010/2011)

BENEFICIÁRIOS	FINALIDADE	RUBRICA	ANO	MONTANTE
	Realização da Feira do Livro	05.01.01.02	2010	1 000
	Realização do 22.º Grande Concurso de Pesca Desportiva			750
	Realização do Concurso de Rugsas de S. João		1 500	
	Apoio ao Funcionamento da Clínica do Povo Portuense, na Igreja do Corpo Santo, em Massarelos	05.01.01.03	2011	1 168
TOTAL				4 418

Fonte: Documentos disponibilizados da JFM

¹⁰ Que a JFM transcreve "No ano de 2010, para efeito de execução do Acordo de Cooperação celebrado nos termos da Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de Junho, é autorizado o executivo celebrar Protocolos de transferência de verbas consignadas a projetos financiados pela Administração Central a cargo das respetivas freguesias .".

¹¹ Diploma que estabelece, entre outros aspetos, os regimes jurídicos das autarquias locais e das transferências de competências do Estado para as autarquias locais, e que revogou a maioria dos preceitos constantes da Lei n.º 169/99, de 18/set..

¹² As despesas com a atribuição de apoios pecuniários foram incorretamente classificadas, do ponto de vista económico, na rubrica " 05 – Subsídios ", quando, segundo o classificador económico (cfr. DL n.º 26/2002, de 14/fev), a rubrica orçamental adequada para contabilizar tais despesas é a " 04 - Transferências correntes ", onde, de acordo com o referido diploma legal, " (...) *são contabilizadas as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas correntes, sem que tal implique, por parte das unidades receptoras, qualquer contraprestação direta para o organismo doador* ".

Apesar da reduzida relevância financeira dos apoios concedidos (em montante e número de beneficiários) detetámos as seguintes fragilidades:

- ✓ Inexistência de qualquer regulamento ou qualquer outra documentação, designadamente, normas avulsas, destinadas a enquadrar e a disciplinar a concessão de apoios financeiros, situação que acaba por não assegurar os princípios da imparcialidade, da igualdade e da proteção da confiança que devem presidir a toda a atividade administrativa.

De tal facto resultou a atribuição dos referidos apoios financeiros de forma pontual e casuística, ou seja, sem qualquer divulgação prévia aos possíveis interessados das condições de acesso, bem como com uma generalizada falta de contratualização das condições subjacentes aos apoios atribuídos e dos mecanismos de acompanhamento e controlo da afetação das verbas para os fins a que se destinaram.

- ✓ Ausência de processo devidamente organizado em relação a cada apoio financeiro concedido, que contivesse, designadamente, o cadastro individual da entidade beneficiária, a documentação respeitante à transferência efetuada e as deliberações dos órgãos autárquicos.

Refira-se, aliás, a este respeito, que não existe evidência que os referidos apoios tenham sido aprovados, em cumprimento do quadro legal (Cfr. arts. 34.º, n.º 6, als. j) e l) e 35.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 169/99, de 18/set, na redação dada pela citada Lei n.º 5-A/2002, de 11/jan), por deliberação do órgão executivo da Freguesia.

As fragilidades descritas evidenciam a violação, pela Autarquia, dos princípios da transparência, da imparcialidade, da equidade, da igualdade e da prossecução do interesse público nos apoios que concedeu às entidades e respetivas atividades promovidas, aspetos que, para além disso, são suscetíveis de afetar a boa gestão dos recursos públicos.

Quanto a esta matéria, a Autarquia, no exercício do contraditório, confirma a inexistência do aludido regulamento de atribuição de subsídios, mas também destaca "o valor insignificante ¹³ " das transferências concedidas no período compreendido entre 2010 e 2013 ¹⁴.

Afirma, ainda, que " a realidade de hoje é distinta ", pois a aludida fragilidade foi, já no decurso de 2015, sanada, através da elaboração e aprovação pelos órgãos competentes da freguesia do regulamento em causa.

Anexos, a fls. 91

2.3. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

2.3.1. ENQUADRAMENTO NAS DESPESAS ORÇAMENTAIS

2.3.1.1. No biénio 2010/2011, **as despesas orçamentais e o respetivo grau de evolução foram os seguintes:**

¹³ Por manifestas dificuldades financeiras da freguesia.

¹⁴ Ano em que se realizaram eleições autárquicas e se extinguiu a Freguesia de Massarelos.

Figura 5 – Despesa corrente e de capital (2010/2011)

DESPESAS	2010		2011		VARIACÃO 2010/2011
	Valor	%	Valor	%	
Despesas Correntes					
Despesas com o pessoal	500 279	69,89%	362.492	65,93%	-27,54%
Aquisição de bens e serviços	163 702	22,87%	102.555	18,65%	-37,35%
Subsídios	1.750	0,24%	2.673	0,49%	52,74%
Juros e outros encargos	9.963	1,39%	6.688	1,22%	-32,87%
Outras despesas correntes	10.895	1,52%	6.077	1,11%	-44,22%
TOTAL	686.589	95,91%	480.485	87,39%	-30,02%
Despesas de Capital					
Aquisição de bens de capital	520	0,07%	26.181	4,76%	4.934,81%
Passivos financeiros	28.750	4,02%	43.125	7,84%	50,00%
TOTAL	29.270	4,09%	69.306	12,61%	136,78%
TOTAL DAS DESPESAS	715.859	100,00%	549.791	100,00%	-23,20%

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa de 2010 e 2011

Anexos, a fls. 1

Da análise da estrutura da despesa corrente e de capital, verifica-se que as despesas com pessoal são as mais representativas, seguindo-se as relativas a aquisições de bens e serviços, cuja desagregação, de harmonia com a classificação económica ¹⁵, foi a seguinte:

Figura 6 – Despesa relativa a aquisições de bens e serviços - amostra (2010/2011)

DESCRIÇÃO	2010	2011	VARIACÃO	
			Valor	%
Aquisição de bens e serviços	163.702	102.555	-61.147	-37,35%
Aquisição de bens de capital	85	26.276	26.191	30.812,94%
Pessoal em regime de tarefa e avença	16.489	0	-16.489	-100,00%
TOTAL	180.276	128.831	-51.445	-28,54%

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa de 2010 e 2011

Anexos, a fls. 1

Da despesa corrente sobressai, numa perspetiva financeira, a relativa a Comunicações (02.02.09), Alimentação-Géneros Confeccionados (02.01.06), Encargos com Instalações (02.02.01) e Contratos de Tarefa e Avença (01.01.07) ¹⁶.

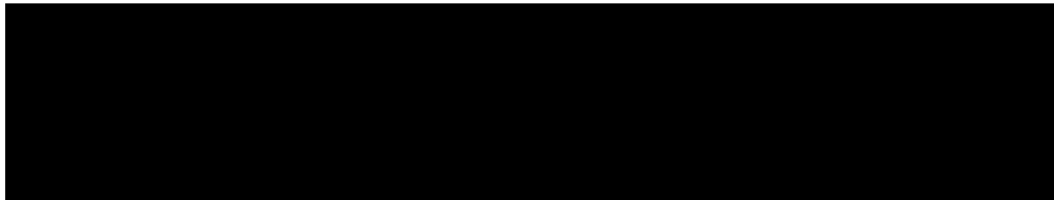
Anexos, a fls. 1 a 5

Por sua vez, os fornecedores da JFM que assumem particular importância, atendendo aos montantes pagos, são os seguintes:



¹⁵ Pelos agrupamentos " 02 - Aquisição de bens e serviços ", " 07 - Aquisição de bens de capital " e pela rubrica " 01.01.07 - pessoal em regime de avença " (já que trata-se de despesa realizada com a aquisição de serviços).

¹⁶ Trata-se de contratos celebrados com prestadores de serviço para assegurar as Atividades de Enriquecimento Curricular na Escola EB1 do Bom Sucesso, no ano letivo 2010/2011 e decorrem do protocolo celebrado entre [REDACTED] e a JFM.



Anexos, a fls. 2 a 5

2.3.2. LEGALIDADE NAS COMPRAS PÚBLICAS

2.3.2.1. As verificações realizadas, a partir da amostra selecionada (Anexos, a fls. 1 a 5), permitiram verificar o seguinte:

- ✓ Que a maioria das aquisições de bens e serviços são de valor contratual inferior a € 5 000, aplicando-se, nesses casos, o regime simplificado do ajuste direto, mediante o qual, de acordo com o quadro legal (art.ºs 128.º e 129.º do Código dos Contratos Públicos - CCP -, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan), a adjudicação é efetuada pelo órgão competente para decidir da contratação diretamente sobre uma fatura ou documento equivalente.
- ✓ Relativamente à aquisição de bens e serviços de valor superior a € 5 000, que a Autarquia nem sempre promoveu, apesar de legalmente obrigatório, o procedimento de contratação adequado ao valor do contrato a celebrar, que, no caso concreto, seria o ajuste direto do regime geral (art.ºs 17.º, 112.º e 114.º e seguintes do CCP), não existindo evidência de qualquer fundamentação por parte da JFM da não realização do adequado procedimento pré-contratual.
- ✓ É o caso, por exemplo, do processo relativo à aquisição de viagens e estadia, no âmbito do Passeio Sénior ao Algarve, cujo serviço foi adquirido em 2011, à empresa [REDACTED] pelo valor de € 8 226 ¹⁷, tendo sido autorizado pelo PJF a sua contratação e respetivo pagamento (Ordem de pagamento - OP - n.º 566).

Anexos, a fls. 4 e 11 a 20

Por último, refira-se que, no biénio 2010/2011, a maioria das aquisições de bens e serviços foram efetuadas na sequência de consulta a um único fornecedor.

Ora, em atenção aos princípios da concorrência e da economia, a JFM deveria assegurar a concorrência máxima exigida por lei, o que se consegue promovendo uma efetiva, sistemática e alargada auscultação do mercado, obtendo, assim, um maior número de propostas, de modo a aumentar as probabilidades de conseguir um conjunto diversificado de propostas e, assim, selecionar a mais vantajosa.

2.3.2.2. Da análise aos pagamentos, relativos a processos de aquisição de bens e serviços abrangidos pela amostra selecionada (Anexos, a fls. 1 a 5), salientamos o seguinte:

- ✓ A realização da despesa foi, em regra, autorizada [REDACTED]

¹⁷ Tendo o PJF adjudicado a aquisição do serviço em causa diretamente mediante a apresentação da respetiva fatura, procedimento que caracteriza o ajuste direto simplificado, aplicável a aquisições de valor inferior a € 5 000, nos termos previstos no art. 128.º do CCP.

[REDACTED] quando tal competência é do órgão executivo e não estava delegada naquele eleito local (cfr. art. 34º, n.º 1, al.s b) e g), e art. 35º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18/set).

Refira-se, a título de exemplo, as faturas [REDACTED]

[REDACTED] nos montantes, respetivamente, de € 34 124, € 10 810,78, € 23 014,20, € 30 000, € 6 015 e € 8 226.

Anexos, a fls. 1 a 5, 11 a 53

- ✓ As despesas não foram oportunamente cabimentadas, mostrando-se violado o disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL ¹⁹).

Com efeito, segundo o referido diploma legal, os serviços competentes deveriam efetuar o cabimento da despesa prevista realizar em momento anterior à data de sua autorização pela entidade competente ²⁰, o que, em regra, não aconteceu.

A título exemplificativo, refira-se as despesas pagas, em 2010, através das Ordens de Pagamento (OP) n.ºs 4, 5 e 192 e 193, referentes a energia elétrica, produtos alimentares e carnes e derivados, respetivamente, e, em 2011, as relativas à aquisição de viagens e estadias, no que concerne ao já referido Passeio Sénior ao Algarve (OP n.º 566) e à reparação de viatura automóvel (OP n.º 7).

Anexos, a fls. 2, 4 e 11 a 20

- ✓ Classificação incorreta, em termos económicos, de algumas despesas, como é o caso das relativas a custas, multas e taxas de justiça relativas a processos a correr nos Tribunais (classificadas nas rubricas " 02.02.20. – Outros trabalhos especializados ", " 01.01.07. – Pessoal em regime de tarefa ou avença ", e " 02.02.25. – Outros serviços ").

Anexos, a fls. 2 a 5

Sobre esta matéria, a Autarquia, em contraditório, aceita as asserções da IGF a propósito do incumprimento das regras de contratação pública, mas acrescenta alguns argumentos que, do seu ponto de vista, são relevantes e que, por isso, deverão também ser ponderados pela IGF, a saber:

- ✓ A manifesta falta de experiência autárquica e de gestão da maior parte dos membros da Junta;
- ✓ O exercício de funções a tempo inteiro apenas pelo Presidente da Junta de Freguesia;

¹⁹ Nos termos previstos na al. d), do ponto 2.3.4.2 e no ponto 2.6.1 do POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, DL n.º 315/2000, de 2/dez, DL n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art.º 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

²⁰ Diversamente, a Autarquia efetua, em simultâneo, as operações relativas ao cabimento, compromisso, liquidação e pagamento da despesa.

- ✓ Ausência de apoio jurídico regular e de assessoria em sede contabilística²¹;
- ✓ Faturação acumulada de serviços prestados, alguns dos quais viriam a ser objeto de reembolso, total ou parcial, pelos respetivos utentes;
- ✓ O facto de o elevado montante da fatura emitida [REDACTED] [REDACTED] respeitar a serviços prestados, durante um longo período de tempo²², relativamente a conflitos judiciais;
- ✓ A adjudicação de serviços a " quem desde sempre os prestou para a Junta. ".

Anexos, a fls. 92

Sem prejuízo do referido, a Presidente da UFLOM reconhece, igualmente em sede de contraditório, que " (...) nos dias de hoje, de modo generalizado, os autarcas com funções executivas na Freguesia encontram-se sensibilizados para esta particular questão, o que os leva a rodearem-se sempre de preceitos e cuidados legais nas decisões que assumem, promovendo o princípio da concorrência, da transparência e do interesse público. ".

Informa, ainda, que " em termos de autorização de despesa, é relevante mencionar a deliberação de executivo sobre os poderes conferidos à Presidente da Junta, que baliza e limita os seus poderes neste âmbito ", remetendo, para o efeito, cópia da ata n.º 5/2013, de 28/nov, da UFLOM, onde, no ponto 1 da respetiva Ordem de Trabalhos, consta " foi aprovado por unanimidade que a Presidente da União das Juntas de Freguesia poderá adjudicar até 5 000€ (cinco mil euros), sem ser necessária a aprovação do restante executivo. ".

Anexos, a fls. 93, 161 e 162

2.3.2.3. Refira-se, por fim, que algumas das aquisições de bens e serviços foram pagas com recurso a verbas de operações de tesouraria, o que configura uma prática ilegal, pois tais verbas são retidas pela Autarquia, mas destinam-se a ser entregues a terceiros e só podem ser utilizadas para cada uma das finalidades legalmente previstas.

Veja-se, a título de exemplo, a fatura [REDACTED] no valor de € 23 014,20, da empresa [REDACTED] cujo pagamento, efetuado em outubro de 2008, foi registado em operações de tesouraria (rubrica 17.03.20), situação que foi regularizada no exercício de 2011.

Anexos, a fls. 28 a 36

De qualquer modo, pela análise efetuada, designadamente aos mapas de fluxos de caixa e resumo diário de tesouraria do ano de 2008, constata-se que a utilização de verbas de operações de tesouraria para pagamento de despesa orçamental constituía uma prática recorrente, pelo menos nesse exercício e no anterior (saldos negativos de operações orçamentais, respetivamente, de € 136 758,65 e € 102 033,58).

Anexos, a fls. 54 e 55

²¹ Dadas as manifestas e evidentes dificuldades financeiras de que padecia, à data, a Freguesia.

²² Especificamente, entre julho de 2007 e finais de 2009, segundo esclarecimentos prestados pela Autarquia em contraditório.

Tal facto, que consubstancia a utilização de verbas em finalidade diferente da legalmente prevista, é suscetível de integrar os ilícitos de natureza financeira previstos no art. 65º, n.º 1, als. b), g) e i), da Lei n.º 98/97, de 26/ago, e, assim, gerar responsabilidade financeira sancionatória para os seus responsáveis.

No entanto, atendendo a que o Tribunal de Contas (a entidade responsável pela efetivação de responsabilidades financeiras sancionatórias) conhece a situação no âmbito da sua competência ao nível da fiscalização sucessiva (verificação dos documentos de prestação de contas), não se justifica a realização de qualquer outra diligência por parte da IGF.

Sobre esta matéria, a Presidente da UFLOM, na qualidade de subscritora do contraditório, começa por referir que *" atenta a ausência de recursos financeiros suficientes²³ e o desenvolvimento por um longo período de uma gestão não profissional, não conseguiu durante este hiato de tempo contratar os recursos técnicos (contabilista), com especialização em contabilidade pública, que pudessem assegurar que todos os procedimentos legais da contabilidade fossem adequadamente cumpridos."*

Acrescenta, ainda, que *" a nova Junta de Freguesia já implementou um conjunto de mudanças significativas que visam obviar às irregularidades detetadas²⁴, tendo essas medidas sido iniciadas ainda no tempo da Freguesia de Massarelos²⁵."*

Anexos, a fls. 93

2.4. OUTROS ASPETOS

2.4.1. BREVE APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.1.1. A FM evidencia, desde há vários anos, uma situação financeira desequilibrada, com dificuldades para cumprir atempadamente as suas obrigações perante terceiros, pois as despesas assumidas têm ultrapassado, de forma sistemática, as receitas arrecadadas (provenientes, em especial, da administração central e local).

As dificuldades financeiras não foram ultrapassadas apesar do recurso a financiamento bancário (através, inicialmente, de uma conta a descoberto, que posteriormente foi consolidada através de um acordo de regularização com uma maturidade de dois anos – cfr. infra) e a apoios financeiros excecionais da CMP.

De facto, a CMP, para além das transferências efetuadas no âmbito dos protocolos, cedeu à JFM a exploração do Parque de Estacionamento do Campo Alegre, sendo a receita relativa à exploração distribuída, num primeiro momento, por aquelas entidades, respetivamente, em 40% e 60%, abdicando, posteriormente, o Município da sua percentagem de participação.

²³ Designadamente para dar cumprimento à obrigação de pagamento de salários dos funcionários pela Junta de Freguesia, conforme é salientado no respetivo contraditório institucional.

²⁴ Mencionando a Autarquia, a este nível, no exercício do contraditório, conforme evidências que acompanharam a respetiva resposta, a aprovação pelo executivo, já em 26/jul/2011, de um conjunto de orientações a tomar sobre os poderes da Presidente (incluindo os relacionados com a autorização da despesa) e os procedimentos em termos do funcionamento interno da organização bem como a contratação de um técnico oficial de contas no início de 2015.

²⁵ Relembre-se que com a extinção da Freguesia de Massarelos foi criada a União das Freguesias de Lordelo do Ouro e Massarelos.

Em resultado da situação descrita, a Freguesia acumulou um conjunto significativo de dívidas junto de fornecedores, [REDACTED]

[REDACTED] com consequências, nomeadamente, ao nível da instauração, por estas entidades, de procedimentos para a cobrança coerciva das dívidas e da retenção de parte do valor do Fundo de Financiamento das Freguesias (art. 34º da Lei n.º 2/2007, de 15/jan).

De acordo com informação constante da ata n.º 10, de 26/jul/2011, do órgão executivo, as dívidas da freguesia totalizavam nessa data € 555 631,77, montante que, de acordo com uma relação de dívidas a fornecedores e outras entidades, reportada a 23/abr/2012, passou para € 524 190,79, assim distribuídas:

Figura 7 – Dívidas da JFM a terceiros

DESCRIÇÃO	26/JUN/2011	23/ABR/2012
Estado e Outros Entes Públicos		
CGA	106 821,64	139 509,12
AT	103 823,88	83 479,36
ADSE	115 533,66	122 628,69
FSE	38 757,56	38 757,56
SUBTOTAL	364 936,74	384 374,73
Instituição Bancária	64 688,00	18 366,16
Fornecedores	126 007,03	121 449,90
TOTAL	555 631,77	524 190,79

Fonte: Documentos disponibilizados pela JFM

Anexos, a fls. 56 a 60 (em especial, 59 e 60) e 61

Refira-se que, em 23/mai/2012, a AT identificou os ativos existentes no património da Autarquia e selecionou os bens que poderão ser objeto da penhora.

Por sua vez, também no início de jan/2012, a JFM foi notificada pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P., no sentido de regularizar o montante em débito, no total de € 35 949,59 (€ 30 083,95 de capital e € 5 865,64 de juros), tendo sido acordado o pagamento faseado da dívida em 36 prestações mensais, obrigação que, no entanto, deixou de ser cumprida na 11ª prestação.

O órgão executivo em funções também renegociou com diversos credores as condições e prazos de pagamento, de que são exemplos os acordos celebrados com as empresas [REDACTED] (€ 37 528,58, acrescida de juros de mora)²⁶, [REDACTED] (€ 43 800,00) e [REDACTED] (€ 11 950,00).

²⁶ Honorários devidos pela assessoria jurídica prestada à FM pela identificada Sociedade de Advogados.

Sobre este assunto, importa referir que, no exercício do contraditório, a Autarquia aproveitou para justificar o desequilíbrio financeiro constatado na auditoria e dar conhecimento das principais medidas de gestão implementadas, no sentido de ultrapassar essa situação.

Anexos, a fls. 87 a 103, em especial, 94

2.4.2. ACORDO DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDA RELATIVA A CONTA BANCÁRIA A DESCOBERTO

2.4.2.1. A JFM, aproveitando as facilidades concedidas [REDACTED] efetuou pagamentos, através da conta bancária [REDACTED] sem que estivesse devidamente provisionada, do que resultou a existência continuada, desde meados de 2007, de saldos negativos, registando-se, assim, uma situação de descoberto bancário.

Os saldos negativos importavam, no final dos exercícios de 2007 e 2008 e em 30/dez/2009, respetivamente, em - € 41 774,74, - € 105 659,01 e - € 108 614,12.

Em consequência dos indicados saldos negativos, a JF suportou juros que importaram, nos exercícios referidos, no valor total de € 34 799,16 (respetivamente, € 2 162,64, € 9 109,85 e € 23 526,67).

Dada a manifesta incapacidade por parte da Autarquia em regularizar o referido descoberto bancário, [REDACTED] e a JFM subscreveram, em 30/dez/2009 (ainda que com efeitos reportados a 15/out/2009), um " Acordo sobre Consolidação de Dívida e sua Reestruturação ", que, na data, importava no montante de € 115 000.

Na sequência daquele acordo, [REDACTED] comprometeu-se a creditar o referido montante na conta bancária a que aludimos (o que foi efetuado em 31/dez/2009) e a reestruturar a maturidade da dívida, prevendo a sua amortização, num prazo máximo de dois anos (a terminar em 15/out/2011), em 8 prestações trimestrais, iguais de capital e juros, vencendo-se a primeira em 15/jan/2010 (cfr. ponto 3, al. c), do indicado acordo), o que consubstancia a celebração de um empréstimo de médio prazo.

Anexos, a fls. 62 a 67

Tal acordo foi aprovado, por unanimidade, em reunião de Junta de Freguesia ocorrida em 22/dez/2009, onde, segundo a respetiva ata, estavam presentes todos os seus membros, que, no entanto, não são nominalmente identificados naquele documento.

Anexos, a fls. 68 e 69

Todavia, pela análise aos documentos disponíveis, pode afirmar-se, sem margem para dúvidas, que estavam presentes na indicada reunião e, consequentemente, votaram favoravelmente o " Acordo sobre Consolidação de Dívida e sua Reestruturação ", os

[REDACTED] que também o subscreveram, em representação da Freguesia.

Anexos, a fls. 63, 66, 68 e 69

Com base em proposta subscrita pelo PJF em 19/abr/2010, o acordo foi, ainda, aprovado, por maioria ²⁷, pela AF, em sessão realizada em 27/abr/2010, ou seja, cerca de 4 meses após a sua celebração e concretização ao nível, pelo menos, dos movimentos na conta bancária que temos referido.

Anexos, a fls. 70 a 74

Realce-se que, através do conteúdo da ata da sessão indicada, também não é possível identificar nominalmente os membros presentes, nem o sentido de voto de cada um deles na matéria em apreço, podendo apenas ser afirmado que, como já referimos, dos 13 membros presentes 7 votaram a favor e 6 contra.

Na vigência do contrato, a pedido da JFM, ██████████ autorizou, em dez/2010, o diferimento das prestações vencidas em julho e outubro desse ano, bem como da data da liquidação do capital em dívida (em 8 prestações trimestrais), que passou para o período compreendido entre jan/2011 e out/2012 ²⁸, isto é, a amortização que inicialmente deveria ocorrer no prazo de 2 anos passou para 3 anos.

Anexos, a fls. 75 a 77

Por último, saliente-se que a receita relativa ao acordo em causa ²⁹, bem como a despesa com encargos cobrados ██████████ quer por força do descoberto bancário ³⁰, quer do acordo ³¹ celebrado, foram adequadamente contabilizadas pela JFM e refletidas nos documentos de prestação de contas das gerências a que respeitam.

Em jun/2012 ³², o contrato de empréstimo estava a ser executado nos moldes contratados entre as partes, encontrando-se parcialmente amortizado.

2.4.2.2. Ora, **as freguesias**, em matéria de financiamento através de instituições financeiras, "*(...) podem contrair empréstimos de curto prazo e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, desde que sejam amortizados na sua totalidade no prazo máximo de um ano após a sua contratação*", bem como "*(...) celebrar contratos de locação financeira para aquisição de bens móveis, por um prazo máximo de cinco anos.*" (art. 44º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 2/2007, de 15/jan).

Acresce que "*A contratação dos empréstimos e a celebração de contratos de locação financeira compete à junta de freguesia, mediante prévia autorização da AF (...).*" (n.º 3 do citado artigo), o que, aliás, também decorre, no que respeita ao órgão deliberativo, do disposto no art. 17.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 169/99, de 18/set.

²⁷ 7 votos a favor e 6 contra (cfr. Anexos, a fls. 74)

²⁸ Deste modo, a vigência do contrato de empréstimo em causa foi alargada um ano, passando a ter a duração de 3 anos.

²⁹ Na rubrica da receita " Bancos e outras instituições de crédito " - cfr. Mapa de fluxos de caixa, que integra a prestação de contas do ano 2009.

³⁰ Na rubrica da despesa " 03.06.01 - Outros encargos financeiros " - cfr. Mapa de controlo orçamental da despesa dos anos 2007 a 2009.

³¹ Especificamente, juros e amortizações, inscritos no mapa do controlo orçamental de despesa, dos anos de 2010 e 2011: os primeiros, na rubrica " 03.01.03 - Juros/empréstimos médio e longo prazo " e, os segundos, na " 10.06.03 - Sociedades Financeiras - Bancos e outras instituições financeiras ".

³² Quando da realização desta inspeção à Autarquia.

Deste modo, a existência do descoberto bancário a que aludimos no item anterior consubstancia, desde logo, uma prática ilegal, o mesmo acontecendo com a celebração do acordo de consolidação e reestruturação da dívida daí resultante, ou seja, o empréstimo de médio prazo celebrado entre a JFM e [REDACTED] pois, por um lado, a primeira situação nem sequer é admissível legalmente e, no que concerne à segunda, a Lei apenas permitia a celebração de contratos de empréstimo de curto prazo, o que não foi o caso.

A Autarquia, no contraditório, tece algumas considerações sobre a difícil situação financeira em que se encontrava à data dos factos e procura esclarecer as opções então tomadas, quer no respeito ao recurso a descobertos bancários autorizados [REDACTED] ao longo de alguns exercícios económicos, quer quanto à celebração do mencionado acordo de reestruturação da dívida com aquela instituição bancária.

Apresenta, no entanto, a sua discordância quanto ao facto de a IGF considerar no relatório que tal acordo consubstancia a celebração de um empréstimo de médio prazo, afirmando que "*(...) independentemente de poder existir um novo título contratual - com a tipificação nominativa que [REDACTED] determinou - para a Freguesia e Junta de então, em causa estava não um novo crédito (em finais de 2009), mas a definição "preto no branco" do valor mensal que deveria ser pago a fim de extinguir aquele passivo.*"

Acrescenta, ainda, que "*Como bem se observa no título do contrato com [REDACTED] onde se lê "Acordo sobre consolidação de dívida e sua reestruturação", em causa estava **uma consolidação**, o que pressupõe um "antes" (a dívida já existente antes do mandato iniciado em finais de 2009) e **uma reestruturação simultânea**, isto é, o que antes não tinha prazo de pagamento ou regularização (as facilidades de descoberto em conta contraídas antes do mandato iniciado em 2009), passou a ter de ser pago em dois anos.*"

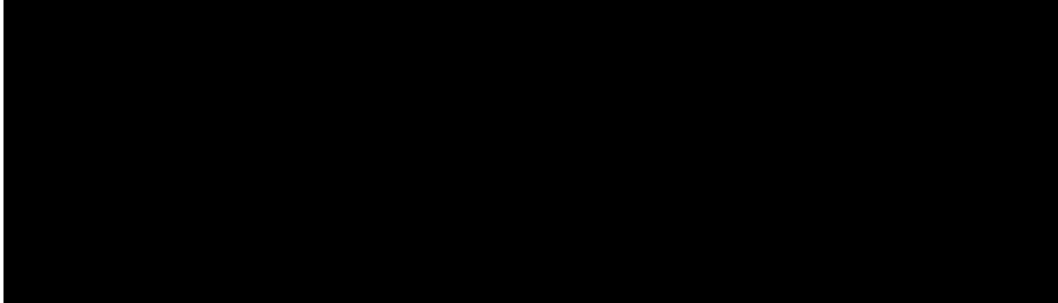
Anexos, a fls. 98

Ora, em nosso entender, a Autarquia não põe em causa, através dos argumentos e documentos apresentados, a análise efetuada pela IGF, pelo que mantemos todas as asserções produzidas.

Tais **factos são suscetíveis**, em abstrato, **de integrar o ilícito de natureza financeira** previsto no art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/ago, pelo que a sua **apreciação e valorização compete ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas** (cfr. art. 89º, n.ºs 1, al. c), e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/ago), a quem irão ser comunicados através de informação autónoma, acompanhada dos contraditórios institucional e pessoais.

Aliás, a IGF encontra-se sujeita nesta matéria a um especial dever de colaboração com aquele Tribunal (art. 12º da citada Lei), constando, expressamente, de um Protocolo celebrado entre estas entidades (em março de 2006) que "*(...) não constitui matéria dos trabalhos de auditoria ou de inspeção a averiguação de aspetos relativos ao nexo de imputação dos factos apurados, isto é, de culpa ou dolo dos agentes.*"

A **eventual responsabilidade associada à prática de tais factos ilegais** é imputável [REDACTED]



Anexos, a fls. 63, 66, 68 e 69

2.4.3. EXPOSIÇÃO APRESENTADA POR MEMBRO DA ASSEMBLEIA DE FREGUESIA

2.4.3.1. No âmbito da inspeção foi, ainda, analisada uma exposição, datada de 15/set/2011 (com entrada, na extinta IGAL, n.º 4500, de 19/set/2011), subscrita pelo [REDACTED] membro da Assembleia de Freguesia.

Através de tal exposição (acompanhada de alguns documentos), o referido eleito local participa algumas situações eventualmente irregulares, imputáveis à JFM, ao mesmo tempo que dá conhecimento da sua difícil situação financeira, afirmando que " (...) a sucessão de notícias e de informações avulsas apontam no sentido da constatação de rutura financeira, com o risco de encerramento de serviços e do incumprimento no pagamento de salários e de dívidas a fornecedores e a outras entidades. ".

Anexos, a fls. 78 a 85 (em especial 80)

2.4.3.2. Do conteúdo daquele documento salientamos o seguinte:

- ✓ " Em Janeiro de 2006, a Câmara Municipal do Porto concedeu um empréstimo por conta de 50 mil € à Junta de Freguesia de Massarelos;

(...), a Junta de Freguesia de Massarelos não pagou as verbas correspondentes a 40% da exploração do parque de estacionamento do Campo Alegre (propriedade até há poucos meses da Câmara Municipal do Porto), estimadas no total de 211 mil €. Por outro lado, também não foi esclarecido para onde foi este dinheiro, nem tão pouco se os encargos fiscais inerentes foram satisfeitos. Aliás, os documentos de prestação de contas são omissos nesta matéria (...);

Em 19 de Abril de 2010, o Executivo da Junta de Freguesia colocou à apreciação da Assembleia de Freguesia uma proposta para que fosse autorizado a realizar um acordo com [REDACTED] para encontrar uma solução bancária que garantisse liquidez, invocando necessidades pontuais de tesouraria. A referida proposta omite valores envolvidos e os custos associados, apesar de referir o prazo de dois anos para realização das operações ³³;

Em 22 de Dezembro de 2009 (...), requeri por escrito (...) ao Sr. Presidente da Junta de Freguesia (...) a lista discriminativa dos credores, assim como dos montantes em questão. Até à data não obtive qualquer resposta;

³³ Esta questão já foi apreciada especificamente no ponto anterior.

Em 21 de Setembro de 2010, [REDACTED] aprovaram uma proposta apresentada pelo Executivo da Junta na qual se decidiu colocar em hasta pública o único imóvel património da autarquia, com a morada Rua de Vilar nº 56 – Porto, no qual funciona a creche da Junta, por um valor mínimo de 450 mil €. O Executivo da Junta não referiu se o imóvel foi simultaneamente utilizado como garantia num processo de penhora. Até à data o imóvel ainda não foi vendido (...);

A proposta de Contas de Gerência de 2006 apresentada pelo Executivo da Junta à Assembleia de Freguesia (...) foi reprovada (...);

A ausência da prestação devida de contas por parte do anterior e da atual Presidente da Junta, (...), corresponde a um inaceitável atropelo aos direitos dos partidos da oposição e à indispensável transparência na gestão da coisa pública. ”.

Anexos, a fls. 78 a 80

2.4.3.3. Assim, os factos participados são, essencialmente, os seguintes:

- a) Concessão, em jan/2006, de um empréstimo, pela CMP à JFM, no valor de m€ 50;
- b) Reprovação, pela AF, dos documentos de prestação de contas do ano de 2006;
- c) Omissão da prestação de informação, por parte do Presidente da JFM, relativamente a pedidos apresentados, em 22/dez/2009 e abril de 2010, ao Presidente da AF, sobre a lista discriminativa dos credores da Autarquia e respetivos montantes;
- d) Falta de entrega, pela JFM à CMP, das verbas correspondentes a 40% do total da receita arrecadada com a exploração do Parque de Estacionamento do Campo Alegre, estimadas no valor global de € 211 000, desconhecendo-se " (...) para onde foi esse dinheiro (...) " e " se os encargos fiscais inerentes foram satisfeitos (...) ";
- e) Submissão à aprovação da AF, pelo órgão executivo, de uma proposta de venda, em hasta pública, do único imóvel património da Autarquia, relativamente à qual não foi prestada a informação exigível para a sua apreciação.

2.4.3.4. Os resultados obtidos, relativamente aos factos anteriormente descritos, constam dos itens seguintes.

2.4.3.4.1. Quanto à situação enunciada na **al. a) do item 2.4.3.3.**, importa referir que não se tratou de um empréstimo, mas sim de um adiantamento de verbas efetuado pela CMP, por conta das transferências correntes a que a JFM teria direito a receber em 2007.

O referido montante foi contabilizado na rubrica " 06.05.01 " e depositado, em 27/dez/2006, em conta bancária da JFM, encontrando-se o recebimento dessa importância também refletido no Resumo de Diário de Tesouraria de 28/dez/2006.

Em face do exposto, a transferência em causa realizada pelo MP para a JFM, não aparenta ser irregular, contrariamente à convicção manifestada pelo exponente.

2.4.3.4.2. No que respeita à questão descrita na **al. b) do item 2.4.3.3.**, a IGF já se pronunciou, em momento anterior, através da Informação n.º 2007/788, na sequência de diverso expediente remetido pelo então órgão deliberativo.

Assim, reafirmamos apenas que, da conjugação do art. 17.º, n.º 2, al. b) da Lei n.º 169/99, de 18/set (em vigor à data), com o previsto no art. 9.º, al. f) da Lei n.º 27/96, de 1/ago (regime jurídico da tutela administrativa), resulta que qualquer órgão autárquico pode ser dissolvido quando " (...) Não aprecie ou não apresente a julgamento, no prazo legal, as respetivas contas, salvo ocorrência de facto julgado justificativo (...) ".

Assim, o que aqueles preceitos legais exigem é a apreciação (e não a aprovação) pelo órgão deliberativo de tais documentos, o que se verificou.

2.4.3.4.3. No que concerne ao facto apontado **na al. c) do item 2.4.3.3.**, refira-se que a situação já foi, entretanto, ultrapassada, tendo o atual executivo procedido ao apuramento da dívida da JFM e dado conhecimento da mesma aos membros da respetiva AF, na sequência do deliberado em reunião do órgão executivo de 26/jul/2011 (cfr. Ata n.º 10 de 2011 – Anexos, a fls. 58 e 61).

2.4.3.4.4. O facto constante da **al. d) do item 2.4.3.3.**, que já foi abordado no item 2.4.1.1., respeita a um contrato de cedência temporária da exploração do Parque de Estacionamento do Campo Alegre, celebrado em 6/dez/2007.

No período em que ocorreu tal cedência, a JFM não terá entregado, de facto, as verbas correspondentes à percentagem (40%) da participação da CMP nas receitas obtidas, no montante total de € 211 037,83.

Dadas as dificuldades existentes, à data, ao nível da gestão financeira da JFM, a Assembleia Municipal do Porto deliberou no sentido de abdicar da percentagem inicial de participação do Município nas receitas da exploração do indicado Parque, constituindo tal decisão uma forma complementar de apoio à atividade prosseguida pela JFM.

A análise à documentação existente na JFM, designadamente aos registos contabilísticos, dos anos 2007 a 2010 relativos à receita em apreço³⁴, permitiu-nos verificar que a mesma foi adequadamente contabilizada, pelo que não se confirmam as dúvidas do exponente quanto à sua eventual omissão nos documentos de prestação de contas.

O participante refere ainda, neste contexto, desconhecer se os encargos fiscais respeitantes à exploração do identificado equipamento municipal foram ou não satisfeitos pelo executivo, tendo sido verificado que as dívidas do Imposto de Valor Acrescentado dos anos de 2008, 2009 e parte de 2010 (Janeiro a março) ascendiam, à data da realização da presente inspeção (20/mai/2012), a € 105 903,75 (imposto e juros de mora).

Assim, a JFM não terá cumprido as obrigações fiscais a que estaria sujeita, pelo que, segundo informação prestada pela respetiva Presidente, admite-se a cobrança coerciva da mesma através da penhora de bens em processo de execução fiscal.

³⁴ Contabilizada na rubrica económica " 07.01.99.06 – Parque de Estacionamento/Campo Alegre ".

2.4.3.4.5. Quanto ao facto descrito na **al. e) do item 2.4.3.3.**, a JFM adotou os procedimentos exigidos por lei em matéria de alienação de bens imóveis, nomeadamente os previstos nos art.ºs 17.º, n.º 2, al. i) e 34.º n.º 1, al. h), ambos da Lei n.º 169/99, de 18/set³⁵, pelo que, aparentemente, não se verifica a existência de qualquer ilegalidade.

Acresce que, segundo informação facultada pela Presidente da JF, à data da realização da presente ação inspetiva, o imóvel em causa, património da freguesia, estava na iminência de poder ser objeto de penhora no âmbito do processo de execução fiscal a correr trâmites no Serviço de Finanças do Porto.

2.4.3.4.6. A Autarquia, em contraditório, manifesta a sua concordância relativamente à generalidade das conclusões extraídas pela IGF, esclarecendo, todavia, que " *os recibos suscitados pelas dívidas de IVA, (...) encontram-se hoje totalmente ultrapassados, uma vez que a dívida em causa foi regularizada (paga) na totalidade à Administração Tributária* ", remetendo, para o efeito, cópia da certidão emitida pela referida entidade onde consta que a " *Freguesia tem a sua situação tributária regularizada* ".

Anexos, a fls. 101, 220 e 221

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do que foi exposto, afigura-se de relevar, em matéria de conclusões e recomendações, o seguinte:

3.1. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES POR ELEITOS LOCAIS E TRABALHADORES

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1. À data da realização da ação inspetiva, de acordo com a informação prestada pela PJF, nenhum dos eleitos locais e trabalhadores da autarquia tinha apresentado qualquer pedido relativo à eventual acumulação de funções (públicas e/ou privadas).	2.1.1.	

3.2. SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.2.1. As transferências correntes constituem a componente mais representativa (cerca de 80%) da receita global arrecadada nos anos 2010/2011 , que importou, respetivamente, em m€ 730 e m€ 503 , tendo, por isso, diminuído , neste período, 31% (m€ 226).	2.2.1.1.	

³⁵ Aliás, como resulta da proposta de 21/set/2010, subscrita pelo então PJF, remetida pelo participante.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.1. As transferências correntes mais relevantes são as provenientes da CMP e [REDACTED] na sequência da celebração de protocolos de delegação de competências.</p>	2.2.1.2.	
<p>3.2.1.2. O articulado dos protocolos apresentava algumas insuficiências com eventuais repercussões ao nível da adequada gestão e aplicação de dinheiros públicos, de que destacamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Omissão de qualquer referência à necessária autorização e aprovação prévias das Assembleias Municipal e de Freguesia; ✓ Ausência de definição, clara e concreta, do procedimento a adotar em caso de incumprimento por parte da beneficiária; ✓ Acompanhamento e controlo da aplicação das verbas atribuídas parcialmente a cargo da entidade beneficiária. 		<p>A) Referência expressa no articulado desses protocolos às datas da sua autorização e aprovação pelas Assembleias Municipal e de Freguesia.</p> <p>B) Definição, clara e concreta, dos procedimentos a adotar em situações de incumprimento dos deveres por parte da beneficiária dos subsídios.</p>
<p>3.2.2. Em matéria de despesa, a JFM, no biénio de 2010/2011, concedeu apoios em montante financeiro pouco expressivo (€ 4 418), relativamente aos quais verificamos as seguintes fragilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Inexistência de regulamento ou qualquer outra documentação, a enquadrar e a disciplinar a concessão de apoios. <p>Da situação descrita resultou:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A atribuição de apoios financeiros de forma pontual e casuística, ou seja, sem divulgação prévia aos possíveis interessados das condições de acesso; ✓ Uma generalizada falta de contratualização das condições subjacentes aos apoios atribuídos e aos mecanismos de acompanhamento e controlo da afetação das verbas para os fins a que se destinaram. ✓ Ausência de processo devidamente organizado em relação a cada apoio financeiro concedido. 	2.2.2.1.	<p>C) Aprovação e divulgação de normas gerais e abstratas com a definição das condições de acesso, em especial, no que respeita a critérios objetivos à atribuição de apoios, de modo a garantir a transparência e igualdade na atribuição de apoios.</p> <p>D) Redução a escrito dos direitos e obrigações da Autarquia e das entidades beneficiárias dos apoios concedidos.</p> <p>E) Implementação de mecanismos de acompanhamento e controlo que permitam à JFM assegurar que os apoios concedidos sejam aplicados nos fins a que se destinam, nomeadamente através da obrigação de apresentação dos documentos comprovativos da realização efetiva da despesa e da remessa anual dos documentos previsionais e de prestação de contas.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Tais fragilidades evidenciam a violação, pela Autarquia, dos princípios da transparência, imparcialidade, equidade, igualdade nos apoios concedidos, aspetos que são suscetíveis de afetar a boa gestão dos recursos públicos.	2.2.2.1.	


3.3. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.3.1. Em 2010 e 2011, as despesas com aquisições de bens e serviços são, a seguir às realizadas com pessoal, as mais representativas (respetivamente, 22,9% e 18,7%), sendo de destacar, neste âmbito, as relativas a comunicações, encargos com instalações e contratos de tarefa ou avença.	2.3.1.	
3.3.1.1. Da análise efetuada resulta o seguinte: <ul style="list-style-type: none"> ✓ O regime simplificado de ajuste direto foi o procedimento de contratação pública mais utilizado pela Autarquia; ✓ Atendendo ao valor do contrato a celebrar, nalgumas situações não foi adotado o procedimento legalmente adequado; ✓ A maioria das aquisições de bens e serviços foi adjudicada na sequência de consulta a um único fornecedor. 	2.3.2.1.	<p>F) Cumprimento rigoroso do regime legal de contratação pública, nomeadamente do procedimento a adotar face ao valor e características de cada contrato a celebrar.</p> <p>G) Promoção, sempre que possível, da concorrência através consulta a um número alargado de potenciais fornecedores, de modo a conseguir preços economicamente mais vantajosos.</p>
3.3.1.2. Existiam, na amostra analisada, irregularidades e/ou ilegalidades nos pagamentos realizados ao nível das aquisições de bens e serviços, de que destacamos: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Despesas autorizadas, regra geral, pelo PJJ, quando tal competência era, nos termos legais, do respetivo órgão; ✓ Omissão generalizada do registo do cabimento em data anterior à autorização da despesa; ✓ Classificação incorreta, em termos económicos, de algumas despesas. 	2.3.2.2.	<p>H) Cumprimento do quadro legal em matéria de competência para a autorização da despesa.</p> <p>I) Registo contabilístico do cabimento em momento anterior à data da autorização de realização da despesa pela entidade competente.</p> <p>J) Adequada classificação económica das despesas, atendendo ao disposto no DL n.º 26/2002, de 14/fev.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1.3. Pagamento de algumas despesas através de verbas de operações de tesouraria, de que resultaram saldos negativos de operações orçamentais nos mapas de fluxos de caixa de diversos exercícios (que integram os documentos de prestação de contas da Autarquia).</p> <p>Assim, tais factos, que consubstanciam uma prática ilegal suscetível de ser sancionada em sede financeira, já são do conhecimento do Tribunal de Contas, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência por parte da IGF.</p>	2.3.2.3.	<p>K) Não utilização de verbas consignadas em finalidade diferente da legalmente prevista, nomeadamente quanto aos valores respeitantes a operações de tesouraria.</p>

3.4. OUTROS ASPETOS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. A JFM apresentou, ao longo de vários anos, uma situação financeira desequilibrada, ultrapassando as despesas assumidas, de forma sistemática, as receitas arrecadadas, com significativas dificuldades para cumprir atempadamente os seus compromissos perante terceiros.</p> <p>Da situação descrita decorreu, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O incumprimento, em sede de pagamento, de alguns contratos; ✓ A instauração por várias entidades de procedimentos para a cobrança coerciva das dívidas e de retenção de transferências provenientes de fundos estatais; ✓ A celebração de acordos de pagamento com credores. 	2.4.1.	<p>L) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional.</p> <p>M) Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos.</p> <p>N) Cumprimento das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis.</p> <p>O) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro da Autarquia, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas, nomeadamente a melhoria dos respetivos processos de liquidação e cobrança; ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da análise sistemática da necessidade e utilidade das despesas a realizar.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.2. Celebração, em finais de 2009, de um " Acordo de consolidação de dívida e sua reestruturação " com ██████ na sequência da realização de pagamentos pela JF através de uma conta bancária não provisionada, que evidenciou, de forma continuada, desde meados de 2007, saldos negativos (descoberto bancário).</p> <p>Ora, o descoberto bancário e a celebração, ao nível de uma freguesia, do referido acordo (que consubstancia um empréstimo de médio prazo, pois tem um prazo de amortização de 2 anos) não são legalmente permitidos, sendo passíveis de relevar em termos de responsabilidade financeira sancionatória.</p> <p>A eventual responsabilidade pela prática de tais factos é imputável ██████</p>  <p>Nesta sede, a apreciação e valorização dos factos em causa é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, a quem irão ser comunicados através de uma informação autónoma, acompanhada dos contraditórios institucional e pessoais.</p>	<p>2.4.2.1. e 2.4.2.2.</p>	<p>P) Cumprimento rigoroso do quadro legal em matéria de contratos suscetíveis de serem celebrados pelas freguesias com instituições financeiras.</p>
<p>3.4.3. Das verificações realizadas no âmbito da exposição, datada de 15/set/2011, subscrita ██████</p> <p>obtiveram-se os seguintes resultados:</p>	<p>2.4.3.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ A transferência financeira realizada pela CMP para a JFM em 2006, no valor de m€ 50, respeita um adiantamento de verbas por conta das transferências correntes a que a JF teria direito a receber em 2007; ✓ A reprovação da Conta de Gerência de 2006 pelo órgão deliberativo da freguesia, já foi oportunamente objeto de análise pela IGF (Informação n.º 2007/788); ✓ A eventual omissão de prestação de informação pela JFM ao Presidente da respetiva AF em matéria de identificação dos credores da Autarquia e respetivos montantes já foi, entretanto, ultrapassada; ✓ A falta de entrega, pela JFM à CMP, das verbas correspondentes a 40% da receita arrecadada com a exploração do Parque de Estacionamento de Lordelo confirma-se, mas a situação encontra-se regularizada. Acresce que existem dívidas relativas ao IVA, cuja cobrança coerciva poderá vir a ocorrer através de processo de execução fiscal. ✓ Por fim, em matéria de alienação do imóvel, património da JFM, sito na Rua de Vilar n.º 56, Porto, os elementos disponíveis apontam no sentido de terem sido observados pela Autarquia os procedimentos legalmente exigíveis. 	<p>2.4.3.</p>	

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos, propomos o envio do presente relatório e respetivos anexos:

4.1.1. Ao Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais.

4.1.2. À Senhora Presidente da União das Freguesias de Lordelo do Ouro e Massarelos, a qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia de Freguesia, em conformidade com o disposto no art. 18º, n.º 1, alínea r), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/set.



INSPEÇÃO À FREGUESIA DE MASSARELOS

RELATÓRIO N.º 2156/2015

Inspeção-Geral de Finanças

Pela equipa

A Inspetora
Assinado de forma
digital por HELENA
CARDOSO PINTO
ÁGUAS DOS SANTOS
Dados: 2015.12.16
17:02:34 Z