

ANO DE 2023

PROC. N° 03.02.01/2023/3

Inspeção à Freguesia de São
Roque – Concelho de Ponta
Delgada

RELATÓRIO FINAL

Volume I (FLS. 1-140)



FICHA TÉCNICA

Título

Inspeção à Freguesia de São Roque – Concelho de Ponta Delgada

Inspetores

Daniela Maria Matos Gomes de Sousa

Nelson José Teixeira Alves Henriques

SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS, PLANEAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inspeção Administrativa Regional

Avenida Álvaro Martins Homem n.º 9, 1.º

9700-017 Angra do Heroísmo

Tel.: 295 243 800/801

E-mail: geral-IAR@azores.gov.pt

TERMO DE CERTIFICAÇÃO

Para efetivo conhecimento, certifica-se que o Relatório – “*Inspeção à Freguesia de São Roque – Concelho de Ponta Delgada*”, é constituído pelos seguintes volumes de numeração independente:

RELATÓRIO

Volume I – Fls. 1 a 140.

DOCUMENTOS

Volume I – Fls. 1 a 155.

Volume II – Fls. 156 a 305.

Volume III – Fls. 306 a 453.

Volume IV – Fls. 454 a 605.

Volume V – Fls. 606 a 651.

Volume VI – Contraditório – Fls. 652 a 708.

Inspeção Administrativa Regional

Angra do Heroísmo, em 6 de dezembro de 2024.

O Corpo de Inspeção e Auditoria afeto:

Daniela Maria Matos Gomes de Sousa
(Inspetora)

Nelson José Teixeira Alves Henriques
(Inspetor)

ÍNDICES

ÍNDICE DO RELATÓRIO

Índice Geral	1
Índice de Quadros.....	5
Índice de Figuras	6
Índice de Anexos.....	6
Lista de Siglas e Acrónimos.....	7

ÍNDICE GERAL

PARTE I – INTRODUÇÃO

1. Natureza, Âmbito e Objetivos da Ação Inspetiva	9
2. Metodologia e Procedimentos Adotados	10
3. Constrangimentos e Colaboração Prestada	11
4. Identificação dos Responsáveis	12
5. Exercício do Princípio do Contraditório	12
6. Caracterização da Junta de Freguesia	12

PARTE II – DA AÇÃO DE AUDITORIA

CAPÍTULO I – ANÁLISE AO FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DA FREGUESIA

1. Funcionamento dos órgãos da Freguesia.....	15
1.1. Introdução	15
1.2. Funcionamento da Assembleia de Freguesia no ano de 2022	16
1.3. Funcionamento da Junta de Freguesia no ano de 2022	18

CAPÍTULO II – SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

1. Sistema de Controlo Interno das Autarquias.....	22
2. Elaboração e aprovação da Norma de Controlo Interno	24
3. Publicitação da Norma de Controlo Interno.....	25
4. Remessa da Norma de Controlo Interno às entidades externas	25
5. Verificação dos Métodos e procedimentos instituídos da área da Tesouraria.....	26
5.1. Postos de Cobrança – Tesouraria.....	26
5.2. Periodicidade de conferência de caixa	27
5.3. Limites de numerário em caixa.....	28
5.4. Meios de pagamento	29
5.5. Emissão e guarda de cheques.....	31
5.6. Abertura e movimentação de contas bancárias.....	32
5.7. Reconciliação Bancária	33
5.8. Fundos de Maneio	33
6. Métodos e Procedimentos de Controlo das Existências.....	34
6.1. Verificações efetuadas às Existências.....	35
7. Verificação da Implementação dos Métodos e Procedimentos de Controlo dos Ativos Fixos Tangíveis.....	38
7.1. Enquadramento Legal	38
7.2. Observações genéricas da amostra aos Ativos Fixos Tangíveis.....	39
8. Métodos e Procedimentos de controlo das contas de Terceiros – (Circularização de Contas).....	40
9. Ciclo da Receita	41
10. Ciclo da Despesa	43
11. Atribuição de Apoios	53

CAPÍTULO III – INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA

1. Regime Contabilístico	56
--------------------------------	----

2. Organização Contabilística.....	57
3. Documentos Previsionais	57
4. Elaboração e Aprovação dos Documentos Previsionais	58
4.1. O Orçamento	61
4.1.1. Equilíbrio orçamental na elaboração do orçamento	62
4.1.2. Regras Previsionais	63
4.2. O Plano Plurianual de Investimentos (PPI)	66
4.3. Plano Plurianual das Atividades Mais Relevantes (AMR).....	68
4.4. Publicitação dos Documentos Previsionais	69
4.5. Remessa dos Documentos Previsionais às Entidades Externas	70
5. Prestação de Contas.....	70
5.1. Documentos de Prestação de Contas.....	72
5.2. Documentos de prestação de contas das Pequenas e Microentidades.....	73
5.3. Documentos específicos de prestação de contas das Autarquias Locais.....	75
5.4. Elaboração e Aprovação dos Documentos de Prestação de Contas Individuais	75
5.5. Certificação Legal de Contas	77
5.6. Publicitação dos Documentos de Prestação de Contas.....	77
5.7. Remessa às Entidades Externas	78
5.8. Modificações dos Documentos Previsionais.....	81
5.8.1. Modificações ao Orçamento.....	82
5.8.1.1. Equilíbrio nas Modificações	84
5.8.2. Modificações ao PPI	84
5.8.3. Modificações às AMR.....	85
5.8.4. Competência para aprovação das modificações a operar aos documentos previsionais....	86
5.9. Execução dos Documentos Previsionais.....	89
5.9.1. Execução Orçamental da Receita	90
5.9.2. Execução Orçamental da Despesa	93
5.9.3. Regra do Equilíbrio na Execução Orçamental	95

5.9.4. Execução do Plano Plurianual de Investimentos	97
5.9.5. Execução das Atividades Mais Relevantes	98
5.10. Enquadramento legal do recurso ao crédito pelas freguesias.....	99
5.10.1. Recurso ao crédito pela Freguesia de São Roque	100
5.10.2. Descobertos em contas de depósitos à ordem.....	101
5.10.3. Limite do Endividamento.....	104
5.10.4. Competência.....	104
5.10.5. Eventual responsabilidade financeira	105

CAPÍTULO IV – VERIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ÉTICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

1. Evolução recente da prevenção da corrupção em Portugal.....	106
2. A Regime Geral de Prevenção da Corrupção e o Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações	108
3. A Inspeção Administrativa Regional.....	112
4. Instrumentos de Ética e Prevenção da Corrupção na Junta de Freguesia de São Roque.....	115

CAPÍTULO V – VERIFICAÇÃO DAS NORMAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

1. Enquadramento Legal	116
2. Procedimentos de contratação pública na Junta de Freguesia de São Roque	119

CAPÍTULO VI - ANÁLISE DA DENÚNCIA APRESENTADA NA IARTCC, COM O REGISTO DE ENTRADA ENT-IRAT/2021/328

1. Enquadramento	121
2. Análise	122

PARTE III – CONCLUSÕES E PROPOSTAS

1. Conclusões.....	124
2. Propostas.....	129

ÍNDICE QUADROS

QUADRO 1 – Síntese da relação nominal dos responsáveis.....	12
QUADRO 2 – Despesas com requisição de cheques	30
Quadro 3 – Amostra do ciclo da despesa	47
Quadro 4 – Orçamento	62
Quadro 5 – Verificação da regra previsional da alínea a), do ponto 3.3.1 do POCAL	65
Quadro 6 – PPI.....	67
Quadro 7 – AMR.....	68
Quadro 8 – Documentos de prestação de contas das microentidades	74
Quadro 9 – Documentos de prestação de contas específicos das Autarquias Locais.....	75
Quadro 10 – Documentos de prestação de contas remetidos.....	80
Quadro 11 – Modificações operadas ao Orçamento da Despesa	83
Quadro 12 – Modificações operadas ao Orçamento da Receita	83
Quadro 13 – Modificações operadas ao PPI.....	84
Quadro 14 – Modificações operadas às AMR	85
Quadro 15 – Atas da JF e AF de 2022	87
Quadro 16 – Rubricas utilizadas nas revisões.....	88
Quadro 17 – Grau de Execução e Estrutura da Receita	91
Quadro 18 – Execução e Estrutura das Receitas Correntes	92
Quadro 19 – Grau de Execução e Estrutura da Despesa	94
Quadro 20 – Equilíbrio Orçamental	96
Quadro 21 – Somatório dos descobertos bancários em 2022	102

Quadro 22 – Períodos dos descobertos bancários	102
Quadro 23 – Despesas com o recurso ao descoberto Bancário	103
Quadro 24 – Limite do endividamento	104
Quadro 25 – Calendarização das devoluções pela JFSR	123

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – Juntas de Freguesia do Concelho de Ponta Delgada	14
FIGURA 2 – Arrecadação da JF.....	36
FIGURA 3 – Armazém utilizado pela JF	36

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1 – Quadro das Responsabilidades Financeiras	131
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

AL	AUTARQUIAS LOCAIS
AF	ASSEMBLEIA DE FREGUESIA
AMR	ATIVIDADES MAIS RELEVANTES
CCP	CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS
CIBE	CADASTRO E INVENTÁRIO DOS BENS DO ESTADO
CPA	CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO
CPC	CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO
CRP	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA
DGAL	DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS
DGO	DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DL	DECRETO-LEI
DLR	DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL
DRE	DIÁRIO DA REPÚBLICA
EEL	ESTATUTO DOS ELEITOS LOCAIS
GOP	GRANDES OPÇÕES DO PLANO
IAR	INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL
IARTCC	INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL, DA TRANSPARÊNCIA E DO COMBATE À CORRUPÇÃO
IPSAB	INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS BOARD
IRAT	INSPEÇÃO REGIONAL ADMINISTRATIVA E DA TRANSPARÊNCIA
JF	JUNTA DE FREGUESIA
JFSR	JUNTA DE FREGUESIA DE SÃO ROQUE
LCPA	LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO
LEO	LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL
LTFP	LEI GERAL DO TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS

LOPTC	LEI DE ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS
MENAC	MECANISMO NACIONAL ANTICORRUPÇÃO
NCI	NORMA DE CONTROLO INTERNO
NCP	NORMA DE CONTABILIDADE PÚBLICA
NIPC	NÚMERO DE IDENTIFICAÇÃO DE PESSOA COLETIVA
NLDPLPCA	NORMAS LEGAIS DISCIPLINADORAS DOS PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS À APLICAÇÃO DA LCPA
OE	ORÇAMENTO DE ESTADO
OS	ORDEM DE SERVIÇO
PGAI	PLANO GLOBAL DE AÇÃO INSPETIVA
POCAL	PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS AUTARQUIAS LOCAIS
PPI	PLANO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS
PPRCIC	PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS
PR	PROJETO DE RELATÓRIO
RAA	REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
RF	RELATÓRIO FINAL
RFALEI	REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS
RJALEIA	REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS, DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS E DO ASSOCIATIVISMO AUTÁRQUICO
RJCPRAA	REGIME JURÍDICO DOS CONTRATOS PÚBLICOS NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SCI	SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
SNC-AP	SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS
SRATC	SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES DO TRIBUNAL DE CONTAS
TC	TRIBUNAL DE CONTAS

PARTE I – INTRODUÇÃO

1. NATUREZA ÂMBITO E OBJETIVOS DA AÇÃO INSPETIVA

O presente documento consubstancia o resultado da inspeção à Freguesia de São Roque – Concelho de Ponta Delgada, em conformidade com o Plano de Atividades da Inspeção Administrativa Regional, da Transparência e Combate à Corrupção (IARTCC)¹ para o ano de 2022.

Inserida no âmbito do exercício da tutela administrativa sobre as autarquias locais na Região Autónoma dos Açores (RAA), a ação revestiu a natureza de uma inspeção de legalidade à atividade autárquica exercida.

A inspeção visou responder ao objetivo específico de verificação, no ano de 2022, do cumprimento da legislação aplicável nos seguintes domínios, não abrangendo, por isso, todo o universo organizacional da autarquia²:

1. Análise ao funcionamento dos órgãos da Freguesia;
2. O Sistema de Controlo Interno;
3. Instrumentos de Gestão Financeira;
4. Verificação dos instrumentos de Ética e Prevenção da Corrupção;
5. Verificação das normas de Contratação Pública;
6. Análise da denúncia apresentada na IARTCC, com registo de entrada ENT-IRAT/2021/328.

Ou seja, a análise e os comentários efetuados respeitam às matérias determinadas pelo membro do Governo Regional competente e à relativa à prevenção da corrupção, não podendo ser extrapoladas para outras áreas da atividade autárquica.

O presente Relato (RF) apresenta detalhadamente as verificações efetuadas, metodologias utilizadas e conclusões extraídas.

¹ Atual Inspeção Administrativa Regional (IAR), prevista na subalínea iv), da alínea b), do n.º 3 do artigo 18.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2024/A de 11 de abril de 2024, publicado no Diário da República, 1.ª série, no 72, que aprova a orgânica do XIV Governo Regional dos Açores.

² De acordo com a Ordem de Serviço n.º 4/2023, de 19 de junho (Cfr. doc. a fl. 1).

Foram destacados para a realização desta ação inspetiva os inspetores João Manuel Branquinho de Freitas Alves de Lima e Nelson José Teixeira Alves Henriques, pela Ordem de Serviço (OS) n.º 4/2023 de 19 de junho de 2023.

Na sequência da nomeação do inspetor João Manuel Branquinho de Freitas Alves de Lima para o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), criado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro e publicado no Diário da República n.º 237/2021, 1º Suplemento, Série I de 2021-12-09, foi efetuada a Adenda n.º 1 à OS n.º 4/2023, em 21 de setembro de 2023, na qual o referido inspetor foi substituído pela inspetora Daniela Maria Matos Gomes Sousa³

O presente Relato apresenta detalhadamente as verificações efetuadas, metodologias utilizadas e conclusões extraídas.

2. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS ADOTADOS

O início da Ação realizou-se pela remessa do Ofício com a referência SAI-IARTCC/2023/149 datado de 23 de junho⁴, endereçado ao Presidente da JFSR por email de 23 de junho de 2023.

A metodologia adotada na realização da presente ação inspetiva englobou as fases de planeamento, de trabalho de campo e de consolidação/tratamento da informação recolhida, nas quais foram adotados os métodos e técnicas de auditoria geralmente aceites, assim como as orientações, os princípios e procedimentos implementados na IAR suportados em legislação nacional e regional, nas orientações e instruções do Tribunal de Contas (TC), os quesitos patenteados nos manuais de auditoria do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado. apresentando-se, de seguida, as tarefas desenvolvidas:

- Fase de Planeamento.

- Levantamento dos Relatórios de Inspeção à autarquia local (inexistentes *ad minus* desde 2017⁵, porquanto se potenciou a observação de demais existentes de outros órgãos de controlo⁶) e procurou examinar-se regulamentos, planos e demais documentos relevantes da entidade, sem sucesso dado não se encontrar disponibilizada informação⁷;

³ Cfr. doc. a fl. 2.

⁴ Cfr. docs. a fls. 3 e 4.

⁵ *On first demand*, em virtude da nossa impossibilidade de acesso, o NAT procurou no SGC e não encontrou registos de algum relato inspetivo.

⁶ Designadamente do TC, disponível em [tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosVerificacaoInternaContas/Documents/2021/vic-sratc-rel003-2021.pdf](https://contas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosVerificacaoInternaContas/Documents/2021/vic-sratc-rel003-2021.pdf). Igualmente, após nossa solicitação, o NAT alcançou o ofício do TC – Secção Regional dos Açores, com a referência 609-ST, de 2021-05-19 remetendo o relatório de verificação interna de conta referido, aprovado em sessão de 17-05-2021.

⁷ A pesquisa *on line* efetuada potenciou o cesso ao sítio eletrónico www.jfsroque.com, o qual foi impossível de abrir por estar reportado como não sendo seguro, contendo ameaças de *phishing*.

- Solicitação de documentação de suporte com o objetivo de obter informação correta da dimensão e composição do universo objeto de análise, através da remessa do ofício com a referência SAI-IARTCC/2023/175 de 16 de agosto de 2023⁸.

Da documentação solicitada, a autarquia remeteu por email datado de 22 de setembro apenas algumas informações vagas e um conjunto muito reduzido de documentos⁹, o que impossibilitou a análise prévia a realizar pela equipa inspetiva.

- Elaboração do Plano Global de Ação Inspetiva (PGAI), onde constam, entre outros elementos, a calendarização prevista para a realização da ação e os procedimentos inspetivos a adotar e as ações a realizar¹⁰.

- Trabalhos de campo

- Os trabalhos de campo decorreram nos períodos de 9 a 13 e de 23 a 27 de outubro de 2023, com 9 dias de trabalho efetivo¹¹, e consubstanciaram-se *in loco*, na sede da JF, tendo-se iniciado com a reunião com o autarca (dia 9 de outubro pelas 14h30)¹² e finalizado com reunião com o autarca (dia 27 de outubro da parte da tarde), além dos contactos com os trabalhadores das áreas em análise, sempre que necessário e/ou possível;
- Observaram-se alguns procedimentos, solicitaram-se documentos e informações necessários ao cumprimento do objetivo da Ação.

- Consolidação e Tratamento da Informação

- Tratamento e consolidação da informação e documentação recolhida;
- Elaboração do Projeto de Relatório (PR).

O Projeto de Relatório foi sujeito a contraditório da entidade auditada (título institucional) e pessoal (aos responsáveis mencionados no Quadro das Responsabilidades Financeiras), e após a análise dos contraditórios apresentados, procedeu-se à elaboração do Relatório Final (RF).

O Relatório Final apresenta a análise efetuada aos contraditórios apresentados a cor azul negrito, ao passo que os comentários e/ou informações prestadas pelas entidades são apresentadas a cor azul itálico.

Ademais, da consulta aos sítios eletrónicos do Município de Ponta Delgada e da DGAL, não consta qualquer informação relativa ao sítio eletrónico da autarquia e/ou informação relevante de carácter técnico-financeira.

⁸ Remetido por email a 16 de agosto de 2023. Cfr. docs. a fls. 5 a 11.

⁹ Email de 22 de setembro de 2023. Cfr. docs. a fls. 12 a 61.

¹⁰ Cfr. docs. a fls. 62 a 64.

¹¹ Ambas as viagens marcadas para os dias 9 e 23 de outubro marcadas para as 9h30 registaram atrasos na partida, pelo que os inspetores iniciaram os trabalhos de campo após o almoço.

¹² Marcada antecipadamente por email de 31 de agosto de 2023. Cfr. doc. a fls. 65 e 66.

3. CONSTRANGIMENTOS E COLABORAÇÃO PRESTADA

A ação decorreu normalmente, não obstante a condicionante decorrente da prestação da informação, por vezes, se verificar para além dos prazos estabelecidos, de ter-se registado a falta de remessa de um conjunto assinalável de elementos/informações constante do ofício inicialmente remetido (SAI-IARTCC/2023/175 de 16 de agosto de 2023), não obstante as insistências realizadas pelos *emails* datados de 4 de dezembro de 2023¹³ e 31 de maio de 2024¹⁴, com as repercussões no âmbito da conclusão do projeto de relatório.

Na vertente pedagógica da presente ação inspetiva, salienta-se o normal relacionamento mantido entre todos os intervenientes, suportados, em regra, por um espírito de colaboração mútua.

4. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Os responsáveis pela gerência em análise (2022)¹⁵ são os membros da Junta de Freguesia de São Roque (JFSR), identificados no quadro infra.

Quadro 1 – Síntese da relação nominal dos responsáveis

Responsável	Cargo	Período de responsabilidade
	Presidente	De 01-01-2022 a 31-12-2022
	Secretária	
	Tesoureira	

5. EXERCÍCIO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do disposto no artigo 12.º do Regulamento n.º 42/2006, de 7 de novembro de 2006¹⁶e, em especial, consagrado no artigo 12.º do Decreto-Lei (DL) n.º 276/2007, de 31 de julho, adaptado à Região Autónoma dos Açores (RAA) pelo Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 40/2012/A, de 8 de outubro, o Projeto de Relatório foi enviado à entidade auditada e aos responsáveis apontados para que, querendo, se pronunciassem (título institucional e/ou individual) sobre os factos insertos no Relato, nos prazos legalmente estipulados para o efeito.

Para o efeito de pronuncia do contraditório, o PR foi remetido a:

¹³ Cfr. doc. a fls. 67 a 72.

¹⁴ Cfr. doc. a fls. 73 a 80.

¹⁵ Cfr. doc. a fls. 81, 82, 112 e 113.

¹⁶ Da então Inspeção Administrativa Regional (IAR), in JORAA, 2.ª Série, n.º 45, de 7 de novembro.

-
-
-
-

Os prazos estabelecidos para a apresentação dos contraditórios foram²¹:

- Contraditório institucional (20 dias úteis) – Até 11 de outubro de 2024.
- Particular (30 dias úteis) – Até 25 de outubro de 2024.

Exerceram o direito de pronuncia ao contraditório:

-
-

Após a análise dos contraditórios apresentados, foi elaborado o Relatório Final (RF) sobre as evidências que compõem as matérias da presente ação inspetiva.

6. CARATERIZAÇÃO DA JUNTA DE FREGUESIA DE SÃO ROQUE

A Constituição da República Portuguesa (CRP) determina que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, as quais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos e que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, nos termos do artigo 235.º.

¹⁷ Cfr. Docs. a fls. 652 e 653.

¹⁸ Cfr. Docs. a fls. 654 e 655.

¹⁹ Cfr. Docs. a fls. 656 e 657.

²⁰ Cfr. Docs. a fls. 658 e 659.

²¹ Nos termos do constante da etapa 12 da Distribuição SGC0030/2023/2916.

²² Cfr. Docs. a fls. 660 a 703.

²³ Cfr. Docs. a fls. 704 a 708.

Os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia (órgão deliberativo) e a junta de freguesia (órgão executivo), nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º, ambos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro²⁴.

O artigo 7.º dispõe que constituem atribuições da freguesia a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município

As freguesias dispõem de atribuições no domínio do equipamento rural e urbano; do abastecimento público; da educação; da cultura, tempos livres e desporto; dos cuidados primários de saúde; da ação social; da proteção civil; do ambiente e salubridade; do desenvolvimento; do ordenamento urbano e rural e da proteção da comunidade. As atribuições das freguesias abrangem ainda o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, as autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos.

A Junta de Freguesia de São Roque com o Número de Identificação de Pessoa Coletiva (NIPC) 512031746, está situada na costa meridional do concelho de Ponta Delgada e confronta com o mar e com as freguesias de Livramento, Fajã de Cima, Fajã de Baixo, São Pedro, Pico da Pedra (Ribeira Grande) e Rabo de Peixe (Ribeira Grande).

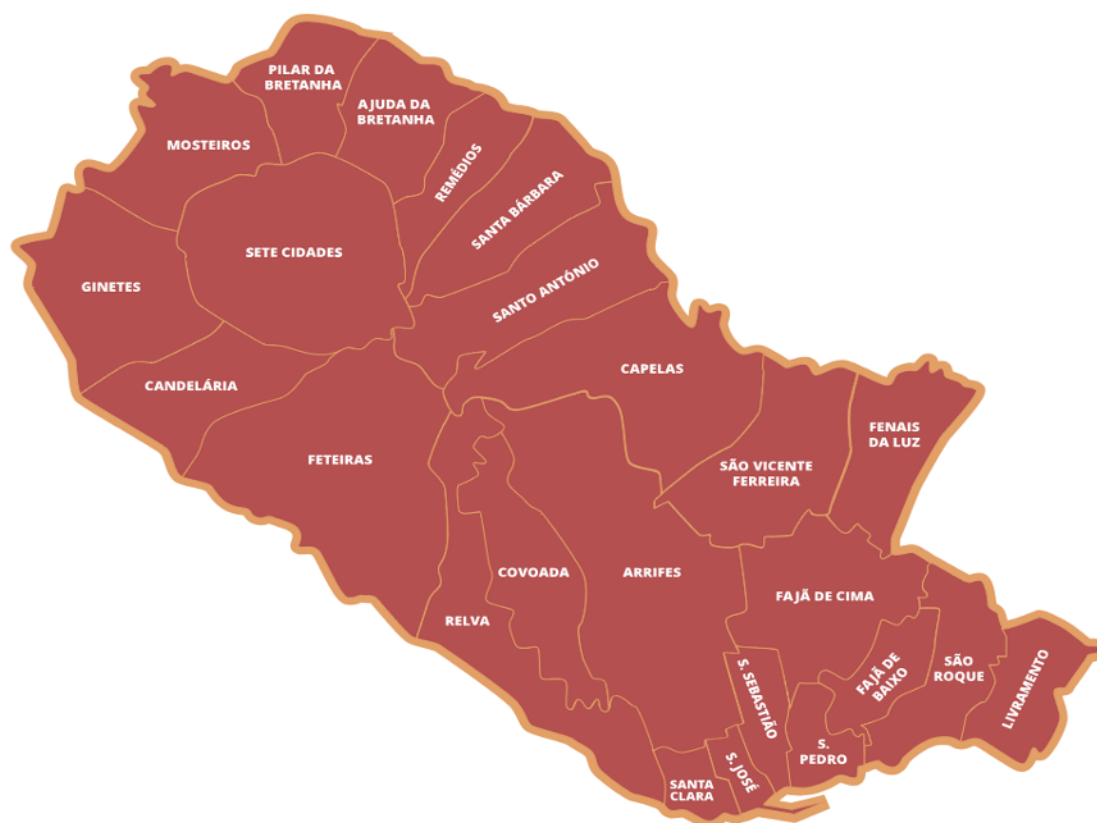
A Freguesia de São Roque apresenta 7,06 Km² de área e 4414 habitantes e a sua sede está localizada na Rua Professor Dr. José de Almeida Pavão Jr. - 9500-715 Ponta Delgada.

O horário de funcionamento da JFSR é de segunda-feira a sexta-feira das 10h00 às 12:30 e das 14h00 às 17h00, sendo que o atendimento noturno se verifica na quinta-feira, das 20h00 à 21h00.

Os contactos da JFSR são respetivamente o número de telefone 296636479, e o email juntafsroque@gmail.com.

²⁴ Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Figura 1 – Juntas de Freguesia do Concelho de Ponta Delgada



PARTE II – DA AÇÃO DE AUDITORIA

CAPÍTULO I – ANÁLISE AO FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DA FREGUESIA

1. FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DA FREGUESIA

1.1. INTRODUÇÃO

As autarquias locais são pessoas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas e dividem-se, na Região Autónoma dos Açores, em freguesias e municípios (vide n.º 2 do artigo 235.º, n.º 2 do artigo 236.º, e 250.º, todos da Constituição da República Portuguesa).

As autarquias locais prosseguem as suas atribuições através do exercício pelos respetivos órgãos das competências legalmente previstas.

Constituem atribuições da freguesia a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município. As freguesias dispõem de atribuições designadamente nos seguintes domínios: Equipamento rural e urbano; Abastecimento público; Educação; Cultura, tempos livres e desporto; Cuidados primários de saúde; Ação social; Proteção civil; Ambiente e salubridade; Desenvolvimento; Ordenamento urbano e rural; e Proteção da comunidade. As atribuições das freguesias abrangem ainda o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei.

O n.º 1 do artigo 5.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico (doravante designado RJALEI), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro²⁵, dispõe que os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia (AF) e a junta de freguesia (JF).

²⁵ Diploma que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, atualizada de acordo com: Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro, Lei n.º 25/2015, de 30 de março, com produção de efeitos desde a data de entrada em vigor da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, ou seja a 30 de setembro de 2013, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho – início de vigência a 17 de julho de 2015; Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março – início de vigência a 31 de março de 2016, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro com entrada em vigor em 1 de janeiro de 2017, Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto - com entrada em vigor em 17 de agosto de 2018, e Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro – entrada em vigor em 5 de novembro de 2020 e produção de efeitos a partir de 26 de outubro de 2020 e pela Lei n.º 24-A/2022, de 23 de dezembro.

Quanto à natureza dos órgãos representativos da freguesia, o artigo 6.º desse diploma, nos n.ºs 1 e 2, estabelece a assembleia de freguesia como o órgão deliberativo da freguesia, e a junta de freguesia como o órgão executivo da freguesia.

Nos termos do n.º 3 desse artigo, a constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais são reguladas na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro²⁶.

1.2. FUNCIONAMENTO DA ASSEMBLEIA DE FREGUESIA NO ANO DE 2022

A AF tem as competências de apreciação e fiscalização previstas no artigo 9.º e as competências de funcionamento previstas no artigo 10.º, e o seu funcionamento está regulamentado nos artigos 11.º a 14.º, todos do RJALEI.

Neste sentido, determina o referido artigo 10.º que, compete à AF elaborar e aprovar o seu regimento; deliberar sobre recursos interpostos de marcação de faltas injustificadas aos seus membros; deliberar sobre a constituição de delegações, comissões ou grupos de trabalho para o estudo de matérias relacionadas com as atribuições da freguesia e sem prejudicar o funcionamento e a atividade normal da junta de freguesia; e solicitar e receber informação, através da mesa e a pedido de qualquer membro, sobre assuntos de interesse para a freguesia e sobre a execução de deliberações anteriores.

O regimento da AF foi aprovado na Ata n.º 2 de 28 de outubro de 2021²⁷. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 8.º do “Regimento Assembleia de Freguesia de São Roque 2021-2025”, *“A Assembleia de Freguesia tem quatro sessões ordinárias, em Abril, Junho, Setembro, Novembro ou Dezembro, que são convocadas, de acordo com a manifesta opção de cada membro, em acta, por e-mail, com alerta de sms ou por carta com aviso de receção e, dirigida a cada um dos seus membros e ao Presidente da Junta de Freguesia, pelo menos com oito dias de antecedência.”*

A forma de convocação das reuniões ordinárias estabelecida no Regimento da AF é diversa da estabelecida na lei - n.º 1 do artigo 11.º do RJALEI -, que determina o seguinte: *“A assembleia de freguesia reúne em quatro sessões ordinárias anuais, em abril, junho, setembro e novembro ou dezembro, convocadas com uma antecedência mínima de oito dias por edital e por carta com aviso de receção ou protocolo.”*

Sobre a convocação as sessões extraordinárias da AF, determina o n.º 2 do artigo 12.º do RJALEI, que *“O presidente da assembleia de freguesia, no prazo de cinco dias após a iniciativa da mesa ou a*

²⁶ Diploma que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, alterado pelas Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, Lei Orgânica n.º 1/2001, de 30 de novembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, Lei n.º 69/2021, de 20 de outubro e parcialmente revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

²⁷ Cfr. docs. a fls. 83 a 95.

recepção dos requerimentos previstos no número anterior por edital e por carta com aviso de recepção ou protocolo, convoca a sessão extraordinária da assembleia de freguesia.”

A entidade apresentou uma declaração onde mencionava que “...relativamente às convocatórias das reuniões da Assembleia de Freguesia, que as mesmas são marcadas apenas através de convocatória via e-mail, não existindo editais referentes à mesma para estas reuniões.”²⁸

Face ao exposto, **havendo a necessidade de proceder à convocação dos membros da AF para comparecerem às reuniões ordinárias e extraordinárias deste órgão, devem ser observados os procedimentos previstos no n.º 1 do artigo 11.º e n.º 2 do artigo 12.º do RJALEI.**

Durante o ano de 2022, a AF reuniu nos seguintes meses²⁹:

1. Reunião ordinária realizada a 18 de janeiro de 2022, tendo, entre outros assuntos, se deliberado sobre a “*Apreciação e votação do Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências entre a Câmara Municipal de Ponta Delgada e a Junta de Freguesia de São Roque*”, “[...] tendo o Executivo tomado conhecimento e aprovado por unanimidade [...]” a celebração do referido contrato.
2. Reunião ordinária realizada a 29 de abril de 2022, tendo, entre outros assuntos, se deliberado sobre a “*Apresentação, apreciação e votação dos documentos de prestações de contas do ano anterior*”, [...] tendo resultado da votação, quatro abstenções, por parte dos elementos representantes do PSD, [REDACTED]; e os votos a favor dos elementos representantes do PS, [REDACTED]
3. Reunião ordinária realizada a 30 de junho de 2022, tendo sido abordados diversos assuntos de interesse para a freguesia;
4. Reunião ordinária realizada a 30 de setembro de 2022, “a reunião [...] não teve lugar por falta de quórum”;
5. Reunião extraordinária realizada a 13 de outubro de 2022, tendo sido abordados diversos assuntos de interesse para a freguesia, bem como um apoio financeiro ao Grupo Desportivo de São Roque “[...] que permitiu saldar as contas do clube e garantir a inscrição de atletas para as próximas épocas.”;
6. Reunião ordinária realizada a 21 de dezembro de 2022, tendo, entre outros assuntos, se deliberado sobre a “*Apresentação, discussão e votação dos documentos da proposta do orçamento e plano de atividades para o ano de dois mil e vinte e três. [...] A proposta teve uma votação expressa em quatro votos a favor por parte dos elementos constituintes do PS* [REDACTED]

²⁸ Cfr. doc. a fl. 96, 98 a 111.

²⁹ Cfr. docs. a fls. 13 a 18.

[REDACTED] e três abstenções dos elementos constituintes do PSD [REDACTED].”

Determina o n.º 2 do artigo 11.º do RJALEI que *“A apreciação do inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais, a respetiva avaliação e a apreciação e votação dos documentos de prestação de contas do ano anterior devem ter lugar na primeira sessão e a aprovação das opções do plano e da proposta de orçamento para o ano seguinte na quarta sessão...”*.

A AF reuniu com a periodicidade determinada no n.º 1 do artigo 11.º do RJALEI e, conforme se pode verificar pelo conteúdo parcialmente transcrito das reuniões da AF durante o ano de 2022, foi dado cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 11.º do RJALEI.

1.3. FUNCIONAMENTO DA JUNTA DE FREGUESIA NO ANO DE 2022

A JF tem as competências materiais previstas no artigo 16.º e as competências de funcionamento previstas no artigo 19.º, e o seu funcionamento está regulamentado nos artigos 20.º a 22.º, todos do RJALEI.

Determina o referido artigo 19.º que compete à JF executar e velar pelo cumprimento das deliberações da assembleia de freguesia; gerir os serviços da freguesia; proceder à marcação das faltas dos seus membros e à respetiva justificação; instaurar pleitos e defender-se neles, podendo confessar, desistir ou transigir, se não houver ofensa de direitos de terceiros; gerir os recursos humanos ao serviço da freguesia.

Nos termos do n.º 1 do artigo 20.º do RJALEI, a JF reúne ordinariamente uma vez por mês, ou quinzenalmente, se o julgar conveniente, e extraordinariamente sempre que necessário.

A JF delibera sobre os dias e horas das reuniões ordinárias, podendo estabelecer dia e hora certos para as mesmas, devendo, neste último caso, publicar editais, o que dispensa outras formas de convocação (cfr. n.º 2 do artigo 20.º do RJALEI).

Para efeito de convocação das reuniões ordinárias, determina o artigo 21.º do RJALEI que, na ausência da deliberação a que se refere o n.º 2 do artigo 20.º do RJALEI, compete ao presidente do órgão executivo marcar o dia e hora certos das reuniões ordinárias e publicitar a decisão nos termos e com os efeitos da parte final do mesmo número. Quaisquer alterações ao dia e hora marcados nos termos do número anterior devem ser comunicadas a todos os membros da junta de freguesia com, pelo menos, três dias de antecedência e por carta com aviso de receção ou protocolo.

Para efeito de convocação das reuniões extraordinárias, determina o artigo 22.º do RJALEI que estas podem ser convocadas por iniciativa do presidente JF ou a requerimento da maioria dos seus

membros, não podendo, neste caso, ser recusada a convocação. As reuniões extraordinárias são convocadas com, pelo menos, cinco dias de antecedência, sendo comunicadas a todos os membros da junta de freguesia por edital e por carta com aviso de receção ou protocolo.

O presidente da JF convoca a reunião para um dos oito dias subsequentes à receção do requerimento previsto no n.º 1 do artigo 22.º do RJALEI. Quando o presidente do órgão não efetue a convocação que lhe tenha sido requerida nos termos do número anterior, podem os requerentes efetuá-la diretamente, observando, com as devidas adaptações, o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 22.º do RJALEI e promovendo a respetiva publicitação nos locais habituais.

Contrariamente ao disposto nos normativos acima mencionados, o Presidente da JF emitiu uma declaração onde menciona que *“...relativamente às convocatórias das reuniões do executivo da Junta de freguesia, que as mesmas são marcadas por contato pessoal, por contacto telefónico e confirmadas por via whatsapp, (Grupo criado para mais fácil e permanente comunicação de executivo), não existindo editais referentes a convocatória para estas reuniões. Até porque, habitualmente, ou o presidente ou a tesoureira passam diariamente na Junta para assegurar o bom funcionamento do expediente e atendimento diário nomeadamente assinatura de atestados e licenças passadas e que normalmente são entregues no próprio dia ou no dia seguinte”*.³⁰

Neste sentido, **por motivo da JF não ter estabelecido dias e horas certos para as reuniões ordinárias deste órgão, conforme determina o n.º 2 do artigo 20.º do RJALEI, devem ser publicitados editais e observados os procedimentos de convocação para as reuniões ordinárias e extraordinárias da JF acima descritos e previstos nos artigos 21.º e 22.º do RJALEI.**

Durante o ano de 2022, a JF reuniu³¹ nos seguintes meses:

1. Reunião realizada a 5 de janeiro de 2022, tendo por objetivo a *“Apreciação e votação do contrato interadministrativo de delegação de competências entre a Câmara Municipal de Ponta Delgada e a Junta de Freguesia DE São Roque para o ano de dois mil e vinte e dois”*;
2. Reunião realizada a 24 de fevereiro de 2022, tendo como alguns pontos da *“[...] ordem de trabalhos [...] Execução de duas casas de banho no cemitério de São Roque [...] [e] recorrer à banca a pedir um empréstimo no valor de 5000€ (cinco mil euros), para pagamento de contas, uma vez que o orçamento de estado não foi aprovado e o FEF não veio na sua totalidade, este empréstimo foi feito por um período de um mês para o seu respetivo pagamento.”*
3. Reunião realizada a 30 de março de 2022, onde constam, entre outros, os seguintes pontos: *“[...] relativamente ao empréstimo feito ao Novo Banco, este foi pago antes do prazo estipulado por eles, ficando assim a conta regularizado.”; “[...] o senhor Presidente [REDACTED] em conjunto com a senhora Tesoureira [REDACTED], decidiram oferecer o valor de 500€ (quinhentos euros) há*

³⁰ Cfr. doc. a fl. 97.

³¹ Cfr. docs. a fls. 19 a 31.

equipa sub 15 , campeões na sua categoria, do Grupo Desportivo de São Roque, para diversão numa viagem feita ao continente, a cargo da [REDACTED]”; [...] foi feita manutenção na carrinha Iveco, pelo valor de 3746.80€.e foi mandado fazer na empresa LGM os logotipos para colocação nas carrinhas da Junta de Freguesia, a fim de estas ficarem identificadas. [...]”.

4. Reunião realizada a 22 de abril de 2022, tendo a seguinte ordem de trabalhos: “[...] Análise e votação dos documentos de prestação de contas do ano anterior [...]” aprovados por unanimidade.
5. Reunião realizada a 24 de maio de 2022, ficando estipulado que “[...] O Senhor Presidente decidiu exercer o mandato em regime de meio tempo [...] [e] que o custo do regime do meio tempo será suportado pelo orçamento de estado.”
6. Reunião realizada a 15 de junho de 2022, onde constam, entre outros, os seguintes pontos: “[...] Reparação da viatura IVECO, utilizada a recolha de lixo, tendo para o efeito sendo solicitado apoio à Câmara Municipal de Ponta Delgada, à qual não se obteve resposta;” “[...] Foi aprovada uma proposta a submeter à Assembleia de Freguesia para apoio ao Grupo Desportivo de São Roque, para pagamento de verbas relacionadas com a inscrição de jovens na Associação de Futebol; Foi solicitado à Câmara Municipal de Ponta Delgada apoio, em materiais, para a pintura do exterior da Escola EBI/JI São Roque – Maricas; [...]”.
7. Reunião realizada a 20 de julho de 2022, “[...] onde constava a seguinte ordem de trabalhos: Pagamentos autorizados: Segurança social – 3.300€; CTT Correios de Portugal (2 rendas) – 1.038,10€; Tribunal de Contas – 3.000€; Governo Regional – 1.377,60€; Novo Banco – 500€; Subsídio de Férias – 1.996,65€; Remunerações – 2.992,37€; Ficou decidido, mediante apoio material por parte da Câmara Municipal de Ponta Delgada, proceder-se à pintura do exterior (muros) da escola EBI/JI São Roque – Maricas; [...] Foi autorizado o pagamento da reparação da viatura IVECO;”.
8. Reunião realizada a 18 de agosto de 2022, “[...] onde constava [entre outros pontos] a seguinte ordem de trabalhos: Pagamentos autorizados: Oficina Paulo Jorge Oliveira Silva – 516.01€; Oficina Paulo Renato Sousa Botelho – 500€; Propincar – 500€; Amaral e Januário – 78.08€; João Rodrigues e Filhos, Lda. – 580€; Mariano Brum e Filhos, Lda. – 252.13€; Vecoaçores, Lda. – 59,74€; Instituto da Segurança Social – 6.843,62€; Governo Regional – 1.377,60€; CTT Correios de Portugal (2 rendas) – 1.038,10€; Edital da Festa – 875,75€; Segurança da Festa (sete agentes PSP e 4 viaturas) – 748,53€; Tribunal de Contas – 1.500€; Seguro dos trabalhadores – 399€; Subsídio de Férias – 693,84€; Segurança Social dos trabalhadores – 737.73€; Porta do cemitério – 866.52€.”
9. Reunião realizada a 21 de setembro de 2022, onde constam, entre outros pontos, os seguintes pagamentos autorizados: “[...] duas placas de azulejo toponímicas na praça Padre

Jacinto Monteiro e na rua do mesmo nome, Cerâmica Vieira – 348€; último pagamento Tribunal de Contas – 1.503,72€; do valor em falta à EDA, foram feitos dois pagamentos, um de 1.535€ e outro de 1800€ em plano prestacional e ficou o compromisso de pagamento de 2.800€ no mês de outubro. [...]”.

10. Reunião realizada a 19 de outubro de 2022, “[...] onde constava [entre outros pontos] a seguinte ordem de trabalhos:

Pagamentos autorizados: Pagamento AutoChico (concerto viatura): 561,41€; Subsídio de Natal – 1.465,44€; Prestação do Governo – 1377,60€; Pagamento (inicial) de computadores novos – 500€.

Foi decidido o apoio ao Grupo Desportivo de São Roque, em cheques pré-datados, a cessar a trinta de julho de dois mil e vinte e três. [...]”.

11. Reunião realizada a 24 de novembro de 2022, “[...] onde constava a seguinte ordem de trabalhos:

Pagamentos autorizados: Ex-secretário, do executivo da Junta de Freguesia de São Roque, [REDACTED] – 440,42€; compra de iluminação de Natal, para a freguesia – 670€. [...]”.

12. Reunião realizada a 9 de dezembro de 2022, “[...] onde constava [entre outros pontos] a seguinte ordem de trabalhos:

Pagamentos autorizados: [...] Prestação do plano prestacional – 3.582,49€; [...] senhas de presença da Assembleia de Freguesia – 542.40€.

Aprovação do orçamento para o ano 2023.

Foi discutida a proposta de orçamento, para o ano 2023, enviado pela contabilista [REDACTED]

[REDACTED] No orçamento faltaram os valores dos protocolos intra-administrativos com a Câmara Municipal, uma vez que a assembleia municipal só se realizará dia vinte e nove de dezembro de dois mil e vinte e dois.

Proposta a votação foi aprovada por unanimidade. [...]”.

A JF reuniu com a periodicidade exigida no n.º 1 do artigo 20.º do RJALEI, encontrando-se cumprido este normativo.

CAPÍTULO II – SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

1. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DAS AUTARQUIAS

Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)³², prevê a obrigatoriedade da existência de um Sistema de Controlo Interno (SCI) para as autarquias locais.

O SCI integrado pelo POCAL não visa expressamente a existência de um órgão de controlo específico da autarquia, mas um conjunto de procedimentos incluídos no sistema contabilístico e de processos de transações. Na prática, este diploma traduziu-se na elaboração por parte das autarquias de manuais (normas ou regulamentos de controlo interno) onde expressamente se transcrevem os objetivos de controlo interno, bem como algumas formas de concretizar esses objetivos.

O Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro³³ que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, doravante designado SNC-AP, introduziu um novo paradigma contabilístico e revogou o POCAL, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2020, com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento. Assim, o ponto 2.9 do POCAL mantém-se em vigor, e consequentemente a obrigatoriedade do Sistema de Controlo Interno.

Este ponto é também reforçado no artigo 9º do SNC-AP que dispõe que as entidades públicas devem adotar o sistema de controlo interno que engloba, designadamente, o plano de organização, as políticas, os métodos e os procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação orçamental e financeira fiável. - O sistema de controlo interno tem por base sistemas adequados de gestão de risco, de informação e de comunicação, bem como um processo de monitorização que assegure a respetiva adequação e eficácia em todas as áreas de intervenção.

O controlo interno é uma forma de organização que pressupõe a existência de um plano e de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou minimizar as suas consequências, de forma a maximizar o desempenho.

³² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

³³ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio.

Sendo fundamentalmente contabilístico, o controlo interno definido no POCAL envolve simultaneamente o controlo de atos e processos de decisão, que concorrem para a gestão financeira, pelo que se deve coadunar necessariamente com a estrutura orgânica dos serviços correspondentes, manuais de procedimentos instituídos, plano de contas utilizado e outros regulamentos em vigor.

No ponto 2.9.10 do POCAL é estabelecido um conjunto de métodos e procedimentos de controlo de carácter obrigatório que devem constar nas normas de controlo interno (NCI) a serem aprovadas pelos órgãos executivos autárquicos nos termos do disposto no ponto 2.9.3 do POCAL e da alínea e), do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

No entanto, os regulamentos com eficácia externa devem ser objeto de aprovação pelo órgão deliberativo (assembleia de freguesia) conforma estipula a alínea f), do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Na definição das funções de controlo e na nomeação dos respetivos responsáveis deve atender-se à identificação das responsabilidades funcionais, aos circuitos obrigatórios dos documentos e às verificações respetivas e ao cumprimento dos princípios da segregação das funções de acordo com as normas legais e os bons princípios de gestão, nomeadamente para salvaguardar a separação entre o controlo físico e o processamento dos correspondentes registos. Os documentos escritos que integram os processos administrativos internos, todos os despachos e informações que sobre eles forem exarados, bem como os documentos do sistema contabilístico, devem sempre identificar os eleitos, dirigentes, funcionários e agentes seus subscritores e a qualidade em que o fazem, de forma bem legível.

Compete ao órgão executivo manter em funcionamento o SCI adequado às atividades da autarquia local, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente (ponto 2.9.3), não obstante, o órgão deliberativo pode estabelecer dispositivos, pontuais ou permanentes, de fiscalização que permitam o exercício adequado da sua competência (ponto 2.9.7).

O SCI não visa expressamente a existência de um órgão de controlo específico, mas sim, um conjunto de procedimentos incluídos no sistema contabilístico nas áreas previamente selecionadas, com vista à verificação da conformidade legal e regularidade dos métodos e procedimentos instituídos na entidade, tendo em consideração as normas previstas no POCAL, no SCI, e nos procedimentos (informais) utilizados ao longo do exercício objeto de análise.

O ponto 2.9.9 do POCAL dispõe que os órgãos executivos das autarquias locais cujas contas são enviadas a julgamento do Tribunal de Contas remetem à Inspeção-Geral de Finanças e à Inspeção-Geral da Administração do Território cópia da norma de controlo interno, bem como de todas as suas alterações, no prazo de 30 dias após a sua aprovação, procedendo-se às necessárias adaptações previstas no artigo 11.º do POCAL.

Nos termos da alínea f), do n.º 1 do artigo 5.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto³⁴, compete ao Tribunal de Contas (TC) apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades referidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno³⁵, bem como apreciar se os respetivos sistemas de controlo interno são fiáveis nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 54.º desse diploma.

No trabalho realizado, desenvolveram-se junto da JFSR os procedimentos atinentes à identificação dos principais sistemas, práticas e controlos de gestão implantados, bem como a realização de testes tendo em vista a avaliação do sistema de controlo interno aprovado/em vigor, ao nível da organização administrativa e financeira, bem como ao nível das áreas de disponibilidades, existências, imobilizado, verificação do ciclo da receita e da despesa assim como análise aos apoios concedidos.

De seguida, são apresentadas as principais observações, para cada uma das áreas analisadas.

2. ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DA NORMA DE CONTROLO INTERNO

A Norma de Controlo Interno vigente³⁶ foi elaborada e aprovada pela JF a 8 de junho de 2020 (ata n.º 5 da reunião de junho de 2020)³⁷, e posteriormente submetida a aprovação pelo órgão deliberativo, que ocorreu em 22 junho de 2020 (ata n.º 12 da AF)³⁸, em conformidade com o disposto no ponto 2.9.3 do POCAL, da alínea e), do n.º 1 do artigo 16.º e alínea f), do n.º 1 do artigo 9.º, ambos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, entrando em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no Diário da República, nos termos do artigo 30.º da NCI.

Em sede do contraditório, a JF evidenciou que ata n.º 12 da AF em que foi aprovada a NCI se encontra assinada e rubricada pelo presidente e pelo primeiro secretário, observando-se o cumprimento do disposto no artigo 57.º Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

³⁴ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, doravante designada por LOPTC, atualizada de acordo com os seguintes diplomas: Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 1/99, de 16 de janeiro; Lei n.º 1/2001, de 4 de janeiro; Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 5/2005, de 14 de fevereiro; Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 6 de outubro; Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto; Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril; Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro; Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro – início de vigência 17 de dezembro de 2011 – aplicando-se aos atos e contratos celebrados após o seu início de vigência; Lei n.º 2/2012, de 6 janeiro – início de vigência em 7 de janeiro – aplicando-se aos atos e contratos celebrados após o seu início de vigência; Lei n.º 20/2015, de 9 de março – início de vigência em 1 de abril de 2015; Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro – início de vigência em 1 de janeiro de 2017; Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Orçamento do Estado para 2020) – com entrada em vigor em 1 de abril de 2020; Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho – início de vigência em 25 de julho de 2020, e Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (Orçamento do Estado para 2022) – com entrada em vigor a 28 de junho de 2022.

³⁵ A alínea b), do n.º 1 do artigo 2.º dispõe que as autarquias locais estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas.

³⁶ Cfr. docs. a fls. 36 a 49.

³⁷ Cfr. docs. a fls. 114 e 115.

³⁸ Cfr. docs. a fls. 116 a 118.

Em sede do contraditório apresentado, a Junta de Freguesia de São Roque remeteu a evidência da ata n.º 12 da AF datada de 22 junho de 2020 assinada pela Presidente e pelo primeiro Secretário³⁹.

Não obstante a JF ter anteriormente remetido o exemplar da ata sem as referidas assinaturas, com a remessa da evidência no contraditório apresentado, procede-se à correção do texto dado em sede do Projeto de Relatório.

A NCI no artigo 4.º dispõe que a Junta de Freguesia promova e mantenha em funcionamento a referida Norma, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente, bem como proceda anualmente à sua revisão.

Questionada a JF sobre se procedeu a qualquer revisão/alteração à NCI aprovada em 2020 nos termos do previsto no artigo 28.º, a autarquia informou que tal não sucedeu.

O artigo 26.º da NCI da JFSR estabelece que *“Por atos que contrariem o preceituado nesta Norma respondem, diretamente, o Presidente da Junta, sem prejuízo de imputar, posterior responsabilidade, pessoal e disciplinar ao autor do ato.”*.

3. PUBLICITAÇÃO DA NORMA DE CONTROLO INTERNO

A publicitação da Norma de Controlo Interno não consta dos documentos a serem disponibilizados pelas autarquias locais no respetivo sítio eletrónico, nos termos do n.º 2 do artigo 79.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, nomeadamente os documentos previsionais e de prestação de contas.

Não obstante, no sítio eletrónico da Junta de Freguesia de São Roque⁴⁰, encontra-se o link para a visualização da norma de controlo interno.

4. REMESSA DA NORMA DE CONTROLO INTERNO ÀS ENTIDADES EXTERNAS

O n.º 4 do artigo 4.º da NCI estabelece que a Junta de Freguesia proceda ao envio da NCI, bem como de todas as suas alterações, no prazo de 30 dias após a sua aprovação à Inspeção Geral de Finanças (IGF) e à Inspeção Geral do Território.

O ponto 2.9.9 do POCAL dispõe que *“Os órgãos executivos das autarquias locais cujas contas são enviadas a julgamento do Tribunal de Contas remetem à Inspeção-Geral de Finanças e à Inspeção-Geral da Administração do Território cópia da norma de controlo interno, bem como de todas as suas alterações, no prazo de 30 dias após a sua aprovação.”*.

³⁹ Cfr. Doc. a fls. 668 a 670.

⁴⁰ <https://www.jfsaoroque.com>.

Apesar de não estar prevista no POCAL a obrigatoriedade da remessa da NCI e suas alterações ao Tribunal de Contas (TC), no caso, à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (SRATC), no ano de 2020 era do entendimento da então Direção Regional de Organização e Administração Pública (DROAP), que a NCI fosse enviada à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (SRATC), uma vez que compete a este Tribunal verificar o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno, nos termos da alínea f), do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC.

De referir, que a posse da versão atualizada da NCI pelas entidades com competência em promover e realizar inspeções, faculta ao TC e à Inspeção Administrativa Regional⁴¹, um elemento fundamental e orientador das ações a desenvolver, no âmbito das inspeções a efetuar.

De referir, que a IARTCC, atual IAR nos termos do n.º 2 do artigo 76.º, da alínea d), do n.º 1 do artigo 78.º, e do n.º 3 do artigo 79.º, todos do DRR n.º 14/2022/A de 2 de setembro, exerce a tutela inspetiva administrativa e financeira sobre as autarquias locais da RAA, através da realização de ações inspetivas, inquéritos, sindicâncias e outras ações de controlo, assim como à averiguação do cumprimento do resultado das recomendações e propostas formuladas⁴².

Não foi apresentada qualquer evidência da remessa da NCI aprovada às entidades competentes acima referidas.

Em sede do contraditório apresentado, a JF refere no ponto 1 a “Evidência da remessa da Norma de Controlo Interno às entidades externas após a sua aprovação (n.º 4 do artigo 4.º da NCI, assim como do TC – cf. anexo.”.

Nos documentos constantes do contraditório não conta a evidência da remessa da NCI aprovada às entidades competentes, pelo que se mantém o relato dado em sede do projeto de relatório⁴³.

5. VERIFICAÇÃO DOS MÉTODOS E PROCEDIMENTOS INSTITUÍDOS DA ÁREA DA TESOURARIA

5.1. POSTOS DE COBRANÇA – TESOURARIA

A Junta de Freguesia de São Roque dispõe de uma tesouraria privativa, que se encontra instalada no seu edifício sede, sita na rua Professor Dr. José de Almeida Pavão Jr., 9500-715 Ponta Delgada.

⁴¹ Anterior Inspeção Administrativa Regional da Transparência e do Combate à Corrupção (IARTCC).

⁴² A IARTCC, atual IAR está integrada na Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública (SRFPAP) nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 16/2024/A, de 12 de novembro (que aprova a orgânica e o quadro de pessoal dirigente, de chefia e de direção específica da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, publicitado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 219, de 12 de novembro de 2024), e consta da sua missão exercer a tutela inspetiva sobre as autarquias locais nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 72.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 74.º, ambos do mesmo diploma.

⁴³ Cfr. Doc. a fls. 660 a 703.

Foi solicitado no ponto 33 do ofício com a referência SAI-IARTCC/2023/175, datado de 16 de agosto de 2023, que a JF indicasse a existência ou não de postos de cobrança externos à tesouraria e dos procedimentos adotados para o efeito.

A autarquia informou da inexistência de postos de cobrança externos à tesouraria.

No artigo 9.º da NCI são apresentadas as competências da Tesouraria e no artigo 10.º da NCI são apresentadas as responsabilidades do Tesoureiro.

No ponto 24 do referido ofício, foi solicitado que a autarquia procedesse à identificação dos responsáveis pela tesouraria e suas substituições em 2022. A JFSR informou que o tesoureiro para o período 2021/2025 é [REDACTED], não tendo sido mencionado a existência de qualquer substituto para o desempenho da função de tesoureiro na ausência desta.

Do mapa controlo orçamental das receitas é possível observar que o montante de receita cobrada na tesouraria não é significativo. No ano de 2022 a receita cobrada proveniente de canídeos (356,00€), outras (1.817,00€), rendas de edifícios (1.000,00€) e da venda de bens de investimento – famílias, respeitantes côvados e ossadas (18.000,00), totalizaram 21.173,00€ e significaram 9,93% do somatório das receitas cobradas.

Nos termos da alínea d), do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 75/2013, a AF aprovou as taxas e os preços da freguesia e fixou os respetivos valores para 2022, na ata n.º 2 de 28 de outubro de 2021⁴⁵.

Na tesouraria da JF não existe o dispositivo que permita aos cidadãos o pagamento por multibanco.

De acordo com informação prestada, as receitas de baixo valor pagas em dinheiro pelos cidadãos ficam no fundo de caixa, ao passo que as receitas de valor elevado recebidas em dinheiro ou cheque (ex.: côvados no valor de 3.000,00€) são depositadas logo que possível.

No dia 25 de outubro de 2023, aquando da realização dos trabalhos de campo, foi solicitado o recibo do último pagamento referente à venda de côvado, de forma a verificar qual o tempo mediou até ao seu depósito. A JF apresentou a evidência do recibo n.º 86/23, de 3 de outubro de 2023, referente à venda do côvado n.º 19B, no valor de 3.000,00€, o qual foi depositado na conta da autarquia junto do Novo Banco dos Açores no dia seguinte (4 de outubro de 2023), confirmando-se desta forma a informação prestada pela JF⁴⁶.

Foi solicitado igualmente a relação os movimentos de caixa realizados no período de 01 a 25 de outubro. Na evidência apresentada (Movimentos de Caixa)⁴⁷ demonstra que foram elaboradas

⁴⁴ Cfr. doc. a fl. 53.

⁴⁵ Cfr. docs. a fls. 119 a 122.

⁴⁶ Cfr. docs. a fls. 123 a 125.

⁴⁷ Cfr. doc. a fl. 126.

folhas de caixa diárias no período mencionado, estando nelas refletidas os pagamentos efetuados e as receitas cobradas.

5.2. PERIODICIDADE DE CONFERÊNCIA DE CAIXA

O ponto 2.9.10.1.9 do POCAL dispõe que o estado de responsabilidade do tesoureiro pelos fundos, montantes e documentos entregues à sua guarda deve ser verificado, na presença daquele ou seu substituto, através de contagem física do numerário e documentos sob a sua responsabilidade, a realizar pelos responsáveis designados para o efeito, nas seguintes situações:

- a) Trimestralmente e sem prévio aviso;
- b) No encerramento das contas de cada exercício económico
- c) No final e no início do mandato do órgão executivo eleito ou do órgão que o substituiu, no caso de aquele ter sido dissolvido;
- d) Quando for substituído o tesoureiro.

O artigo 10.º da NCI da JF é coincidente com o disposto no ponto 2.9.10.1.9 do POCAL.

Para este efeito, o ponto 2.9.10.1.10 estabelece que devem ser lavrados termos da contagem dos montantes sob a responsabilidade do tesoureiro, assinados pelos seus intervenientes e, obrigatoriamente, pelo presidente do órgão executivo, pelo dirigente para o efeito designado e pelo tesoureiro, nos casos referidos na alínea c), do número anterior, e ainda pelo tesoureiro cessante, nos casos referidos na alínea d), do mesmo número.

Para o efeito, foi solicitado no ponto 28 do ofício com a referência SAI-IARTCC/2023/175, datado de 16 de agosto de 2023, e no ponto 8 da documentação solicitada à JF por email de 4 de dezembro de 2023, para que esta procedesse à identificação da periodicidade, nome, cargo e setor de quem procede à elaboração dos balanços à tesouraria (reunindo os termos de contagem realizados em 2022, incluindo a efetuada no encerramento de contas do exercício económico).

Na documentação remetida pela JF por correio e datada de 23 de janeiro de 2024 consta uma declaração datada de 4 de dezembro de 2023⁴⁸, em que o Presidente da Junta de Freguesia refere que não existiram contagens físicas ao numerário à guarda do Tesoureiro em 2022, verificando-se desta forma o incumprimento do disposto no ponto 2.9.10.1.9 do POCAL e do artigo 10.º da NCI.

⁴⁸ Cfr. doc. a fl. 127.

5.3. LIMITES DE NUMERÁRIO EM CAIXA

O POCAL determina, no ponto 2.9.10.1.1, que a importância em numerário existente em caixa não deverá ultrapassar o montante adequado às necessidades diárias da autarquia, sendo este montante definido pelo órgão executivo.

No entanto, na nota explicativa do ponto 2.9.10.1.1 refere que a exigência de limitação do montante em numerário, em caixa, não só é uma medida cautelar e protetora dos ativos monetários, como um bom ato de gestão da tesouraria. Assim, o montante máximo a estabelecer para este fim deverá ser o mais reduzido possível, dependendo o seu valor da política definida pela autarquia sobre a utilização dos meios de pagamento, os quais devem privilegiar essencialmente o recurso à transferência bancária.

O n.º 4 do artigo 13.º da NCI dispõe que não podem existir em caixa cheques pré-datados e cheques sacados por terceiros e devolvidos pelo banco, assim como documentos justificativos de despesas efetuadas, com exceção das ordens de pagamento.

O n.º 5 do artigo 13.º estabelece que “Regra geral, os recursos financeiros devem ser depositados em instituições bancárias, não devendo a importância em numerário existente em caixa no seu encerramento diário exceder os 10.000,00€ (dez mil euros), o qual deve ser sempre guardado em cofre.

Nos termos do n.º 6 do mesmo artigo, o “*A caixa funciona segundo as regras de um fundo fixo, o qual facilita as contagens, uma vez que, em qualquer momento, o somatório dos valores existentes em numerário com o montante dos documentos pagos será igual ao limite estabelecido no número anterior.*”.

No dia 26 de outubro de 2023, pelas 15 horas procedeu-se à inspeção física às disponibilidades da tesouraria da JFSR na presença [REDACTED], da tesoureira [REDACTED] e dos dois inspetores, tendo-se identificado que o total dos valores e documentos existentes em caixa totalizavam 145,12€ (cento e quarenta e cinco euros e doze cêntimos)⁴⁹. O valor registado em caixa não é superior ao limite estabelecido no n.º 5 do artigo 13.º da NCI, verificando-se desta forma o seu cumprimento.

No entanto, o valor apurado (145,12€) juntamente com o montante dos documentos pagos não é igual ao limite estabelecido (10.000,00€), pelo que se verifica o incumprimento do disposto no n.º 6 do artigo 13.º da NCI.

De referir que o limite estabelecido na NCI e em vigor (10.000,00€) não se adequa à realidade da JF, pelo que o mesmo deverá ser revisto futuramente na(s) alterações a efetuar à NCI.

⁴⁹ Cfr. doc. a fl. 128.

5.4. MEIOS DE PAGAMENTO

Tanto no POCAL, como na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro⁵⁰, não se encontra qualquer normativo que refira os meios de pagamento que podem ser adotados pela autarquia.

No entanto, nesta matéria, não faz sentido retroceder relativamente ao disposto no Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de dezembro⁵¹, revogado pelo POCAL, que no n.º 1 do seu artigo 16.º dispõe que *“O pagamento de despesas e a saída de fundos por operações de tesouraria podem ser feitos por meio de cheques, transferências bancárias, vales postais ou outros meios de pagamento.”*

O pagamento pode ser realizado por estes meios (cheques, transferências bancárias, vales postais ou outros meios de pagamento), devendo-se, no entanto, privilegiar o uso das transferências bancárias⁵².

Na nota explicativa do ponto 2.9.10.1.1 do POCAL é referido que os cheques deverão ser de utilização pontual, e em circunstâncias excecionais e previamente identificadas, o pagamento em numerário. Desta forma obter-se-á a redução significativa dos custos associados aos pagamentos.

Face à evolução dos meios de pagamento, é referido na nota explicativa ao ponto 2.9.10.1.2 do POCAL, a possibilidade de utilização de cartões de pagamento (de crédito ou débito) em despesas realizadas através de fundos permanentes, ou seja, apenas despesas urgentes e inadiáveis e despesas de representação (despesas por necessidades acidentais de representação dos órgãos autárquicos). A adoção deste meio de pagamento, deverá ser aprovado pelo órgão executivo, devendo o referido cartão estar obrigatoriamente associado a uma conta bancária titulada pela autarquia, devendo para o efeito constar na NCI as regras e os procedimentos a aplicar à utilização destes cartões.

O artigo 13.º da NCI dispõe os seguintes meios de pagamento: moeda corrente, cheque, vale postal, transferência bancária e débito em conta.

O n.º 2 deste artigo estabelece que os pagamentos de valor igual ou superior a 3.000,00€ (três mil euros), bem como os pagamentos de vencimentos, salários e outros abonos dos trabalhadores, devem ser efetuados preferencialmente, sempre que possível por cheque ou transferência bancária. Em caso de necessidade, poderão ser efetuados pagamentos por cheque ou transferência bancária de valor inferior ao estabelecido (3.000,00€), nos termos do n.º 3 do mesmo artigo.

⁵⁰ Que revogou a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, que por sua vez tinha revogado a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto.

⁵¹ Estabelece disposições relativas às operações respeitantes à arrecadação das receitas e à realização das despesas, ao movimento de operações de tesouraria e às respetivas operações de controle nas autarquias locais e assembleias distritais

⁵² Nos termos do constante da nota explicativa ao ponto 2.9.10.1.2 do POCAL.

Verifica-se que o recurso ao uso do cheque na conta domiciliada junto da CEMAH não foi pontual, nem exclusivamente para valores superiores a 3.000,00€, tendo gerado no ano de 2022 despesas bancárias associadas no valor de 132,30€ (cento e trinta e dois euros e trinta cêntimos).

Quadro 2 – Despesas com requisição de cheques⁵³

Valor: euro e data

Instituição Bancária	Despesa bancárias associadas ao recurso ao cheque		
	Descrição	Valor	Data
CEMAH	Requisição de cheques cruzados	44,10 €	09/02/2022
	Requisição de cheques cruzados	44,10 €	27/04/2022
	Requisição de cheques cruzados	44,10 €	25/08/2022
Total da despesa paga associada à requisição de cheques cruzados		132,30 €	

Fonte: Extratos de conta do Novo Banco dos Açores e da CEMAH

5.5. EMISSÃO E GUARDA DE CHEQUES

O POCAL estabelece, no Ponto 2.9.10.1.3, que os cheques não preenchidos devem estar à guarda do responsável designado para o efeito, bem como os que já emitidos tenham sido anulados, devendo-se inutilizar as assinaturas, quando as houver, e arquivá-los sequencialmente.

Ainda segundo o Ponto 2.9.10.1.7, nos casos em que o período de validade dos cheques em trânsito tenha findado, deve-se proceder ao respetivo cancelamento junto da instituição bancária, efetuando-se os necessários registos contabilísticos de regularização.

O artigo 16.º da NCI da autarquia dispõe relativamente à emissão e guarda de cheques que:

- 1) *“Compete ao Tesoureiro a emissão dos cheques para pagamento de despesas efetuadas, sempre em função da ordem de pagamento e após conferência dos respetivos documentos de suporte.*
- 2) *Os cheques deverão ser emitidos nominalmente e cruzados, sendo escriturados na respetiva conta corrente da instituição bancária.*
- 3) *Cabe ao Tesoureiro ou seu substituto a guarda dos cheques não preenchidos e dos cheques emitidos que tenham sido anulados, devendo neste caso, inutilizarem-se as assinaturas, quando as houver, arquivando-os sequencialmente e quando se trate de cheques em trânsito cujo período de validade de seis meses terminou, procede -se ao cancelamento junto da instituição bancária, registando -se contabilisticamente, as regularizações.*
- 4) *Em caso algum será permitida a assinatura de cheques em branco ou a emissão sem estar na presença do documento que suporte a despesa.”.*

⁵³ Cfr. docs. a fls. 129 a 131.

Das verificações efetuadas durante os trabalhos de campo, foi permitido observar que:

- Os cheques adquiridos e utilizados pela JFSR são cruzados;
- Os cheques não preenchidos estão guardados numa gaveta fechada com chave, à guarda das trabalhadoras da Junta, [REDACTED];
- Os cheques anulados e ou devolvidos encontram-se devidamente identificados⁵⁴;
- Os cheques são preenchidos normalmente pelas trabalhadoras da Junta e seguem com a fatura para serem assinados pela Tesoureira e pelo Presidente;
- Existe um documento “modelo” utilizado a comunicar ao banco o seu cancelamento⁵⁵.

Do apresentado, resulta o cumprimento pela JFSR do previsto no ponto 2.9.10.1.7 do POCAL.

Relativamente à emissão e guarda dos cheques não preenchidos e dos cheques emitidos que tenham sido anulados, verificou-se que estes não se encontram na posse do responsável designado para o efeito nos termos do ponto 2.9.10.1.3 do POCAL e dos n.ºs 1 e 3 do artigo 16.º da NCI.

5.6. ABERTURA E MOVIMENTAÇÃO DE CONTAS BANCÁRIAS

O POCAL estabelece, no Ponto 2.9.10.1.2, que a abertura de contas bancárias está sujeita a prévia deliberação do órgão executivo, devendo as mesmas ser tituladas pela autarquia e movimentadas simultaneamente pelo tesoureiro e pelo presidente do órgão executivo ou por outro membro deste órgão em quem ele delegue.

Para o efeito, foi solicitado no ponto 25 do ofício com a referência SAI-IARTCC/2023/175, datado de 16 de agosto de 2023, que a JF procedesse à identificação das contas bancárias tituladas pela entidade (identificação da instituição financeira, NIB, data de abertura, os autorizados para a sua movimentação e condições para essa movimentação, assim como a remessa dos extratos bancários de 31/12/2021 e 31/12/2022 de cada conta.

Dos elementos remetidos⁵⁶, observou-se que a JFSR é titular de duas contas bancárias à ordem, domiciliadas junto do Novo Banco dos Açores e CEMAH respetivamente.

Da conta domiciliada junto do Novo Banco dos Açores consta a referência que os três membros do órgão executivo estão autorizados movimentar a conta, sendo necessárias 2 assinaturas.

Da conta domiciliada junto da CEMAH consta a referência que os três membros do órgão executivo estão autorizados movimentar a conta.

⁵⁴ Cfr. doc. a fl. 132.

⁵⁵ Cfr. doc. a fl. 133.

⁵⁶ Cfr. docs. a fls. 134 e 135.

Verifica-se que em ambas as contas bancárias os titulares autorizados para a sua movimentação estão atualizados.

Verifica-se igualmente que em ambas as contas, não está estabelecida a condição imposta no ponto 2.9.10.1.2 do POCAL “(...) devendo as mesmas ser tituladas pela autarquia e movimentadas simultaneamente pelo tesoureiro e pelo presidente do órgão executivo ou por outro membro deste órgão em quem ele delegue.⁵⁷⁾”.

No artigo 15.º da NCI contém as condições de abertura e movimentação das constas bancárias da JFSR.

5.7. RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA

Em conformidade com o disposto no Ponto 2.9.10.1.5 do POCAL, deve ser aferido se as reconciliações bancárias são realizadas com uma periodicidade mensal e se são confrontadas com os registos da contabilidade, pelo responsável designado para o efeito, que não se encontre afeto à tesouraria, nem tenha acesso às respetivas contas correntes.

Ainda o mesmo diploma determina, no Ponto 2.9.10.1.6, que nos casos em que se verifiquem diferenças nas reconciliações bancárias, estas devem ser averiguadas e prontamente regularizadas, se tal se justificar.

Para o efeito, foi solicitado nos pontos 26 do ofício com a referência SAI-IARTCC/2023/175, datado de 16 de agosto de 2023, que a JF procedesse à descrição do procedimento adotado para a elaboração das reconciliações bancárias, designadamente, nome, cargo, periodicidade e documentos utilizados.

Uma vez que a JF não remeteu qualquer documentação sobre as reconciliações bancárias de 2022, no email de 4 de dezembro de 2023 a equipa inspetiva solicita novamente, desta feita no ponto 11, que a JF providencie junto da contabilista a remessa das reconciliações bancárias mensais realizadas em 2022.

Uma vez mais, a JF não remeteu a documentação solicitada na documentação remetida pelo correio à equipa inspetiva.

Dos documentos de prestação de contas de 2022, consta a reconciliação bancária efetuada em ambas as contas (Novo Banco dos Açores e CEMAH), respeitantes ao mês de dezembro de 2022⁵⁸.

Da guia de remessa da prestação de contas de 2022 ao Tribunal de Contas, com o número de processo n.º 1210/2022, consta a referência de um ficheiro com a designação

⁵⁷ Sublinhado nosso.

⁵⁸ Cfr. docs. a fls. 136 e 137.

“REC_BANCARIA.pdf”, não se sabendo, no entanto, se foi remetida apenas as reconciliações efetuadas no mês de dezembro de 2022, ou outras, nomeadamente as reconciliações mensais, ou o mapa síntese da das reconciliações bancárias⁵⁹.

Em sede do contraditório a Junta de Freguesia não refuta a situação observada⁶⁰.

No ponto 11 da documentação remetida pela JF⁶¹ consta o mapa das reconciliações bancárias realizadas em ambas as contas no mês de dezembro de 2020, já anteriormente remetido, pelo que se mantém o relato dado em sede de Projeto de Relatório.

5.8. FUNDOS DE MANEIO

O POCAL prevê no ponto 2.3.4.3 que em caso de reconhecida necessidade, poderá ser autorizada a constituição de fundos de maneo (FM), correspondendo, a cada um, uma dotação orçamental, visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis, e que cada um destes fundos tem de ser regularizado no fim de cada mês e saldado no fim do ano, não podendo conter em caso algum, despesas não documentadas.

Nos termos do ponto 2.9.10.1.11 do POCAL, deve ser aprovado, pelo órgão executivo, um regulamento que estabeleça a constituição e regularização dos fundos de maneo, devendo ainda definir a natureza da despesa a pagar, bem como o seu limite máximo, e ainda:

- a) A afetação, segundo a sua natureza, das correspondentes rubricas da classificação económica;
- b) A sua reconstituição mensal contra a entrega dos documentos justificativos das despesas; e
- c) A sua reposição até 31 de dezembro.

No artigo 14.º da NCI está prevista a constituição dos FM pela Junta de Freguesia.

Para o efeito, foi solicitado nos pontos 29 e 30 do ofício com a referência SAI-IARTCC/2023/175, datado de 16 de agosto de 2023 para que a JF discriminasse a existência de FM (identificasse os seus responsáveis, rubricas a que se destinam, e deliberações), para 2022, e em caso afirmativo anexasse cópia dos registos contabilísticos da constituição e reposição dos mesmos, assim como da cópia das ordens de pagamento associadas aos pagamentos efetuados por FM e do Regulamento de FM caso existisse.

De acordo com a informação prestada pelos serviços, no ano de 2022 não foi constituído qualquer fundo de maneo. Ao invés, a JFSR recorreu ao numerário existente em caixa, para ocorrer às despesas urgentes e inadiáveis que surgiam, procedimento este que se mantém em 2023.

⁵⁹ Cfr. docs. a fls. 138 e 139.

⁶⁰ Cfr. doc. a fl. 662.

⁶¹ Cfr. doc. a fl. 678.

Do apresentado, resulta que a JFSR não deu cumprimento à legislação reguladora da matéria, nomeadamente ao disposto no ponto 2.3.4.3 e do ponto 2.9.10.1.11, ambos do POCAL.

6. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE CONTROLO DAS EXISTÊNCIAS

Os métodos e procedimentos definidos no ponto 2.9.10 do POCAL, são os mínimos aos quais deverá obedecer a NCI, devendo os mesmos ser adaptados á realidade da autarquia.

No ponto 2.9.10.3 do POCAL são definidos um conjunto de métodos e procedimentos de controlo das existências a serem adotados pelas autarquias, nomeadamente:

- A cada local de armazenagem de existências corresponde um responsável nomeado para o efeito (ponto 2.9.10.3.1);
- O armazém apenas faz entregas mediante a apresentação de requisições internas devidamente autorizadas (ponto 2.9.10.3.2);
- As fichas de existências do armazém são movimentadas por forma que o seu saldo corresponda permanentemente aos bens existentes no mesmo armazém (ponto 2.9.10.3.3);
- Os registos nas fichas de existências são feitos por pessoas que, sempre que possível, não procedam ao manuseamento físico das existências em armazém (ponto 2.9.10.3.4);
- As existências são periodicamente sujeitas a inventariação física, podendo utilizar-se testes de amostragem, procedendo-se prontamente às regularizações necessárias e ao apuramento de responsabilidades, quando for o caso (ponto 2.9.10.3.5).

Relativamente às existências, a NCI da autarquia no Capítulo V - artigo 19.º, apenas define relativamente às aquisições das existências que estas “(...) são feitas após verificação do cumprimento das normas legais aplicáveis, nomeadamente, em matéria de realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços e com empreitadas de obras públicas.”.

Conforme se observa, na NCI da autarquia não constam os métodos e procedimentos previstos no ponto 2.9.10.3 do POCAL, para controlo das existências.

De relembrar, que os métodos e procedimentos definidos no ponto 2.9.10 do POCAL, são os mínimos aos quais deverá obedecer a NCI, pelo que a autarquia deverá proceder à atualização da sua NCI, de forma que passe a constar os métodos e procedimentos previstos no ponto 2.9.10.3 do POCAL.

6.1. VERIFICAÇÕES EFETUADAS ÀS EXISTÊNCIAS

Nos trabalhos de campo realizados apurou-se:

- Não existe constituído um “armazém para o economato”, nem designado qualquer responsável. De acordo com o informado pelos serviços e observado nos trabalhos de campo, os materiais de consumo são adquiridos quando necessários e entregues imediatamente a quem reportou a necessidade. Não existe stock de materiais de consumo.

Verificou apenas a existência de 2 ou 3 resmas de papel A4 junto da impressora;

- Não existe constituído um “armazém para os produtos de limpeza”, nem designado qualquer responsável.

Na sede da JF existe uma pequena dispensa onde é arrumado de entre uma grande diversidade de produtos, um reduzido número de produtos de limpeza, papel higiénico, lixívia etc.

Não existe stock de produtos de limpeza, apenas produtos para uso imediato. Nessa dispensa não existe a relação dos produtos existentes, e não se efetuam quaisquer contagens.

Figura 2 – Arrecadação da JF



- A JF utiliza um armazém pertencente à CM onde guarda de entre outros materiais, os materiais para as obras (madeira, cimento, telhas), bem como as máquinas para as obras e para a limpeza das ruas etc.

Alguns destes materiais se encontram fora do armazém, na rua, empilhado, o que impossibilita a sua contagem.

Este armazém apresenta uma grande desorganização, pese embora os as máquinas de maior valor estejam da parte de trás do armazém, numa zona mais reservada separada do restante armazém por uma estrutura de madeira e cujo acesso é limitado.

Figura 3 – Armazém utilizado pela JF



Durante os trabalhos de campo foi solicitada a evidência da nomeação do responsável pelo armazém, não tendo sido apresentada a existência de tal documento, verificando-se o incumprimento do ponto 2.9.10.3.1 do POCAL. Desta forma, deverá, pois, ser elaborado o despacho de nomeação do responsável pelo armazém por forma a dar cumprimento ao previsto no POCAL.

Foram solicitadas ainda as evidências das inventariações físicas realizadas no ano de 2022 (inicial e final), nos termos do previsto no ponto 2.9.10.3.5 do POCAL. Estes elementos não foram entregues durante os trabalhos de campo. No entanto, a JF por email datado de 31 de outubro de 2023⁶², remeteu dois ficheiros Excel, com as designações de “Inventário Armazem. pdf”, e “Inventario armazem 1.pdf”.

Os ficheiros Excel remetidos não evidenciam que no ano de 2022 tenham sido realizadas (início e final de ano) as inventariações físicas periódicas previstas no ponto 2.9.10.3.5 do POCAL, verificando-se o incumprimento deste normativo.

De referir, que das contagens periódicas devem conter a seguinte informação: a indicação da sua data de realização; identificação dos trabalhadores envolvidos garantindo que o responsável pelo armazém não participe das contagens e desta forma assegurar o cumprimento do princípio da segregação de funções estabelecido na alínea c), do ponto 2.9.5 do POCAL; as assinaturas de quem participou das contagens assim como das regularizações efetuadas decorrentes das diferenças identificadas.

Verificou-se ainda que as saídas de armazém não são realizadas com base numa requisição interna e devidamente autorizada nos termos do ponto 2.9.10.3.1 do POCAL, não são elaboradas fichas

⁶² Cfr. docs. a fls. 140 a 155.

de inventário, nem existe implementado nenhum procedimento interno para a movimentação dos produtos em armazém.

No dia 27 de outubro de 2023 procedeu-se à inspeção física dos materiais existentes no armazém. Para o efeito, foram selecionados aleatoriamente os seguintes bens:

- Motosserra (1);
- Assoprador grande (1);
- Assoprador pequeno (1);
- Corta-relva de 4 tempos (1);
- Rebarbadora grande (1);
- Rebarbadora pequena (1);
- Roçadoras (2);
- Berbequim (1)
- Máquina de colar tubos PPR completa (1).

Não foram verificadas diferenças entre as quantidades observadas e a informação constante do ficheiro “inventário armazém 1.pdf” contendo a contagem efetuada em 2023.

7. VERIFICAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE CONTROLO DOS ATIVOS FIXOS TANGÍVEIS

7.1. ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, dispõe na alínea jj), do n.º 1 do artigo 16.º, que compete à junta de freguesia elaborar e manter atualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis propriedade da freguesia.

O Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro que aprovou o SNC-AP, revogou a Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril (CIBE - Cadastro e Inventário dos Bens do Estado), nos termos do disposto na alínea d), do n.º 1 do artigo 17.º, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2020.

Assim, passa-se a utilizar o Classificador Complementar 2 (Capítulo 7 do Plano de Contas Multidimensional), o qual substitui o CIBE - Cadastro e Inventário dos Bens do Estado que constava da Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril, entretanto revogada.

A Norma Contabilística Pública 5 do SNC-AP, no ponto 1 – Objetivo, estabelece o tratamento contabilístico dos ativos fixos tangíveis (ATF) ⁶³ para que os utilizadores das demonstrações financeiras possam perceber a informação sobre os investimentos de uma entidade neste tipo de ativos e as alterações que neles ocorreram. Os principais aspetos a ter em conta na contabilização dos ativos fixos tangíveis são o reconhecimento destes ativos e os respetivos gastos de depreciação, bem como a determinação das suas quantias registadas.

Do apresentado, resulta que a JFSR deve atender o tratamento contabilístico previsto aplicar aos ativos fixos tangíveis previstos da NCP 5 do SNC-AP, em aplicar o Classificador Complementar 2, assim como assegurar o cumprimento dos métodos e procedimentos de controlo do imobilizado previstos no ponto 2.9.10.4 do POCAL.

7.2. OBSERVAÇÕES GENÉRICAS DA AMOSTRA AOS ATIVOS FIXOS TANGÍVEIS

Relativamente ao imobilizado, a NCI da autarquia no Capítulo VI - artigo 20.º, apenas define que *“Para as imobilizações em curso, quer por empreitada, quer por administração direta, é aberta, respetivamente, uma conta corrente de empreitada ou uma ficha de obra onde são registados os correspondentes custos com materiais, mão -de -obra e gastos gerais.”*.

Conforme se observa, na NCI da autarquia não constam os métodos e procedimentos previstos no ponto 2.9.10.4 do POCAL, para controlo do imobilizado.

Neste ponto, procedeu-se à verificação se encontram-se implementados na JFSR os métodos e procedimentos de controlo do imobilizado previstos no ponto 2.9.10.4 do POCAL, nomeadamente à verificação se as fichas do imobilizado são mantidas permanentemente atualizadas (ponto 2.9.10.4.1), e à verificação se a JF procedeu no ano de 2022 à inventariação física periódica dos bens do imobilizado nos termos do ponto 2.9.10.4.4.

De referir que um dos documentos de prestação de contas a remeter ao TC pelas entidades que aplicam o Regime Simplificado – Microentidades é a “Divulgação do inventário de património”, elemento este que a JF remeteu ao TC aquando da remessa da conta de 2022.

Durante a realização dos trabalhos de campo foram solicitadas à JF as evidências que permitissem a verificação dos pontos 2.9.10.4.1 e 2.9.10.4.4 do POCAL.

⁶³ Conceito de AFT, no POCAL, denomina-se de imobilizado corpóreo, e apenas menciona, no capítulo 11, que integra os imobilizados tangíveis, moveis ou imóveis, que a entidade utiliza na sua atividade operacional, que não se destinem a ser vendidos ou transformados, e com caráter de permanência superior a um ano. Por outro lado, na Norma 5 do SNC-AP, no seu parágrafo 9, define AFT como bens com substância física que:

(a) São detidos para uso na produção ou fornecimento de bens ou serviços, para alugar a terceiros, ou para fins administrativos;

(b) Se espera sejam usados durante mais de um período.

No documento fornecido com a designação de “Inventário 2022”⁶⁴ é possível observar que os AFT da JFSR não possuem número de inventário, nem referem a sua localização. Não consta do documento apresentado a informação da data da sua realização, nem a identificação de quem o elaborou.

A ausência das fichas de cadastro dos bens evidencia o incumprimento dos n.ºs 2 e 4 do Classificador Complementar e do Ponto 2.9.10.4.1 do POCAL.

Com base no documento fornecido pela entidade, no dia 27 de outubro de 2023 ambos os inspetores acompanhados pelas duas trabalhadoras da JF procederam à observação direta dos AFT existentes no edifício sede, bem como do auditório da JF⁶⁵.

Na verificação feita observou-se que:

- Nem todos os AFT observados se encontram incluídos no Inventário de 2022;
- Os bens não têm qualquer identificação física, situação esta, que denota o incumprimento do n.º 5 do Classificador Complementar n.º 2;
- Não existe a lista dos AFT por cada sala da JF;
- Não estão instituídos mecanismos que permitam um controlo de todos os factos e acontecimentos relacionados com a utilização e movimentação diária dos bens, direitos e obrigações (por ex. requisições, aquisições, afetações, transferências, avarias, reparações, utilizações, modificações, cedências, empréstimos etc.);
- O documento com a designação de “Inventário 2022” é uma listagem do inventário de património da JF em 2022, e não uma verificação física periódica, uma vez que dele não consta as quantidades existentes antes da observação e a sua confrontação com as quantidades observadas no local. Do documento não consta a identificação dos intervenientes e das diferenças observadas. O facto apresentado evidencia o incumprimento do disposto no ponto 2.9.10.4.4 do POCAL.

De relembrar, que os métodos e procedimentos definidos no ponto 2.9.10 do POCAL, são os mínimos aos quais deverá obedecer a NCI, pelo que a autarquia deverá proceder à atualização da sua NCI, de forma que passe a constar os métodos e procedimentos previstos no ponto 2.9.10.4 do POCAL para o controlo do imobilizado.

No contraditório apresentado, a JF remeteu uma listagem do imobilizado da Junta de Freguesia⁶⁶, desconhecendo-se a que exercício económico corresponde e a data da sua realização, pelo que se mantém o relato dado em sede do projeto de relatório.

⁶⁴ Cfr. doc. a fls. 156 e 157.

⁶⁵ Cfr. doc. a fls. 158 a 160.

⁶⁶ Cfr. doc. a fls. 661 e 662 e 666 e 667.

8. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE CONTROLO DAS CONTAS DE TERCEIROS – (CIRCULARIZAÇÃO DE CONTAS)

O POCAL no ponto 2.9.10.2 estabelece um conjunto de métodos e procedimentos de controlo a se verificarem nas contas de terceiros, nomeadamente nos pontos 2.9.10.2.1 a 2.9.10.2.8.

Foi aleatoriamente selecionado a observar os métodos e procedimentos previstos no ponto 2.9.10.2.3 respeitantes às reconciliações a serem efetuadas entre os extratos de conta corrente dos fornecedores com as respetivas contas da autarquia.

As relações com terceiros estão previstas no Capítulo IV da NCI, nos artigos 17.º - Conferência de Faturas e Outros Documentos e 18.º - Plano de Tesouraria.

Não se encontram previstos na NCI os métodos e procedimentos de controlo a se verificarem nas contas de terceiros previstos no ponto 2.9.10.2 do POCAL.

Não obstante, durante os trabalhos de campo foi questionado e solicitadas as evidências (a terem existido) da circularização prevista no ponto 2.9.10.2.3 do POCAL, no ano de 2022.

De acordo com o informado, a JF não procede a qualquer controlo que garanta que os registos contabilísticos existentes sejam coincidentes com o extrato de conta da autarquia junto dos fornecedores. Ao invés, são os fornecedores que ligam a informar caso de existir algum pagamento em falta, verificando-se desta forma o incumprimento do disposto no ponto 2.9.10.3 do POCAL.

De relembrar, que os métodos e procedimentos definidos no ponto 2.9.10 do POCAL, são os mínimos aos quais deverá obedecer a NCI, pelo que a autarquia deverá proceder à atualização da sua NCI, de forma que passe a constar os métodos e procedimentos previstos no ponto 2.9.10.2 (2.9.10.2.1 a 2.9.10.2.8) do POCAL.

A Junta de Freguesia não refutou no contraditório a situação relatada, tendo apenas afirmado no ponto 12 que "(...) crê-se que tal exigência não é diretamente aplicável às micro-entidades."⁶⁷.

Tanto o POCAL como o SNC-AP (no artigo 9.º), nada referem sobre a não aplicação dos métodos e procedimentos definidos no ponto 2.9.10 do POCAL às micro-entidades, e tidos como mínimos a constar na NCI, pelo que se mantém o relato dado em sede do projeto de relatório.

9. CICLO DA RECEITA

As receitas das freguesias são as constantes do n.º 1 do artigo 23.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro: a) o produto da receita do IMI sobre prédios rústicos e uma participação no valor de 1

⁶⁷ Cfr. doc. a fl. 662.

% da receita do IMI sobre prédios urbanos; b) o produto de cobrança de taxas, nomeadamente provenientes da prestação de serviços pelas freguesias; c) o rendimento de mercados e cemitérios das freguesias; d) o produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam às freguesias; e) o rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por elas administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração; f) o produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor das freguesias; g) o produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis; h) o produto de empréstimos de curto prazo; i) o produto da participação nos recursos públicos determinada nos termos do disposto nos artigos 38.º e seguintes e j) outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor das freguesias.

Ditam as boas práticas do Controlo Interno⁶⁸ que “a *Tesouraria é o local onde se procede à cobrança das receitas (...)*”.

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 5.º da NCI⁶⁹ refere que “(...) *são documentos obrigatórios de suporte ao registo das operações relativas às receitas e às despesas bem como aos pagamentos e recebimentos:*

- a) *Guia de recebimento;*
- b) *Guia de débito ao tesoureiro;*
- c) *Guia de anulação da receita virtual;*
- d) *Requisição interna;*
- e) *Requisição externa;*
- f) *Fatura;*
- g) *Ordem de pagamento;*
- h) *Folha de remunerações;*
- i) *Guia de reposições abatidas aos pagamentos.”.*

O n.º 4 do mesmo artigo acrescenta que podem ser utilizados para além dos documentos obrigatórios, “(...) *quaisquer outros documentos considerados convenientes tendo em conta a sua natureza específica e enquadramento legal.*”.

O artigo 9.º nos pontos 1 e 2 dispõe que a tesouraria é o setor onde se encontra centralizado todo o fluxo monetário, com passagem obrigatória de todas as receitas e despesas, cabendo à tesouraria as tarefas de arrecadação e cobrança das receitas da Freguesia.

As receitas e despesas públicas devem ser classificadas de acordo com o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, com as devidas adaptações registadas para as autarquias locais.

⁶⁸ Marçal, N., & Marques, F. L. (2011). *Manual de Auditoria e Controlo Interno no Sector Público*. Lisboa: Edições Sílado.

⁶⁹ Coincidente com o ponto 2.8.2.3 do POCAL, revogado pelo SNC-AP.

O artigo 11.º da NCI dispõe no n.º 1 que *“O circuito da liquidação e cobrança de receitas destinadas aos cofres da Junta de freguesia, bem como as referentes a quaisquer outros fundos destinados a outras entidades em que sejam intervenientes os serviços da Freguesia, inicia-se com a emissão de guia de recebimento.”*.

No n.º 2 do mesmo artigo é referido que *“A liquidação consiste no apuramento do montante exato que a Junta de Freguesia tem a receber de terceiros e a cobrança corresponde à entrega em cofre das receitas, sendo esta última assegurada, exclusivamente, pelo Tesoureiro.”*.

Após a emissão de guias de recebimento, haverá lugar à sua receção e conferência na tesouraria, bem como à cobrança e sua autenticação, à entrega do original ao cliente, contribuinte ou utente respetivo e ao registo do duplicado na folha de caixa, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo.

O n.º 7 do artigo 13.º da NCI dispõe que todas as importâncias recebidas pela Junta de Freguesia deverão ser semanal e integralmente depositadas.

O SNC AP define no n.º 4 da NCP 26 que: *“O ciclo orçamental da receita deverá obedecer às seguintes fases executadas de forma sequencial: inscrição de previsão de receita, liquidação e recebimento, sem prejuízo de eventuais anulações de receita emitida que corrijam a liquidação ou de eventuais reembolsos e restituições que corrijam o recebimento e, eventualmente, a liquidação. A liquidação pode exceder a previsão de receita, sendo que só poderão ser liquidadas as receitas previstas em orçamento.”*.

Foram aleatoriamente selecionadas a observar as receitas provenientes da venda de côvados, atendendo ao seu valor. De acordo com o mapa da demonstração orçamental da receita, em 2022 esta receita totalizou 18.000,00€ (dezoito mil euros) e foi a maior receita cobrada, excetuando as receitas provenientes das Transferências Correntes da Administração Central – Estado.

Observou-se que o valor cobrado no ano de 2022 pela venda de côvado (3.000,00€), foi o aprovado na ata número dois da AF, de 28 de outubro de 2021, na qual no ponto 2 foi aprovada a tabela de taxas e licenças a cobrar pela JF.

Para o efeito foram selecionadas aleatoriamente as ordens de recebimento n.ºs 14 e 36, de 2022, respeitantes à venda do côvado n.º 117 e n.º 86.

Da documentação remetida pela JF constam os seguintes elementos.

- Côvado n.º 117⁷⁰
 - ✓ Guia de recebimento n.º 14 de 7 de fevereiro de 2022, no valor de 3.000,00€
 - ✓ Recibo n.º 12/22 de 3 de fevereiro de 2022;
 - ✓ Transferência bancária datada de 7 de fevereiro de 2022, no valor de 3.000,00€ e refletida no extrato bancário no dia 8 de fevereiro de 2022.

⁷⁰ Cfr. doc. a fls. 161 a 163.

- Cômado n.º 86⁷¹
 - ✓ Guia de recebimento n.º 36 de 27 de abril de 2022, no valor de 3.000,00€
 - ✓ Recibo n.º 23/22 de 22 de abril de 2022;
 - ✓ Comprovativo de depósito de 3.000,00€ no dia 22/04/2022 e refletido no extrato bancário na mesma data.

Conforme se observa, resulta que:

- ✓ O circuito da liquidação e cobrança de receitas não se iniciou com a emissão de guia de recebimento, mas antes pela emissão do recibo, pelo que denota o incumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 11.º da NCI;
- ✓ A fase do recebimento em ambos os casos, encontra-se evidenciada na documentação apresentada, faltando a documentação suporte referente à fase da liquidação da receita, nomeadamente à emissão do documento obrigatório previsto na alínea f), do n.º 2 do artigo 5.º da NCI (fatura), extraída do programa informático utilizado para o efeito, verificando-se desta forma o incumprimento do disposto no artigo 5.º da NCI.

10. CICLO DA DESPESA

O artigo 12.º da NCI da JFSR dispõe os pressupostos a se verificarem na realização de despesas, a saber:

- 1) *“As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com uma dotação igual ou superior, respetivamente, ao cabimento e ao compromisso, a qual constitui o limite máximo a utilizar na sua realização.*
- 2) *A cabimentação consiste na cativação de determinada dotação orçamental visando a realização de uma despesa e será efetuada com base numa requisição interna ou proposta de aquisição de equipamento, cumprindo -se um dos requisitos da contabilidade pública.*
- 3) *A assunção do compromisso face a terceiros de realizar despesa será efetivada com base em requisição externa ou contrato para aquisição de determinado bem ou serviço, cuja aquisição foi previamente autorizada na fase de cabimento.*
- 4) *O processamento ou reconhecimento da obrigação relativa à despesa nasce no momento da receção da fatura ou documento equivalente, seguindo -se as fases de liquidação e pagamento, após as respetivas conferências.*

⁷¹ Cfr. doc. a fls. 164 a 166.

- 5) *A liquidação corresponde à determinação do montante exato que nesse momento se constitui, a fim de permitir o respetivo pagamento, dando lugar à emissão da ordem de pagamento e posterior autorização do pagamento.*
- 6) *Nenhuma despesa poderá ser assumida sem que haja uma autorização prévia expressa, sendo, em caso contrário, considerada inexistente para efeitos internos, com responsabilização pessoal e disciplinar do autor.”.*

O SNC AP define no n.º 5 da NCP 26 que: “- O ciclo orçamental da despesa deverá obedecer às seguintes fases executadas de forma sequencial: inscrição de dotação orçamental, cabimento, compromisso, obrigação e pagamento, sem prejuízo de eventuais reposições abatidas aos pagamentos que para além de corrigirem os pagamentos podem igualmente corrigir todas as fases a montante até ao cabimento.

O cabimento não pode exceder a dotação disponível, assim como o compromisso não pode exceder o respetivo cabimento. A obrigação não pode exceder o valor do compromisso, assim como o pagamento não pode exceder o valor da obrigação. Os limites definidos devem ser aferidos por transação ou evento e segundo as classificações orçamentais vigentes.”.

O controlo financeiro⁷², de legalidade⁷³, de economia, de eficiência e de eficácia dos gastos públicos⁷⁴ é um dos objetivos do SNC-AP.

Esta disciplina orçamental foi reforçada com a publicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)⁷⁵ e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação, que contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA⁷⁶ e à operacionalização da prestação de informação nela prevista, que colocaram o enfoque do ciclo orçamental na verificação de capacidade financeira (existência fundos disponíveis) para a assunção e realização de compromissos.

A ausência de capacidade financeira para pagar no curto prazo é impedimento para incorrer compromissos, assim como a ausência de registo contabilístico prévio do compromisso é impedimento ao registo da obrigação de pagar.

A violação das regras relativas a assunção de compromissos pelos titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na LCPA incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira,

⁷² Mencionado na alínea f), do artigo 6.º do SNC-AP.

⁷³ Mencionada na alínea f), do artigo 6.º e alínea a), do n.º 3 do artigo 9.º, ambos do SNC-AP e n.º 5 do artigo 5.º e n.º 1 do artigo 9.º, ambos da LCPA.

⁷⁴ Mencionada na alínea f), do artigo 6.º e alínea e), do n.º 3 da NCP 27 – Contabilidade de Gestão.

⁷⁵ N.º 5 do artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual dada pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro com entrada em vigor em 21 de dezembro de 2012

⁷⁶ N.º 3 do artigo 7.º.

sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 11.º.

Nos termos do disposto no n.º 5 da NCP 26 – Contabilidade e relato orçamental, o ciclo orçamental da despesa deverá obedecer às seguintes fases executadas de forma sequencial: inscrição de dotação orçamental⁷⁷, cabimento⁷⁸, compromisso⁷⁹, obrigação⁸⁰ e pagamento⁸¹, sem prejuízo de eventuais reposições abatidas aos pagamentos que para além de corrigirem os pagamentos podem igualmente corrigir todas as fases a montante até ao cabimento.

O cabimento não pode exceder a dotação disponível, assim como o compromisso não pode exceder o respetivo cabimento. A obrigação não pode exceder o valor do compromisso, assim como o pagamento não pode exceder o valor da obrigação.

Durante os trabalhos de campo, foram observadas as capas contendo as ordens de pagamento e as guias de recebimento do ano de 2022, as quais se encontram organizadas cronologicamente. Dos processos de despesa não constam os documentos contabilísticos associados, nomeadamente o cabimento e o compromisso. Apenas constam as ordens de pagamento, as faturas e as declarações de recebimento.

Observou-se que o ciclo da despesa não é respeitado, dado que a contabilização da despesa e da receita é efetuada *à posteriori*, pela contabilista, que se desloca à JF buscar a documentação associada às despesas realizadas e às receitas cobradas, não havendo numa periodicidade estabelecida para o efeito.

Atendendo ao montante executado em 2022 na rubrica 02.02.25 – Outros Serviços, no valor de 38.234,98€ (rubrica com maior execução nas receitas correntes, excetuando as transferências correntes), estabeleceu-se como amostra a aplicar, a despesa realizada nessa rubrica, bem como duas ordens de pagamento contabilizadas na rubrica 02.02.20 – *Outros trabalhos especializados*, aleatoriamente selecionadas por forma a verificar o cumprimento do ciclo da despesa.

Para o efeito, foi solicitado à JF por email datado de 4 de dezembro de 2023, que procedesse à digitalização e remessa de um conjunto de 111 ordens de pagamento da rubrica 02.02.25 – Outros

⁷⁷ Dotação inicial é a quantia escriturada em cada rubrica de despesa no orçamento inicialmente aprovado pela entidade competente para pagamento de compromissos e obrigações transitadas de períodos contabilísticos anteriores ou assumidos no período contabilístico corrente. Constitui o limite máximo de recursos financeiros alocados por uma entidade pública a uma dada natureza de despesa, para um dado período contabilístico.

⁷⁸ Cabimento é a reserva de dotação disponível para o processo de despesa que se pretende realizar. O seu registo tem suporte num documento interno, pelo montante dos encargos prováveis, e visa assegurar a existência de dotação para a assunção do compromisso, fundamentando a autorização da despesa.

⁷⁹ Compromisso é a assunção perante terceiros da responsabilidade por um possível passivo, em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, implicando alocação de dotação orçamental, independentemente do pagamento. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo.

⁸⁰ Obrigação orçamental é um compromisso orçamental que se constitui em contas a pagar.

⁸¹ É despesa paga por execução do orçamento.

Serviços, e de 2 ordens de pagamento da rubrica 02.02.20 – Outros trabalhos especializados. Esta documentação foi remetida à equipa inspetiva por correio (Cfr. docs. a fls. 167 a 419.)

Quadro 3 – Amostra do ciclo da despesa

Classificação económica	Ordem de Pagamento			Fornecedor	Observações
	N.º	Data	Valor		
02.02.25	25	30/01/2022	30,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	46	28/02/2022	827,40 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Tem recibo das finanças com descrição genérica de prestação de serviços, não menciona o período da prestação do serviço prestado. Não tem anexa declaração de recebimento do valor.
02.02.25	47	28/02/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	48	28/02/2022	122,72 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor, sem mencionar o tipo de serviço prestado e o respetivo período. O recibo é assinado por António Figueiredo.
02.02.25	49	28/02/2022	150,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	50	28/02/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	51	28/02/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	52	28/02/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta uma declaração a dizer que recebeu o valor que não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período. O recibo é assinado por Luís Sousa.
02.02.25	53	28/02/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	54	28/02/2022	250,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	60	28/02/2022	162,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor de 1620,00€ por serviço de pedreiro, sem mencionar o período da prestação de serviço.
02.02.25	61	28/02/2022	70,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor por serviço de construção civil, sem mencionar o período da prestação de serviço. O recibo é assinado por Andreia Filipa Branco, Sousa.
02.02.25	92	30/03/2022	600,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta uma declaração de fevereiro e uma declaração de março, cada uma de 300,00€ a dizer que recebeu o valor, sem mencionar o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	93	30/03/2022	250,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	94	30/03/2022	600,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta uma declaração fevereiro e uma declaração de março, cada uma de 300,00€ a dizer que recebeu o valor, sem mencionar o tipo de serviço prestado e o respetivo período. Quem assina as declarações é João Paz.
02.02.25	95	30/03/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta uma declaração fevereiro e uma declaração de março, cada uma de 150,00€ a dizer que recebeu o valor, sem mencionar o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	96	30/03/2022	400,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta uma declaração fevereiro e uma declaração de março, cada uma de 200,00€ a dizer que recebeu o valor, sem mencionar o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	97	30/03/2022	400,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta uma declaração fevereiro e uma declaração de março, cada uma de 200,00€ a dizer que recebeu o valor, sem mencionar o tipo de serviço prestado e o respetivo período. Quem assina uma das
02.02.25	98	30/03/2022	800,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta uma declaração fevereiro e uma declaração de março, cada uma de 400,00€ a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	99	30/03/2022	1 100,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta uma declaração fevereiro e uma declaração de março, cada uma de 550,00€ a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	100	30/03/2022	700,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta uma declaração fevereiro e uma declaração de março, cada uma de 350,00€ a dizer que recebeu o valor, sem mencionar o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	101	30/03/2022	636,44 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta uma declaração fevereiro de 386,44€ e uma declaração de março de 250,00€ a dizer que recebeu o valor, sem mencionar o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	104	30/03/2022	250,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	149	30/04/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	150	30/04/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	151	30/04/2022	250,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	152	30/04/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	153	30/04/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	154	30/04/2022	400,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	155	30/04/2022	550,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	156	30/04/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	157	30/04/2022	47,60 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	158	30/04/2022	250,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	159	30/04/2022	20,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor por serviço de limpeza de computador, sem mencionar o respetivo período.
02.02.25	187	30/05/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	188	30/05/2022	250,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.

Quadro 3 – Amostra do ciclo da despesa (continuação)

Classificação económica	Ordem de Pagamento			Fornecedor	Observações
	N.º	Data	Valor		
02.02.25	189	30/05/2022	150,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	190	30/05/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	191	30/05/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	192	30/05/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	193	30/05/2022	400,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	194	30/05/2022	550,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	195	30/05/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	196	30/05/2022	143,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	197	30/05/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	202	30/05/2022	20,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e menciona serviço prestado e a data do serviço.
02.02.25	204	30/05/2022	20,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor por serviço de limpeza de computador, sem mencionar o respetivo período. Declaração não assinada.
02.02.25	209	30/05/2022	80,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor por serviço de pedreiro, sem mencionar o respetivo período.
02.02.25	233	30/06/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	234	30/06/2022	250,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	235	30/06/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	236	30/06/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	237	30/06/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	238	30/06/2022	400,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	239	30/06/2022	550,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	240	30/06/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	241	30/06/2022	65,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	242	30/06/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	246	30/06/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor por serviço de pintura e não menciona o respetivo período.
02.02.25	249	30/06/2022	150,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Sem declaração a dizer que recebeu o valor. Foi anexado uma guia de depósito em numerário na conta de Zulmira, efetuado por Ricardo Medeiros.
02.02.20	250	30/06/2022	130,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta da OP consta que é referente a animação do dia Mundial da Criança e tem anexado o recibo das finanças e o comprovativo do pagamento em numerário através de depósito
02.02.20	251	30/06/2022	160,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta da OP consta que é referente a animação do dia Mundial da Criança e tem anexado o recibo das finanças e o comprovativo do pagamento em numerário através de depósito
02.02.25	271	29/07/2022	400,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por cheque. Consta uma declaração de 8 de julho de 200,00€ e uma declaração de 15 de julho de 200,00€ a dizer que recebeu os valores por serviço de pintura, sem mencionar o período.
02.02.25	283	30/07/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	284	30/07/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	286	30/07/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	287	30/07/2022	250,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	288	30/07/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	289	30/07/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	290	30/07/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	291	30/07/2022	400,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor sem estar assinada e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	292	30/07/2022	550,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	296	30/07/2022	560,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Constam 2 declarações (uma de junho e outra de julho) a dizer que recebeu o valor total de 360,00€ por serviços de pintura, e não mencionam o período do serviço.
02.02.25	313	30/08/2022	260,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por cheque. Não tem declaração a dizer que recebeu o valor.
02.02.25	325	30/08/2022	460,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Constam 3 declarações (todas de agosto) a dizer que recebeu o valor total de 440,00€ por serviços de pintura, e não mencionam o período do serviço prestado.
02.02.25	353	30/09/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	354	30/09/2022	250,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	355	30/09/2022	50,82 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.

Quadro 3 – Amostra do ciclo da despesa (continuação)

Classificação económica	Ordem de Pagamento			Fornecedor	Observações
	N.º	Data	Valor		
02.02.25	356	30/09/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	357	30/09/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	358	30/09/2022	400,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	359	30/09/2022	550,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	360	30/09/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	361	30/09/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	397	30/10/2022	250,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	398	30/10/2022	170,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	399	30/10/2022	400,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	400	30/10/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	401	30/10/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	402	30/10/2022	400,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração de 400,00€ e é referido que ele recebeu 300,00€. Não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	403	30/10/2022	550,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	404	30/10/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período. Quem assina a declaração é Zulmira Arruda
02.02.25	405	30/10/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	426	30/11/2022	600,00 €		OP sem assinatura, menção do pagamento por dinheiro. Constan 2 declarações, cada uma de 300,00€ datadas de outubro e novembro a dizer que recebeu o valor. não mencionam o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	427	30/11/2022	500,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Constan 2 declarações, cada uma de 250,00€ datadas de outubro e novembro a dizer que recebeu o valor e não mencionam o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	428	30/11/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Constan 2 declarações, cada uma de 150,00€ datadas de outubro e novembro a dizer que recebeu o valor e não mencionam o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	429	30/11/2022	500,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Constan 2 declarações, uma de 200,00€ e a outra de 300,00€, datadas de outubro e novembro a dizer que recebeu o valor e não mencionam o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	430	30/11/2022	400,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Constan 2 declarações, cada uma de 200,00€ datadas de outubro e novembro a dizer que recebeu o valor e não mencionam o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	431	30/11/2022	490,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Constan 3 declarações, uma de 260,00€, outra de 200,00€ e outra de 30,00€, datadas de outubro e novembro a dizer que recebeu os valores. Apenas a declaração de recebimento dos 30,00€ menciona o tipo de serviço prestado e o dia.
02.02.25	432	30/11/2022	800,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Constan 2 declarações, cada uma de 400,00€ datadas de outubro e novembro a dizer que recebeu o valor e não mencionam o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	433	30/11/2022	1 140,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Constan 2 declarações, uma de 550,00€ e a outra de 590,00€, datadas de outubro e novembro a dizer que recebeu o valor e não mencionam o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	434	30/11/2022	700,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Constan 2 declarações, cada uma de 350,00€ datadas de outubro e novembro a dizer que recebeu o valor e não mencionam o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	435	30/11/2022	700,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Constan 2 declarações, cada uma de 350,00€ datadas de outubro e novembro a dizer que recebeu o valor. não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	471	30/12/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	472	30/12/2022	250,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	473	30/12/2022	150,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	474	30/12/2022	300,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	475	30/12/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	476	30/12/2022	200,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	477	30/12/2022	400,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	478	30/12/2022	550,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	479	30/12/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
02.02.25	480	30/12/2022	350,00 €		OP sem assinatura e com menção do pagamento por dinheiro. Consta declaração a dizer que recebeu o valor e não menciona o tipo de serviço prestado e o respetivo período.
Total			38 064,98 €		
	Trabalhadores afetos ao lixo e aos caminhos				
	Trabalhadora afeta à limpeza				
	Trabalhadora afeta aos CTT-Idosos				
	Trabalhador afeto ao cemitério				

A análise realizada aos processos de despesa selecionados permitiu identificar as seguintes situações:

- Nas 113 OP observadas, consta a referência do seu pagamento por “dinheiro”.

A este respeito, foi questionado sobre qual o procedimento adotado para o pagamento aos trabalhadores que prestavam serviços para a autarquia.

De acordo com o informado pela autarquia e o observado na documentação remetida, permitiu concluir que quanto ao procedimento adotado nos pagamentos:

- Não existe a verificação prévia que os trabalhadores que vão prestar ou que prestam serviços para a JF recebam alguma prestação social da Segurança Social;
- O valor a pagar a cada trabalhador é fixado pelo Presidente de acordo com a experiência do trabalhador. Não se encontram estabelecidos os critérios para a fixação dos valores a pagar (valor por dia, por hora).
- O trabalhador da junta de freguesia [REDACTED] procede ao registo da assiduidade de alguns trabalhadores que prestam serviço para a JF num mapa mensal de assiduidade, o qual é utilizado para efeito de pagamento;
- É emitido um cheque pelo valor total a pagar aos trabalhadores com contrato na JF e aos prestadores de serviços que prestam serviços para a JF.

O cheque emitido é levado por um dos trabalhadores da Junta ao banco para ser levantado em numerário.

Este procedimento viola o disposto na NCI nos seguintes aspetos;

- O processamento ou reconhecimento da obrigação relativa a estas despesas não é suportado por fatura ou documento equivalente nos termos do n.º 4 do artigo 12.º da NCI, e sim por uma declaração muito incompleta e sem valor legal, no qual os prestadores de serviços declaram o recebimento dos valores pagos pela Junta de Freguesia.

Verifica-se

- Os pagamentos dos vencimentos, salários e outros abonos dos trabalhadores devem ser efetuados preferencialmente, sempre que possível por cheque ou transferência bancária (n.º 2 do artigo 13.º da NCI). Neste caso, importa referir que a JF não apresentou qualquer justificação para estes pagamentos não tenham sido efetuados por transferência bancária ou por cheque dirigido a cada prestador de serviço.

Ao invés, o procedimento observado contraria o princípio da transparência⁸² que deve estar subjacente à gestão e ao uso que a JF faz dos recursos que lhes estão adstritos, assim como não permite a verificabilidade⁸³ dos reais beneficiários dos pagamentos efetuados.

⁸² Previsto na alínea d), do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁸³ Prevista no SNC-AP quanto às características qualitativas da informação prestada.

O facto da JF utilizar cheques cruzados, não devia ser permitido ao trabalhador levantar o valor do cheque, e apenas possibilitar o seu depósito. Esta situação denota um tratamento de “facilidade” por parte da instituição bancária.

O pagamento é realizado em numerário tanto aos trabalhadores da JF como aos prestadores de serviços.

Do apresentado, resulta que a JF proceda à correção do procedimento observado, por forma a adequá-lo ao constante na NCI e às boas práticas da gestão autárquica.

Apenas nas ordens de pagamento 250 e 251 estão anexos os comprovativos dos depósitos em numerário na conta dos prestadores de serviço⁸⁴.

Durante os trabalhos de campo realizados em outubro de 2023 foi solicitada a documentação referente aos pagamentos efetuados referentes ao mês de agosto de 2023⁸⁵. De acordo com o apurado o valor pago foi de 6.151,40€ (seis mil cento e cinquenta e um euros e quarenta cêntimos), distribuídos da seguinte forma:

- 6.000,00€ (seis mil euros) pagos pelo cheque número 2216210615 da CEMAH, datado de 1 de setembro de 2023, com o descritivo “ordenados”;
- 151,40€ (cento e cinquenta e um euros e quarenta cêntimos) pagos com o fundo de caixa, de acordo com o informado pela autarquia.

Na documentação apresentada não consta a ordem de pagamento pois segundo o informado, à data da realização dos trabalhos de campo (outubro de 2023), a contabilista ainda não tinha passado na JF a recolher a documentação para ser contabilizada, o que denota um atraso considerável na sua contabilização.

Por forma a verificar se o procedimento observado durante aos trabalhos de campo referente aos pagamentos efetuados (ordenados dos trabalhadores da JF e aos prestadores de serviços) referentes aos meses de agosto de 2023, foi o mesmo do verificado no ano em análise (2022), solicitou-se por email datado de 4 de dezembro de 2023 (ponto n.º 10) e por email de 31 de maio de 2024 (ponto 4), que a JF procedesse ao preenchimento de um quadro contendo a identificação das ordens de pagamento associadas aos pagamentos mensais efetuados aos trabalhadores da JF e prestadores de serviços,), identificação dos cheques utilizados e sua digitalização (OP’s e cheques)⁸⁶. Até à data de elaboração do PR, a JF não remeteu os elementos em falta, nem tão pouco prestou qualquer justificação para a sua não remessa.

⁸⁴ Cfr. docs. a fls. 296 a 302.

⁸⁵ Cfr. docs. a fls. 420 a 436.

⁸⁶ Cfr. docs. a fls. 446 a 453.

No ano de 2023, o procedimento adotado pela JF para efetuar o pagamento aos trabalhadores e aos prestadores de serviços foi o registado no mês de agosto, conforme se observa nas notas constantes no extrato bancário da conta domiciliada junto da CEMAH (de janeiro a setembro)⁸⁷.

- Na totalidade dos processos de despesa observados, da ordem de pagamento não consta qualquer assinatura.
- Na totalidade dos processos de despesa observados, da ordem de pagamento não consta qualquer assinatura, não consta a autorização da despesa realizar e autorização do pagamento a efetuar.
- Na totalidade dos processos de despesa observados não consta anexado qualquer documento contabilístico associado, nomeadamente o cabimento e o compromisso.
- Apenas os processos de despesa contabilizados na rubrica 02.02.20 têm anexados os respetivos recibos das finanças (recibos verdes)⁸⁸.
- Nos processos de despesa contabilizados na rubrica 02.02.25, tem anexada uma declaração sem qualquer valor legal em que o beneficiário afirma ter recebido o valor em questão. Em relação à declaração constante dos processos de despesa, observaram-se as seguintes situações:
 - Ordem de pagamento sem recibo associado⁸⁹;
 - O montante a pagar inscrito na ordem de pagamento difere do declarado como recebido, conforme se observa nas OP's n.ºs 325 e 296, a título exemplificativo⁹⁰;
 - Recibo erradamente elaborado em nome de outro prestador de serviço (OP n.º 402 a título exemplificativo)⁹¹;
 - A ordem de pagamento é emitida em nome de um trabalhador e é outro quem assina ter recebido o montante pago (OP's n.ºs 48, 52, 94 e 404 a título exemplificativo)⁹²;
 - Existência de declarações de recebimento que não se encontram assinadas (OP,s n.ºs 94 e 204 a título exemplificativo)⁹³;
 - Existência de declarações em que na mesma ordem de pagamento são pagos serviços realizados em meses diferentes, mas cada um com a sua declaração (OP,s n.ºs 95 a 101 a título exemplificativo)⁹⁴;
 - Apenas nas declarações anexadas aos processos de despesa com as OP,s n.ºs 60, 61, 159, 204 e 209, é mencionado o serviço prestado⁹⁵.

⁸⁷ Cfr. docs. a fls. 437 a 445.

⁸⁸ Cfr. docs. a fls. 296 a 302.

⁸⁹ Cfr. doc. a fl. 327.

⁹⁰ Cfr. docs. a fls. 328 a 331 e de 324 a 326.

⁹¹ Cfr. doc. a fl. 361.

⁹² Cfr. docs. a fls. 174 a 175, de 182 a 183, de 197 a 199 e de 365 a 366.

⁹³ Cfr. docs. a fls. 197 a 199 e de 268 a 269.

⁹⁴ Cfr. docs. a fls. 200 a 219.

⁹⁵ Cfr. docs. a fls. 188 a 191, de 242 a 243, e de 268 a 271.

Do acima exposto, resulta que a totalidade dos processos de despesa observados (113) em ambas as rubricas económicas e respeitantes ao ano de 2022, não se encontram instruídos com a autorização para a realização da despesa nem da autorização para efetuar o pagamento realizado, a declaração de recebimento anexada ao processo de despesa não tem qualquer valor legal. Esta situação denota o incumprimento do disposto no artigo 12.º da NCI, n.ºs 3 e 5 da NCP 26, n.ºs 3, 4 e 5 da NCP 27, alínea f) do artigo 6.º do SNC-AP, do n.º 5 do artigo 5.º da LCPA e do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

Não existe justificação para que o procedimento observado no ano de 2022, que o pagamento tenha sido efetuado sempre por numerário aos trabalhadores da JF e aos prestadores dos serviços (contabilizados nas rubricas 02.02.25 e 02.02.20), e suportados por uma declaração de recebimento sem valor legal (dos processos da rubrica 02.02.25), não tenha sido realizado por cheque endereçado a cada trabalhador ou por transferência bancária.

O procedimento verificado não assegura a transparência e o controlo financeiro dos gastos públicos pretendido pelo SNC-AP. A situação ora observada não assegura que os destinatários reais dos pagamentos realizados tenham sido os mencionados nas Ordens de Pagamento.

A este respeito, a Lei n.º 75/2012, de 12 de setembro dispõe que compete ao presidente da junta de freguesia autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia, nos termos das alíneas h) e i), ambas do n.º 1 do artigo 18.º.

Do apresentado, resulta que a situação apresentada evidencia o incumprimento do disposto no artigo 12.º da NCI, n.ºs 3 e 5 da NCP 26, n.ºs 3, 4 e 5 da NCP 27, alínea f) do artigo 6.º do SNC-AP, do n.º 5 do artigo 5.º da LCPA e do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho, pode gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do n.º 1 do artigo 11.º da LCPA, alíneas b), d) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, [REDACTED] nos termos do n.º 1 do artigo 61.º, n.º 2 do artigo 62.º, ambos da LOPTC e das alíneas h) e i), ambas do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 75/2012, de 12 de setembro, pelo valor de 38.064,98€ (trinta e oito mil e sessenta e quatro euros e noventa e oito cêntimos).

Sobre o incumprimento do ciclo da despesa e os pagamentos efetuados em numerário aos trabalhadores e prestadores de serviço puderem gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, no contraditório apresentado⁹⁶ o Presidente da Junta de Freguesia referiu que “(...) para proceder aos pagamentos do pessoal eventual e em prestação de serviços por cheque e/ou transferência bancárias – a verdade é que tal simples desiderato pressupõe o acionar duma presuntiva realidade, que passa, designadamente, pela titularidade de uma conta bancária, literacia financeira para aceder e movimentar a mesma conta através dos modernos e quase instantâneos meios tecnológicos,

⁹⁶ Cfr. doc. a fls. 704 a 708.

para além da consistente planificação financeira que suporte a espera de dois dias úteis que ainda demora a conversão do cheque-papel em papel moeda...”.

Mais referiu que “(...) muitos desses trabalhadores sobretudo os eventuais prestadores de serviços, são consabidamente gente pobre, de insipiente instrução e formação, cíclicos dependentes de apoios sociais, de difícil empregabilidade e sem conta bancária.”, **pelo que** “(...) os funcionários da Junta que com eles lidavam não lobrigaram outro meio, prático, exequível e aceite, de proceder ao seu pagamento, senão em “contado”, imediatamente convertível em bens de primeira necessidade na mercearia mais próxima.”.

Por fim refere que “(...) tal prática era inteiramente conhecida dos titulares dos órgãos da Freguesia, não havendo nunca qualquer intenção de segredo ou encobrimento de tal prática remuneratória.”, e **que o mesmo** “(...) nunca foi alertado, por ninguém, da eventual menor conformidade deste procedimento com as boas práticas vigentes para os pagamentos das entidades públicas, sendo aliás o recurso a este tipo de prestadores de serviços entendido pela comunidade em geral como um esforço meritório de apoio social, em troca de trabalho digno, a fregueses mais desfavorecidas e com maiores dificuldades.”.

Do alegado, há a informar que compete à Junta de Freguesia assegurar o cumprimento das disposições legais subjacentes aos pagamentos, nomeadamente o disposto no artigo 12.º da NCI da JFSR e no n.º 5 da NCP 26, utilizando para o efeito sempre que possível o cheque ou transferência bancária (n.º 2 do artigo 13.ª da NCI) para o pagamento dos vencimentos, salários e outros abonos dos trabalhadores.

O Presidente não pode alegar o desconhecimento da desconformidade do procedimento existente com o disposto nas boas práticas a vigorar nos para os pagamentos das entidades públicas, quando o que lhe era exigível era o cumprimento do disposto na NCI da Freguesia.

A alegação que a maioria dos prestadores de serviços, são gente pobre, de insipiente instrução e formação, cíclicos dependentes de apoios sociais, de difícil empregabilidade e sem conta bancária não é atendida pelo facto das prestações sociais pagas pela Segurança Social (SS) serem através de vale postal remetido pelos correios para a morada do beneficiário constante da SS, ou por transferência bancária para o Número de Identificação Bancária (NIB) do beneficiário constante da SS. No caso de os beneficiários das prestações sociais ainda não terem registado o seu NIB na Segurança Social, os mesmos têm de fazer prova com documento do banco comprovando que a conta bancária que estão a indicar para pagamento das prestações sociais é sua⁹⁷.

O Presidente da Junta de Freguesia nada referiu sobre os pagamentos dos salários dos trabalhadores da JF serem também eles pagos por numerário.

⁹⁷ Informação confirmada junto do Instituto da Segurança Social dos Açores.

Do apresentado resulta o incumprimento do ciclo da despesa relatado, pelo que se mantém o relato dado no Projeto de Relatório.

11. ATRIBUIÇÃO DE APOIOS

No âmbito das competências atribuídas às JF, as mesmas podem apoiar ou comparticipar pelos meios adequados, as atividades de interesse para a freguesia de natureza social, cultural, educativa, desportiva ou recreativa nos termos do previsto na alínea v), do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Foi solicitado ponto 43 do ofício com a referência n.º SAI-IARTCC/2023/175 de 16 de agosto, que a JF remetesse o regulamento que “sustentou” a atribuição de apoios, subsídios, subvenções, etc., verificados em 2022, a existir, e de onde conste os critérios utilizados, a sua justificação, a natureza ou valor, e respetiva aprovação pelo órgão competente.

Na informação prestada, a JF informou da “inexistência” do regulamento solicitado⁹⁸.

No mapa das Transferências de Despesa, incluído na prestação de contas de 2022, é possível observar que foi atribuído ao Grupo Desportivo de São Roque (NIF 512018677), com a finalidade de apoio a coletividades, um apoio no montante de 500,00€ (quinhentos euros)⁹⁹, nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

O mapa recapitulativo da despesa do ano de 2022¹⁰⁰, refere que ao fornecedor número 339 - Grupo Desportivo São Roque, com o NIF 512018677, foi pago o valor de 500,00€.

No Relatório de Gestão de 2022 é referido que dentro das transferências correntes, que representaram 22% do total da despesa, houve “(...) apoios atribuídos a Entidades de cariz social, religioso, desportivo e recreativo.”, no valor de 500,00€ (quinhentos euros)¹⁰¹.

Durante os trabalhos de campo realizados, foi solicitada a digitalização do conta corrente do Grupo Desportivo de São Roque do ano em análise (2022), assim como a digitalização das ordens de pagamento associadas aos apoios concedidos. Estes elementos não foram entregues durante os trabalhos de campo nem até à presente data.

Observadas as atas de ambos os órgãos (AF e JF), é possível observar as seguintes referências do(s) apoio(s) concedido(s) ao Grupo Desportivo de São Roque:

⁹⁸ Cfr. doc. a fl. 454.

⁹⁹ Cfr. doc. a fl. 455.

¹⁰⁰ Cfr. doc. a fls. 456 a 458.

¹⁰¹ Cfr. página 8 do relatório de gestão (Cfr. docs. a fls. 459 a 469).

Atas da Junta de Freguesia (de n.ºs 1 a 12)

- Ata n.º 3 de 30 de março de 2022¹⁰²
 - ✓ Ponto 4 – Refere que “(...) o senhor Presidente [REDACTED] em conjunto com a senhora Tesoureira [REDACTED], decidiram oferecer o valor de 500,00€ (quinhentos euros) à equipa de sub. 15, campeões na sua categoria, do Grupo Desportivo de São Roque, para diversão numa viagem feita ao continente, a cargo [REDACTED].”;
- Ata n.º 6 de 15 de junho¹⁰³ – Consta que “Foi aprovada uma proposta a submeter à Assembleia de Freguesia para apoio ao Grupo Desportivo de São Roque, para pagamento de verbas relacionadas com a inscrição de jovens na Associação de Futebol.”;
- Ata n.º 10 de 19 de outubro de 2022¹⁰⁴ – “Foi decidido o apoio ao Grupo Desportivo de São Roque, em cheques pré-datados, a cessar a 30 de julho de 2023.”;

Atas da Assembleia de Freguesia (de n.ºs 4, 5, 6, 7, 8 e 9)

- Ata n.º 6 de 30 de junho¹⁰⁵ – Ficou decidido propor a aprovação formal na próxima reunião da AF o apoio a conceder ao Grupo Desportivo de São Roque decorrente da sua situação financeira.
Na ata n.º 8 de 13 de outubro de 2022, é referido no ponto 3, que “(...) [REDACTED] e [REDACTED] agradeceram formalmente o apoio financeiro da Junta de freguesia ao Grupo Desportivo de São Roque, que permitiu saldar as contas do clube e garantir a inscrição de atletas para as próximas épocas.”.

Das referências mencionadas nas atas é possível observar que:

- ✓ O texto da ata da JF n.º 3 de 30 de março de 2022 não menciona a aprovação pelo órgão da atribuição do apoio a concedido. Ao invés, menciona erradamente a atribuição do apoio pelos membros do órgão que estiveram presentes na reunião;
- ✓ Verifica-se uma diferença entre a razão que determinou a atribuição do apoio pela JF (para diversão numa viagem feita ao continente pelo facto da equipa de sub. 15 ter sido campeã na sua categoria), referenciado na ata n.º 3 de 30 de março de 2022, e a razão mencionada na ata da JF de n.º 6 de 15 de junho e na ata da AF n.º 8 de 13 de outubro (pagamento de verbas relacionadas com a inscrição de jovens na Associação de Futebol);
- ✓ Na ata da JF n.º 10 de 19 de outubro de 2022 menciona a atribuição de um apoio ao Grupo Desportivo de São Roque, em cheques pré-datados, a cessar a 30 de julho de 2023, não se

¹⁰² Cfr. doc. a fls. 21 e 22.

¹⁰³ Cfr. doc. a fl. 25.

¹⁰⁴ Cfr. doc. a fl. 29

¹⁰⁵ Cfr. doc. a fl. 15.

sabendo qual o valor do mesmo, se é o mesmo apoio anteriormente referido nas atas, ou outro apoio, uma vez que que nos documentos contabilísticos suprarreferidos de 2022 só consta a atribuição de um apoio de 500,00€ ao Grupo Desportivo de São Roque.

Em resultado da situação ora relatada, formulam-se as seguintes propostas:

- Que seja aprovado um regulamento disciplinador da atribuição de apoios a conceder pela JF em que estejam definidas previamente e de forma clara e objetiva as condições de acesso aos apoios financeiros ou outros, a metodologia e os critérios estabelecidos para a sua atribuição;
- Que as deliberações do órgão competente (JF) passem a primar pela clareza, transparência e objetividade, e nesse sentido, que passem a incluir a informação completa da concessão do apoio a atribuir.

CAPÍTULO III – INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA

1. REGIME CONTABILÍSTICO

O referencial contabilístico aplicável à Freguesia de São Roque – Concelho de Ponta Delgada é o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, doravante designado por SNC-AP, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro¹⁰⁶.

O SNC-AP integra a estrutura concetual da informação financeira pública, as normas de contabilidade pública, e o plano de contas multidimensional, constantes, respetivamente, dos anexos I a III ao presente decreto-lei, e que dele fazem parte integrante (artigo 2.º).

O SNC-AP é constituído pelos subsistemas de contabilidade orçamental, de contabilidade financeira e de contabilidade de gestão¹⁰⁷.

O SNC-AP veio revogar o plano oficial de contabilidade pública (POCP) e os planos de contas setoriais, com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1 do POCAL¹⁰⁸, nos termos do disposto na alínea b), do n.º 1 do artigo 17.º.

¹⁰⁶ Que aprovou o SNC-AP. Este diploma encontra-se atualizado de acordo com: Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro – entrada em vigor em 22 de dezembro de 2016, e Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio - com produção de efeitos a partir de 1 de janeiro de 2018.

¹⁰⁷ Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º.

¹⁰⁸ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

O SNC-AP constitui uma ferramenta de harmonização contabilística interna (mesmo referencial na administração central, regional, local e segurança social) e externa (alinhado com as normas internacionais de contabilidade para o setor público – IPSAS¹⁰⁹).

No Relatório de Gestão de 2022 a Freguesia refere que embora o SNC-AP tenha passado a ser obrigatório a partir de 1 de janeiro de 2020, foi a partir de 1 de janeiro de 2022, que as entidades do Subsector da Administração Local tiveram de adotar o SNC-AP, o que se verificou com a Freguesia de São Roque.

2. ORGANIZAÇÃO CONTABILÍSTICA

No ponto 13 do ofício com a referência número SAI-IARTCC/2023/175, de 16 de agosto de 2023, foi solicitado à JF que procedesse à caracterização da aplicação informática de suporte ao sistema contabilístico, nomeadamente pela identificação do nome da aplicação informática, das condições de assistência técnica, dos módulos existentes e utilizados, e dos acessos atribuídos a cada pessoa.

Como resposta ao solicitado a JF “apenas” referiu:

- Organização contabilística - SNC-AP (Modelo 8.2 – Caracterização da entidade, constante da prestação de contas de 2022).
- Software House – SACI - Sistemas Energéticos e informática Lda., Rua dos Navegantes 28, 4000-357 Porto (502992182).

A JF nada informou sobre as condições de assistência técnica, dos módulos existentes e utilizados, bem como dos acessos atribuídos a cada pessoa.

3. DOCUMENTOS PREVISIONAIS

As demonstrações previsionais são o reflexo financeiro das políticas públicas que se prevê aplicar, traduzindo de que forma e em que montante se prevê arrecadar recursos e os fins previstos para a sua utilização (§47 do ponto 11 da NCP 26).

A Norma de Contabilidade Pública NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, no ponto 11 – Componentes das demonstrações orçamentais, §46, n.º 1, alíneas a) e b), define como demonstrações previsionais a serem elaboradas pelas entidades obrigadas a apresentar demonstrações orçamentais individuais:

- ✓ O Orçamento enquadrado num plano orçamental plurianual; e

¹⁰⁹ International Public Sector Accounting Standards Board.

- ✓ O Plano Plurianual de Investimentos.

A NCP 1 – Contabilidade e Relato Orçamental, no ponto 6 – Componentes das demonstrações financeiras, §17, dispõe que as entidades públicas devem ainda preparar demonstrações financeiras previsionais, designadamente balanço, demonstração dos resultados por natureza e demonstração dos fluxos de caixa, com o mesmo formato das históricas, que devem ser aprovados pelos órgãos de gestão competentes.

O artigo 132.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado (OE) para 2021, estabeleceu que nos anos de 2021 e 2022, não era obrigatória para as entidades da administração local a elaboração das demonstrações financeiras previsionais previstas no parágrafo 17 da Norma de Contabilidade Pública 1 (NCP 1) do SNC-AP.

No mesmo sentido, a Lei n.º 12/2022, de 27 de junho que aprovou o OE para o ano de 2022, dispõe no n.º 2 do artigo 105.º, que nos anos de 2022 e 2023, não é obrigatória para as entidades da administração local a elaboração das demonstrações financeiras previsionais previstas no parágrafo 17 da Norma de Contabilidade Pública 1 (NCP 1) do SNC -AP.

Os modelos para a elaboração das demonstrações orçamentais previsionais encontram-se previstos nas páginas 7765 e 7766 da NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental¹¹⁰.

Nos pontos seguintes, procedeu-se à análise dos documentos previsionais elaborados, aprovados, publicitados e remetidos às entidades externas competentes.

4. ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS

Nos termos da alínea a), do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)¹¹¹, a autonomia financeira das autarquias locais assenta, nomeadamente, de entre outros poderes dos seus órgãos, em elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas.

¹¹⁰ Publicadas no *Diário da República*, 1.ª série – N.º 178, de 11 de setembro de 2015.

¹¹¹ Atualizada de acordo com: Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, 1 de novembro; Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro - início de vigência em 5 de janeiro de 2015; Lei n.º 69/2015, de 16 de julho – início de vigência a 17 de julho de 2015; Lei n.º 132/2015, de 4 de setembro - início de vigência a 9 de setembro de 2015; Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março - início de vigência a 31 de março de 2016; Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25 de maio; Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro - com entrada em vigor em 1 de janeiro de 2017; Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro - com entrada em vigor em 1 de janeiro de 2018; Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto - com entrada em vigor em 1 de janeiro de 2019; Declaração de Retificação n.º 35-A/2018, de 12 de outubro; Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, com início de vigência a 1 de janeiro de 2019; Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Orçamento do Estado para 2020) - com entrada em vigor em 1 de abril de 2020, e Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro – entrada em vigor em 5 de novembro de 2020 e produção de efeitos a partir de 26 de outubro de 2020 e pela Lei n.º 29/2023, de 4 de julho.

O n.º 4 do artigo 8.º do SNC¹¹² dispõe que relativamente às freguesias em que seja aplicado o regime simplificado, e sem prejuízo do recurso a soluções de serviços partilhados entre freguesias ou outras entidades da administração local, nos termos do disposto no artigo 5.º do presente decreto-lei, por ausência de recursos humanos que preencham os requisitos do n.º 2 do presente artigo, a função do contabilista público pode ser assegurada por um contabilista certificado, nos termos do artigo 9.º dos Estatutos da Ordem dos Contabilistas Certificados anexos à Lei n.º 139/2015, de 7 de setembro, sem prejuízo de deter a formação específica em contabilidade pública referida no n.º 2.

Foi solicitado à JFSR por email datado de 4 de dezembro de 2023¹¹³ que remetesse um conjunto de elementos em falta, de entre eles os n.ºs 5 e 6 a serem solicitados à contabilista¹¹⁴ respeitantes ao comprovativo e número de inscrição na OTOC nos termos do n.º 4 do artigo 8.º do SNC-AP, e ao contrato da prestação de serviços celebrado com a Junta de Freguesia e em vigor em 2022, e na ausência de contrato celebrado, descrever as funções associadas à prestação de serviços com a Junta de Freguesia de São Roque.

Estes elementos não constam da documentação remetida pela JF por correio a 23 de janeiro de 2024.

A equipa inspetiva fez nova insistência junto da JF por email datado de 31 de maio de 2024, para que esta diligenciasse a remessa destes elementos (de entre um conjunto mais alargado de elementos em falta). Até à data da elaboração do PR estes elementos não foram remetidos.

Em sede do contraditório apresentado, a JF remeteu o contrato celebrado com a CIS – Gestão Consultadoria e Contabilidade Unipessoal, Lda., com a referência C2020005, datado de 2 de janeiro de 2020 e com um prazo de vigência de 36 meses¹¹⁵ (vigente em 2022).

Foi remetido também o contrato celebrado entre a JF e a CIS – Gestão Consultadoria e Contabilidade Unipessoal, Lda., com a referência C2024007, datado de 2 de janeiro de 2024 e com um prazo de vigência de 36 meses¹¹⁶.

Em ambos os contratos, é possível observar que os serviços a serem prestados pela CIS estão elencados nos n.ºs 2 do artigo 1.º. Nos dois contratos não é referido o número de inscrição na OTOC do prestador do serviço.

Nos contratos, observa-se que a CIS presta apoio à JF na elaboração de mapas previsionais e de prestação de contas, e que elabora as alterações e revisões orçamentais, entre outros serviços.

¹¹² Redação do Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro – entrada em vigor em 22 de dezembro de 2016.

¹¹³ Cfr. docs. a fls. 448 a 453.

¹¹⁴ [REDACTED].

¹¹⁵ Cfr. docs. a fls. 662 e 672 a 674.

¹¹⁶ Cfr. docs. a fls. 662 e 675 a 677.

Sobre os contratos remetidos a JF refere que “(...) se trata de um contrato de prestação de serviços de consultadoria, em face da natureza de micro entidade.”.

A JF remeteu ainda o Mapa 3.1 – Responsáveis pelas demonstrações financeiras, no qual identifica o Presidente da JF [REDACTED], como responsável pela elaboração, apresentação e divulgação, e aprovação, das demonstrações financeiras¹¹⁷.

Da documentação remetida não consta a designação formal do responsável pela elaboração das demonstrações orçamentais, nos termos do previsto §44 do ponto 10 da NCP 26.

A JFSR procedeu à elaboração dos documentos previsionais previstos no n.º 1, do §46 do ponto 11 da NCP 26 (Orçamento enquadrado num plano orçamental plurianual e o Plano Plurianual de Investimentos), verificando-se o cumprimento deste normativo legal.

A JFSR para além dos documentos supra, elaborou também o Plano Plurianual das Atividades Mais Relevantes.

Não foram elaborados documentos previsionais previstos no §17, do ponto 6 da NCP 1, em cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 132.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, e na Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

Relativamente à aprovação dos documentos previsionais, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, dispõe na alínea a), do n.º 1 do artigo 16.º, que compete à Junta de Freguesia, enquanto órgão executivo da freguesia, elaborar e submeter à aprovação da Assembleia de Freguesia as opções do plano e a proposta do orçamento, assim como as respetivas revisões.

Ao órgão deliberativo da freguesia (AF) compete, sob proposta da junta de freguesia, aprovar as opções do plano e da proposta de orçamento para o ano seguinte e suas revisões, nos termos do disposto na alínea a), do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a ocorrer na quarta sessão ordinária (novembro ou dezembro), salvo o disposto no artigo 61.º do mesmo diploma, de forma que seja permitida a sua entrada em vigor no dia 1 de janeiro do ano a que respeitam (n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), para que seja assegurado o cumprimento do princípio da anualidade do orçamento (n.ºs 1 e 5 do artigo 9.º - A)¹¹⁸ consagrado na alínea g), do n.º 2 do artigo 3.º, ambos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Os documentos previsionais foram aprovados por unanimidade pela Junta de Freguesia em 14 dezembro de 2021¹¹⁹, e posteriormente submetidos à aprovação da Assembleia de Freguesia, que se veio a realizar na ata n.º 3 da AF de 22 de dezembro de 2021¹²⁰.

¹¹⁷ Cfr. docs. a fls. 662 e 671.

¹¹⁸ Os orçamentos das autarquias locais são anuais e o ano económico coincide com o ano civil

¹¹⁹ Ata n.º 12, em que estiveram presentes [REDACTED] (Cfr. doc. a fl. 470).

¹²⁰ Cfr. doc. a fls. 471 e 472.

A Assembleia de Freguesia aprovou os documentos previsionais para 2022 com 5 votos a favor [REDACTED] e com 3 abstenções [REDACTED]. Conforme consta da referida ata, não esteve presente [REDACTED].

A ata n.º 3 da AF em que foi aprovada os documentos previsionais para 2022 encontra-se assinada e rubricada pelo presidente e primeiro secretário, observando-se o cumprimento do disposto no artigo 57.º Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Do apresentado, resulta o cumprimento pela JFSR das disposições legais previstas para a elaboração e aprovação dos documentos previsionais para 2022.

Observadas ambas as atas que aprovaram os documentos previsionais, se constata que:

- Na ata da JF:
 - ✓ Não refere o valor global do orçamento;
 - ✓ Não é feita a desagregação das receitas e das despesas por correntes, de capital e outras, e apresentados os seus respetivos valores;
 - ✓ Nada é referido quanto ao Plano Plurianual de Investimentos.
- Na ata da AF:
 - ✓ Não refere o valor global do orçamento;
 - ✓ Não é feita a desagregação das receitas e das despesas por correntes, de capital e outras, e apresentados os seus respetivos valores;
 - ✓ É referido Plano de Atividades, sendo que se trata de Plano Plurianual de Investimentos.

Dado o caráter público das reuniões dos órgãos deliberativos do poder local, a informação a constar das atas deve ser o mais completo possível de forma a facultar aos possíveis utilizadores o acesso a informação que lhes permita ter um conhecimento completo e rigoroso dos conteúdos abordados, em consonância com o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro que refere *“A atividade financeira das autarquias locais está sujeita ao princípio da transparência, que se traduz num dever de informação mútuo entre estas e o Estado, bem como no dever de divulgar aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, a informação sobre a sua situação financeira.”*

Do apresentado, formula-se a proposta que futuramente nas atas dos órgãos da Freguesia em que sejam aprovados os documentos previsionais, passe a constar informação mais completa sobre os mesmos.

4.1 O ORÇAMENTO

O setor local está sujeito aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, que expressamente o refiram¹²¹. Sem prejuízo do suprarreferido, a atividade financeira das autarquias locais deve desenvolver-se com respeito pelos princípios fundamentais elencados no n.º 2 do artigo 3.º Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro¹²², e no cumprimento das regras orçamentais previstas nos artigos 40.º a 43.º do mesmo diploma¹²³.

Para além da sujeição da atividade financeira a desenvolver pelas autarquias locais, aos princípios e às regras orçamentais supramencionados, a elaboração do orçamento deve atender ao cumprimento das regras previsionais previstas no ponto 3.3 do POCAL, em vigor nos termos do disposto na alínea b), do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei.º 192/2015, de 11 de setembro.

O orçamento é o principal instrumento financeiro onde são previstas todas as receitas a arrecadar e as despesas a realizar no período de um ano¹²⁴, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 40.º, artigo 9.º-A e artigo 9.º-B, todos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Orçamento de receita (orçamental) é uma previsão de influxos de caixa e o orçamento de despesa (orçamental), é uma previsão de exfluxos de caixa, para um dado período contabilístico¹²⁵.

A proposta de orçamento do Município para 2021, apresentou uma projeção de receitas (correntes e de capital) a arrecadar e um volume de despesas (correntes e de capital) a realizar no montante de 83.468,00€, conforme se observa no quadro infra.

Quadro 4 – Orçamento

(em Euro e percentagem)

Proposta de orçamento de 2022					
Receitas	Dotações iniciais	%	Despesas	Dotações iniciais	%
Correntes	80 468,00 €	96,41%	Correntes	74 468,00 €	89,22%
Capital	3 000,00 €	3,59%	De Capital	9 000,00 €	10,78%
Outras Receitas	0,00 €	0,00%			
Total da receita prevista arrecadar	83 468,00 €	100,00%	Total da despesa prevista realizar	83 468,00 €	100,00%

Fonte: Orçamento da receita e despesa para o ano financeiro de 2022.

¹²¹ Alínea a), do artigo 1.º, e n.º 1 do artigo 2.º, ambos da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, e n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

¹²² Na redação dada na Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, com entrada em vigor em 1 de janeiro de 2019. Princípio da legalidade; Princípio da estabilidade orçamental; Princípio da autonomia financeira; Princípio da transparência; Princípio da solidariedade nacional recíproca; Princípio da equidade intergeracional; Princípio da anualidade e plurianualidade; Princípio da unidade e universalidade; Princípio da não consignação; Princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais; Princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado e o Princípio da tutela inspetiva.

¹²³ Na redação dada pelo Artigo 9.º-A, Artigo 9.º-B e Artigo 9.º-C, todos da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

¹²⁴ O ano económico coincide com o ano civil.

¹²⁵ Definições constantes do SNC-AP.

Nos termos da NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, mais concretamente no ponto 11 – Componentes das demonstrações orçamentais, §46, n.º 1, o orçamento para 2022 foi enquadrado num plano orçamental plurianual (para o ano N, com as projeções para os 4 anos seguintes¹²⁶), tendo sido para o efeito utilizado o modelo previsto nos Modelos de demonstrações orçamentais, constantes da NCP 26, verificando-se desta forma o cumprimento deste normativo.

Do quadro supra, podemos observar que as Despesas Correntes correspondem a 96,41% do total da receita prevista arrecadar, ao passo que as Despesas Correntes correspondem a 89,22% do total da despesa prevista pagar em 2022.

4.1.1 EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

Os orçamentos das entidades do setor local devem prever as receitas necessárias para cobrir a totalidade das despesas a pagar, nos termos do n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Aquando da elaboração do orçamento para 2022, é possível constatar que a regra do equilíbrio formal prevista no n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, foi observada, uma vez que a estimativa de receita a arrecadar e da despesa a realizar/pagar assumiram um valor idêntico (83.468,00€).

No orçamento aprovado, verifica-se que o somatório das receitas correntes previstas arrecadar em 2022 no valor de 80.468,00€, permite cobrir a totalidade das despesas correntes previstas realizar (74.468,00€), sendo assegurado deste modo o equilíbrio corrente.

4.1.2 REGRAS PREVISIONAIS

A fase da elaboração do orçamento reveste-se de uma enorme importância, uma vez que a avaliação das receitas é fator condicionante do orçamento da despesa.

A sobreavaliação das receitas ocasiona uma ilusão de suficiência de recursos que estimulará a realização de despesas relativamente às quais a entidade poderá não dispor efetivamente de fundos financeiros suficientes.

Nos termos do disposto na alínea b), do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, as regras previsionais previstas no ponto 3.3 do POCAL não foram revogadas por este diploma, mantendo-se estas em vigor.

¹²⁶ Para os anos de 2023, 2024, 2025 e 2026 (Cfr. docs. a fls. 473 a 484).

Para evitar a sobreavaliação das receitas, o POCAL no ponto 3.3.1 estabelece um conjunto de regras previsionais que condicionam o montante de certas receitas a inscrever em orçamento, com o objetivo que o ajustamento das previsões se reflita ao longo da execução do orçamento através das alterações e revisões, como sejam:

- a) *“As importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, exceto no que respeita a receitas novas ou a atualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objeto de deliberação, devendo-se, então, juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaboradas para determinação dos seus montantes;*
- b) *As importâncias relativas às transferências correntes e de capital só podem ser consideradas no orçamento desde que estejam em conformidade com a efetiva atribuição ou aprovação pela entidade competente, exceto quando se trate de receitas provenientes de fundos comunitários, em que os montantes das correspondentes dotações de despesa, resultantes de uma previsão de valor superior ao da receita de fundo comunitário aprovado, não podem ser utilizadas como contrapartida de alterações orçamentais para outras dotações;*
- c) *Sem prejuízo do disposto na alínea anterior, até à publicação do Orçamento do Estado para o ano a que respeita o orçamento autárquico as importâncias relativas às transferências financeiras, a título de participação das autarquias locais nos impostos do Estado, a considerar neste último orçamento, não podem ultrapassar as constantes do Orçamento do Estado em vigor, atualizadas com base na taxa de inflação prevista;*
- d) *As importâncias relativas aos empréstimos só podem ser consideradas no orçamento depois da sua contratação, independentemente da eficácia do respetivo contrato;*
- e) *As importâncias previstas para despesas com pessoal devem considerar apenas o pessoal que ocupe lugares de quadro, requisitado e em comissão de serviço, tendo em conta o índice salarial que o funcionário atinge no ano a que o orçamento respeita, por efeitos da progressão de escalão na mesma categoria, e aquele pessoal com contratos a termo certo ou cujos contratos ou abertura de concurso para ingresso ou acesso estejam devidamente aprovados no momento da elaboração do orçamento;*
- f) *No orçamento inicial, as importâncias a considerar nas rubricas 'Remunerações de pessoal' devem corresponder à da tabela de vencimentos em vigor, sendo atualizada com base na taxa de inflação prevista, se ainda não tiver sido publicada a tabela correspondente ao ano a que o orçamento respeita.”.*

O não cumprimento das regras previsionais constantes do ponto 3.3 do POCAL, é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC (na redação introduzida pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, com início de vigência em 1 de abril de 2015).

Nos elementos inicialmente solicitado à JFSR pelo ofício com a referência SAI-IARTCC/2023/175, datado de 16 de agosto de 2023, no ponto n.º 16 constava a referência da indicação do período de 24 meses considerados para efeito do cálculo dos valores previsionais das receitas a inscrever no orçamento, assim como a remessa dos documentos de suporte utilizados.

Uma vez que este elemento não foi remetido, aquando da realização dos trabalhos de campo foi requerido novamente à Junta que providenciasse junto à contabilista a remessa dessa informação, o que não se veio a verificar (durante os trabalhos de campo).

Por email datado de 4 de dezembro de 2023, foi feita nova insistência para que a JF diligenciasse junto da contabilista, desta vez, no ponto n.º 13 com a referência “No âmbito da verificação da regra previsional da receita prevista na alínea a), do ponto 3.3.1 do POCAL, identificar os 24 meses considerados para efeito de elaboração do orçamento para 2022, bem como a remessa dos respetivos balancetes da receita que comprovam o montante inscrito no orçamento.”.

Nos elementos remetidos por correio pela JF em 23 de janeiro de 2024, uma vez mais não foi remetida a informação solicitada.

Por email datado de 31 de maio de 2024, foi questionado diretamente à JF se esta tinha solicitado junto da contabilista a documentação requeria no email datado de 4 de dezembro de 2023, ao qual, até à elaboração do projeto de relatório, a equipa inspetiva não teve qualquer resposta.

Não obstante a não remessa dos elementos solicitados, procedeu-se à verificação do cumprimento da regra previsional constante da alínea a), do ponto 3.3.1 do POCAL, tendo por base o mapa controlo orçamental da receita dos dois exercícios económicos anteriores (2019 e 2020).

QUADRO 5 – VERIFICAÇÃO DA REGRA PREVISIONAL DA ALÍNEA A), DO PONTO 3.3.1 DO POCAL

Valor: Euro e percentagem

Cálculos de acordo com a alínea a), do ponto 3.3 do POCAL										Valor executado em 2022 (F)	Grau de execução em 2022 (G)=(F)/(D)
Cap.	Gr.	Art.	Sart.	Designação	Receita cobrada no ano de 2019 (A)	Receita cobrada no ano de 2020 (B)	Média dos últimos 2 anos (C)=[(A+B)/2]	Valor inscrito no Orçamento 2022 (D)	Diferença (E)=(D-C)		
				Receitas Correntes							
01				IMPOSTOS DIRECTOS	7 519,17 €	4 678,36 €	6 098,77 €	7 600,00 €	1 501,24 €	8 538,22 €	112,35%
01	02			Outros							
01	02	02		Imposto Municipal Sobre Imóveis	7 519,17 €	4 678,36 €	6 098,77 €	7 600,00 €	1 501,24 €	8 538,22 €	112,35%
02				IMPOSTOS INDIRECTOS	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%
04				TAXAS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES	4 972,00 €	2 688,00 €	3 830,00 €	1 450,00 €	-2 380,00 €	2 173,00 €	149,86%
04	01			Taxas	4 972,00 €	2 688,00 €	3 830,00 €	1 450,00 €	-2 380,00 €	2 173,00 €	149,86%
04	01	23		Taxas das Autarquias Locais	4 972,00 €	2 688,00 €	3 830,00 €	1 450,00 €	-2 380,00 €	2 173,00 €	149,86%
04	01	23	04	Canídeos	1 087,00 €	378,00 €	732,50 €	350,00 €	-382,50 €	356,00 €	101,71%
04	01	23	99.99	Outras	3 885,00 €	2 310,00 €	3 097,50 €	1 100,00 €	-1 997,50 €	1 817,00 €	165,18%

Fonte: Controlo orçamental de 2019, 2020 e 2022 e Orçamento de 2022.

Do quadro supra, é possível observar que embora na fase de elaboração do orçamento para 2022, o limite imposto pela regra previsional da alínea a), do ponto 3.3.1 do POCAL, quanto ao valor a

inscrever no orçamento respeitante aos impostos diretos não tenha sido cumprido, a execução destas receitas superou o valor inscrito no orçamento, registando um grau de execução de 112,35%. Este facto, ditou que não tenha sido considerada como geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória a situação ora relatada.

Em sede do contraditório apresentado, a JF não refutou a situação relatada, tendo referido a este respeito que “(...) crê-se que tao exigência não é diretamente aplicável às micro-entidades.”.

A este respeito, reitera-se que as regras previsionais previstas no ponto 3.3 do POCAL se mantêm em vigor nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, e que na Portaria n.º 218/2016 de 9 de agosto, que aprovou o Regime Simplificado do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas nada refere sobre a não aplicação das regras previsionais.

Do apresso resulta que se mantém o relato dado em sede o projeto de relatório.

Procedeu-se ainda à verificação das regras previsionais previstas nas alíneas c) e d), do ponto 3.3.1 do POCAL que passamos a apresentar:

Relativamente à alínea c), do ponto 3.3.1 do POCAL refere que até à publicação do Orçamento de Estado (OE) para o ano a que respeita o orçamento autárquico, as importâncias relativas às transferências financeiras, a título de participação das autarquias locais nos impostos do Estado, a considerar neste último orçamento, não podem ultrapassar as constantes do Orçamento do Estado em vigor, atualizadas com base na taxa de inflação prevista.

No orçamento de 2022 foram inscritas as importâncias a receber da Administração Central nas seguintes rubricas:

- ✓ Rubrica 06.03.01.04 – Fundo de Financiamento das Freguesias, no valor de 62.237,00€;
- ✓ Rubrica 06.03.01.05 – Artigo 38.º, n.º 8 da Lei 73/2013, no valor de 8.178,00€.

Observado o Mapa 13 – Transferências para as freguesias – Participação das freguesias nos impostos do Estado de 2021, constante da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2021, verifica-se que os valores atribuídos à Freguesia do Rosto do Cão (São Roque), são coincidentes com os inscritos no orçamento da Freguesia para 2022 aprovado, pelo que resulta o cumprimento da regra previsional prevista na alínea c), do ponto 3.3.1 do POCAL.

De referir, que o Mapa 13 – Transferências para as freguesias – Participação das freguesias nos impostos do Estado de 2022, constante da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, que aprovou o OE para 2022 atribuiu à Freguesia do Rosto do Cão (São Roque) o montante de 65.349,00€ a título do FFF e 19.606,00€ respeitantes à distribuição do FFF, nos termos do n.º 8 do artigo 38.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Nos termos da alínea d) do ponto 3.3.1 do POCAL, as importâncias relativas a empréstimos só podem ser consideradas no orçamento depois da sua contratação, independentemente da eficácia do respetivo contrato.

No ano de 2022, a Freguesia não recorreu à contratação de qualquer do empréstimo, conforme se observa no Mapa dos Empréstimos (Modelo 18), constante dos documentos de prestação de contas de 2022¹²⁷.

4.2 O PLANO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS (PPI)

O Plano Plurianual de Investimentos é parte integrante do orçamento municipal e contempla a informação sobre os programas e os projetos de investimento estabelecidos com vista a concretizar os objetivos previstos para um horizonte móvel de quatro anos, assim como explicita a respetiva previsão de despesa orçamental, a forma de realização, a fonte de financiamento e a fase de execução.

O PPI deve conter a informação de cada projeto de investimento. Considera-se projeto de investimento ao conjunto de ações interrelacionadas, delimitadas no tempo, com vista à concretização de um objetivo que contribua para a formação bruta de capital fixo.

O número atribuído a cada projeto deve ser sequencial em cada ano e deve acompanhar o projeto até à sua conclusão. As rubricas orçamentais inscritas no PPI devem ser as constantes do orçamento.

De acordo com o mapa Plano Plurianual de Investimentos aprovado para 2022, projetou um volume investimento a ser realizado no valor de 9.000,00€ (montante do financiamento definido), conforme se observa no quadro infra¹²⁸:

QUADRO 6 – PPI

Valor Euro	
PPI	Valor
Valor financiamento definido para 2022	9 000,00 €
Valor financiamento não definido para 2022	0,00 €
Total financiamento para 2022	9 000,00 €
Despesas de investimento previstas para 2023	9 000,00 €
Despesas de investimento previstas para 2024	9 000,00 €
Despesas de investimento previstas para 2025	9 000,00 €
Despesas de investimento previstas para outros anos	9 000,00 €
Total Previsto no PPI	45 000,00 €

Fonte: Plano Plurianual de Investimentos.

¹²⁷ Cfr. doc. a fl. 485.

¹²⁸ Cfr. docs. a fls. 484 a 487.

Do PPI remetido é possível observar que:

- Os projetos/ações inscritos confinam-se às atribuições constantes do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
- Não foi realizada a decomposição dos seguintes projetos:
 - ✓ 2022/06 – Apoio à habitação degradada;
 - ✓ 2022/07 – Manutenção de muros, passeios, sarjetas e valas;
 - ✓ 2022/08 – Manutenção de parques, jardins e espaços públicos;
 - ✓ 2022/09 – Manutenção de Instalações desportivas.

A não desagregação verificada dos projetos “genéricos” referidos, não permite saber quais e o número de investimentos associados;

- Todos os projetos e ações a serem realizados no âmbito dos objetivos estabelecidos pela autarquia local explicitam a respetiva previsão de despesa;
- O número atribuído a cada projeto é sequencial em conformidade com o constante no n.º 2 dos modelos de demonstrações orçamentais previsionais previstas na NCP 26;
- As rubricas orçamentais inscritas no PPI coincidem com as constantes do Orçamento, em conformidade com o constante no n.º 2 dos modelos de demonstrações orçamentais previsionais previstas na NCP 26;
- A totalidade dos projetos inscritos no mapa PPI apresenta como data de início 1 de janeiro de 2022 e término em 31 de dezembro de 2022. No entanto, todos os dez projetos apresentam montantes previstos a executar em anos posteriores o que demonstra uma inconsistência na informação apresentada. Assim, a JFSR no ato da elaboração dos próximos mapas do PPI, deverá atualizar a data de término prevista para a execução de cada projeto, de forma a prezar pelo rigor da informação transmitida.
- Apenas estão discriminados projetos e ações que implicam despesas orçamentais a realizar por investimentos. Observa-se que o valor do financiamento definido para 2022 inscrito no PPI (no valor de 9.000,00€), é coincidente com o somatório da económica “07 – Aquisição de Bens de Capital”, inscrito no orçamento de 2022;
- Na elaboração do PPI não foi utilizado o modelo preconizado na página 7766 da NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental do SNC-AP. Ao invés, foi utilizado o modelo previsto no ponto 7.1 do POCAL para a elaboração do PPI.

Observa-se que o mapa elaborado não obedece à desagregação das fontes de financiamento nem o horizonte temporal estabelecido previstos na NCP 26.

Assim, propõe-se que na elaboração dos próximos mapas do PPI, a JFSR adote o modelo previsto na NCP 26.

4.3 PLANO PLURIANUAL DAS ATIVIDADES MAIS RELEVANTES (AMR)

As AMR são parte integrante do orçamento e discriminam todas as restantes despesas do Plano que não são consideradas despesas de funcionamento corrente nem despesas de investimento, mas que são cruciais para a sua atividade.

O mapa elaborado com a designação de “Plano Plurianual das Ações Mais Relevantes” projetou um volume de despesa a realizar no valor de 6.375,00€ (montante do financiamento definido), conforme se observa no quadro infra¹²⁹.

QUADRO 7 – AMR

Valor Euro	
AMR	Valor
Valor financiamento definido para 2022	6 375,00 €
Valor financiamento não definido para 2022	0,00 €
Total financiamento para 2022	6 375,00 €
Despesas de investimento previstas para 2023	6 375,00 €
Despesas de investimento previstas para 2024	6 375,00 €
Despesas de investimento previstas para 2025	6 375,00 €
Despesas de investimento previstas para outros anos	6 375,00 €
Total Previsto no Plano Plurianual das AMR	31 875,00 €

Fonte: Plano Plurianual das Ações Mais Relevantes

De referir o mapa do Plano Plurianual das Ações Mais Relevantes elaborado pela JFSR, não consta das demonstrações previsionais a serem elaboradas, nos termos do previsto no n.º 1 do §46 do ponto n.º 11 da NCP 26, pelo que não se procedeu à sua análise.

4.4 PUBLICITAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS

Os deveres de publicidade decorrentes do princípio da transparência e no dever de informação¹³⁰ materializam-se na divulgação generalizada das principais demonstrações da atividade financeira local

Nos termos do n.º 1, do artigo 56.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as deliberações dos órgãos das autarquias locais, bem como as decisões dos respetivos titulares destinadas a ter eficácia externa, devem ser publicitadas em edital afixado nos lugares de estilo durante cinco dos 10 dias subsequentes à tomada da deliberação. O n.º 2 do mesmo artigo, refere que os atos referidos no n.º 1 são ainda publicados no sítio da *Internet*.

¹²⁹ Cfr. docs. a fls. 488 a 490.

¹³⁰ Preconiza que, de uma forma acessível e rigorosa, seja disponibilizada a informação relevante sobre a sua situação financeira a quem a queira consultar, de acordo com o artigo 7.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Com a entrada em vigor a 1 de janeiro de 2014 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, as autarquias locais nos termos das alíneas a), b) e c), do n.º 2 do artigo 79.º, passaram a ter que disponibilizar no respetivo sítio eletrónico os documentos previsionais e de prestação de contas referidos na presente lei, nomeadamente: a) A proposta de orçamento apresentada pelo órgão executivo ao órgão deliberativo; b) Os planos de atividades dos últimos dois anos; c) Os planos plurianuais de investimento e os orçamentos, dos últimos dois anos; e d) Os dados relativos à execução anual dos planos plurianuais.

A Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto¹³¹, aplicável aos órgãos das autarquias locais, nos termos da alínea e), do n.º 1 do artigo 4.º, dispõe que sejam publicitados nos seus sítios na *Internet*, de forma periódica e atualizada, no mínimo semestralmente, os planos de atividades, orçamentos, relatórios de atividades e contas, balanço social e outros instrumentos de gestão similares (subalínea i), da alínea c), do ponto 1 do artigo 10.º).

Pelo ofício com a referência número SAI-IARTCC/2023/175, datado de 16 de agosto de 2023, foi solicitado à JF no ponto n.º 10 que remetesse a evidência da publicitação dos documentos previsionais de 2022.

A evidência remetida consiste na folha de rosto do sítio da Junta de Freguesia de São Roque na *Internet*¹³² na qual se observa que dos elementos a disponibilizar pelas autarquias locais nos termos do previsto no n.º 2 do artigo 79.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, “apenas” se encontra publicitado o Orçamento e Plano Orçamenta Plurianual para 2022 no valor 83.468,00€, incluído no fecho de contas de 2022.

Assim, recomenda-se ao atual órgão executivo da freguesia que diligencie que o sítio eletrónico da Freguesia disponibilize integralmente a informação prevista no n.º 2 do artigo 79.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), subalínea i), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

4.5 REMESSA DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS ÀS ENTIDADES EXTERNAS

Para efeitos do dever de informação, o artigo do artigo 78.º da lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, não estipula a remessa pelas autarquias locais dos documentos previsionais à Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) (n.º 7 do artigo 78.º).

¹³¹ Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro.

¹³² <https://www.jfsaoroque.com>.

As autarquias locais estão sujeitas à elaboração e prestação de contas nos termos da alínea m), do n.º 1 do artigo 51 da LOPTC.

As contas deverão ser remetidas ao TC até 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam, sem prejuízo de as contas consolidadas serem remetidas até 30 de junho.

Instrução n.º 1/2019 – PG do TC no ponto II - Organização e documentação das contas a remeter, estabelece que as contas individuais devem ser organizadas e documentadas com os modelos discriminados nos Anexos A a C, de acordo com os referenciais contabilísticos aplicáveis.

Para as entidades que utilizam o referencial contabilístico SNC-AP – Micro entidades, o anexo A3, estabelece o conjunto de documentos a serem remetidos aquando da prestação de contas, constando desse conjunto o Orçamento e Plano Orçamental Plurianual e o Plano Plurianual de Investimentos (PPI)¹³³.

Verificou-se que da Guia de Remessa da prestação de contas de 2022, com o número de processo n.º 1210/2022, constam os documentos previsionais (Orçamento e Plano Orçamental Plurianual e o Plano Plurianual de Investimentos), pelo que o disposto na Instrução n.º 1/2019 – PG do TC foi cumprido.

5. PRESTAÇÃO DE CONTAS

No contexto da prestação de contas, a estrutura concetual do SNC-AP, semelhante à do International Public Sector Accounting Standards Board (IPSAB) da qual é derivada, realça as características distintivas do setor público (face ao setor empresarial), que determinam interpretação particular de conceitos, uso adequado de certos critérios de reconhecimento e mensuração, e objetivos, utilizadores, modelo e conteúdo do relato financeiro de finalidade geral.

A prestação de contas, ou melhor, a responsabilidade inerente à prestação de contas está associada à expressão anglo-saxónica “accountability”, enquanto prestação de responsabilidades não só na perspetiva contabilística ou monetário-financeira, como também e sobretudo na gestão e concretização de programas estabelecidos e de atividades previamente definidas e aprovadas.

A prestação de contas visa dar uma imagem fiel do património, da situação financeira, da execução do orçamento e do resultado económico/patrimonial da entidade que presta contas.

A prestação de contas não é um fim em si mesmo. O seu objetivo, é proporcionar informação útil aos “seus” utilizadores, para efeitos de responsabilização pela prestação de contas e para a tomada

¹³³ [inst001-2019-pg.pdf \(tcontas.pt\)](#).

de decisões (§ 21 e 22 do ponto 1 – Objetivos, dos Objetivos e utilizadores das demonstrações financeiras de finalidade geral)¹³⁴.

De acordo com o disposto no preâmbulo do DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, o SNC-AP contempla os subsistemas de contabilidade orçamental¹³⁵, contabilidade financeira¹³⁶ e contabilidade de gestão¹³⁷.

Nos termos do disposto na alínea c), do n.º 1 do artigo 2.º, e alínea m), do artigo 51.º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), doravante designada por LOPTC¹³⁸, as autarquias locais estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas (TC), e à elaboração e prestação de contas. Assim, nos termos do disposto na alínea m), do n.º 1 do artigo 51.º da LOPTC, a Freguesia de São Roque, encontra-se vinculada à prestação de contas.

5.1 DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

O SNC-AP nas NCP 1¹³⁹ e NCP 26¹⁴⁰ definem quais são as demonstrações financeiras e orçamentais a serem elaboradas.

Assim, no âmbito da Prestação de Contas na ótica financeira, a NCP 1 no ponto 6¹⁴¹, §14, dispõe um conjunto completo de demonstrações financeiras individuais ou consolidadas que compreende:

- a) Um balanço;
- b) Uma demonstração dos resultados por natureza;

¹³⁴ Página 7590 do SNC-AP.

¹³⁵ Visa permitir o registo pormenorizado do processo orçamental (assentando num regime de caixa modificada, com transações mensuradas pelo valor nominal, registadas na Classe 0 do Plano de Contas Multidimensional, onde são distinguidas contas para a gestão e contas para execução do orçamento).

¹³⁶ Tem por base as IPSAS e permite registar as transações e outros eventos que afetam a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa de determinada entidade (assentando num regime de acréscimo, usando critérios de mensuração baseados no custo histórico, mas admitindo também valores correntes para registo das transações, que são efetuados nas contas das Classes 1 a 8 do Plano de Contas Multidimensional).

¹³⁷ Permite avaliar o resultado das atividades e projetos que contribuem para a realização das políticas públicas e o cumprimento dos objetivos em termos de serviços a prestar aos cidadãos (assentando num regime de acréscimo, tendo a NCP 27 recomendado o uso do Custeio Baseado nas Atividades – ABC, e o registo das transações num conjunto de contas definidas no Manual de Implementação do SNC-AP – versão 2, na Classe 9).

¹³⁸ Atualizada pelas leis: Lei n.º 87-B/98, de 31-12, retificada pela Declaração de Retificação n.º 1/99, de 16-01; Lei n.º 1/2001, de 04-01; Lei n.º 55-B/2004, de 30-12, retificada pela Declaração de Retificação n.º 5/2005, de 14-02; Lei n.º 48/2006, de 29-08, retificada pela Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 06-10; Lei n.º 35/2007, de 13-08; Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril; Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro; Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro – início de vigência 17 de Dezembro de 2011 - aplicando-se aos atos e contratos celebrados após o seu início de vigência; Lei n.º 2/2012, de 6 Janeiro – início de vigência em 7 de Janeiro - aplicando-se aos atos e contratos celebrados após o seu início de vigência; Lei n.º 20/2015, de 9 de Março – início de vigência em 1 de Abril de 2015; Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro – início de vigência em 1 de Janeiro de 2017; Lei n.º 2/2020, de 31 de Março (Orçamento do Estado para 2020) - com entrada em vigor em 1 de Abril de 2020; Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho - início de vigência em 25 de Julho de 2020, e Lei n.º 12/2022, de 27 de Junho (Orçamento do Estado para 2022) – com entrada em vigor a 28 de Junho de 2022.

¹³⁹ Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras

¹⁴⁰ Contabilidade e Relato Orçamental.

¹⁴¹ Componentes das demonstrações financeiras.

- c) Uma demonstração das alterações no património líquido;
- d) Uma demonstração de fluxos de caixa, e
- e) Anexo às demonstrações financeiras (notas compreendendo um resumo das políticas contabilísticas significativas e outras notas explicativas).

O §17 do ponto 6 da NCP 1 refere que as entidades públicas devem ainda preparar demonstrações financeiras previsionais, designadamente balanço, demonstração dos resultados por natureza e demonstração dos fluxos de caixa, com o mesmo formato das históricas, que devem ser aprovadas pelos órgãos de gestão competentes.

No âmbito da Prestação de Contas na ótica orçamental, a NCP 26, no ponto 11¹⁴², §46, n.ºs 1, 2 e 3 define como demonstrações orçamentais em três tipos, agrupadas da seguinte forma:

- Demonstrações Previsionais:
 - a) O orçamento, enquadrado num plano orçamental plurianual;
 - b) O plano plurianual de investimentos.
- Demonstrações de relato:
 - a) Uma demonstração do desempenho orçamental (substitui o mapa de fluxos de caixa);
 - b) Uma demonstração de execução orçamental da receita;
 - c) Uma demonstração de execução orçamental da despesa;
 - d) Uma demonstração de execução do Plano Plurianual de Investimentos (PPI);
 - e) O anexo às demonstrações orçamentais. Nos termos do disposto no ponto 12, o Anexo às demonstrações orçamentais é composto pelos seguintes elementos.
 - 1. Alterações orçamentais da receita;
 - 2. Alterações orçamentais da despesa;
 - 3. Alterações ao plano plurianual de investimentos;
 - 4. Operações de tesouraria;
 - 5. Contratação administrativa:
 - 5.1. Situação dos contratos;
 - 5.2. Adjudicações por tipo de procedimento;
 - 6. Transferências e subsídios;
 - 6.1. Transferências e subsídios - Despesa;
 - 6.2. Transferências e subsídios - Receita;
 - 7. Outras divulgações.
- Demonstrações orçamentais consolidadas.
 - a) Uma demonstração consolidada do desempenho orçamental;
 - b) Uma demonstração consolidada de direitos e obrigações por natureza.

¹⁴² Componentes das demonstrações orçamentais.

Os documentos de prestação de contas devem ser elaborados de acordo com os princípios contabilísticos que visam, sobretudo, conduzir à obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental da entidade.

A prestação de contas refere-se a um exercício económico que coincide com o ano civil, por forma a ser respeitado o princípio da anualidade. Assim, as demonstrações financeiras devem ser apresentadas pelo menos anualmente, sendo o período de relato coincidente com o ano civil, nos termos do §44, do ponto 8.1-Período de Relato, da NCP 1.

5.2 DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS PEQUENAS E MICROENTIDADES

Nos termos do disposto no artigo 5.º do SNC-AP, as entidades de menor dimensão e risco orçamental podem beneficiar de um regime simplificado de contabilidade pública, nos termos a definir em diploma próprio.

No sentido de desonerar as entidades de menor dimensão e risco orçamental do esforço de aplicação do conjunto completo das normas de contabilidade financeira que integram o SNC -AP, foi aprovado pela Portaria n.º 218/2016 de 9 de agosto, o Regime Simplificado do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

O regime simplificado aprovado é aplicável às entidades que integrando o âmbito do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC -AP), definido no artigo 3.º do SNC-AP¹⁴³, cumpram os requisitos para serem consideradas pequenas entidades ou microentidades, desde que as primeiras não optem pela aplicação do regime geral do SNC -AP e as segundas pela aplicação desse regime ou do regime simplificado das pequenas entidades.

No regime simplificado são contemplados dois grupos de entidades públicas definidos em função da relevância da sua execução orçamental, os quais ficam sujeitos a obrigações reduzidas face ao regime geral do SNC -AP, quanto à contabilização das transações e outros acontecimentos, bem como em relação ao seu relato:

- As pequenas entidades - As entidades que apresentem nas duas últimas prestações de contas um montante global de despesa orçamental paga superior a 1.000.000,00€ e inferior ou igual a 5.000.000,00€;
- As microentidades - As entidades que apresentem nas duas últimas prestações de contas um montante global de despesa orçamental paga inferior ou igual a 1.000.000,00€.

¹⁴³ Aplica-se a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa, ao subsetor da segurança social, e às entidades públicas reclassificadas.

De acordo com o critério apresentado, resulta que a JFSR se insere no grupo das microentidades, uma vez que apresentou nas duas últimas duas prestações de contas (2020 e 2021), um montante global de despesa orçamental paga inferior ou igual a 1.000.000,00€, mais concretamente, de 241.354,13€ em 2020 e 235.166,21€ em 2021¹⁴⁴. Assim, de acordo com o ponto II - Organização e documentação das contas a remeter, da Instrução do Tribunal de Contas n.º 1/2019, datada de 13 de fevereiro, e publicada no *Diário da República*, 2.ª série – N.º 46 – 6 de março de 2019, no âmbito da prestação de contas (individuais) das microentidades, a JFSR tem de elaborar e remeter ao TC os seguintes documentos:

QUADRO 8 – DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS MICROENTIDADES

Demonstrações financeiras e orçamentais – SNC-AP	Regime Simplificado - Microentidades
Demonstrações orçamentais:	
Demonstrações previsionais	
Orçamento e Plano Orçamental Plurianual	NCP 26
Plano plurianual de investimentos (PPI)	NCP 26
Demonstrações de relato (individuais)	
Demonstração de desempenho orçamental	NCP 26
Demonstração de execução orçamental da receita	NCP 26
Demonstração de execução orçamental da despesa	NCP 26
Demonstração da execução do plano plurianual de investimentos	NCP 26
Anexo às demonstrações orçamentais	NCP 26
1. Alterações orçamentais da receita	NCP 26
2. Alterações orçamentais da despesa	NCP 26
3. Alterações ao plano plurianual de investimentos	NCP 26
4. Operações de tesouraria	NCP 26
5.1 Contratação administrativa - situação dos contratos	NCP 26
5.2 Contratação administrativa - adjudicações por tipo de procedimento	NCP 26
6.1 Transferências e subsídios concedidos	NCP 26
6.2 Transferências e subsídios recebidos	NCP 26
7. Outras divulgações	NCP 26
Divulgação do inventário de património	NCP 26
Balancete analítico da contabilidade orçamental (classe 0) - mês 13	Norma Técnica 1/2017
Balancete analítico da contabilidade orçamental (classe 0) - mês 14	Norma Técnica 1/2017
Dívidas a terceiros por antiguidade de saldos	Norma Técnica 1/2017
Encargos contratuais	Norma Técnica 1/2017
Outros:	
Correspondência entre o plano de contas local e plano de contas central	Norma Técnica 1/2017

Fonte: Anexos A: SNC - Matriz e A.3: SNC-AP - Micro entidades, constantes das páginas 10 e 14 da Instrução n.º 1/2019 - PG, do Tribunal de Contas, publicada no *Diário da República*, 2.ª série - n.º 46, de 6 de março de 2019.

5.3 DOCUMENTOS ESPECÍFICOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

No caso das Autarquias Locais, para além dos documentos genéricos¹⁴⁵ e dos documentos específicos de cada tipo de entidade (A.1 SNC-AP – Regime integral; A.2 SNC-AP – Pequenas entidades; A.3 SNC-AP – Micro entidades), existem documentos específicos para a Administração Local a remeter no âmbito da prestação de contas, e que estão contemplados na Instrução do Tribunal de Contas n.º 1/2019, datada de 13 de fevereiro, e publicada no *Diário da República*, 2.ª série – N.º 46 – 6 de março de 2019, como sejam:

¹⁴⁴ Mapa controlo orçamental da despesa de 2020 e 2021.

¹⁴⁵ Documentos genéricos constantes do ponto A.4 Documentos genéricos SNC-AP, da Instrução N.º 1/2019, de 6 de março.

QUADRO 9 – DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ESPECÍFICOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Documentos específicos das Autarquias Locais		Modelo *
Dívida total	Entidades relevantes para efeitos da dívida total	Modelo 13
	Apuramento da dívida total	Modelo 14
	Limite da dívida total	Modelo 15
Transferência de competências de órgãos do Estado		Modelo 16
Delegação de competências do Município		Modelo 17
Mapa de empréstimos		Modelo 18

Fonte: Anexo A.5: Documentos específicos para a Administração Local, página 15 da Instrução n.º 1/2019 - PG, do Tribunal de Contas, publicada no Diário da República, 2.ª série - n.º 46, de 6 de março de 2019.

* - Os modelos constam da documentação publicada em anexo à Instrução n.º 1/2019 do Tribunal de Contas, em <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/instrucoes.shtm>.

5.4 ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS INDIVIDUAIS

Nos termos da alínea e), do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, compete à JF elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas a submeter à apreciação da AF.

A alínea j), do n.º 1 artigo 18.º desse diploma estabelece que compete ao Presidente da JF submeter os documentos de prestação de contas, à aprovação da JF e à apreciação e votação da AF.

Compete à Assembleia de Freguesia, sob proposta da Junta de Freguesia apreciar e votar os documentos de prestação de contas na primeira sessão ordinária a se realizar no mês de abril, nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 9.º e artigo 11.º, ambos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, do n.º 1 do artigo 76.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e do n.º 2 do artigo 8.º do Regimento da Assembleia de Freguesia para o mandato 2021/2025.

O n.º 4 do artigo 8.º do SNC-AP¹⁴⁶ dispõe que relativamente às freguesias em que seja aplicado o regime simplificado, e sem prejuízo do recurso a soluções de serviços partilhados entre freguesias ou outras entidades da administração local, nos termos do disposto no artigo 5.º do presente decreto-lei, por ausência de recursos humanos que preencham os requisitos do n.º 2 do presente artigo, a função do contabilista público pode ser assegurada por um contabilista certificado, nos termos do artigo 9.º dos Estatutos da Ordem dos Contabilistas Certificados anexos à Lei n.º 139/2015, de 7 de setembro, sem prejuízo de deter a formação específica em contabilidade pública referida no n.º 2.

Para o efeito, foi solicitado no email de 4 de dezembro de 2023 remetido à JFSR, para que esta diligenciasse junto da contabilista a declaração da regularidade técnica da prestação de contas de

¹⁴⁶ Redação do Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro – entrada em vigor em 22 de dezembro de 2016.

2022, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do SNC-AP (na Redação do Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro – entrada em vigor em 22 de dezembro de 2016).

Sobre o solicitado, a JF não prestou nem remeteu qualquer informação até à presente data.

A este respeito, a JF em sede do exercício do contraditório referiu no ponto 4 que “(...) *crê-se que tal exigência não tem aplicação no âmbito do regime simplificado das micro-entidades – artigo 4.º da Portaria n.º 218/2016, de 9 de agosto.*”, e remeteu o mapa 3.1 – Responsáveis pelas demonstrações financeiras – SNC-AP, no qual indica o Presidente da Junta de Freguesia como o responsável pela elaboração das demonstrações financeiras de 2022 nos termos do previsto no §12 da NCP 1¹⁴⁷.

Deste modo, competia ao Presidente da Junta de Freguesia elaborar a declaração da regularidade técnica da prestação de contas de 2022, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do SNC-AP, facto que não se verificou.

O presidente da JF submeteu os documentos de prestação de contas de 2022 à aprovação pela Junta de Freguesia e posteriormente à apreciação e votação pela AF na sessão ordinária durante o mês de abril do ano seguinte àquele a que respeitam, dando cumprimento ao disposto na alínea j), do n.º 1 artigo 18.º, alínea e), do n.º 1 do artigo 16.º, alínea b), do n.º 1 do artigo 9.º e artigo 11.º, todos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e do n.º 1 do artigo 76.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro confirme se demonstra infra:

- Os documentos de prestação de contas foram aprovados por unanimidade¹⁴⁸ pela junta de freguesia na ata de 17 de abril de 2023;
- A assembleia de freguesia aprovou por maioria¹⁴⁹ os documentos de prestação de contas na ata n.º 11 de 24 de abril de 2023.

A ata de aprovação da prestação de contas de 2022 pela assembleia de freguesia foi assinada por [REDACTED], nos termos do n.º 2 do artigo 14.º e artigo 57.º, ambos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e artigo 14.º do Regimento da Assembleia de Freguesia.

Da ata da Assembleia Municipal de 24 de abril de 2022 é possível observar que:

- Não consta de forma expressa que os documentos de prestação de contas referenciados na Instrução do Tribunal de Contas n.º 1/2019, datada de 13 de fevereiro, relativamente às

¹⁴⁷ Cfr. docs. a fls. 661 e 671.

¹⁴⁸

1.

¹⁴⁹

microentidades e aos documentos específicos para a Administração Local, tenham estado presentes na reunião, nem que foram integralmente elaborados;

- Não é prestada qualquer informação financeira sobre os documentos aprovados.

5.5 CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

De acordo com n.º 1 do artigo 10.º do SNC-AP, as demonstrações financeiras e orçamentais são objeto de certificação legal de contas.

Esta obrigatoriedade não se aplica às entidades de menor dimensão e risco orçamental, ou seja, às entidades que aplicam o regime simplificado (n.º 2 do artigo 10.º).

Assim, as entidades de menor dimensão previstas no artigo 5.º estão dispensadas de apresentar contas legalmente certificadas.

5.6 PUBLICITAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Os deveres de publicidade decorrentes do princípio da transparência e no dever de informação¹⁵⁰ materializam-se na divulgação generalizada das principais demonstrações da atividade financeira local.

Nos termos do n.º 1, do artigo 56.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as deliberações dos órgãos das autarquias locais, bem como as decisões dos respetivos titulares destinadas a ter eficácia externa, devem ser publicitadas em edital afixado nos lugares de estilo durante cinco dos 10 dias subsequentes à tomada da deliberação. O n.º 2 do mesmo artigo, refere que os atos referidos no n.º 1 são ainda publicados no sítio da *Internet*.

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, estabelece no n.º 2 do artigo 79.º, que as autarquias locais, as entidades intermunicipais, as entidades associativas municipais e as entidades do setor empresarial local disponibilizem no respetivo sítio eletrónico os documentos previsionais e de prestação de contas referidos na presente lei, nomeadamente: Os planos de atividades e os relatórios de atividades dos últimos dois anos, os planos plurianuais de investimentos e os orçamentos, os quadros plurianuais de programação orçamental, bem como os relatórios de gestão, os balanços e a demonstração de resultados, inclusivamente os consolidados, os mapas de execução orçamental e os anexos às demonstrações financeiras, dos últimos dois anos e os dados relativos à execução anual dos planos plurianuais.

¹⁵⁰ Preconiza que, de uma forma acessível e rigorosa, seja disponibilizada a informação relevante sobre a sua situação financeira a quem a queira consultar, de acordo com o artigo 7.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

Com vista a assegurar o princípio da transparência da gestão financeira, orçamental e patrimonial, e sem prejuízo do legalmente estabelecido, designadamente, no artigo 79.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, o TC incentiva as entidades sujeitas à prestação de contas a divulgar na sua página eletrónica os respetivos documentos de prestação de contas bem como outros documentos relevantes para uma maior clareza e transparência da sua atividade (ponto 30 da Resolução n.º 6/2022).

A Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto¹⁵¹, aplicável aos órgãos das autarquias locais, nos termos da alínea e), do n.º 1 do artigo 4.º, dispõe que sejam publicitados nos seus sítios na *Internet*, de forma periódica e atualizada, no mínimo semestralmente, os planos de atividades, orçamentos, relatórios de atividades e contas, balanço social e outros instrumentos de gestão similares (subalínea i), da alínea c), do ponto 1 do artigo 10.º).

Os documentos de prestação de contas de 2022 encontram-se publicitados no sítio da Junta de Freguesia de São Roque na *Internet*¹⁵² em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 79.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), subalínea i), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

Observado

Encontram-se publicitados os *links* para a visualização dos documentos de prestação de contas de 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, bem como a ata da assembleia de freguesia e a ata da junta de freguesia que aprovaram a prestação de contas de 2022, o inventário, a norma de controlo interno, o relatório de gestão, a relação nominal de responsáveis e a caracterização da entidade.

Uma vez que não se encontram publicitados todos os documentos previstos no n.º 2 do artigo 79.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), subalínea i), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, recomenda-se ao atual órgão executivo da freguesia que diligencie pela sua publicitação.

5.7 REMESSA DA CONTA ÀS ENTIDADES EXTERNAS

As autarquias locais estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, nos termos do disposto na alínea c), do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC.

A Resolução do TC n.º 06/2022, de 5 de janeiro de 2023, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, parte D, página 182, com o sumário de “Prestação de contas relativas ao ano de 2022 e

¹⁵¹ Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro.

¹⁵² <https://www.jfsaoroque.com>.

gerências partidas de 2023”, dispõe que as autarquias locais estão sujeitas, em 2023, ao dever de elaborar e prestar contas ao TC relativamente ao exercício de 2022, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º e alínea m), do n.º 1 do artigo 51.º, ambos da LOPTC.

As contas deverão ser elaboradas e documentadas de acordo com as instruções aprovadas por este Tribunal.

A prestação e remessa da conta deve ocorrer até 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam, sem prejuízo de as contas consolidadas serem remetidas até 30 de junho, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 52.º da LOPTC e na alínea b), do n.º 3 do ponto “Prestação e remessa de contas”, da referida Resolução, devendo para o efeito ser utilizada obrigatoriamente a aplicação informática disponibilizada no sítio eletrónico do TC, em www.tcontas.pt, nos termos do estabelecido na Instrução n.º 1/2019 – PG.

O incumprimento dos prazos de prestação de contas é suscetível de fazer incorrer o responsável ou responsáveis no ilícito previsto no artigo 66.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, o qual é sancionável com multa, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo 5.

A falta de prestação de contas ao Tribunal constitui uma infração financeira tipificada no artigo 65.º, n.º 1, alínea n), da LOPTC, sancionável com aplicação de multa ao respetivo responsável ou responsáveis, nos termos do n.º 2 e seguintes do mesmo artigo, podendo ainda ser determinada a realização de auditoria, conforme previsto no artigo 52.º, n.º 7, da mesma lei.

Os documentos de prestação de contas da Freguesia de Rosto do Cão (S. Roque) – Ponta Delgada, relativos à gerência de 2022, foram remetidos ao Tribunal de Contas em 2 de junho de 2023, por via eletrónica, através da plataforma disponível no sítio do Tribunal de Contas na Internet, tendo sido atribuído o número de registo associado 1210/2022¹⁵³.

Do apresentado, resulta o incumprimento do prazo estabelecido no n.º 4 do artigo 52.º da LOPTC e na alínea b), do n.º 3 do ponto “Prestação e remessa de contas” da Resolução do TC n.º 06/2022, de 5 de janeiro de 2023.

O incumprimento verificado do prazo de até 30 de abril de 2023 para a remessa da prestação de contas é suscetível de fazer incorrer o responsável ou responsáveis no ilícito previsto no artigo 66.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, o qual é sancionável com multa, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo 5.

[REDACTED]

¹⁵³ Cfr. doc. a fls. 493 e 494.

A este respeito, a JF remeteu no contraditório a evidência da solicitação pelo Presidente da JF em 27 de abril de 2023 da prorrogação do prazo para submissão da conta de gerência de 2022 até 31 de maio de 2023, devido ao facto de a empresa que fornece o software autárquico, SACI ainda estar em fase de adaptação dos mapas para registo¹⁵⁴.

Uma vez que só foi remetida a evidência da solicitação da prorrogação do prazo de submissão da conta, desconhece-se se a mesma foi aceite pelo TC, se ficou estabelecida por este Tribunal alguma data para o efeito, ou se a remessa efetuada pela JF a 2 de junho de 2023 foi considerada fora de tempo, e assim passível de fazer incorrer o responsável no ilícito previsto no artigo 66.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, sancionável com multa, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo 5.

Quanto à remessa intempestiva da conta de 2022 ao TC, o Presidente da Junta de Freguesia referiu no contraditório apresentado¹⁵⁵ que “(...) a mesma deveu-se, naturalmente e como é bom de ver, à exiguidade, quantitativa e qualitativa, do pessoal de apoio administrativo, afeto ou contratado, por parte da Junta de Freguesia, que se justifica, como sempre e de forma consabida, pelos parcos meios financeiros ao dispor da mesma.”.

Acrescentou ainda que o TC “(...) bem como o Digno Representante do Ministério Público que junto dele funciona, têm conhecimento, direto e antigo, desse facto, além da respetiva competência sancionatória (...)”.

O alegado pelo Presidente da Junta de Freguesia em nada contraria o incumprimento apontado, pelo que se mantém o relato dado no Projeto de Relatório.

Da guia de remessa dos documentos de prestação de contas de 2022 ao TC, com o número 1210/2022, verifica-se que não foram remetidos a este tribunal todos os documentos a serem remetidos no Regime Simplificado – Microentidades, conforme se observa no quadro infra.

¹⁵⁴ Cfr. docs. a fls. 661 e 680.

¹⁵⁵ Cfr. doc. a fls. 704 a 708.

QUADRO 10 – DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS REMETIDOS

Demonstrações financeiras e orçamentais – SNC-AP	Regime Simplificado - Microentidades	Guia de remessa da Prestação Contas 2022
Demonstrações orçamentais:		
Demonstrações previsionais		
Orçamento e Plano Orçamental Plurianual	NCP 26	SIM (TC_2022_ORC_INICIAL.pdf)
Plano plurianual de investimentos (PPI)	NCP 26	SIM (TC_2022_PPI_INICIAL.pdf) e (TC_2022_PPA_INICIAL.pdf)
Demonstrações de relato (individuais)		
Demonstração de desempenho orçamental	NCP 26	SIM (DDO.pdf)
Demonstração de execução orçamental da receita	NCP 26	SIM (DEOR.pdf)
Demonstração de execução orçamental da despesa	NCP 26	SIM (DEOD.pdf)
Demonstração da execução do plano plurianual de investimentos	NCP 26	SIM (TC_2022_DPPI.pdf)
Anexo às demonstrações orçamentais	NCP 26	
1. Alterações orçamentais da receita	NCP 26	
2. Alterações orçamentais da despesa	NCP 26	
3. Alterações ao plano plurianual de investimentos	NCP 26	SIM (TC_2022_ALT_PPI.pdf e TC_2022_ALT_PPA.pdf)
4. Operações de tesouraria	NCP 26	
5.1 Contratação administrativa - situação dos contratos	NCP 26	
5.2 Contratação administrativa - adjudicações por tipo de procedimento	NCP 26	SIM (Mpa_CA_2022.xls)
6.1 Transferências e subsídios concedidos	NCP 26	
6.2 Transferências e subsídios recebidos	NCP 26	
7. Outras divulgações	NCP 26	
Divulgação do inventário de património	NCP 26	SIM (INVENTARIO.pdf)
Balancete analítico da contabilidade orçamental (classe 0) - mês 13	Norma Técnica 1/2017	
Balancete analítico da contabilidade orçamental (classe 0) - mês 14	Norma Técnica 1/2017	
Dívidas a terceiros por antiguidade de saldos	Norma Técnica 1/2017	
Encargos contratuais	Norma Técnica 1/2017	
Outros:		
Correspondência entre o plano de contas local e plano de contas central	Norma Técnica 1/2017	
Ata da JF que aprovou os documentos de prestação de contas		SIM (ATA_JUNTA.pdf)
Ata da AF que aprovou os documentos de prestação de contas		SIM (ata_assembleia.pdf)
Norma de Controlo Interno		SIM (NCI.pdf)
Certidões ou extratos dos saldos bancários reportados ao fim do exercício e dos juros obtidos no exercício		SIM (EXTRATOS_BANCARIOS.pdf)
Reconciliações bancárias		SIM (REC_BANCARIA.pdf)
Relatório anual do órgão de gestão ou de administração		SIM (RG.pdf)

A Junta de Freguesia no contraditório apresentado remete a guia de remessa da prestação de contas de 2023¹⁵⁶, com o número 42/2023, datado de 17 de abril de 2024.

O documento ora remetido não pertence o exercício económico em análise (2022), não foi solicitado, pelo que nada altera no relato dado no PR.

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, nos n.ºs 7 e 8 do artigo 78.º, dispõe que as freguesias remetam à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) por ficheiro através do SIAL, as respetivas contas, nos 30 dias subsequentes à data da sessão do órgão deliberativo em que aquelas contas foram sujeitas a apreciação, bem como os mapas trimestrais das contas, nos 10 dias subsequentes ao período a que respeitam, assim como dos mapas de fluxos de caixa, trimestralmente nos 10 dias subsequentes ao período a que respeitam.

Pelo ofício com a referência SAI-IARTCC/2023/175, datado de 16 de agosto de 2023, foi solicitado à JF no ponto 47, que remetesse a evidência da remessa dos elementos de prestação de contas às entidades externas. Para além da evidência da remessa da prestação de constas ao TC,

¹⁵⁶ Cfr. docs. a fls. 661 e 663.

JFSR a não remeteu mais nenhuma evidência, pese embora por email datado de 4 de dezembro de 2023 a equipa inspetiva no ponto n.º 6 tenha solicitado novamente a evidência da remessa dos documentos de prestação de conta às entidades externas.

Do apresentado, resulta que não se pode aferir da remessa dos documentos de prestação de contas à DGAL nos termos do previsto nos n.ºs 7 e 8 do artigo 78.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

No contraditório apresentado, a JF remete no ponto n.º 3 a evidência da remessa à DGAL do mapa dos recursos humanos com a periodicidade trimestral¹⁵⁷.

O documento ora remetido não foi solicitado. A JF não remeteu a evidência da remessa dos documentos de prestação de contas de 2022 à DGAL nos termos do previsto nos n.ºs 7 e 8 do artigo 78.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, pelo que se mantém o relato dado no PR.

5.8 MODIFICAÇÕES DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS

Durante a execução dos documentos previsionais, poderá verificar-se a necessidade de se proceder a modificações aos valores inicialmente previstos.

O SNC-AP veio revogar o POCAL com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento, nos termos do disposto na alínea b), do n.º 1 do artigo 17.º.

❖ No POCAL

O POCAL no ponto 8.3.1.2 dispõe que sem prejuízo dos princípios orçamentais e das regras previsionais para ocorrer a despesas não previstas ou insuficientemente dotadas, o orçamento pode ser objeto de revisões e de alterações.

As modificações orçamentais têm por objetivo a flexibilização da execução orçamental, devendo assumir caráter de excecionalidade.

O aumento global da despesa prevista dá sempre lugar a revisão do orçamento, salvo quando se trata da aplicação de: receitas legalmente consignadas; empréstimos contratados, ou da nova tabela de vencimentos publicada após a aprovação do orçamento inicial (ponto 8.3.1.3). Na revisão do orçamento podem ser utilizadas as seguintes contrapartidas para além das referidas supra: a) saldo apurado; b) o excesso de cobrança em relação à totalidade das receitas previstas no orçamento; e c) outras receitas que as Autarquias estejam autorizadas a arrecadar (ponto 8.3.1.4).

¹⁵⁷ Cfr. docs. a fls. 661 e 665.

As alterações, consistem na transferência de verbas de rubricas dotadas em excesso para rubricas que se encontram insuficientemente dotadas, mantendo-se constante a dotação global do orçamento

As alterações podem incluir reforços de dotações de despesas resultantes da diminuição ou anulação de outras dotações. As alterações podem ainda incluir reforços ou inscrições de dotações de despesa por contrapartida do produto da contração de empréstimos ou de receitas legalmente consignadas (ponto 8.3.1.5).

No POCAL, o modelo a adotar para o registo das modificações a operar no orçamento da receita e da despesa, encontra-se previsto nos pontos 8.3.1.1 – Receita e 8.3.1.2 – Despesa.

O POCAL no ponto 8.3.2.1 dispõe que as modificações do plano plurianual de investimentos consubstanciam-se em revisões e alterações.

As revisões do plano plurianual de investimentos têm lugar sempre que se torne necessário incluir e ou anular projetos nele considerados, implicando as adequadas modificações no orçamento, quando for o caso. A realização antecipada de ações previstas para anos posteriores ou a modificação do montante das despesas de qualquer projeto constante do plano plurianual de investimentos aprovado devem ser precedidas de uma alteração ao plano, sem prejuízo das adequadas modificações no orçamento, quando for o caso (pontos 8.3.2.2 e 8.3.2.3 do POCAL e artigo 46.º- B da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro¹⁵⁸).

A realização antecipada de ações previstas para anos posteriores ou a modificação do montante das despesas de qualquer projeto constante do plano plurianual de investimentos aprovado devem ser precedidas de uma alteração ao plano, sem prejuízo das adequadas modificações no orçamento, quando for o caso.

❖ No SNC-AP

Não obstante o SNC-AP não ter revogado o ponto 8.3.1 do POCAL, referente às modificações a operar ao orçamento (através das alterações e das revisões), o atual referencial contabilístico (SNC-AP) veio confirmar o caráter de excecionalidade das alterações a operar ao orçamento, e estabelece que as mesmas podem ser modificativas ou permutativas, assumindo a forma de inscrição ou reforço, anulação ou diminuição ou crédito especial (no §3 do ponto 3 da NCP 26).

O SNC-AP veio propor nos pontos 1, 2, e 3 do ponto 12.2 – Modelos, da NCP 26, os modelos a adotar para o registo das alterações a operar ao orçamento da receita e da despesa, assim como ao plano plurianual de investimentos.

¹⁵⁸ Aditado pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto - com entrada em vigor em 1 de janeiro de 2019.

A Norma de Controlo Interno da JFSR refere no ponto 3 do artigo 6.º que no âmbito da execução orçamental poderão ocorrer modificações aos documentos previsionais, as quais podem gerar revisões ou alterações.

5.8.1 MODIFICAÇÕES AO ORÇAMENTO

O orçamento de 2022 foi objeto de 6 modificações (3 alterações e 3 revisões), que originaram um aumento de 129.451,48€ nas previsões iniciais da receita e nas dotações iniciais das despesas no mesmo montante.

Assim, o valor inicial do orçamento aprovado (no valor de 83.468,00€), fruto das 6 modificações ocorridas em 2022, passou para o valor corrigido de 212.919,48€, o que corresponde a um aumento de 255,09%, conforme se observa no quadro infra.

Quadro 11 – Modificações operadas ao Orçamento da Despesa¹⁵⁹

Valor: Euro e Data

Orçamento da despesa aprovado	Modificações ocorridas em 2022 ao orçamento da despesa							Orçamento corrigido da despesa
	N.º	Data	Aprovação pela CM	Aprovação pela AM	Inscrição/Reforço	Diminuição/Anulação	Aumento/diminuição global de despesa	
83 468,00 €	1.ª Alteração	-	17/04/2023	-	7 815,00 €	7 815,00 €	0,00 €	212 919,46 €
	2.ª Alteração	-	17/04/2023	-	16 450,00 €	16 450,00 €	0,00 €	
	3.ª Alteração	-	17/04/2023	-	18 439,50 €	18 439,50 €	0,00 €	
	1.ª Revisão	-	17/04/2023	24/04/2023	90 017,04 €		90 017,04 €	
	2.ª Revisão	-	17/04/2023	24/04/2023	29 834,42 €		29 834,42 €	
	3.ª Revisão	-	17/04/2023	24/04/2023	9 600,00 €		9 600,00 €	
	Totais				172 155,96 €	42 704,50 €	129 451,46 €	

Fonte: Atas da AF e JF e Mapa da Execução Orçamental da Despesa.

Quadro 12 – Modificações operadas ao Orçamento da Receita¹⁶⁰

Valor: Euro e Data

Orçamento da receita aprovado	Modificações ocorridas em 2022 ao orçamento da receita							Orçamento corrigido da receita
	N.º	Data	Aprovação pela CM	Aprovação pela AM	Inscrição/Reforço	Diminuição/Anulação	Aumento/diminuição global de receita	
83 468,00 €	1.ª Revisão	-	17/04/2023	24/04/2023	90 017,04 €		90 017,04 €	212 919,46 €
	2.ª Revisão	-	17/04/2023	24/04/2023	29 834,42 €		29 834,42 €	
	3.ª Revisão	-	17/04/2023	24/04/2023	9 600,00 €		9 600,00 €	
	Totais				129 451,46 €	0,00 €	129 451,46 €	

Fonte: Atas da AF e JF e Mapa da Execução Orçamental da Receita.

¹⁵⁹ Cfr. docs. a fls. 495 a 504.

¹⁶⁰ Cfr. docs. a fls. 505 a 507.

O modelo utilizado para o registo das modificações operadas ao Orçamento da receita e da despesa não foi coincidente nem com os modelos previstos nos pontos 8.3.1.1 e 8.3.1.2 do POCAL, nem com os preconizados nos n.ºs 1 e 2 do ponto 12.2 – Modelos, da NCP 26.

As datas inscritas nas modificações (alterações e revisões) operadas ao orçamento da despesa e da receita são respetivamente as datas de aprovação dos documentos de prestação de contas pelo órgão executivo (14 de abril de 2023) e pelo órgão deliberativo (24 de abril de 2023). Este facto determina que não se conheças as datas das efetivas aprovações.

5.8.1.1 EQUILÍBRIO NAS MODIFICAÇÕES

No cumprimento do disposto no artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, sob a epígrafe “equilíbrio orçamental”, é possível observar nos quadros supra, que aquando das modificações (revisões e alterações) introduzidas ao orçamento da Receita e da Despesa, o valor global do orçamento permaneceu equilibrado.

5.8.2 MODIFICAÇÕES AO PPI

Há lugar a revisão ao PPI sempre que seja necessário incluir um novo projeto/ação ou excluir um projeto/ação existente.

Nos termos do disposto no n.º 3 do ponto 12.2 – Modelos, da NCP 26, a realização antecipada de pagamentos previstos para anos posteriores ou a modificação do montante total de pagamentos de qualquer projeto constante do plano plurianual de investimentos aprovado devem ser precedidas de uma alteração ao plano, sem prejuízo das adequadas alterações ao orçamento, quando necessárias

O valor inicial do PPI previa um montante global de investimentos a realizar em 2022 de 9.000,00€.

Em resultado das modificações ocorridas às dotações iniciais, o PPI passou a apresentar um investimento global de 25.370,00€ (dotações corrigidas), correspondendo a um aumento de 281,89% face ao inicialmente previsto.

Quadro 13 – Modificações operadas ao PPI¹⁶¹

Valor: Euro

PPI aprovado	Modificações ocorridas em 2022 ao PPI							PPI corrigido
	N.º	Data	Aprovação pela CM	Aprovação pela AM	Inscrição/Reforço	Diminuição/Anulação	Aumento global do PPI	
9 000,00 €	1.ª Alteração						0,00 €	25 370,00 €
	2.ª Alteração						0,00 €	
	3.ª Alteração		17/04/2023	-		7 008,00 €	-7 008,00 €	
	1.ª Revisão		17/04/2023	24/04/2023	15 000,00 €		15 000,00 €	
	2.ª Revisão		17/04/2023	24/04/2023	7 000,00 €		7 000,00 €	
	3.ª Revisão		17/04/2023	24/04/2023	1 378,00 €		1 378,00 €	
	Totais				23 378,00 €	7 008,00 €	16 370,00 €	

Fonte: Atas da AF e JF e Mapa da Execução do PPI.

O modelo utilizado para o registo das modificações operadas ao PPI foi o modelo previsto no ponto 8.3.2 do POCAL em vez do modelo preconizado no n.º 3 do ponto 12.2 – Modelos, da NCP 26, para a elaboração das alterações ao Plano Plurianual de Investimentos.

Verifica-se que o registo das alterações efetuadas não seguiu uma ordem sequencial.

A modificação que procedeu à diminuição/anulação do valor do PPI de 7.008,00€ foi erradamente classificada como alteração. Uma vez que originou a diminuição do orçamento, a correta classificação era de revisão, sendo que a mesma teria de ser aprovada pelo órgão deliberativo (AF), o que não se verificou no ano em análise.

5.8.3 MODIFICAÇÕES ÀS AMR

Há lugar a revisão às atividades mais relevantes sempre que seja necessário incluir um novo projeto/ação ou excluir um projeto/ação existente.

O valor inicial das AMR previa um montante global de investimentos a realizar em 2022 de 6.375,00€.

Em resultado das modificações ocorridas às dotações iniciais das AMR, estas passaram a apresentar um investimento global de 47.574,00€ (dotações corrigidas), correspondendo a um aumento de 746,26% face ao inicialmente previsto.

¹⁶¹ Cfr. docs. a fls. 508 a 511.

Quadro 14 – Modificações operadas às AMR¹⁶²

Valor: Euro

AMR aprovadas 2022-2025	Modificações ocorridas em 2022 às AMR							AMR corrigidas 2022-2025
	N.º	Data	Aprovação pela CM	Aprovação pela AM	Inscrição/Reforço	Diminuição/Anulação	Aumento global das AMR	
6 375,00 €	1.ª Alteração						0,00 €	47 574,00 €
	2.ª Alteração		17/04/2023	-	4 900,00 €		4 900,00 €	
	3.ª Alteração		17/04/2023	-		3 392,00 €	-3 392,00 €	
	1.ª Revisão		17/04/2023	24/04/2023	23 715,00 €		23 715,00 €	
	2.ª Revisão		17/04/2023	24/04/2023	11 855,00 €		11 855,00 €	
	3.ª Revisão		17/04/2023	24/04/2023	4 121,00 €		4 121,00 €	
	Totais				44 591,00 €	3 392,00 €	41 199,00 €	

Fonte: Atas da AF e JF e Mapa da Execução das AMR.

O modelo utilizado para o registo das modificações operadas às AMR foi o modelo previsto no ponto 8.3.2 do POCAL para o PPI em vez do modelo preconizado no n.º 3 do ponto 12.2 – Modelos, da NCP 26, idealizado para a elaboração das alterações ao Plano Plurianual de Investimentos.

Verifica-se que o registo das alterações efetuadas não seguiu uma ordem sequencial.

As modificações que procederam à ao aumento do valor das AMR de 4.900,00€ e na diminuição/anulação no valor de -3.392,00€ foram erradamente classificadas como alterações. Uma vez que ambas as situações originaram a alteração do valor do orçamento (+4.900,00€ e -3.392,00€), as modificações operadas caracterizam-se por revisões e não por modificações (como foram consideradas), sendo que as mesmas teriam de ser aprovadas pelo órgão deliberativo (AF), o que não se verificou no ano em análise.

5.8.4 COMPETÊNCIA PARA APROVAÇÃO DAS MODIFICAÇÕES A OPERAR AOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS

Compete à Assembleia de Freguesia sob proposta da Junta de Freguesia, de aprovar as revisões a operar às opções do plano e ao orçamento, nos termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 16.º e alínea a), do n.º 1 do artigo 9.º, ambos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

À JF compete aprovar as alterações a realizar às opções do plano e ao orçamento nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Esta competência é passível de ser delegada no respetivo Presidente nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do mesmo diploma.

¹⁶² Cfr. docs. a fls. 512 a 517.

Foi questionado à JF pelo ofício com a referência SAI-IARTCC/2023/175 de 16 de agosto de 2023 e no email de 4 de dezembro de 2023 (nos pontos 11 e 4 respetivamente) sobre se ocorreram delegações de competências da Junta de Freguesia no Presidente da Junta de Freguesia. Sobre o questionado, a JF não prestou esclarecimento ou remeteu qualquer evidência

Por email datado de 4 de dezembro de 2023, no ponto n.º 9, foi solicitada à JF uma declaração a informar se houve delegação de competências da Junta de Freguesia no Presidente da Junta. Uma vez mais a JF não remeteu ou prestou qualquer esclarecimento sobre a informação solicitada.

Dada ausência da remessa da documentação solicitada, resulta que a competência prevista na alínea b), do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, é do órgão executivo, uma vez que a faculdade de delegação no Presidente da Junta de freguesia, não se verificou nos termos do previsto n.º 1 do artigo 17.º do mesmo diploma.

Procedeu-se ao levantamento das modificações efetuadas aos documentos previsionais durante o ano de 2022, tendo por objetivo verificar a regularidade das mesmas, quanto à sua natureza e quanto à entidade competente para proceder à sua aprovação.

Para o efeito foram observadas as atas da JF e AF realizadas em 2022¹⁶³.

Quadro 15 – Atas da JF e AF de 2022

Valor: Data

Atas JF		Atas AF	
Ata n.º 1	05/01/2022	Ata n.º 4	18/01/2022
Ata n.º 2	24/02/2022	Ata n.º 5	29/04/2022
Ata n.º 3	30/03/2022	Ata n.º 6	30/06/2022
Ata n.º 4	22/04/2022	Ata n.º 7	30/09/2022
Ata n.º 5	24/05/2022	Ata n.º 8	13/10/2022
Ata n.º 6	15/06/2022	Ata n.º 9	21/12/2022
Ata n.º 7	20/07/2022		
Ata n.º 8	18/08/2022		
Ata n.º 9	21/09/2022		
Ata n.º 10	19/10/2022		
Ata n.º 11	24/11/2022		
Ata n.º 12	09/12/2022		

Fonte: Atas da AF e JF

Foram também analisados os documentos entregues aquando da realização dos trabalhos de campo e constantes da prestação de contas, respeitantes às alterações e revisões operadas aos documentos previsionais aprovados para 2022.

¹⁶³ Cfr. docs. a fls. 13 a 31.

Da análise realizada foi possível observar:

- ✓ As datas constantes das alterações e revisões operadas aos documentos previsionais, são as datas da aprovação por ambos os órgãos dos documentos de prestação de contas de 2022 (17 de abril de 2013 no caso do órgão executivo e de 24 de abril no caso do órgão deliberativo). Nas revisões constam as assinaturas do Presidente da AF [REDACTED] e do Presidente do órgão executivo [REDACTED]. Nas alterações consta apenas a assinatura do Presidente do órgão executivo;
- ✓ As atas do órgão executivo não evidenciam a aprovação por este órgão das alterações efetuadas aos documentos previsionais, em desrespeito pelo disposto na alínea b), do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, facto este gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, [REDACTED].
- ✓ As atas do órgão executivo não evidenciam a aprovação das alterações a efetuar aos documentos previsionais, em desrespeito pelo disposto na alínea b), do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
- ✓ As atas da AF evidenciam que a JF não submeteu à aprovação da assembleia de freguesia as revisões a operar aos documentos previsionais, em desrespeito pelo disposto na alínea a), do n.º 1 do artigo 16.º e alínea a), do n.º 1 do artigo 9.º, ambos da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro.

O somatório das revisões operadas ao orçamento (sem a aprovação do órgão deliberativo) ascendeu a 129.451,46€, e foram contabilizadas nas seguintes rubricas:

Quadro 16 – Rubricas utilizadas nas revisões

Valor: Euro e percentagem

Rubrica	Descrição	Inscrição/Reforço	Dotação corrigida	Executado	Grau de execução
01.01.01	Titulares de órgãos de soberania e membros de órgãos autárquicos	5 388,66 €	14 427,66 €	14 427,54 €	100,00%
01.01.06.01	Pessoal em funções	7 580,00 €	24 843,00 €	24 842,79 €	100,00%
01.01.13	Subsídio de refeição	1 190,00 €	3 726,00 €	3 725,37 €	99,98%
01.01.14	Subsídio de férias e natal	1 359,00 €	3 947,00 €	3 946,59 €	99,99%
02.02.13.03	Senhas de presença	20,00 €	766,00 €	762,76 €	99,58%
01.02.14	Outros abonos em numerário ou espécie	1 040,00 €	2 480,00 €	2 479,79 €	99,99%
01.03.05.02.02	Segurança social - regime geral	1 165,00 €	6 515,00 €	6 514,94 €	100,00%
02.01.02.01	Gasolina	1 000,00 €	718,00 €	717,36 €	99,91%
02.01.02.02	Gasóleo	5 070,00 €	7 070,00 €	7 066,13 €	99,95%
02.01.02.99	Outros	500,00 €	80,00 €	79,80 €	99,75%
02.01.04	Limpeza e higiene	1 000,00 €	259,00 €	258,04 €	99,63%
02.01.05	Alimentação - Refeições confeccionadas	1 000,00 €	384,00 €	383,18 €	99,79%
02.01.06	Alimentação - géneros para confeccionar	2 000,00 €	38,00 €	37,78 €	99,42%
02.01.17	Ferramentas e utensílios	500,00 €	60,00 €	59,78 €	99,63%
02.01.21	Outros bens	2 000,00 €	821,50 €	821,50 €	100,00%
02.02.03	Conservação de bens	10 500,00 €	12 312,00 €	12 311,34 €	99,99%
02.02.04	Locação de edifícios	4 650,00 €	6 543,00 €	6 542,66 €	99,99%
02.02.09	Comunicações	1 000,00 €	3 340,00 €	3 339,29 €	99,98%
02.02.14	Estudos, pareceres, projetos e consultadoria	1 600,00 €	399,00 €	396,07 €	99,27%
02.02.19	Assistência técnica	1 500,00 €	562,00 €	561,48 €	99,91%
02.02.20	Outros trabalhos especializados	4 000,00 €	6 860,00 €	6 859,57 €	99,99%
02.02.25	Outros serviços	15 957,80 €	38 235,80 €	38 234,98 €	100,00%
04.06.02.01	Programas ocupacionais	35 521,00 €	45 136,00 €	45 135,09 €	100,00%
06.02.01.01.99	Outras	32,00 €	242,00 €	241,30 €	99,71%
06.02.03.04	Serviços bancários	500,00 €	842,00 €	841,14 €	99,90%
07.01.02.03	Reparação e beneficiação	5 000,00 €	4 992,00 €	4 917,09 €	98,50%
07.01.04.01	Viadutos, arruamentos e obras complementares	5 000,00 €	2 500,00 €	1 950,31 €	78,01%
07.01.04.05	Parques e jardins	12 000,00 €	14 500,00 €	11 483,44 €	79,20%
07.01.07	Equipamento de informática	1 378,00 €	1 478,00 €	1 478,00 €	100,00%
Total		129 451,46 €	204 076,96 €	200 415,11 €	98,21%
	Revisão n.º 1				
	Revisão n.º 2				
	Revisão n.º 1 e 2				
	Revisão n.º 3				
	Revisão n.º 1, 2 e 3				
	Revisão n.º 1 e 3				

Fonte: Revisões operadas ao orçamento da despesa e Mapa da execução Orçamental das despesas

Conforme se observa no quadro supra, 98,21% da despesa prevista pagar (dotação inicial +inscrição/reforços =dotação corrigida), foi efetivamente paga.

A falta de aprovação pela AF de um aumento da despesa no valor de 129.451,46€, executada praticamente na sua totalidade (98,21%), nos termos do previsto na alínea a), do n.º 1 do artigo 9.º, por violação do disposto na alínea a), do n.º 1 do artigo 16.º, ambos da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, evidencia um facto gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC,

No contraditório apresentado¹⁶⁴, a JF não refutou a situação observada. No ponto 8 a JF remeteu mapas das alterações e das revisões verificadas aos documentos previsionais, já anteriormente remetidos e analisados no projeto de relatório, pelo que se mantém o relato dado em sede do projeto de relatório.

5.9 EXECUÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS

O ponto 9 – Finalidade das demonstrações orçamentais da NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, dispõe que os objetivos das demonstrações orçamentais de finalidades gerais são o de proporcionar informação acerca do orçamento inicial, das alterações orçamentais, da execução das despesas e das receitas orçamentadas, dos pagamentos e recebimentos e do desempenho orçamental.

O relato orçamental pode também proporcionar aos utilizadores informação que indique se os recursos foram obtidos e usados de acordo com o orçamento legalmente adotado, e se os recursos foram obtidos e usados de acordo com requisitos legais e contratuais, incluindo limites financeiros estabelecidos pelas autoridades legislativas competentes.

Para o efeito, no ponto 11 – Componentes das demonstrações orçamentais, da NCP 26, apresenta um conjunto completo de demonstrações orçamentais que compreende os pontos 1 e 2 para as entidades obrigadas a apresentar demonstrações orçamentais individuais e, também, o 3 para as entidades que estão obrigadas a apresentar demonstrações orçamentais separadas e consolidadas:

1 – Demonstrações previsionais:

- a) O orçamento, enquadrado num plano orçamental plurianual;
- b) O plano plurianual de investimentos;

2 – Demonstrações de relato:

- a) Uma demonstração do desempenho orçamental (DDORC), na qual fique evidenciado as importâncias relativas a todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no período contabilístico, que se reportem à execução orçamental, quer a operações de tesouraria. Nesta demonstração é evidenciado também os correspondentes saldos (da gerência anterior e para a gerência seguinte, saldo global, saldo corrente, saldo de capital e saldo primário);
- b) Uma demonstração de execução orçamental da receita (DOREC);
- c) Uma demonstração de execução orçamental da despesa (DODES);
- d) Uma demonstração da execução do Plano Plurianual de Investimentos (DPPI); e

¹⁶⁴ Cfr. docs. a fls. 681 a 703.

- e) O anexo às demonstrações orçamentais.

3 – Demonstrações orçamentais consolidadas:

- a) Uma demonstração consolidada do desempenho orçamental;
- b) Uma demonstração consolidada de direitos e obrigações por natureza.

Na execução dos documentos previsionais devem ser tidos sempre em conta os princípios da utilização racional das dotações aprovadas e da gestão eficiente da tesouraria.

Segundo este princípio, a assunção dos gastos e das despesas deve ser justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia.

Na execução do orçamento das autarquias locais devem ser respeitados os princípios e regras orçamentais previstos na LEO.

Os modelos das demonstrações de relato a serem elaborados estão previstos na NCP n.º 26, nas páginas 7767, 7768 e 7769 respetivamente.

A Freguesia de São Roque elaborou as demonstrações de relato previstas no n.º 2 do ponto 11 da NCP 26, com exceção da alínea e), referente ao anexo às demonstrações orçamentais.

A JFSR elaborou a demonstração do desempenho orçamental (DDORC) prevista na alínea a), do n.º 2 do ponto 11 – Componentes das demonstrações orçamentais, da NCP 26¹⁶⁵.

5.9.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA¹⁶⁶

A demonstração de execução orçamental da receita tem como finalidade permitir o controlo da execução orçamental da receita durante o período contabilístico, devendo as receitas serem desagregadas de acordo com as contas do Plano de Contas Multidimensional usadas no orçamento.

Esta demonstração deve permitir controlar todas as fases da execução do orçamento da receita, nomeadamente as liquidações e quais os valores cobrados e por receber. Deve ainda contemplar informação das previsões corrigidas¹⁶⁷, obtidas por ligação a uma demonstração de alterações orçamentais à receita (NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental).

O modelo utilizado para a elaboração deste mapa (DOREC) foi o preconizado na NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental do SNC-AP, com exceção do descritivo referente à rubrica

¹⁶⁵ Cfr. doc. a fls. 518 a 522.

¹⁶⁶ Cfr. doc. a fls. 523 a 528.

¹⁶⁷ Previsão corrigida de receita é a quantia inscrita em cada rubrica de receita no decurso da execução orçamental, abrangendo a previsão inicial e as modificações entretanto ocorridas.

utilizada. O mapa elaborado faz referência à rubrica de acordo com o SNC-AP e à rubrica económica (esta não prevista no modelo constante da NCP 26).

Verifica-se que no campo da rubrica, as receitas não são classificadas enquanto receita corrente e de capital. É possível observar também que as rubricas inscritas no campo SNC-AP por vezes não coincidem com o previsto no modelo constante da NCP 26.

Quadro 17 – Grau de Execução e Estrutura da Receita

Valor: Euro e Percentagem

Classificação económica	Previsões corrigidas	Receitas cobradas líquidas	Grau de execução (%)	Estrutura (%)
Receitas correntes				
01 - Impostos diretos	8 500,00 €	8 538,22 €	100,45%	4,44%
02 - Impostos indiretos	-	-	-	-
04 - Taxas, multas e outras penalidades	2 150,00 €	2 173,00 €	101,07%	1,13%
05 - Rendimentos de propriedade	1 002,00 €	1 000,00 €	99,80%	0,52%
06 - Transferências correntes	180 284,70 €	180 464,72 €	100,10%	93,91%
07 - Venda de bens e serviços correntes	-	-	-	-
08 - Outras receitas correntes	1,00 €	0,00 €	0,00%	0,00%
Total de receitas correntes	191 937,70 €	192 175,94 €	100,12%	100,00%
Montante arrecadado a mais do que o previsto	238,24 €		-	-
Receitas de capital				
09 - Venda de bens de investimento	18 000,00 €	18 000,00 €	100,00%	100,00%
10 - Transferências de capital	-	-	-	-
11 - Ativos financeiros	-	-	-	-
12 - Passivos financeiros	-	-	-	-
13 - Outras receitas de capital	-	-	-	-
Total de receitas de capital	18 000,00 €	18 000,00 €	100,00%	100,00%
Montante arrecadado a mais do que o previsto	0,00 €		-	-
Outras receitas	-	-	-	-
15 - Reposições não abatidas aos pagamentos	-	-	-	-
16 - Saldo da gerência anterior	2 981,76 €	2 981,76 €	100,00%	100,00%
Total de outras receitas	2 981,76 €	2 981,76 €	100,00%	100,00%
Montante arrecadado a mais do que o previsto	0,00 €		-	-
Total de receitas cobradas em 2022	209 937,70 €	210 175,94 €	100,11%	-
Diferença entre as receitas previstas e as cobradas	238,24 €		-	-
Total de receitas em 2022	212 919,46 €	213 157,70 €	100,11%	-

Fonte: Mapa DOREC - Demonstração de Execução Orçamental da Receita, Mapa Controlo Orçamental - Receita e Mapa de Fluxos de Caixa discriminado.

O orçamento inicial para o ano de 2022 totalizou o montante de 83.468,00€ (euros) e durante o exercício económico sofreu alterações que resultaram num orçamento corrigido de 212.919,46€ (euros), valor que incorpora o saldo de operações orçamentais da gerência anterior¹⁶⁸, no montante

¹⁶⁸ O saldo de gerência corresponde ao saldo de caixa apurado à data de relato. Este saldo de decompõe -se em saldo de operações orçamentais e saldo de operações de tesouraria. Para efeitos de inscrição e disponibilização do saldo de

de 2.981,76€ (euros)¹⁶⁹, observando-se o disposto no modelo preconizado na NCP 26. A este respeito, quer o mapa “Demonstração de execução orçamental da receita” quer o mapa “Demonstração do desempenho orçamental”¹⁷⁰, ambos incluem o saldo de gerência anterior.

No ano de 2022 a execução das receitas orçamentais totalizou 210.175,94€ (euros)¹⁷¹.

A receita cobrada líquida ascendeu a 213.157,70€ (euros), e correspondeu a um grau de execução de 100,1% face ao somatório das previsões corrigidas (212.919,46€).

As receitas correntes cobradas líquidas (192.175,94€) representaram 91,44% do total das receitas orçamentais cobradas líquidas em 2022 (210.175,94), e apresentaram um grau de execução de 100,12%.

Quadro 18 – Execução e Estrutura das Receitas Correntes

Valor: Euro e Percentagem

Classificação económica	Previsões corrigidas	Receitas cobradas líquidas	Grau de realização (%)	Estrutura (%)	Observações
Receitas correntes					
06 - Transferências correntes	180 284,70 €	180 464,72 €			
06.03.01 - Estado					
06.03.01.04 - Fundo de Financiamento das Freguesias	65 349,00 €	65 349,00 €	100,00%	36,21%	Valor constante do Mapa 13 - Transferências para as Freguesias Participação das Freguesias nos Impostos do Estado - 2022, da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, que aprovou o Orçamento de Estado para 2022 (alínea m), do n.º1 do artigo 1.º).
06.03.01.05 - Artigo 38.º, n.º 8 da Lei n.º 73/2013	19 606,00 €	19 606,00 €	100,00%	10,86%	
06.04 - Administração Regional					
06.04.01 - Região Autónoma dos Açores					
06.04.01.01 - DRCPL - Direção Regional Cooperação e Poder Local	5 312,66 €	5 312,66 €	100,00%	2,94%	
06.05 - Administração Local					
06.05.02 - Região Autónoma dos Açores					
06.05.02.01 - Municípios	90 017,04 €	90 197,06 €	100,20%	49,98%	Valor constante do anexo VIII - Transferências e subsídios concedidos pelo Município de Ponta Delgada em 2022, referente a Contrato Interadministrativo celebrado entre o município de Ponta Delgada e a Freguesia de São Roque a 28 de fevereiro de 2022, no âmbito da delegação de competências do município nos órgãos das entidades intermunicipais e nos órgão das freguesias, nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de janeiro (cfr. páginas 435 e 672 da prestação de contas de 2022)
Total	180 284,70 €	180 464,72 €	100,00%	97,06%	

Fonte: Mapa DOREC - Demonstração de Execução Orçamental da Receita, Mapa Controlo Orçamental - Receita e Mapa de Fluxos de Caixa discriminado.

As receitas correntes provenientes das Transferências Correntes foram a maior fonte de receita orçamental (180.464,72€), representando 93,91% do total das receitas correntes cobradas

operações orçamentais deve ser associado às contas da classe zero aplicáveis o código 16 — Saldo orçamental da gerência anterior. Valor constante do Resumo Diário de Tesouraria de 31 de dezembro de 2021, constante da prestação de contas.

¹⁶⁹ Cfr. doc. a fls. 529 a 534.

¹⁷⁰ O mapa demonstração de desempenho orçamental, evidencia as importâncias relativas a todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no período contabilístico, quer se reportem à execução orçamental, quer a operações de tesouraria. Nesta demonstração são evidenciados os correspondentes saldos (da gerência anterior e para a gerência seguinte, saldo global, saldo corrente, saldo de capital e saldo primário).

¹⁷¹ Valor constante da página 3 do Relatório de Gestão de 2022, e mapa Fluxos de Caixa (discriminado) – Cfr. docs a fls. 461 e 529.

líquidas (192.175,94€) e 85,86% do total das receitas orçamentais cobradas em 2022 (210.175,94€).

As transferências correntes provenientes da “Administração Central – Estado” respeitantes às Transferências para as Freguesias Participação das Freguesias nos Impostos do Estado – 2022, no valor de 84.955,00€ e as transferências referentes ao contrato Interadministrativo celebrado entre o Município de Ponta Delgada e a Freguesia de São Roque a 28 de fevereiro de 2022, no âmbito da delegação de competências do município nos órgãos das entidades intermunicipais e nos órgão das freguesias, no valor de 90.017,04€, representaram em conjunto 96,96% das receitas provenientes das transferências correntes.

Em 2022 as receitas de capital totalizaram 18.000,00€¹⁷² e verificaram um grau de execução de 100%.

As receitas de capital representaram 8,56% do total das receitas orçamentais cobradas em 2022 (210.175,94€).

O saldo da gerência anterior (2021), no valor de 2.981,76€¹⁷³ representou a totalidade (100%) das “Outras receitas”, e 1,42% do total das receitas orçamentais cobradas em 2022 (210.175,94€).

5.9.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA¹⁷⁴

A demonstração de execução orçamental da despesa tem como finalidade permitir o controlo da execução orçamental da despesa durante o período contabilístico, devendo as despesas serem desagregadas de acordo com as contas do Plano de Contas Multidimensional usadas no orçamento.

Esta demonstração deve permitir controlar todas as fases da execução do orçamento da despesa, nomeadamente os compromissos assumidos e quais os valores pagos e por pagar.

Deve ainda contemplar informação das dotações corrigidas¹⁷⁵, obtidas por ligação a uma demonstração de alterações orçamentais à despesa (NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental).

¹⁷² Resultante exclusivamente da venda de côvados.

¹⁷³ Valor constante do resumo diário de tesouraria de 31 de dezembro de 2021, do resumo diário de tesouraria de 1 de janeiro de 2022, do mapa de fluxos de caixa resumido de 2021 e do mapa de fluxos de caixa de 2022 (Cfr. docs. a fls. 535 a 537 e 529).

¹⁷⁴ Cfr. docs. a fls. 538 a 547.

¹⁷⁵ A quantia escriturada em cada rubrica de despesa, no decurso da execução orçamental, abrangendo a dotação inicial e as modificações entretanto ocorridas. A quantia que, em cada momento, se encontra liberta para iniciar novos processos de despesa, designadamente para cabimentação. Dito de outra forma, é a dotação corrigida, considerando cativos/descativos, cabimentos e reposições abatidas aos pagamentos.

O modelo utilizado para a elaboração deste mapa (DODES) foi o preconizado na NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental do SNC-AP, com exceção do descritivo referente à rubrica utilizada. O mapa elaborado faz referência à rubrica de acordo com o SNC-AP e à rubrica económica (esta não prevista no modelo constante da NCP 26).

Verifica-se que no campo da rubrica, as receitas não são classificadas enquanto despesa corrente e de capital. É possível observar também que as rubricas inscritas no campo SNC-AP por vezes não coincidem com o previsto no modelo constante da NCP 26.

No ano de 2022 a despesa paga líquida de reposições ascendeu 207.477,59€ euros, e correspondeu a um grau de execução de 97,44% face ao somatório das dotações corrigidas (212.919,46€).

Quadro 19 – Grau de Execução e Estrutura da Despesa

Valor: Euro e Percentagem

Classificação económica	Dotações corrigidas	Despesa paga	Grau de execução (%)	Estrutura (%)
Despesas correntes				
01 - Despesas com o pessoal	57 105,66 €	57 098,89 €	99,99%	30,45%
02 - Aquisição de bens e serviços	83 721,80 €	83 688,46 €	99,96%	44,63%
02.01 - Aquisição de bens	9 907,50 €	9 891,92 €	99,84%	5,28%
02.02 - Aquisição de serviços	73 814,30 €	73 796,54 €	99,98%	39,36%
03 - Juros e outros encargos				
04 - Transferências correntes	45 638,00 €	45 635,09 €	99,99%	24,34%
05 - Subsídios				
06 - Outras despesas correntes	1 084,00 €	1 082,44 €	99,86%	0,58%
Total de despesas correntes	187 549,46 €	187 504,88 €	99,98%	100,00%
Diferença entre o total das dotações corrigidas das despesas correntes e a despesa efetivamente paga	-44,58 €		-	
Despesas de capital				
07 - Aquisição de bens de capital	25 370,00 €	19 972,71 €	78,73%	100,00%
08 - Transferências de capital				
09 - Ativos Financeiros				
10 - Passivos financeiros				
11 - Outras despesas de capital				
Total de despesas de capital	25 370,00 €	19 972,71 €	78,73%	100,00%
Diferença entre o total das dotações corrigidas das despesas de capital, e a despesa efetivamente paga	-5 397,29 €		-	
Total de despesas (corrente e de capital)	212 919,46 €	207 477,59 €	97,44%	-
Diferença entre o somatório das dotações corrigidas das despesas correntes e de capital e a despesa total paga em 2022	-5 441,87 €		-	-

Fonte: Mapa DODES - Demonstração de Execução Orçamental da Despesa, Mapa Controlo Orçamental - Despesa e Mapa de Fluxos de Caixa

Do quadro supra, é possível observar que:

- O somatório das despesas correntes pagas em 2022 ascenderam 187.504,88€ e apresentam um grau de execução de 99,98%;

- O somatório da despesa corrente paga representou 90,37% do total da despesa paga líquida de reposições em 2022;
- As despesas com o pessoal (30,45%) e as despesas com a aquisição de bens e serviços (44,63%), representaram em conjunto 75,08% do somatório das despesas correntes pagas. Estas duas despesas em conjunto representaram 67,86% do total da despesa paga líquida de reposições em 2022;
- A despesa com a aquisição de serviços representou 88,18% do somatório da despesa com a aquisição de bens e serviços, e 39,36% do volume de despesas correntes pagas em 2022;
- A aquisição de “outros serviços” foi a rubrica com maior despesa associada (38.234,98€), representando 51,81% do somatório da despesa paga na aquisição de serviços, e 20,39% do total da despesa corrente paga em 2022;
- As transferências correntes para a Segurança Social – Programas Ocupacionais (04.06.02.01), no valor de 45.135,09€¹⁷⁶ representaram 24,07% do somatório das despesas correntes pagas e 21,75% do volume global de despesa paga em 2022, e apresentam um grau de execução de 100%;
- O somatório das despesas de capital pagas em 2022 ascenderam 19.972,71€ e apresentam um grau de execução de 78,78%;
- As despesas de capital representaram 9,63% do total das despesas pagas;
- As despesas com a Manutenção de Parques, Jardins e Espaços Públicos, com um valor de 11.483,44€ representaram 57,50% do somatório das despesas de capital, e de 5,53% do volume global de despesa paga em 2022.

5.9.3 REGRA DO EQUILÍBRIO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Sem prejuízo do equilíbrio formal previsto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, o n.º 2 deste artigo dispõe a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos.

Consideram-se amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos, o montante correspondente da divisão do capital utilizado pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo (n.º 3 do artigo 40.º).

Para efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 40.º, o artigo 83.º deste diploma dispõe no caso de empréstimos já existentes quando da entrada em vigor da presente lei, considera-se amortizações

¹⁷⁶ Despesas referentes a gastos com pessoal abrangido pelos programas ocupacionais (SEI, ESTAGIAR, CTTs e PROSA), nomeadamente no pagamento do diferencial remuneratório, do seguro de acidentes de trabalho e a Taxa Social Única (TSU), conforme consta do relatório de gestão de 2022.

médias de empréstimos o montante correspondente à divisão do capital em dívida à data da entrada em vigor da presente lei pelo número de anos de vida útil remanescente do contrato.

Observados os mapas da execução orçamental da receita e da despesa, conclui-se que:

- Em 2022, o somatório das receitas ascendeu a 213.157,70€¹⁷⁷ e excedeu somatório das despesas pagas (207.477,49€), no valor de 5.680,11€¹⁷⁸. Este é o valor do saldo da gerência de 2022 que transita para o ano de 2023.

De acordo com o constante no Relatório de gestão de 2022, a 31 de dezembro o valor de 5.680,11€ encontrava-se refletido na conta bancária do Novo Banco dos Açores (303,34€)¹⁷⁹, 5.153,15€¹⁸⁰ na conta bancária junto da CEMAH e de 223,62€¹⁸¹ em numerário.

- O somatório das receitas correntes cobradas líquidas (192.175,94€) cobriu o somatório das despesas correntes pagas (187.504,88€), verificando-se um excedente de receita cobrada de 4.671,06€;
- O somatório das receitas de capital cobradas líquidas (18.000,00€) não deu para cobrir o somatório das despesas de capital pagas (-1.972,71€).

QUADRO 20 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

				Valor Euro
	Regras Legais	Cálculo	Previsão/Dotação Orçamental	Execução Orçamental
a Receita Total (*)			212 919,46 €	213 157,70 €
b Receita corrente bruta cobrada (*)				192 175,94 €
c Despesa Total (**)			212 919,46 €	207 477,59 €
d Despesa corrente paga (**)				187 504,88 €
e Amortizações médias de empréstimos m/l prazo (***)				0,00 €
f Equilíbrio Formal do n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013	$a \geq c$	$f = a - c$	0,00 €	5 680,11 €
g Equilíbrio previsto no n.º 2 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013	$b \geq (d + e)$	$g = b - (d + e)$		4 671,06 €

* - Valor constante do Mapa de Fluxos de Caixa e Mapa Controlo Orçamental da Receita.

** - Valor constante do Mapa de Fluxos de Caixa e e Mapa Controlo Orçamental da Despesa.

*** - O Modelo 18 - Mapa de Empréstimos não apresenta nenhum empréstimo contratado ou executado em 2022.

¹⁷⁷ Com o saldo da gerência de 2021 incluído.

¹⁷⁸ Valor constante do Resumo Diário de Tesouraria de 31 de dezembro de 2022 e do mapa de fluxos de caixa (resumido) e Resumo diário de tesouraria de 31 de dezembro de 2022 (Cfr. docs. a fls. 533 e 548).

¹⁷⁹ Valor constante como saldo final da reconciliação bancária n.º 12 do Novo Banco dos Açores, do resumo diário de tesouraria de 31 de dezembro de 2022 e do extrato bancário como saldo disponível à data do último movimento registado (22 de novembro de 2022 - Cfr. doc. a fl. 550).).

¹⁸⁰ Valor constante como saldo final da reconciliação bancária n.º 12 da CEMAH, do resumo diário de tesouraria de 31 de dezembro de 2022 e do extrato bancário como saldo disponível em 31 de dezembro de 2022 (cfr.doc. a fl. 549).

¹⁸¹ Valor constante do resumo diário de tesouraria de 31 de dezembro de 2022.

Observadas a execução orçamental da receita e da despesa, chegamos às seguintes conclusões:

- O somatório das receitas cobradas líquidas ascendeu a 213.157,70€¹⁸² e excedeu somatório das despesas pagas líquidas de reposições (207.477,59€), no valor de 5.680,11€¹⁸³. Este é o valor do saldo da gerência de 2022 que transita para o ano de 2023.
Do apresentado, resulta o cumprimento da regra do equilíbrio formal prevista no n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na execução orçamental de 2022.
- O somatório das receitas correntes cobradas brutas (no valor de 192.175,94€) cobriu o somatório das despesas correntes pagas (187.504,88€), verificando-se um excedente de receita cobrada de 4.671,06€. Este facto determina o cumprimento da regra do equilíbrio contemplada no n.º 2 do artigo 40.º do RFALEI, uma vez que a receita corrente bruta cobrada superou a despesa corrente.
- O somatório das receitas de capital cobradas líquidas (18.000,00€) não deu para cobrir o somatório das despesas de capital pagas (-1.972,71€).

5.9.4 EXECUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS¹⁸⁴

O mapa “Demonstração de Execução do Plano Plurianual de Investimentos (DPPI)” tem como finalidade permitir o controlo da execução anual do plano plurianual de investimentos, facultando informação relativa a cada programa e projeto de investimento, designadamente sobre forma de realização, fontes de financiamento (devendo ser indicada a percentagem de financiamento externo), fase de execução, financiamento da componente anual e valor global do programa/projeto, e execução financeira dos anos anteriores, no período e esperada para períodos futuros.

O PPI apresentou no ano de 2022 um grau de execução de 78,73%¹⁸⁵, do montante total previsto de 25.370,00€¹⁸⁶.

O Projeto com o n.º 2022/08¹⁸⁷ com a designação de “Manutenção de Parques, Jardins e Espaços Públicos”, com um montante previsto de 14.500,00€¹⁸⁸, correspondeu a 57,15% do total da despesa prevista executar no PPI em 2022 (25.370,00€). O Projeto n.º 2022/08 apresentou um grau de execução de 79,20% face ao previsto. Verificou-se uma diferença de -5.397,29€ entre o executado (11.483,44€), e o previsto (14.500,00€).

¹⁸² Com o saldo da gerência de 2021 incluído.

¹⁸³ Valor constante do Resumo Diário de Tesouraria de 31 de dezembro de 2022.

¹⁸⁴ Cfr. doc. a fls. 551 e 552.

¹⁸⁵ Correspondendo a um volume de despesa de 19.972,71€.

¹⁸⁶ Mapa DPPI – Demonstração de Execução do Plano Plurianual de Investimentos.

¹⁸⁷ Inserido no Objetivo 2.5.2.

¹⁸⁸ Montante previsto.

Observa-se que de um total de dez projetos inscritos no PPI, quatro registaram uma execução nula¹⁸⁹, dois projetos tiveram uma execução inferior a 50%¹⁹⁰, três projetos verificaram uma execução superior a 70%¹⁹¹ e um projeto foi executado na totalidade¹⁹².

A totalidade dos projetos inscritos no mapa DPPI apresenta como data de início 1 de janeiro de 2022 e término em 31 de dezembro de 2022. No entanto, todos os dez projetos apresentam montantes previstos a executar em anos posteriores o que demonstra uma inconsistência na informação apresentada. Assim, a JFSR no ato da elaboração dos próximos mapas da execução anual do PPI, deverá atualizar a data de término prevista para a execução de cada projeto, de forma a prezar pelo rigor da informação transmitida.

O modelo a utilizar na elaboração do DPPI encontra-se previsto no n.º 4 dos modelos de demonstrações orçamentais constantes do ponto 11 da NCP 26.

O mapa elaborado pela JFSR segue o modelo preconizado na NCP 26 com a exceção da desagregação das fontes de financiamento previstas (RG, RP, EU EMPR). A JFSR utilizou a desagregação das fontes de financiamento previstas no diploma anterior (POCAL).

Assim, propõe-se que na elaboração dos próximos mapas da execução anual do PPI, a JFSR adote a desagregação prevista para as fontes de financiamento previstas na NCP 26.

5.9.5 EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES MAIS RELEVANTES (AMR)¹⁹³

O mapa “Demonstração de Execução do Plano Plurianual das Ações Mais Relevantes (DPPA)” apresentou em 2022 um grau de execução de 96,78%¹⁹⁴, do montante total previsto de 47.574,00€. Ficou por executar o montante de 1.534,03€ face ao previsto.

O Projeto com o n.º 2022/12¹⁹⁵ com a designação de “Programas Ocupacionais”, com um montante previsto de 45.136,00€, correspondia a 94,88% do total da despesa a executar em 2022 (47.574,00€).

O Projeto n.º 2022/12 apresentou um grau de execução de 100%.

Observa-se que de um total de vinte e quatro projetos, dezanove registaram uma execução nula, um projeto teve uma execução residual (2,3%), três projetos verificaram uma execução superior a 95% e um projeto foi executado na totalidade.

¹⁸⁹ Projetos n.ºs 2022/02, 2022/03, 2022/09 e 2022/10.

¹⁹⁰ Projetos n.ºs 2022/04 e 2022/05.

¹⁹¹ Projetos n.ºs 2022/06, 2022/07 e 2022/08.

¹⁹² Projeto n.º 2022/01.

¹⁹³ Cfr. doc. a fls. 553 a 555.

¹⁹⁴ Correspondendo a um volume de despesa de 46.039,97€.

¹⁹⁵ Inserido no Objetivo 2.3.2.

A totalidade dos projetos inscritos no mapa DPPA apresenta como data de início 1 de janeiro de 2022 e término em 31 de dezembro de 2022. No entanto, todos os vinte e quatro projetos apresentam montantes previstos a executar em anos posteriores o que demonstra uma inconsistência na informação apresentada. Assim, a JFSR no ato da elaboração dos próximos mapas da execução anual das AMR, deverá atualizar a data de término prevista para a execução de cada projeto, de forma a prezar pelo rigor da informação transmitida.

No ponto 11 da NCP 26 não existe um modelo especificamente criado para a elaboração do mapa DPPA, pelo que o modelo a utilizar é o proposto para o DPPI.

O mapa elaborado pela JFSR segue o modelo preconizado na NCP 26 para o DPPI com a exceção da desagregação das fontes de financiamento previstas (RG, RP, EU EMPR). A JFSR utilizou a desagregação das fontes de financiamento previstas no diploma anterior (POCAL). Assim, propõe-se que na elaboração dos próximos mapas da execução anual das AMR, a JFSR adote a desagregação prevista para as fontes de financiamento previstas na NCP 26 para a execução do PPI, na elaboração do mapa da execução das AMR.

5.10 ENQUADRAMENTO LEGAL DO RECURSO AO CRÉDITO PELAS FREGUESIAS

O regime de crédito das freguesias encontra-se atualmente regulado no artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (em vigor desde 1 de janeiro de 2014).

Nos termos do artigo 55.º:

- As freguesias podem contrair empréstimos de curto prazo e utilizar aberturas de crédito, junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, que devem ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados. A celebração de contratos de empréstimos de curto prazo e de aberturas de crédito compete à JF, mediante prévia autorização da AF ou do plenário de cidadãos eleitores. Os empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito são contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante exceder, em qualquer momento, 20 % do FFF respetivo. Constituem garantia dos empréstimos contraídos as receitas provenientes do FFF¹⁹⁶.
- As freguesias podem celebrar contratos de locação financeira para aquisição de bens móveis, por um prazo máximo de cinco anos e de bens imóveis com duração anual, renovável até ao limite de dez anos, e desde que os respetivos encargos sejam suportados através de receitas próprias. A celebração de contratos de locação financeira compete à junta de freguesia, mediante prévia autorização da assembleia de freguesia ou do plenário de cidadãos eleitores¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Nos termos dos n.ºs 1, 4, 5 e 6 do artigo 55.º.

¹⁹⁷ Nos termos dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 55.º.

- É vedado às freguesias quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, bem como a subscrição de livranças, a concessão de garantias pessoais e reais e a contração de empréstimos de médio e longo prazos, exceto o disposto no n.º 4 (n.º 7).
- O montante das dívidas orçamentais das freguesias a terceiros, excluindo as relativas a contratos de empréstimo de curto prazo ou aberturas de crédito, não pode ultrapassar 50 % das suas receitas totais arrecadadas no ano anterior (n.º 8).
- Quando o endividamento a fornecedores não cumpra o disposto no número anterior, o montante da dívida deve ser reduzido em 10 %, em cada ano subsequente, até que o limite se encontre cumprido (n.º 9).
- No caso previsto no número anterior, compete ao órgão executivo elaborar o plano de redução da dívida até ao limite de endividamento previsto no n.º 7 e apresentá-lo à assembleia de freguesia para a aprovação (n.º 9).

A inobservância do regime de crédito das freguesias resultado da ultrapassagem dos limites legais de endividamento, e pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos ou sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto nas alíneas b) e f), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

O n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC dispõe que à responsabilidade sancionatória aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime previsto dos artigos 61.º e 62.º. Isto é, a responsabilidade por infração financeira sancionatória recai sobre o agente ou agentes da ação nos termos dos n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 61.º.

5.10.1 RECURSO AO CRÉDITO PELA FREGUESIA DE SÃO ROQUE

Observados os elementos documentos que instruíram o processo de prestação de contas da Freguesia de São Roque na gerência de 2022, mais concretamente o Modelo 18 – Mapa de Empréstimos, constata-se que em 2022 a Freguesia não contratou ou amortizou qualquer empréstimo, situação esta já observada em 2021.

Em julho de 2023, no mapa emitido pela Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal, respeitante à Freguesia de São Roque, não constava qualquer importância resultante do recurso ao crédito por parte desta autarquia local¹⁹⁸.

Não obstante o acima referido, uma vez consultadas as atas da JFSR de 2022 verificou-se que:

¹⁹⁸ Cfr. doc. a fl. 556.

- Na ata da JFSR n.º 2 datada de 24 de fevereiro de 2022, em que estiveram presentes o Presidente [REDACTED] e a Tesoureira [REDACTED], e em que a Secretária [REDACTED] esteve ausente por motivo [REDACTED], consta do ponto n.º 3 da agenda da reunião que “(...) *houve a necessidade de recorrer à banca a pedir um empréstimo (...)*” ao Novo Banco no valor de 5.000,00€ (cinco mil euros), por um período de um mês, destinado ao pagamento de contas (pagamento a fornecedores), em resultado de não ter sido ainda aprovado o orçamento de Estado para 2022, e assim a JF não ter recebido ainda a verba proveniente do FFF¹⁹⁹.
- No ponto n.º 3 da ata da JF de 30 de março de 2022, em que estiveram presentes o Presidente [REDACTED] e a Tesoureira [REDACTED], e em que a Secretária [REDACTED] esteve ausente por [REDACTED], consta a referência que “(...) *relativamente ao empréstimo feito ao Novo Banco, este foi pago antes do prazo estipulado por eles, ficando assim a conta regularizada.*”²⁰⁰.
- Nas atas da AF de 2022²⁰¹ datadas de 18 de janeiro (ata n.º 4), de 29 de abril (ata n.º 5), de 30 de junho (ata n.º 6), de 30 de setembro (ata n.º 7), de 13 de outubro (ata n.º 8) e de 22 de dezembro (ata n.º 9), não consta qualquer referência “empréstimo” mencionado nas atas da JF de fevereiro e março de 2022.

Na ata da JF de fevereiro de 2022 “é dado a conhecer que houve a necessidade de recorrer à banca a pedir um empréstimo ao Novo Banco dos Açores no valor de 5.000,00€ (cinco mil euros), por um período de um mês, pelo que na prática a operação de crédito realizada não foi previamente deliberada pela JF.

De igual forma, observou-se que não foi obtida a prévia autorização pela AF.

Foi solicitado à JF por email datado de 4 de dezembro de 2023, no ponto n.º 3 que remetesse toda a documentação referente aos empréstimos de curto prazo celebrados em 2022, bem como as respetivas atas de aprovação.

Nos elementos remetidos pela Junta de Freguesia por correio em 23 de janeiro de 2024, o Presidente referiu que “*Para os efeitos tido por convenientes declaramos que não existiu documentação referente a empréstimos de curto prazo celebrados em 2022, bem como as respetivas atas de aprovação.*”²⁰².

Do apresentado, resulta que a informação prestada pelo Presidente da JF contraria o relatado nas atas dos meses de fevereiro e março da JF.

¹⁹⁹ Cfr. doc. a fl. 20.

²⁰⁰ Cfr. doc. a fl. 21.

²⁰¹ Cfr. docs. a fls. 13 a 18.

²⁰² Cfr. doc. a fl. 557.

5.10.2 DESCOBERTOS EM CONTAS DE DEPÓSITOS À ORDEM

Nos extratos bancários é possível observar que ambas as instituições bancárias (Novo Banco dos Açores e da Caixa Económica da Misericórdia de Angra do Heroísmo) permitiram descobertos bancários na modalidade de ultrapassagem de crédito na conta de depósito à ordem.

A utilização desta modalidade de crédito configura a possibilidade de contração de dívida pública fundada, pois a dívida associada ao descoberto bancário poderá manter-se para além do exercício orçamental em que foi gerada.

Em termos práticos, esta situação não se verificou em 2022 em ambas as contas bancárias, já que o saldo transitado da conta da CEMAH de 2021 para 2022 foi de +2.539,22€, e o saldo a 31 de dezembro de 2022 era de +5.153,15€. Na conta do Novo Banco o saldo transitado de 2021 para 2022 foi de 5,00€ e o saldo a 31 de dezembro de 2022 era de 303,34€.

Observados os extratos bancários das contas de depósitos à ordem tituladas pela Freguesia junto ambas as instituições de crédito, constatou-se que em 2022 o somatório do recurso ao crédito por descoberto bancário totalizou 21.932,06€, os quais geraram encargos bancários de 561,19€, conforme se observa nos quadros infra²⁰³.

Quadro 21 – Somatório dos descobertos bancários em 2022

Valor: Euro e data

Instituição Bancária	Valores do descoberto verificados em 2022	Data
CEMAH	2 975,27 €	04/04/2022
	4 606,10 €	02/09/2022
	4 606,78 €	07/10/2022
	4 502,55 €	10/11/2022
NOVO BANCO DOS AÇORES	5 020,80 €	05/02/2022
	54,70 €	17/03/2022
	57,99 €	08/04/2022
	12,71 €	09/05/2022
	95,16 €	17/07/2022
Somatório dos descobertos verificados em 2022	21 932,06 €	-

Fonte: Extratos de conta do Novo Banco dos Açores e da CEMAH

É possível também observar que no exercício de 2022 a JFSR utilizou o recurso ao crédito, na modalidade do descoberto bancário nos períodos identificados no quadro infra.

²⁰³ Cfr. docs. a fls. 558 a 576.

Quadro 22 – Períodos dos descobertos bancários

Instituição Bancária	Período dos descobertos		Número de dias com saldo negativo
	Data de início	Data do final	
CEMAH	01/04/2022	07/04/2022	7
	02/09/2022	14/09/2022	13
	07/10/2022	18/10/2022	12
	04/11/2022	14/11/2022	11
NOVO BANCO DOS AÇORES	04/02/2022	13/02/2022	10
	04/03/2022	21/03/2022	18
	08/04/2022	12/04/2022	5
	09/05/2022	15/05/2022	7
	08/06/2022	21/07/2022	44
Número total de dias com saldo negativo verificados em 2022			127

Fonte: Extratos de conta do Novo Banco dos Açores e da CEMAH

Do quadro supra observa-se que o recurso ao crédito na modalidade descrita totalizou 127 dias, aspeto este revelador que não estamos perante facto de cariz excecional.

No mapa Controlo Orçamental da Despesa verifica-se que existe um montante contabilizado na rubrica 06.02.03.04. Outras despesas correntes – Serviços bancários, no valor de 841,14€ (euros), que corresponde a juros e despesas bancárias provenientes de situações pontuais de descoberto e outras, verificadas em ambas as contas de depósitos à ordem (Novo Banco e CEMAH), verificando-se desta forma a inadequada classificação económica destas despesas.

Com efeito, os juros e os encargos da dívida deveriam ter sido contabilizados, respetivamente, em rubricas dos subagrupamentos 03.01.00 - «Juros da dívida pública» e 03.02.00 - «Outros encargos correntes da dívida pública».

Pelos extratos bancários de ambas as instituições bancárias, identificaram-se as seguintes despesas cobradas resultantes da utilização do descoberto bancário.

Quadro 23 – Despesas com o recurso ao descoberto Bancário²⁰⁴

Valor: euro e data

Valor: euro e data:

Instituição Bancária	Despesa bancárias associadas ao recurso ao crédito			Ordem de Pagamento					
	Descrição	Valor	Data	Número	Data	Valor			
CEMAH	Comissão de utilização descoberto	17,50 €	01/04/2022	Não foram identificadas as OP					
	Imposto de selo	0,70 €							
	Comissão de utilização descoberto	17,50 €	04/04/2022						
	Imposto de selo	0,70 €							
	Juros devedores	10,15 €	29/04/2022						
	Imposto de selo	0,41 €							
	Comissão processamento	2,50 €							
	Imposto de selo	0,10 €							
	Juros devedores	34,67 €	30/09/2022						
	Imposto de selo	1,39 €							
	Comissão processamento	2,50 €							
	Imposto de selo	0,10 €							
	Juros devedores	31,48 €	31/10/2022						
	Imposto de selo	1,26 €							
	Comissão processamento	2,50 €							
	Imposto de selo	0,10 €							
	Comissão de utilização descoberto	17,50 €	10/11/2022						
	Imposto de selo	0,70 €							
	Juros devedores	23,66 €	30/11/2022						
	Imposto de selo	0,95 €							
Comissão processamento	2,50 €								
Imposto de selo	0,10 €								
Subtotal (1)		168,97 €							
NOVO BANCO DOS AÇORES	Comissão s/ descoberto contratado	20,00 €	05/02/2022	26	01/02/2022	42,48 €			
	Imposto selo sobre Comissão s/ descoberto contratado	0,80 €							
	Juros	2,08 €	17/02/2022						
	Imposto selo sobre juros	0,08 €							
	Imposto s/ utilização crédito - fevereiro	0,74 €	04/03/2022	63	02/03/2022	95,57 €			
	Comissão por movimento sem provisão	45,00 €							
	Imposto selo s/ Comissão por movimento sem provisão	1,80 €	22/03/2022						
	Juros	39,30 €							
	Imposto selo sobre juros	1,57 €	22/04/2022	116	02/04/2022	70,34 €			
	Imposto s/ utilização crédito - março	0,02 €							
	Comissão por movimento sem provisão	60,00 €	09/05/2022	168	02/05/2022	54,46 €			
	Imposto selo s/ Comissão por movimento sem provisão	2,40 €							
	Comissão por movimento sem provisão abril	45,00 €	08/06/2022	214	02/06/2022	117,13 €			
	Imposto selo s/ Comissão por movimento sem provisão	1,80 €							
	Comissão por movimento sem provisão - Maio	45,00 €	08/07/2022						
	Imposto selo s/ Comissão por movimento sem provisão	1,80 €							
	Imposto s/ utilização crédito junho	0,01 €	08/08/2022	Não foram identificadas as OP					
	Comissão por movimento sem provisão	60,00 €							
	Imposto selo s/ Comissão por movimento sem provisão	2,40 €							
	Imposto s/ utilização crédito julho	0,02 €							
	Comissão por movimento sem provisão	60,00 €							
	Imposto selo s/ Comissão por movimento sem provisão	2,40 €							
Subtotal (2)		392,22 €							
Total da despesa paga com o recurso ao descoberto bancário		561,19 €							

Fonte: Extratos de conta do Novo Banco dos Açores e da CEMAH

No contraditório apresentado²⁰⁵, o Presidente da Junta de Freguesia não contesta os descobertos bancários relatados no projeto de relatório, e referiu que nunca foi discurrido que “(...) a tal “facilidade” bancária em conta à ordem, também concedida, de forma mais ou menos automática, a qualquer cidadão empregado que abra conta... afinal é, e deve ser, tecnicamente considerada como um empréstimo!”.

Mais acrescentou que “(...) sempre tudo fez, como continuará a fazer, no sentido de as duas contas bancárias à ordem da Freguesia de São Roque estarem, por regra, suficientemente provisionadas.”.

²⁰⁴ Cfr. docs. a fls. 577 a 587.

²⁰⁵ Cfr. docs. a fls. 704 a 708.

O mesmo reconheceu que "(...) as instruções dadas aos colaboradores da Junta no sentido da tempestiva satisfação dos respetivos compromissos financeiros, sobretudo do pagamento aos trabalhadores e prestadores de serviços da Junta, possam ter, pontualmente, originado o recurso efetivo a essa facilidade disponibilizada pela Banca."

E concluiu que "(...) nunca alcançou que esse expediente consubstanciava tecnicamente um empréstimo, que concomitantemente requeria o envolvimento dos restantes órgãos da Freguesia – pois que, se assim tivesse sido, naturalmente que, até face aos insignificantes riscos dessa técnica mais ou menos doméstica, teria cumprido pontualmente o legalmente fixado nesta matéria."

Do apresentado resulta que se mantém o relato dado no PR.

5.10.3 LIMITE DO ENDIVIDAMENTO

Em 2022, as freguesias podiam contrair empréstimos de curto prazo e utilizar aberturas de crédito destinados a ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante exceder, em qualquer momento, 20 % do FFF respetivo nos termos do n.º 5 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

O recurso ao crédito pela Freguesia São Roque, na modalidade de descoberto de conta de depósito à ordem, apresentou os seguintes valores:

Quadro 24 – Limite do endividamento

(em euro e percentagem)

Instituição Bancária	Valores do descoberto verificados em 2022	Data	Montante do descoberto mais elevado verificado em 2022	Valor do FFF atribuído à JFSR em 2022	Limite do endividamento (20% do FFF)	Excesso de endividamento	Capacidade de endividamento utilizada
CEMAH	2 975,27 €	04/04/2022	5 020,80 €	65 349,00 €	13 069,80 €	-	38,42%
	4 606,10 €	02/09/2022					
	4 606,78 €	07/10/2022					
	4 502,55 €	10/11/2022					
NOVO BANCO DOS AÇORES	5 020,80 €	05/02/2022	5 020,80 €	65 349,00 €	13 069,80 €	-	38,42%
	54,70 €	17/03/2022					
	57,99 €	08/04/2022					
	12,71 €	09/05/2022					
	95,16 €	17/07/2022					

Fonte: Extratos de conta do Novo Banco dos Açores e da CEMAH

Conforme se observa no quadro supra, o montante anual mais elevado do descoberto bancário verificado em 2022, no valor de 5.020,90€ (euros), registado no Novo Banco dos Açores não excedeu a capacidade de endividamento da Freguesia (20% do FFF), correspondente a 13.069,90€, pelo que o limite do endividamento estabelecido no n.º 5 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro foi cumprido.

5.10.4 COMPETÊNCIA

O recurso ao crédito compete à Junta de Freguesia, mediante prévia autorização da Assembleia de Freguesia.

Nos termos do n.º 6 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprovou o Código do Procedimento Administrativo (CPA), as deliberações dos órgãos colegiais só se tornam eficazes depois de aprovadas as respetivas atas ou depois de assinadas as minutas e a eficácia das deliberações constantes da minuta cessa se a ata da mesma reunião não as reproduzir.

Conforme o exposto no ponto 4.10.2 do presente projeto de relatório, o recurso pela Freguesia do descoberto em conta de depósitos à ordem verificado em ambas as contas bancárias por esta tituladas, não foi autorizada pela Assembleia de Freguesia nem deliberada pela Junta de Freguesia, resultado desta forma a inobservância do regime de crédito das freguesias, mais concretamente o disposto no n.º 4 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

5.10.5 EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável por remissão do n.º 2 do artigo 67.º do mesmo diploma legal, a responsabilidade por infração financeira sancionatória recai sobre o agente ou agentes da ação.

O artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, alterou o texto do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC no sentido de alargar aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais o regime de responsabilidade financeira dos membros do Governo. Assim, apenas se pode concluir que os titulares dos órgãos executivos são responsáveis quando, além das condutas típicas previstas nas diversas alíneas do artigo 65.º, estes não tiverem ouvido as “estações competentes” ou quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, tiverem adotado decisão diferente.

No mesmo sentido, o artigo 80.º-A, da lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do n.º 1 dispõe que nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente. O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que a responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei. A organização dos serviços da Freguesia não comporta quaisquer “estações competentes”.

A atual redação dada ao n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC não é aplicável aos titulares dos órgãos deliberativos das autarquias locais, nomeadamente aos membros das assembleias de freguesia.

[REDACTED]

CAPÍTULO IV – INSTRUMENTOS DE ÉTICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

1. EVOLUÇÃO RECENTE DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

No que toca à evolução do combate à corrupção, em Portugal, é de assinalar que, no ano de 2007, a Assembleia da República – através da Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro de 2007 – aprovou a Convenção Contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003, e que, no ano seguinte, foi criado – pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro – o CPC, enquanto “entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, que desenvolveu uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas” (cfr. artigo 1.º daquele diploma).

No âmbito da atividade desta entidade foram emitidas recomendações dirigidas à generalidade das entidades de todas as áreas do setor público, as quais se enquadram no domínio da *soft law*, i.e., trata-se de “um conjunto de normas produzidas pela administração que orientam a sua ação e se caracterizam por não serem vinculativas e por não estarem previstas sanções para a atuação administrativa desconforme. Enquadram-se na *soft law* atos usualmente denominados de diretrizes, recomendações, instruções, código de conduta e manual de boas práticas.

Apesar da ausência de força vinculativa, estes atos têm relevância jurídica, uma vez que são utilizados para interpretação de atos jurídicos. Estes atos criam ainda alguma previsibilidade na ação da administração.

O Código do Procedimento Administrativo prevê este tipo de atos no artigo 136.º, n.º 4, onde se determina que a sua aprovação não está sujeita ao regime previsto nesse código para os atos regulamentares, embora careçam de lei habilitante.

Recentemente, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, foi aprovada a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, a qual, no que toca à sua Visão “*prossegue, no longo prazo, os objetivos que se passa a sintetizar:*

A promoção da transparência e da integridade como valores comuns, integrantes de uma cultura partilhada por todos os cidadãos;

O fortalecimento das instituições públicas e da confiança que os cidadãos nelas devem depositar;

O fomento e a garantia de existência de igualdade de tratamento e de oportunidades para todos os cidadãos;

A melhoria da saúde das finanças públicas, do ambiente de negócios e do desempenho da economia;

O reforço da segurança interna quanto a ameaças externas”.

Conforme inscrito no mesmo documento, em sede de Prevenir e detetar os riscos de corrupção na ação pública (prioridade), é apontado, como medida a implementar, “[r]eforçar o papel a desempenhar pelas entidades com natureza inspetiva do Estado, nomeadamente as inspeções setoriais e regionais, órgãos e serviços de inspeção, auditoria e fiscalização, que tenham por missão o exercício do controle interno do Estado, enquanto garantes da permanente atualização dos planos de prevenção da corrupção e de infrações conexas”, visto que “[o] êxito das políticas anticorrupção depende, em grande medida, de uma articulação frutuosa entre um conjunto de instituições públicas e entre estas e as privadas. São convocadas para esta articulação, em particular:

As entidades que integram o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (e, dentro deste, do controlo estratégico, que está cometido à IGF – Autoridade de Auditoria, bem como do controlo setorial, a cargo das inspeções setoriais), designadamente com o trabalho preventivo que podem desenvolver relativamente ao fenómeno da corrupção” (como referido em Reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas [prioridade]);

Tal decorre do facto de que “[a]s inspeções-gerais, entidades equiparadas e inspeções regionais desempenham um papel fundamental no sistema de prevenção da corrupção no interior da Administração Pública. Os seus titulares podem integrar o Mecanismo e os seus planos de atividade devem ter uma forte componente de identificação de ações ou omissões com reflexo no afrouxamento da ação preventiva em matéria de corrupção. Estes organismos desenvolvem já hoje atividade muito relevante nessa matéria, facilitada pela ação do CPC «Conselho de Prevenção da Corrupção» que emite regularmente recomendações incidindo sobre planos de prevenção de corrupção e ferramentas conexas” (in 4 – As inspeções-gerais, entidades equiparadas e inspeções regionais, campo relativo a Prevenir e detetar e detetar os riscos de corrupção na ação pública [prioridade], do diploma em causa).

Na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, surge o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) que sucede ao CPC, e que estabelece o Regime Geral da Prevenção da Corrupção, em anexo, e entrou em vigor a 7 de junho de 2022 – na sequência de tal, diga-se que, a supra aludida Lei n.º

54/2008, de 4 de setembro, foi revogada por este último diploma (artigo 27.º), com produção de efeitos a partir da data de instalação do MENAC (n.º 3 do artigo 28.º), nos termos do seu artigo 26.º.

O MENAC é, nos termos da alínea a) do artigo 1.º daquele DL, *“uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que desenvolve atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas”*.

Mediante a Recomendação n.º 7/2024, de 28 de maio de 2024, recomendou-se que *“O MENAC tem por missão a promoção da transparência e da integridade na ação pública e a garantia da efetividade de políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas.”*

Para o feito, constitui uma atribuição do MENAC *“fiscalizar, em articulação com as inspeções-gerais ou entidades equiparadas e inspeções regionais, a execução do RGPC;”* (cfr. Alínea f) do n.º 3 da Recomendação n.º 7/2024, de 28 de maio de 2024).

O RGPC, por sua vez, estabelece deveres cuja violação constitui contraordenação (cfr. artigos 20.º e ss. do referido Anexo, sendo que nos termos do artigo 31.º, relativo ao Direito subsidiário, este regime deverá ser conjugado com *“as normas do regime do ilícito de mera ordenação social, instituído pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro”*).

Posteriormente, pela Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro, foram aprovadas medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção, através da alteração do Código Penal, do Código de Processo Penal e de leis conexas.

2. O REGIME GERAL DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO E O REGIME GERAL DE PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES DE INFRAÇÕES

O RGPC tem o seu âmbito de aplicação definido pelo seu artigo 2.º, o qual, *inter alia*, dispõe que *“1 – O presente regime é aplicável às pessoas coletivas com sede em Portugal que empreguem 50 ou mais trabalhadores e às sucursais em território nacional de pessoas coletivas com sede no estrangeiro que empreguem 50 ou mais trabalhadores.*

2 – O presente regime é também aplicável aos serviços e às pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores, e ainda às entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e ao Banco de Portugal, sem prejuízo do disposto no n.º 4.

3. – As pessoas coletivas, as sucursais e os serviços abrangidos pelos números anteriores são abreviadamente referidos como entidades abrangidas.

«...»

5 – Os serviços e as pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais (sublinhado nosso) e do setor público empresarial que não sejam considerados entidades abrangidas adotam instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas adequados à sua dimensão e natureza, incluindo os que promovam a transparência administrativa e a prevenção de conflitos de interesses.”

Em consonância com o artigo 5.º do RGPC, “As entidades abrangidas adotam e implementam um programa de cumprimento normativo que inclua, pelo menos, um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR), um código de conduta, um programa de formação e um canal de denúncias, a fim de prevenirem, detetarem e sancionarem atos de corrupção e infrações conexas, levados a cabo contra ou através da entidade” (compliance; n.º 1). Os n.ºs seguintes do mesmo artigo tratam da matéria relativa à designação de um responsável pelo cumprimento normativo (compliance officer).

De acordo com o Guia n.º 1/2023 – setembro – intitulado Os Instrumentos do Regime Geral de Prevenção da Corrupção – Algumas Indicações e Notas Explicativas sobre Cuidados Metodológicos para a sua Elaboração, Adoção e Dinamização (consultável em <https://mec-anticorruptao.pt/wp-content/uploads/2023/12/guia-n1-2023.pdf>), o PPR pode apresentar-se com a seguinte estrutura:

- “1 – Breve nota introdutória de enquadramento do documento e dos seus propósitos, incluindo no contexto do RGPC e na indicação do âmbito institucional da sua aplicação;
- 2 – Indicação da função ou dos propósitos genéricos da entidade ou organização, com menção da Missão, Visão e Valores que lhe estão associados;
- 3 – Apresentação da estrutura orgânica da entidade ou organização;
- 4 – Metodologia considerada para o levantamento de análise de riscos e das correspondentes medidas de prevenção, incluindo quanto ao processo de avaliação de risco e às formas e momentos para recolha de informação para efeito de elaboração e apresentação dos correspondentes relatórios de execução e acompanhamento;
- 5 – Clarificação da estrutura e responsabilidades pela execução do plano, cuja coordenação global se fará sob a supervisão e coordenação do RCN, em colaboração com a Auditoria Interna, quando exista, e que deve incluir indicações claras quanto à responsabilidade de cada dirigente de unidade orgânica ou de macroprocesso pela verificação e garantia permanente da execução das medidas previstas na matriz

de risco para o seu departamento, bem como da necessidade de reportar irregularidades ou riscos que porventura se venham a verificar;

6 – Matrizes de risco, correspondentes ao número de unidades orgânicas ou de macroprocessos, que podem constituir um conjunto de Anexos;”

No que concerne ao Código de Conduta, que pode ser normativo, apresenta fundamentalmente com duas componentes:

“- A identificação e descrição dos valores éticos ou princípios de ação que a entidade ou organização considere mais adequados para o enquadramento ético dos seus propósitos, das suas funções ou da sua missão;

- A indicação e descrição das condutas expectáveis e mais adequadas a adotar por todos os que, de algum modo, exercem funções na entidade ou organização, ou em sua representação, incluindo a componente da direção de topo.”

No que diz respeito aos programas de formação e, “independentemente de os programas formativos incluírem conteúdos mais genéricos, na lógica de formação contínua, ou mais específicos, por determinadas áreas funcionais, a sua dinamização deverá assegurar cuidados relativamente a pelo menos três componentes complementares entre si:

- Comportamental - a ausência de integridade, os conflitos de interesses e as práticas de corrupção e infrações conexas são, antes de tudo o mais, questões comportamentais associadas ao incumprimento dos deveres e responsabilidades no exercício das tarefas funcionais e poderes decisórios (...)

- Normativa - as normas previstas na legislação e nas medidas de cuidado e prevenção dos documentos da entidade ou organização quanto aos valores éticos e princípios de ação, indicações de conduta e cuidados de prevenção de riscos, ou seja, as expectativas sobre o cumprimento dos conteúdos do Código de Conduta e do PPRCIC devem ser igualmente objeto de revisão e reflexão numa segunda parte da sessão formativa. (...)

- Trabalho em grupo - a realização de dinâmicas de reflexão em grupo e debate argumentativo de pontos de vista a partir de possíveis dilemas éticos que possam suscitar-se no desempenho concreto das funções dos destinatários das sessões formativas é uma forma de reforçar a consciência das pessoas relativamente às expectativas do que devem ser os comportamentos de integridade mais adequados (...).”

Relativamente à exigência de um canal de denúncias, o RGPC considera a existência de três tipologias distintas de vias de denúncia de irregularidades. Essas tipologias têm propósitos idênticos (desocultar irregularidades nas organizações), mas âmbitos distintos e complementares, e são as seguintes:

“- A denúncia ou divulgação pública, a que se refere mais circunstancialmente o art.º 7º do RGPD;

- Os canais de denúncia externa, a que se referem mais detalhadamente os art.ºs 7º, 12º a 14º, do Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações (RGPDI), e que devem ser adotados pelas entidades indicadas no n.º 1 do art.º 12º do RGPDI;

- Os canais de denúncia interna, que devem existir em todas as entidades, públicas ou privadas, com 50 ou mais trabalhadores, e a que se referem mais detalhadamente os art.ºs 8º do RGPC e os art.ºs 7º a 11º do RGPDI.”

O RGPDI encontra o seu enquadramento legal na Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

Neste regime consagram-se, entre outros, os deveres de estabelecer canais de denúncia interna, já referidos (artigo 8.º; whistleblowing) — com as características constantes do artigo 9.º e que cumpram com o disposto no artigo 10.º — e de seguimento das denúncias em causa (artigo 11.º). Relativamente às denúncias externas, regem os artigos 12.º e ss., sendo que essas podem ser apresentadas, inter alia, às “inspeções-gerais e entidades equiparadas e outros serviços centrais da administração direta do Estado dotados de autonomia administrativa” (artigo 12.º/1-f)).

Nos artigos 18.º a 20.º do RGPDI dispõe-se sobre o que é aplicável a ambos os tipos de denúncias, no que toca à Confidencialidade, ao Tratamento de dados pessoais e à Conservação de denúncias.

Por sua vez, os artigos 21.º e 22.º do RGPDI, versam sobre Medidas de proteção dos denunciantes, enquanto os artigos 23.º a 27.º discorrem sobre a Tutela jurisdicional (efetiva), quer dos denunciantes, quer das pessoas que, na denúncia ou na divulgação pública, sejam referidas como autoras da infração ou que a esta sejam associadas.

A violação dos deveres previstos no RGPDI constitui contraordenação, nos termos dos artigos 27.º e ss. de tal regime (que implica coimas mais elevadas do que aquelas que constam do RGPC), sendo que nos termos do artigo 30.º, relativo ao Regime subsidiário, também, em matéria contraordenacional, aplica -se o disposto no regime geral do ilícito de mera ordenação social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

Também previsto no RGPC, além dos anteriormente referidos, podemos ainda encontrar deveres relativos à Transparência administrativa (artigo 12.º), Conflitos de interesses (artigo 13.º), Acumulação de funções (artigo 14.º), Sistema de controlo interno (artigo 15.º) e Promoção da concorrência na contratação pública (artigo 16.º), aplicáveis a entidades públicas. Já os artigos 17.º a 19.º tratam das Disposições aplicáveis a pessoas coletivas de direito privado.

Por sua vez, o artigo 32.º do RGPC, trata da responsabilidade disciplinar pela violação dos deveres previstos nesse regime ou pela não participação de infrações ou pelo prestar de informações falsas ou erradas relativas ao RGPC, de trabalhadores que tenham conhecimento no exercício ou por

força das suas funções, sem prejuízo da responsabilidade civil, criminal ou contraordenacional que ao caso couber.

De salientar, no entanto, que a responsabilidade disciplinar determinada no RGPC abrange exclusivamente os próprios deveres previstos no diploma.

Já o artigo 33.º do mesmo diploma, transmite-nos que “Para os efeitos do artigo anterior, o MENAC ou as inspeções-gerais ou entidades equiparadas e inspeções regionais, consoante os casos, comunicam à entidade com competência disciplinar, a violação, pelas entidades abrangidas, dos deveres impostos no presente regime.”

Face a todo o anterior exposto, pode-se concluir que, com a criação do MENAC e da publicação do RGPC, verifica-se a passagem de um regime de *soft law* para um sistema de enquadramento sancionatório público (através das contraordenações), sendo que, a reação sancionatória em causa reporta-se aos deveres previstos na lei e não às próprias regras contempladas nos programas de cumprimento normativo.

Importa também assinalar que, tendo o RGPC já entrado em vigor, o mesmo aconteceu também quanto ao seu regime sancionatório, este último a 7 de junho de 2023.

Por fim, acrescente-se ainda que o artigo 34.º do RGPC (artigo único [epigrafiado Inspeção e auditoria] do Capítulo V, relativo às Inspeções-gerais e entidades equiparadas e inspeções regionais), determina que:

“1 – Sem prejuízo do disposto no artigo 4.º, incumbe às inspeções-gerais ou entidades equiparadas e às inspeções regionais a realização de inspeções e auditorias, com carácter periódico, aos serviços ou organismos da respetiva área governativa, destinadas a avaliar o cumprimento das normas estabelecidas no presente regime relativas à existência de programas de cumprimento normativo.

2 – O planeamento das inspeções e auditorias referidas no número anterior é comunicado ao MENAC, para efeitos de articulação dos respetivos planos de atividades.

3 – Das inspeções e auditorias realizadas é elaborado o respetivo relatório nos termos previstos nos respetivos regulamentos, o qual é comunicado ao MENAC e à entidade com competência disciplinar.

4 – Sem prejuízo do disposto no número anterior, as inspeções-gerais ou entidades equiparadas e as inspeções regionais comunicam ao MENAC, no prazo de 15 dias úteis, os inícios da prática de contraordenação prevista no presente regime.”

3. A INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL²⁰⁶

Pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 19/2021/A, de 23 de julho, foi aprovada a orgânica e o quadro de pessoal dirigente e de chefia da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública (SRFPAP), a qual integrava a, então, Inspeção Regional Administrativa e da Transparência (IRAT), identificado como Serviço de Controlo, Auditoria e Fiscalização (artigo 3.º/1-c) do Anexo I de tal diploma).

Posteriormente, pela subalínea iv) da alínea b) do n.º 3 do artigo 17.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2022/A, de 29 de abril, que aprovou a nova orgânica do XIII Governo Regional, retificado pela Declaração de Retificação n.º 3/2022/A, de 28 de junho, ficou assente que a Inspeção Administrativa Regional, da Transparência e do Combate à Corrupção (IARTCC) era parte integrante da SRFPAP, não se encontrando, nestes corpos normativos, qualquer referência à IRAT.

Isto porque, pelo artigo 23.º daquele Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2022/A, de 29 de abril, para a IARTCC, terão sido, automaticamente, transferidas as competências, os direitos e as obrigações de que era titular a IRAT, consagradas, especificamente, nos artigos 67.º e ss. do Anexo I do, também já aludido, Decreto Regulamentar Regional n.º 19/2021/A, de 23 de julho.

Posteriormente, o Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2022/A, de 2 de setembro, que aprovou a nova orgânica e o quadro de pessoal dirigente e de chefia da SRFPAP, procedeu à revogação do aludido Decreto Regulamentar Regional n.º 19/2021/A, de 23 de julho.

Atendendo ao artigo 3.º/1-d) do Anexo I do Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2022/A, de 2 de setembro, a IARTCC, continuou a ser reconhecida como Serviço de Controlo, Auditoria e Fiscalização, o que significa que, nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2005/A, de 9 de maio, que estabelece o Regime Jurídico de Organização da Administração Direta da Região Autónoma dos Açores, exerce “funções permanentes de acompanhamento e de avaliação da execução de políticas públicas, podendo integrar funções inspetivas ou de auditoria” (artigo 17.º de tal corpo normativo, epigrafado Objetivos), cuja função dominante será a inspetiva (cfr. n.º 1 do artigo 18.º de tal diploma, a respeito dos diversos Tipos funcionais).

Dita o artigo 76.º do Anexo I do Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2022/A, de 2 de setembro, que a IARTCC tem como natureza ser “o serviço estratégico de controlo, auditoria e fiscalização da administração direta e indireta da Região Autónoma dos Açores, com autonomia administrativa, com funções de coordenação na área da transparência, prevenção e combate à corrupção” (n.º 1),

²⁰⁶ Atualmente a orgânica da Inspeção Administrativa Regional encontra-se definida no Decreto Regulamentar Regional n.º 16/2024/A, de 12 de novembro, diploma que aprova a orgânica e o quadro de pessoal dirigente, de chefia e de direção específica da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública.

A competência para exercer o controlo dos planos de prevenção de riscos de corrupção, e infrações conexas, bem como realizar ações adequadas para a prevenção da corrupção e para a transparência dos entes públicos está prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 78.º do Anexo I do Decreto Regulamentar Regional n.º 16/2024/A, de 12 de novembro (esta última relacionada com as competências do Corpo de Inspeção e de Auditoria [CIA]).

e como missão, “assegurar o controlo transversal da administração financeira da administração regional autónoma, designadamente nos domínios administrativo, orçamental, económico, financeiro e patrimonial, bem como exercer a tutela inspetiva sobre as autarquias locais” (n.º 2).

Como tal, esta entidade integrava o SCI (relativo à abreviação do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado), atendendo ao artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, que o instituiu, e, de acordo com o artigo anterior do mesmo diploma “O SCI compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito da Administração Pública” (n.º 1) e “O controlo interno consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei” (n.º 2).

Atentando sobre o artigo 4.º/1 daquele Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, “O SCI considera-se estruturado em três níveis de controlo, designados de operacional, sectorial e estratégico, definidos em razão da natureza e âmbito de intervenção dos serviços que o integram”, sendo que, “O controlo operacional consiste na verificação, acompanhamento e informação, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações é constituído pelos órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respetiva unidade” (n.º 2); “O controlo sectorial consiste na verificação, acompanhamento e informação perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e sobre a adequação da inserção de cada unidade operativa e respetivo sistema de gestão, nos planos globais de cada ministério ou região, sendo exercido pelos órgãos sectoriais e regionais de controlo interno” (n.º 3); e “O controlo estratégico consiste na verificação, acompanhamento e informação, perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e controlo sectorial, bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado” (n.º 4).

Este é o último o nível em que atuava a IARTCC – falamos, pois, de um controlo interno administrativo (por contraposição a controlo externo jurisdicional) de nível estratégico –, desempenhando, na Região, funções semelhantes àquelas que estão cometidas à IGF «Inspeção Geral de Finanças» – Autoridade de Auditoria, no âmbito nacional.

A competência para a realização/execução de ações de inspeção, como a ora em apreço, era retirada dos artigos 79.º/3 e 83.º/1 e 2 (estes últimos relacionados com as competências do Corpo de Inspeção e de Auditoria [CIA], o qual integra o pessoal da carreira especial de inspeção – incluindo a equipa inspetiva que procedeu ao desenvolvimento deste Projeto de Relatório –, dotado de autonomia técnica, que funciona na dependência direta do Inspetor Regional).

Concluindo, e sem prejuízo da transversalidade das competências de atuação que assistem a este Serviço Inspetivo, sempre se diga que, pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2024/A, de 11 de abril, que aprovou a orgânica do XIV Governo Regional dos Açores, o Sr. Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, continua a exercer as suas competências em matéria de inspeção administrativa (artigo 9.º-s)), mas, pelo artigo 18.º/3-b), iv) do mesmo diploma, a Inspeção Administrativa Regional, da Transparência e do Combate à Corrupção, passou a ter como designação, somente Inspeção Administrativa Regional, sendo que, a transferência de competências, direitos e obrigações operou-se por força do artigo 24.º do mesmo diploma. Ademais, em consonância com o artigo 5.º/7-h) do mesmo diploma, “Para além da competência genérica de coordenação global que lhe é própria, o Presidente do Governo Regional exerce os poderes que a lei confere ao Governo Regional nas matérias seguintes: «...» h) Prevenção da corrupção e transparência”, competências pois, que também ter-se-ão por transferidas da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública.

4. INSTRUMENTOS DE ÉTICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NA JUNTA DE FREGUESIA DE SÃO ROQUE

No âmbito da presente ação inspetiva, foi solicitada à entidade “Cópia dos instrumentos de Ética e Prevenção da Corrupção com informação sobre a última versão do Plano de Prevenção de Riscos (PPR), da publicitação do PPR em site (da autarquia, se existente); Identificação de quem elaborou o Plano; Identificação nominal dos responsáveis por área de execução do Plano; cópia das atas da aprovação do plano pelos órgãos da Freguesia e das atas da aprovação dos relatórios de execução do plano pelos referidos órgãos; bem como sobre a última versão do Código de Conduta (CC), com evidências da eventual publicitação no site autárquico; da identificação de quem elaborou o CC e ainda informação, com cópia, das atas da aprovação do CC pelos órgãos da Freguesia;”.

Nesta sequência, a entidade apresentou uma declaração, que se junta como elemento de prova, na qual consta que não existem quaisquer instrumentos de ética e prevenção da corrupção na Junta de Freguesia de São Roque.²⁰⁷

Considerando a inexistência de quaisquer instrumentos de ética e prevenção da corrupção, não se encontra cumprido o disposto no n.º 5 do artigo 2.º do ANEXO do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que determina que as autarquias locais devem adotar instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas adequados à sua dimensão e natureza, incluindo os que promovam a transparência administrativa e a prevenção de conflitos de interesses.

²⁰⁷ Cfr. doc. a fl. 588.

CAPÍTULO V – VERIFICAÇÃO DAS NORMAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

1. ENQUADRAMENTO LEGAL

O processo de contratação pública, relativa à locação ou aquisição de bens móveis e serviços, bem como de empreitadas de obras públicas, deve seguir as regras e procedimentos constantes do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP), na sua redação atual, com as especificidades previstas no Regime Jurídico dos Contratos Públicos da RAA (RJCPRAA), aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A, de 29 de dezembro.

De acordo com o disposto no artigo 454.º-B do CCP “[...] a auditoria e fiscalização dos contratos públicos compete ao Tribunal de Contas, à Inspeção Geral de Finanças e às entidades com competências de inspeção e controlo interno, nos termos previstos em legislação própria.”

Nos termos do n.º 2 do artigo 76.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 79.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2022/A, de 2 de setembro, diploma que aprova a orgânica e o quadro de pessoal dirigente e de chefia da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, compete à Inspeção Administrativa Regional, no âmbito da administração local, realizar ações inspetivas, inquéritos, sindicâncias e outras ações de controlo, nos domínios administrativo, orçamental, económico, financeiro e patrimonial, em cumprimento com os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira.

Considerando o regime jurídico dos Contratos Públicos, importa referir os vários tipos de procedimentos:

1. Consulta prévia (cfr. n.º 1 do artigo 112.º CCP);
2. Ajuste direto simplificado (cfr. artigo 45.º e 46.º do RJCPRAA):

“No caso de se tratar de ajuste direto para a formação de um contrato de empreitada de obras públicas, cujo preço contratual não seja superior a (euro) 25.000,00, ou de um contrato de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços, cujo preço contratual não seja superior a (euro) 15.000,00, a adjudicação pode ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente sobre uma fatura ou documento equivalente apresentado pela entidade convidada.”

3. Ajuste direto (cfr. n.º 1 dos artigos 19.º e 20.º, 44.º do RJCPRAA; e artigos 112.º a 127.º do CCP):

“No caso de contratos de empreitada de obras públicas (...) A escolha do ajuste direto só permite a celebração de contratos de valor inferior a (euro) 150.000,00;”

“No caso de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de contratos de aquisição de serviços (...) A escolha do ajuste direto só permite a celebração de contratos de valor inferior a (euro) 75.000,00;”

4. Concurso público (cfr. n.º 2 dos artigos 19.º, 20.º e 39.º do RJCPRAA; e artigos 130.º a 161.º do CCP):

“No caso de contratos de empreitada de obras públicas (...) A escolha do concurso público (...) permite a celebração de contratos de qualquer valor, exceto quando os respetivos anúncios não sejam publicados no Jornal Oficial da União Europeia, caso em que só permite a celebração de contratos de valor inferior ao referido na alínea a) do artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro.”

“No caso de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de contratos de aquisição de serviços (...) A escolha do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação permite a celebração de contratos de qualquer valor, exceto quando os respetivos anúncios não sejam publicados no Jornal Oficial da União Europeia, caso em que só permite a celebração de contratos de valor inferior ao referido na alínea c) do artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro.”

5. Concurso limitado por prévia qualificação (cfr. artigos 162.º a 192.º do CCP);

6. Procedimento de negociação (cfr. artigos 193.º a 203.º do CCP);

7. Diálogo concorrencial (cfr. artigos 204.º a 218.º do CCP);

8. Parcerias para a inovação (cfr. artigos 218.º-A a 218.º-D do CCP; e artigos 47.º a 71.º do RJCPRAA).

Excecionando-se o procedimento de ajuste direto simplificado, a escolha para a formação de um contrato “submetido à concorrência de mercado”, seja para aquisição de bens móveis/serviços ou para a realização de empreitadas de obras públicas, deve conter diversos elementos, suscetíveis de análise no âmbito de uma inspeção/auditoria, designadamente:

1. Antes da abertura do procedimento, pode ser efetuada uma consulta preliminar ao mercado no sentido de auscultar preços (cfr. artigo 26.º RJCPRAA);
2. Cabimento da despesa a realizar no âmbito do referido procedimento (com indicação do número e data);
3. Objeto do contrato;
4. Tipo de procedimento adotado para a formação do contrato;
5. Preço base e critério de adjudicação (cfr. artigos 47.º e 74.º do CCP);

6. Data e decisão de contratar, pelo órgão competente para o efeito, que deve ser fundamentada (*cfr.* artigos 36.º e 38.º do CCP);
7. Autorização da despesa pelo órgão competente (*cfr.* artigo 36.º do CCP e Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro – LCPA);
8. Aprovação das peças do procedimento²⁰⁸ pelo órgão competente (as peças do procedimento variam consoante o tipo²⁰⁹ de procedimento em questão – *cfr.* artigo 40.º do CCP);
9. Data e publicitação do anúncio no JORAA, DR e JOUE, caso seja obrigatório²¹⁰ (*cfr.* artigos 27.º, 28.º do RJCPRAA);
10. Tramitação do procedimento na plataforma eletrónica de contratação pública (artigo 133.º do CCP e Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, que aprova a Lei das Plataformas Eletrónicas). De salientar que apenas é facultativa a utilização da plataforma para os procedimentos de consulta prévia e ajuste direto – (*cfr.* artigo 91.º do RJCPRAA);
Não sendo obrigatória a utilização da plataforma eletrónica, o convite e a proposta devem ser enviados através de meios eletrónicos, nos termos do n.º 4 do artigo 115.º do CCP;
11. Identificação das entidades convidadas/concorrentes (*cfr.* artigo 52.º, 53.º e 138.º do CCP);
12. Identificação do adjudicatário (*cfr.* artigo 77.º e 125.º do CCP);
13. Número de compromisso (e data);
14. Valor do contrato²¹¹ (*cfr.* artigo 17.º CCP);
15. Data da outorga do contrato²¹² (*cfr.* artigo 104.º CCP e 41.º do RJCPRAA);
16. Data da publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos²¹³ (*cfr.* artigos 127.º e 465.º do CCP);
17. Prazo de execução dos serviços/trabalhos contratualizados (*cfr.* artigos 362.º, 440.º, 451.º e 471.º do CCP);
18. Prorrogação de prazo, se aplicável (*cfr.* artigos 374.º e 440.º CCP);
19. Relativamente aos contratos de empreitadas de obras públicas, deve ainda ser verificado:

²⁰⁸ As peças do procedimento devem identificar todos os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato (*cfr.* n.º 5 do artigo 36.º do CCP).

²⁰⁹ Peças do procedimento no ajuste direto: convite à apresentação das propostas e caderno de encargos.

Peças do procedimento no concurso público: anúncio, programa do procedimento e caderno de encargos.

²¹⁰ Nos termos da alínea a) do n.º 5 do artigo 287.º do CCP, são ineficazes os contratos celebrados na sequência de um procedimento de formação de contrato sem publicação prévia de anúncio do respetivo procedimento no JOUE, quando exigível.

²¹¹ Nos termos do n.º 8 do artigo 17.º do CCP “o valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais ...”.

²¹² Não sendo exigível a redução a escrito do contrato, nem existindo caderno de encargos, considera-se a ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

²¹³ O procedimento simplificado de ajuste direto não está sujeito a formalidades de publicitação, nos termos do n.º 3 do artigo 45.º do RJCPRAA.

- a) data do auto de consignação e de aprovação do plano de segurança e saúde (cfr. artigos 359.º e 362.º do CCP);
 - b) data da vistoria e auto de receção provisório da obra (cfr. artigos 394.º e 395.º do CCP);
 - c) conta final (cfr. artigos 399.º e 400.º do CCP)
- 20. Fatura (cfr. artigo 299.º-B do CCP);
 - 21. Autorização de pagamento;
 - 22. Transferência bancária (prazo de pagamento: artigo 299.º do CCP)²¹⁴.

2. PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA NA JUNTA DE FREGUESIA DE SÃO ROQUE

No âmbito da presente ação inspetiva, foi solicitada à entidade uma *“Listagem das aquisições e/ou fornecimento de bens e serviços realizados em 2022 ajustes diretos simplificados, ajustes diretos, procedimentos por negociação, concursos públicos, etc., nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP) e demais legislação aplicável;”*.

A entidade apresentou três declarações onde mencionava o seguinte:

- 1. *“... não existiu durante o ano de 2022, aquisições e/ou fornecimento de bens e serviços, utilizando os procedimentos, de ajustes diretos, procedimentos por negociações, concursos públicos, etc., nos termos do código Contratos Públicos (CCP) e demais legislação aplicável.”*²¹⁵
- 2. *“... não existiu durante o ano de 2022, plataforma eletrónica eventualmente utilizada pela JF enquanto entidade adjudicante nos termos do CCP.”*
- 3. *“... não existiu em 2022 cópia das obrigações da publicação no portal dos contratos públicos (BASE) expressas no CCP.”*

Nesta sequência verificou-se que a JF adotou exclusivamente o procedimento de ajuste direto simplificado, em função dos valores dos contratos em causa.

Embora a entidade não tenha apresentado uma *“Listagem das aquisições e/ou fornecimento de bens e serviços realizados em 2022 ajustes diretos simplificados”* conforme solicitado no âmbito da presente ação inspetiva, analisado o **Mapa do Controlo Orçamental da Despesa**²¹⁶, referente ao ano de 2022, e especificamente a rubrica Aquisição de bens e serviços, podemos verificar que procedeu-se ao pagamento de diversas despesas, cujo valor total não ultrapassa o limite permitido para o procedimento de ajuste direto simplificado (15.000,00 €), com exceção da rubrica económica 02.02.05, referente a outros serviços, totalizando o montante de 38.234,98 € (trinta e

²¹⁴ Sobre esta matéria remete-se para o Capítulo IV do presente trabalho “Ciclo orçamental da despesa”.

²¹⁵ Cfr. docs. a fls. 589 a 591.

²¹⁶ Cfr. doc. a fls. 538 a 548.

oito mil, duzentos e trinta e quatro euros e noventa e oito cêntimos), rubrica utilizada para despesas genéricas.

No que concerne à análise efetuada ao **Plano Plurianual de Investimentos**²¹⁷, podemos verificar que não estavam previstas despesas de investimento superiores ao valor total de 9.000,00 € (nove mil euros), discriminadas da seguinte forma:

1. Equipamento informático: 100,00 € (cem euros);
2. Software Informático: 100,00 € (cem euros);
3. Equipamento Administrativo: 100,00 € (cem euros);
4. Ferramentas e Utensílios: 500,00 € (quinhentos euros);
5. Manutenção da Sede JF: 100,00 € (cem euros);
6. Apoio à Habitação Degradada: 2.000,00 € (dois mil euros);
7. Manutenção de Muros, Passeios, Sarjetas e Vias: 2.500,00 (dois mil e quinhentos euros);
8. Manutenção de Parques, Jardins e Espaços Públicos: 2.500,00 (dois mil e quinhentos euros);
9. Manutenção de Instalações Desportivas: 1.000,00 € (mil euros);
10. Manutenção do Cemitério: 100,00 € (cem euros).

Analisada a **Demonstração de Execução do Plano Plurianual de Investimentos**²¹⁸, verifica-se que o montante total executado, no ano de 2022, foi no valor de 19.972,71 € (dezanove mil, novecentos e setenta e dois euros e setenta e um cêntimos), discriminado da seguinte forma:

1. Equipamento informático: 1.478,00 € (mil, quatrocentos e setenta e oito euros);
2. Software Informático: 0,00€ (nenhum);
3. Equipamento Administrativo: 0,00€ (nenhum);
4. Ferramentas e Utensílios: 95,29 (noventa e cinco euros e vinte e nove cêntimos);
5. Manutenção da Sede JF: 48,58 € (quarenta e oito euros e cinquenta e oito cêntimos);
6. Apoio à Habitação Degradada: 4.917,09 € (quatro mil, novecentos e dezassete euros e nove cêntimos);
7. Manutenção de Muros, Passeios, Sarjetas e Vias: 1.950,31 € (mil, novecentos e cinquenta euros e trinta e um cêntimos);
8. Manutenção de Parques, Jardins e Espaços Públicos: 11.483,44 € (onze mil, quatrocentos e oitenta e três euros e quarenta e quatro cêntimos);
9. Manutenção de Instalações Desportivas: 0,00€ (nenhum);
10. Manutenção do Cemitério: 0,00€ (nenhum).

²¹⁷ Cfr. doc. a fls. 486 e 487.

²¹⁸ Cfr. doc. a fls. 551 e 552.

Considerando o RJCPRAA, e especificamente as normas aplicáveis ao procedimento de ajuste direto em regime simplificado, não seria exigível qualquer formalidade para além da mencionada nos artigos 45.º e 46.º do RJCPRAA, onde se determina que adjudicação pode ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente sobre uma fatura ou documento equivalente apresentado pela entidade convidada. Isto, sem prejuízo das regras legalmente exigíveis referentes aos ciclos da despesa.

CAPÍTULO VI - ANÁLISE DA DENÚNCIA APRESENTADA NA IARTCC, COM O REGISTO DE ENTRADA ENT-IRAT/2021/328

1. ENQUADRAMENTO

A 24 de agosto de 2021 deu entrada na IRAT (Inspeção Regional Administrativa e da Transparência), com o registo ENT-IAR/2021/08/328, um ofício dirigido ao Inspetor Regional com a referência n.º SAI-DRCPL/2021/258, datado de 18 de agosto de 2021 e assinado pelo Diretor Regional da Cooperação com o Poder Local, contendo 38 documentos anexos, com o assunto Cooperação Financeira com a Junta de Freguesia de São Roque, concelho de Ponta Delgada – Incumprimentos de acordos, documentação esta que foi anexa da à etapa n.º 2 da Distribuição SGC0030/2021/6365²¹⁹.

Na etapa n.º 5 foi anexado um email datado de 24 de outubro de 2022, da Diretora de Serviços de Apoio às Autarquias Locais²²⁰ e dirigido ao Inspetor Regional, informando que relativamente ao ofício anteriormente remetido com a referência n.º SAI-DRCPL/2021/258, datado de 18 de agosto de 2021, o senhor Vice-Presidente do Governo autorizou a devolução do montante em dívida, 16.532,00€ (dezasseis mil seiscientos e trinta e dois euros), em doze (12) prestações mensais, até ao final do ano de 2022.

Mais refere, que é do conhecimento da JFSR que a reposição deve ser efetuada mensalmente, por guia junto dos serviços da contabilidade pública, com início a ocorrer no mês de janeiro, através de onze prestações no valor de 1.377,60€ (mil trezentos e setenta e sete euros e sessenta centimos) e uma (1) prestação no valor de 1.378,40€ (mil trezentos e setenta e oito euros e quarenta centimos).

²¹⁹ Cfr. docs. a fls. 592 a 633.

²²⁰ Cfr. doc. a fls. 634 e 635.

Por fim, refere que até ao momento (24 de outubro de 2022), a JFSR tinha efetuado o pagamento de 5 (cinco) prestações mensais referentes aos meses de janeiro a maio nos seguintes termos:

- Guia n.º 1675 entregue em abril e referente ao mês de janeiro;
- Guia n.º 20917 entregue em junho e referente ao mês de fevereiro;
- Guia n.º 21150 entregue em julho e referente ao mês de março;
- Guia n.º 21257 entregue em julho e referente ao mês de abril; e
- Guia n.º 21570 entregue em setembro e referente ao mês de maio.

2. ANÁLISE

Conforme consta do Plano Global da Ação Inspetiva, a análise da denúncia apresentada, com o registo de entrada ENT-IRAT/2021/328, cingindo-se a observação e consequente análise inspetiva à verificação da *"(...) devolução do montante em dívida, € 16.532,00 (dezassex mil seiscientos e trinta e dois euros), em doze (12) prestações mensais, até ao final do corrente ano económico de 2022", com "(...) a reposição em prestações (...) mensalmente, por guia junto dos serviços da contabilidade pública, com início no mês de janeiro de 2022, através de onze (11) prestações no valor de 1.377,60 (mil trezentos e setenta e sete euros e sessenta centimos) e uma (1) no valor de 1.378,40 (mil trezentos e setenta e oito euros e quarenta centimos)".*

Uma vez que as prestações de janeiro a maio já tinham sido pagas, conforme consta do email datado de 24 de outubro de 2022, da Diretora de Serviços de Apoio às Autarquias Locais dirigido ao Inspetor Regional, informando que até 24 de outubro de 2022, a JFSR tinha efetuado o pagamento de 5 (cinco) prestações mensais referentes aos meses de janeiro a maio de 2022, faltava apenas verificar o pagamento das restantes prestações mensais em falta (7), respeitantes aos meses de junho a dezembro de 2022²²¹.

Para o efeito, foi solicitado no ofício com a referência SAI-IARTCC/2023/175 de 16 de agosto de 2023 um conjunto de documentação a ser remetida, nomeadamente:

- Ponto 52 - Cópia da(s) deliberação(ões) do(s) órgão(s) competente(s) da Freguesia a determinar no âmbito do eventual incumprimento dos acordos de cooperação financeira pela autarquia, autorizadas da devolução do montante em dívida de 16.532,00€, em 12 prestações mensais, até ao final do ano económico de 2022;
Este elemento não foi remetido.
- Ponto 53 - Cópia das respetivas guias de reposição efetuadas pela Freguesia, eventualmente mensais, junto dos serviços da contabilidade pública;

²²¹ Situação esta informada à JFSR pelo Diretor Regional da Cooperação com o Poder Local através do ofício com a referência SAI-DRCPL/2022/417, datado de 3 de novembro de 2022.

- Ponto 54 - Cópia dos extratos bancários com aquelas reposições efetuadas pelas Freguesia no âmbito do eventual incumprimento da cooperação financeira referida;
- Cópia dos extratos bancários com a receita (comparticipação financeira) daqueles acordos de cooperação, no total de 16.632,00€;

Pelo extrato bancário remetido é possível observar que a entrada dos 16.632,00€ entrou na conta da JF domiciliada junto da CEMAH em 28 de março de 2017.

Durante os trabalhos de campo realizados em outubro de 2023, a JFSR entregou as evidências das devoluções efetuadas respeitantes às prestações de junho a outubro de 2022 (6.^a, 7.^a, 8.^a, 9.^a e 10.^a prestações).

Antes do término dos trabalhos de campo, a JFSR procedeu ao pagamento das 11.^a e 12.^a prestações em falta, respeitantes aos meses de novembro e dezembro de 2022, através da guia de pagamento n.º 8 no valor de 2.756,00€ e datada de 13 de outubro de 2023, pelo que a devolução integral do montante de 16.532,00€ (dezassex mil quinhentos e trinta e dois euros) ficou concluída.

QUADRO 25 – CALENDARIZAÇÃO DAS DEVOLUÇÕES PELA JFSR ²²²

Prestações	Mês de referência de 2022	Valor	Guia Pagamento		
			Número	Data	Valor
1. ^a Prestação	Janeiro	1 377,60 €	1675	26/04/2022	1 377,60 €
2. ^a Prestação	Fevereiro	1 377,60 €	10	02/06/2022	1 377,60 €
3. ^a Prestação	Março	1 377,60 €	11	13/07/2022	1 377,60 €
4. ^a Prestação	Abril	1 377,60 €	12	27/07/2022	1 377,60 €
5. ^a Prestação	Maio	1 377,60 €	13	13/09/2022	1 377,60 €
6. ^a Prestação	Junho	1 377,60 €	14	18/11/2022	1 377,60 €
7. ^a Prestação	Julho	1 377,60 €	1	16/01/2023	1 377,60 €
8. ^a Prestação	Agosto	1 377,60 €	2	16/01/2023	1 377,60 €
9. ^a Prestação	Setembro	1 377,60 €	4	20/02/2023	1 377,60 €
10. ^a Prestação	Outubro	1 377,60 €	7	12/05/2023	1 377,60 €
11. ^a Prestação	Novembro	1 377,60 €	8	13/10/2023	2 756,00 €
12. ^a Prestação	Dezembro	1 378,40 €			
Total		16 532,00 €			16 532,00 €

Conforme se observa do quadro supra, conclui-se que a calendarização autorizada pelo senhor Vice-Presidente do Governo para a devolução do valor de 16.532,00€ (a ser devolvido através de 12 prestações mensais a verificarem-se no ano económico de 2022), não foi respeitada pela autarquia.

²²² Cfr. docs. a fls. 636 a 651.

PARTE III – CONCLUSÕES E PROPOSTAS

1. CONCLUSÕES

Da análise empreendida ao longo do Relatório, salientam-se as seguintes conclusões, sem prejuízo de todas as demais que decorrem diretamente da análise efetuada:

Análise ao funcionamento dos órgãos da Freguesia

1. A forma de convocação das reuniões ordinárias estabelecida no Regimento da Assembleia de Freguesia de São Roque é diversa da estabelecida na lei, nomeadamente no n.º 1 do artigo 11.º do RJALEI;
2. A convocação dos membros da Assembleia de Freguesia de São Roque para comparecerem às reuniões ordinárias e extraordinárias deste órgão, não respeita os procedimentos previstos no n.º 1 do artigo 11.º e n.º 2 do artigo 12.º do RJALEI.
3. A Assembleia de Freguesia de São Roque reuniu com a periodicidade determinada no n.º 1 do artigo 11.º do RJALEI e foi dado cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 11.º do RJALEI.
4. A Junta de Freguesia de São Roque não estabeleceu dias e horas certos para as reuniões ordinárias deste órgão, conforme possibilita o n.º 2 do artigo 20.º do RJALEI. Nessa sequência devem ser publicitados editais e observados os procedimentos de convocação para as reuniões ordinárias e extraordinárias conforme determinam os artigos 21.º e 22.º do RJALEI.
5. A JF reuniu com a periodicidade exigida no n.º 1 do artigo 20.º do RJALEI, encontrando-se cumprido este normativo.

Sistema de Controlo Interno

6. A NCI aprovada em 2020 não faz referência ao normativo contabilístico vigente (SNC-AP), assim como não estão previstos todos os métodos e procedimentos de controlo previstos nos pontos 2.9.10.1 a 2.9.10.4 do POCAL, de carácter obrigatório nos termos do ponto 2.9.10 do mesmo diploma.
7. Não foram apresentadas evidências da remessa da NCI às entidades externas referidas no ponto 2.9.9 do POCAL e do n.º 4 do artigo 4.º da NCI, assim como ao TC nos termos da alínea f), do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, e à IAR, enquanto órgão inspetivo com competência de intervenção sobre a administração local da Região nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 72.º e alínea d), do n.º 1 do artigo 74.º, ambos Decreto Regulamentar Regional n.º 16/2024/A, de 12 de novembro.

8. Não foram efetuadas contagens físicas ao numerário à guarda do Tesoureiro em 2022, verificando-se desta forma o incumprimento do disposto no ponto 2.9.10.1.9 do POCAL e do artigo 10.º da NCI.
9. O valor apurado em caixa dia 26 de outubro de 2023, no valor de 145,12€ juntamente com o montante dos documentos pagos não é igual ao limite estabelecido de 10.000,00€, pelo que se verifica o incumprimento do disposto no n.º 6 do artigo 13.º da NCI.
10. Verificou-se o recurso à utilização de cheques da CEMAH que geraram encargos de 132,30€, verificando-se o incumprimento do disposto no ponto 2.9.10.1.1 do POCAL, que refere que o recurso a este meio de pagamento deve ser pontual.
11. Apenas foi evidenciada a elaboração das reconciliações bancárias realizadas em ambas as contas bancárias referentes ao mês de dezembro de 2022. Não foram remetidas as evidências respeitantes aos restantes meses de 2022, assim como do mapa síntese da das reconciliações bancárias.
12. Embora a NCI preveja a constituição de FM, não foi elaborado um regulamento que estabeleça a constituição e regularização dos fundos de manuseio nos termos do 2.9.10.1.11 do POCAL. Ao invés, a JF recorreu ao numerário existente em caixa, para ocorrer às despesas urgentes e inadiáveis, em incumprimento do ponto 2.3.4.3 do POCAL.
13. Não constam da NCI os métodos e procedimentos de controlo das existências previstos no ponto de carácter obrigatório nos termos do ponto 2.9.10.3 de carácter obrigatório nos termos do ponto 2.9.10 do mesmo diploma.
14. Não se encontram constituídos armazéns para economato e para produtos de limpeza. A JF adquire esses produtos para consumo imediato.
15. O armazém utilizado para guardar os materiais para as obras (madeira, cimento, telhas), bem como as máquinas para as obras e para a limpeza das ruas, pertence à Câmara Municipal. Este armazém é desorganizado, embora as máquinas de maior valor estejam numa zona reservada separada do restante armazém por uma estrutura de madeira e cujo acesso é limitado.
16. Não foi apresentada evidência da nomeação de um responsável pelo armazém, verificando-se o incumprimento do ponto 2.9.10.3.1 do POCAL.
17. A documentação remetida não evidencia que tenham sido realizadas no ano de 2022 as inventariações físicas periódicas previstas no ponto 2.9.10.3.5 do POCAL.
18. As saídas de armazém não são realizadas com base numa requisição interna e devidamente autorizada nos termos do ponto 2.9.10.3.1 do POCAL, não são elaboradas fichas de inventário, nem existe implementado nenhum procedimento interno para a movimentação dos produtos em armazém.
19. Da NCI da autarquia não constam os métodos e procedimentos previstos no ponto 2.9.10.4 do POCAL, para controlo do imobilizado, de carácter obrigatório nos termos do ponto 2.9.10 do mesmo diploma.

20. Não foram apresentadas fichas de cadastro dos bens, o que evidencia o incumprimento dos n.ºs 2 e 4 do Classificador Complementar e do Ponto 2.9.10.4.1 do POCAL. Apenas foi apresentada a listagem do imobilizado feita em 2022, a qual se encontra incompleta.
21. Não foram realizadas as verificações periódicas previstas no ponto 2.9.10.4.4 do POCAL.
22. Da NCI da autarquia não constam os métodos e procedimentos previstos no ponto 2.9.10.2 do POCAL, a se verificarem nas contas de terceiros, de carácter obrigatório nos termos do ponto 2.9.10 do mesmo diploma.
23. Na amostra observada a contabilização do recebimento efetuada à posteriori, uma vez que o recibo é anterior à guia de recebimento, o que denota o incumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 11.º da NCI.
24. Na NCI não consta qualquer menção à fase da liquidação da receita, nomeadamente à emissão do documento obrigatório previsto na alínea f), do n.º 2 do artigo 5.º da NCI (fatura), extraída do programa informático utilizado para o efeito, verificando-se desta forma o incumprimento do disposto no artigo 5.º da NCI.
25. Verificou-se o incumprimento do ciclo da despesa nos processos selecionados das rubricas 02.02.20 e 02.02.25, uma vez que os 113 processos da despesa não se encontram instruídos com a autorização para a realização da despesa nem da autorização para efetuar o pagamento realizado, a declaração de recebimento anexada ao processo de despesa não tem qualquer valor legal. Esta situação evidencia o incumprimento do disposto no artigo 12.º da NCI, n.ºs 3 e 5 da NCP 26, n.ºs 3, 4 e 5 da NCP 27, alínea f) do artigo 6.º do SNC-AP, do n.º 5 do artigo 5.º da LCPA e do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho, pode gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do n.º 1 do artigo 11.º da LCPA, alíneas b), d) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
26. Foi concedido um apoio ao Grupo Desportivo de São Roque. No entanto, não se encontra aprovado um regulamento disciplinador da atribuição de apoios a conceder pela JF em que estejam definidas previamente e de forma clara e objetiva as condições de acesso aos apoios financeiros ou outros, a metodologia e os critérios estabelecidos para a sua atribuição.
27. As atas observadas da JF que mencionam a atribuição de apoios, não primam pela clareza, transparência e objetividade.

Instrumentos de Gestão Financeira

28. A JFSR procedeu à elaboração dos documentos previsionais previstos no n.º 1, do §46 do ponto 11 da NCP 26.

29. Cumprimento pela JFSR das disposições legais previstas para a elaboração e aprovação dos documentos previsionais para 2022.
30. Não foi evidenciado o cumprimento da regra previsional prevista na alínea a), do ponto 3.3.1 do POCAL, relativamente às importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento de 2022
31. A regra do equilíbrio formal prevista no n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, foi observada aquando da elaboração do orçamento para 2022.
32. A JF não apresentou evidências que na fase de elaboração do orçamento para 2022 tenha sido calculado o limite das importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento, nos termos do previsto na alínea a), do ponto 3.3.1 do POCAL.
33. Com base no mapa da execução orçamental da receita dos dois anos anteriores a 2022, verificou-se que o valor inscrito destas receitas no orçamento do ano em análise (2022) superou a média dos dois exercícios económicos anteriores, mas que a sua execução em 2022 foi superior ao valor inscrito em orçamento.
34. Verificou-se o cumprimento da regra previsional prevista na alínea c), do ponto 3.3.1 do POCAL.
35. Na elaboração do PPI não foi utilizado o modelo preconizado na página 7766 da NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental do SNC-AP. Ao invés, foi utilizado o modelo previsto no ponto 7.1 do POCAL para a elaboração do PPI.
36. Não se encontra publicitada no sítio da *Internet* da autarquia toda a informação prevista no n.º 2 do artigo 79.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), subalínea i), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.
37. A prestação de contas de 2022 foi devidamente aprovada pelos órgãos competentes, não obstante na ata da AF não referir que documentos de prestação de contas referenciados na Instrução do Tribunal de Contas n.º 1/2019, datada de 13 de fevereiro, relativamente às microentidades e aos documentos específicos para a Administração Local, tenham estado presentes na reunião, e que tenham sido integralmente elaborados.
38. O prazo estabelecido no n.º 4 do artigo 52.º da LOPTC e na alínea b), do n.º 3 do ponto “Prestação e remessa de contas” da Resolução do TC n.º 06/2022, de 5 de janeiro de 2023, não foi cumprido.
39. A JF solicitou ao TC a prorrogação do prazo de submissão da conta de 2022 desconhecendo-se se a prorrogação foi aceite, qual a data estabelecida para o efeito, ou se a remessa efetuada pela JF a 2 de junho de 2023 foi considerada fora de tempo, e assim passível de fazer incorrer o responsável no ilícito previsto no artigo 66.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, sancionável com multa, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo 5.

40. O modelo utilizado para o registo das modificações operadas ao Orçamento da receita e da despesa não foi coincidente nem com os modelos previstos nos pontos 8.3.1.1 e 8.3.1.2 do POCAL, nem com os preconizados nos n.ºs 1 e 2 do ponto 12.2 – Modelos, da NCP 26.
41. As datas inscritas nas modificações (alterações e revisões) operadas ao orçamento da despesa e da receita são respetivamente as datas de aprovação dos documentos de prestação de contas pelo órgão executivo (14 de abril de 2023) e pelo órgão deliberativo (24 de abril de 2023). Este facto determina que não se conheças as datas das efetivas aprovações.
42. O modelo utilizado para o registo das modificações operadas ao PPI e às AMR foi o modelo previsto no ponto 8.3.2 do POCAL em vez do modelo preconizado no n.º 3 do ponto 12.2 – Modelos, da NCP 26, para a elaboração das alterações ao Plano Plurianual de Investimentos. Verificou-se que o registo das alterações efetuadas ao PPI e às AMR não seguiu uma ordem sequencial
43. As atas do órgão executivo não evidenciam a aprovação por este órgão das alterações efetuadas aos documentos previsionais, em desrespeito pelo disposto na alínea b), do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, facto este gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
44. A JF não submeteu à aprovação da AF as revisões operadas aos documentos previsionais, em desrespeito pelo disposto na alínea a), do n.º 1 do artigo 16.º e alínea a), do n.º 1 do artigo 9.º, ambos da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, facto este gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
45. A Freguesia de São Roque elaborou as demonstrações de relato previstas no n.º 2 do ponto 11 da NCP 26, com exceção da alínea e), referente ao anexo às demonstrações orçamentais.
46. A capacidade de endividamento da Freguesia (20% do FFF), correspondente a 13.069,90€, estabelecido no n.º 5 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro foi cumprido
47. O recurso ao crédito pela Freguesia através do descoberto bancário sem a intervenção dos órgãos competentes (JF e AF), contraria o regime de crédito das freguesias, mais concretamente o disposto no n.º 4 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, facto que é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. [REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Verificação dos instrumentos de ética e Prevenção da Corrupção

48. Considerando a inexistência de quaisquer instrumentos de ética e prevenção da corrupção na Junta de Freguesia de São Roque, não se encontra cumprido o disposto no n.º 5 do artigo 2.º do ANEXO do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que determina que as autarquias locais devem adotar instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas adequados à sua dimensão e natureza, incluindo os que promovam a transparência administrativa e a prevenção de conflitos de interesses.

Verificação das normas de Contratação Pública

49. Considerando o RJCPRAA, e especificamente as normas aplicáveis ao procedimento de ajuste direto em regime simplificado, não seria exigível à Junta de Freguesia de São Roque qualquer formalidade para além da mencionada nos artigos 45.º e 46.º do RJCPRAA, onde se determina que adjudicação pode ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente sobre uma fatura ou documento equivalente apresentado pela entidade convidada.

Denúncia apresentada na IARTCC, com o registo de entrada ENT-IRAT/2021/328

50. A calendarização autorizada pelo senhor Vice-Presidente do Governo para a devolução do valor de 16.532,00€ (a ser devolvido através de 12 prestações mensais a verificarem-se no ano económico de 2022), não foi respeitada pela autarquia. No entanto, durante os trabalhos de campo realizados, a JFSR procedeu ao pagamento das 11.ª e 12.ª prestações em falta, respeitantes aos meses de novembro e dezembro de 2022, através da guia de pagamento n.º 8 no valor de 2.756,00€ e datada de 13 de outubro de 2023, pelo que a devolução integral do montante de 16.532,00€ (dezasseis mil quinhentos e trinta e dois euros) ficou concluída.

²²³ Alínea i), do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

2. PROPOSTAS

No contexto das matérias expostas no Relatório e resumidas nas conclusões da inspeção, propõe-se a remessa imediata do presente Relato a apreciação tutelar de Sua Excelência o Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, para os devidos efeitos homologatórios consignados na Lei, com proposta de reencaminhamento para o respetivo serviço executivo competente em matéria de autarquias locais, assim como aos órgãos executivo e deliberativo da Freguesia para conhecimento e para os efeitos tidos por convenientes.

Propõe-se também a remessa do Capítulo IV do presente Relato ao MENAC.

Relativamente aos órgãos da Freguesia propõe-se:

1. No prazo de 60 dias contados a partir da receção do presente Relatório Final, Junta de Freguesia dê conhecimento à IAR das medidas e decisões adotadas na sequência da presente ação inspetiva, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 72.º e alínea d), do n.º 1 do artigo 74.º, ambos Decreto Regulamentar Regional n.º 16/2024/A, de 12 de novembro.
2. A JF proceda à atualização da NCI aprovada em 2020, e que a mesma faça referência ao normativo contabilístico vigente (SNC-AP), e inclua todos os métodos e procedimentos de controlo previstos nos pontos 2.9.10.1 a 2.9.10.4 do POCAL, de carácter obrigatório nos termos do ponto 2.9.10 do mesmo diploma.
3. Que as alterações/revisões a efetuar à NCI sejam remetidas às entidades externas referidas no ponto 2.9.9 do POCAL e no n.º 4 do artigo 4.º da NCI, assim como ao TC nos termos da alínea f), do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, e à IAR, enquanto órgão inspetivo com competência de intervenção sobre a administração local da Região nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 72.º e alínea d), do n.º 1 do artigo 74.º, ambos Decreto Regulamentar Regional n.º 16/2024/A, de 12 de novembro.
4. Que passem a ser realizadas as contagens físicas ao numerário à guarda do Tesoureiro previstas no ponto 2.9.10.1.9 do POCAL e no artigo 10.º da NCI.
5. Que o recurso ao cheque como meio de pagamento tenha um carácter pontual nos termos do proposto no ponto 2.9.10.1.1 do POCAL.
6. Que sejam criados FM para ocorrer a despesas urgentes e inadiáveis, ao invés da utilização do numerário existente em caixa, bem como de elaborar um regulamento para os FM nos termos do proposto no ponto 2.9.10.1.11 do POCAL.
7. Que da NCI passem a constar os métodos e procedimentos de controlo das existências previstos no ponto de carácter obrigatório nos termos do ponto 2.9.10.3 e 2.9.10 do POCAL.
8. Que o armazém utilizado para guardar os materiais para as obras (madeira, cimento, telhas), bem como as máquinas para as obras e para a limpeza das ruas, pertence à Câmara Municipal. Este armazém tenha uma organização que facilite a identificação dos materiais.

9. Que seja nomeado um responsável pelo armazém nos termos do proposto no ponto 2.9.10.3.1 do POCAL.
10. Que sejam realizadas as inventariações físicas periódicas previstas no ponto 2.9.10.3.5 do POCAL.
11. Que passe a constar da NCI os métodos e procedimentos de controlo a se verificarem nas contas de terceiros, nomeadamente os referidos nos pontos 2.9.10.2.1 a 2.9.10.2.8 do POCAL, de carácter obrigatório.
12. Que as saídas de armazém sejam realizadas com base numa requisição interna e devidamente autorizada nos termos do ponto 2.9.10.3.1 do POCAL, e que seja elaborado um procedimento interno para a movimentação dos produtos em armazém.
13. Que da NCI da autarquia passem a constar os métodos e procedimentos previstos no ponto 2.9.10.4 do POCAL, para controlo do imobilizado, de carácter obrigatório nos termos do ponto 2.9.10 do mesmo diploma.
14. Que passe a constar da NCI a fase da liquidação da receita no que diz respeito à emissão da fatura/recibo.
15. Que passe a ser assegurado o cumprimento do ciclo da despesa em toda a despesa realizada, com especial ênfase nas despesas inscritas nas das rubricas 02.02.20 e 02.02.25.
16. Que o pagamento dos salários dos trabalhadores da JF e das remunerações pagas aos prestadores de serviço, sejam realizadas por cheque ou transferência bancária conforme o disposto na NCI.
17. Que seja aprovado um regulamento disciplinador da atribuição de apoios a conceder pela JF em que estejam definidas previamente e de forma clara e objetiva as condições de acesso aos apoios financeiros ou outros, a metodologia e os critérios estabelecidos para a sua atribuição.
18. Que as atas da JF que aprovem a atribuição de apoios contenha toda a informação e o texto dado seja claro e preciso.
19. Que na fase da elaboração do orçamento seja assegurado o cumprimento da regra previsional prevista na alínea a), do ponto 3.3.1 do POCAL, relativamente às importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento.
20. Que na elaboração do PPI passe a ser utilizado o modelo preconizado na página 7766 da NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental do SNC-AP, e que este modelo seja também utilizado para a elaboração das AMR e das GOP.
21. Que o modelo utilizado para o registo das modificações operadas ao Orçamento da receita e da despesa seja o preconizado nos n.ºs 1 e 2 do ponto 12.2 da NCP 26.
22. Que o modelo utilizado para o registo das modificações operadas ao PPI e às AMR seja o preconizado no n.º 3 do ponto 12.2 da NCP 26.

23. Que as datas a constar dos mapas das modificações operadas aos documentos previnais sejam a da sua real aprovação pelo órgão competente (JF das alterações e AF das revisões), ao invés da data da aprovação os dois órgãos dos documentos de prestação de contas.
24. Que das atas dos órgãos da Freguesia passe a constar a aprovação das revisões (atas das AF) e das alterações (atas da JF) respetivamente.
25. Que o PJ aprove as alterações a efetuar aos documentos previsionais, no caso de se verificar a delegação desta competência da JF no seu Presidente nos termos do previsto na alínea b), do n.º 1 do artigo 16.º, e n.º 1 do artigo 17.º, ambos da Lei n.º 75/2013.
26. Que o modelo a utilizar para o registo das modificações a operar aos documentos previsionais passe a ser o modelo preconizado nos n.ºs 1, 2 e 3 do ponto 12.2 – Modelos, da NCP 26.
27. Que a JF publicite no respetivo no sítio da *Internet* toda a informação prevista no n.º 2 do artigo 79.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), subalínea i), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.
28. Que seja cumprido o prazo estabelecido no n.º 4 do artigo 52.º da LOPTC e na alínea b), do n.º 3 do ponto “Prestação e remessa de contas” da Resolução do TC n.º 06/2022, de 5 de janeiro de 2023, para a remessa da prestação de contas ao TC.
29. Que o recurso ao crédito pela Freguesia cumpra o disposto no regime de crédito das freguesias, mais concretamente o disposto no n.º 4 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
30. Que a Junta de Freguesia adote instrumentos de ética e prevenção da corrupção, dando cumprimento ao disposto no n.º 5 do artigo 2.º do ANEXO do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

Inspeção Administrativa Regional

Angra do Heroísmo, em 6 de dezembro de 2024.

O Corpo de Inspeção e Auditoria afeto:

Daniela Maria Matos Gomes de Sousa
(*Inspetora*)

Nelson José Teixeira Alves Henriques
(*Inspetor*)

Anexo 1 – Quadro das responsabilidades financeiras

Item do Relato	Descrição dos fatos	Normas violadas	Valor	Responsabilidade		Fls.
				Sancionatória	Reintegratória	
Ponto 10 do Capítulo II	Violação do ciclo da despesa - Realização de despesa sem a devida autorização da despesa e de pagamento.	Artigo 12.º da NCI.	38 064,98 €	Alínea b), d) e l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, com a redacção da Lei n.º 20/2015, de 9 de Março – início de vigência em 1 de Abril de 2015 e n.º 1 do artigo 11.º da LCPA.		
		N.ºs 3 e 5 da NCP 26, n.ºs 3, 4 e 5 da NCP 27,, alínea f) do artigo 6.º do SNC-AP.				
		N.º 5 do artigo 5.º da LCPA.				
		N.º 3 do artigo 7.º do Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho.				
Ponto 5.7 do Capítulo III	Remessa intempestiva da prestação de contas ao TC	N.º 4 do artigo 52.º da LOPTC.		Alínea a), do n.º 1 do artigo 66.º -SECÇÃO III, da LOPTC.		
Ponto 5.8.4 do Capítulo III	As alterações orçamentais não foram aprovadas pelo órgão executivo (Junta de Freguesia)	Alínea b), do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.	42 704,50 €	Alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.		
	A JF não submeteu à aprovação da AF as revisões a operadas aos documentos previsionais	Alínea a), do n.º 1 do artigo 16.º e alínea a), do n.º 1 do artigo 9.º, ambos da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro.	129 451,46 €			
Pontos 5.10.2., 5.10.4 e 5.10.5	Recurso ao descoberto bancário em contas de depósitos à ordem sem a intervenção dos órgãos competentes (JF e AF) totalizaram 21,932,06€ e tiveram despesas bancárias associadas de 561,19€.	N.º 4 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.	22 493,25 €	Alínea b) e f), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.		