

Concordo com o conteúdo da presente
informação.
Transmita-se ao Senhor Presidente da entidade
consulente.
Porto, 12.01.2018

Diretora de Serviços de Apoio Jurídico e à
Administração Local

Natália Gravato

Natália Gravato

Informação n° INF_DAAL_AMM_485/2018

Proc. n°

Data 12-01-2018

Assunto Situação financeira da freguesia. Da responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira em caso de violação das regras relativas à assunção de compromissos e pagamentos em atraso.

Pelo Senhor Presidente da Junta foi solicitada “ajuda na elaboração do orçamento e PPI para 2018, em virtude do histórico financeiro do mandato anterior nos colocar diversos problemas de gestão” e que em conformidade com o relatório do Tesoureiro da Junta se traduzem numa divergência entre os compromissos assumidos e os valores de compromissos apurados nos documentos e saldos de fornecedores.

De acordo com a informação prestada esta divergência “é superior a 116.000 euros, atirando o valor da dívida para mais de 243.600 euros, comprometendo todo orçamento de 2018 e seguintes.”

Mais se refere que “não existe um único compromisso, requerimento, procedimento ou ordem de pagamento assinada, não existe um único contrato registado, e os documentos nem sequer estão no edifício da Junta de Freguesia, como deveriam estar, mas sim num gabinete de contabilidade (...)” e “que não foram acautelados, nem em fundos disponíveis, nem em valor de saldo disponível, os próprios salários dos funcionários, pois foi gasto o fundo de financiamento da freguesia recebido em outubro (...). Acresce o facto de termos a responsabilidade de cumprir com os compromissos bancários assumidos até final de 2018, no valor de 12.500 €/ano em leasing de viaturas, o que diminui qualquer possibilidade de renegociação da dívida.”

Face ao exposto questiona-se:

1ª Sendo intenção deste executivo renegociar e pagar os montantes em dívida, qual é a responsabilização que lhes pode ser imputada por este pagamento?

2ª Não tendo sido cumprida a Lei dos compromissos, qual é a responsabilização que pode ser imputada ao executivo anterior?

3ª Não tendo sido cumprida nenhuma das Lei que regem a gestão pública, como devemos atuar?

4ª O que devemos fazer relativamente aos documentos, se sem eles não podemos apurar nada, nem pagar?

5ª Ainda relativamente aos documentos que se encontram na empresa de contabilidade, como devemos atuar?

6ª Estando todo o atual mandato ferido de disponibilidade financeira, como deve ser processada a anterior dívida nos fundos disponíveis?

7ª Como devemos contabilizar as dívidas que vem do mandato anterior no orçamento e PPI de 2018?

8ª Na hipótese de não efetuarmos os pagamentos que não contenham o número de compromisso, como está descrito na Lei, quais as consequências para o atual executivo?”

Cumpre, pois, informar,

Conforme decorre da exposição efetuada, a principal questão a dilucidar é a de saber quais as consequências que poderão advir para a atual Junta de Freguesia do incumprimento das regras relativas à assunção de compromissos caso procedam ao pagamento dos compromissos assumidos em sua violação.

Neste sentido, faremos um breve enquadramento sobre esta matéria, para em seguida passarmos a analisar o procedimento adotar pela Junta de freguesia face à situação vertente.

Por último, pronunciar-nos-emos sobre as concretas questões que se prendem com a renegociação das alegadas dívidas do mandato anterior e sobre a sua contabilização nos documentos previsionais para 2018 e bem assim no cálculo dos fundos disponíveis.

I. Da violação das relativas à assunção de compromissos: dos seus efeitos para os atuais órgãos da Freguesia

Face ao referido, o atual executivo deparou-se com um conjunto de compromissos sem que os mesmos tenham sido registados no sistema de suporte informático e sem cumprirem as regras relativas à realização de despesa pública e lei de compromissos e pagamentos em atraso, tendo, todavia, sido manifestada a intenção de proceder ao respetivo pagamento.

Neste contexto, salienta-se, desde já, que a mera apresentação de faturas, por si só, não evidencia a legitimidade e validade da obrigação que lhes está subjacente, que terá de ser aferida, quer no que tange à elaboração dos respetivos procedimentos administrativos, quer dos registos contabilísticos que sustentem o cumprimento dos requisitos legais de realização da despesa, a saber:

1. Verificação de conformidade legal da despesa (prévia existência de lei que autorize a despesa),
2. Regularidade financeira (inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa);
3. Economia, eficiência e eficácia;

Por sua vez essas obrigações só são válidas se tiverem sido registadas no sistema de contabilidade de suporte à execução do orçamento, com conseqüente emissão de um número de compromisso válido e sequencial, refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente e sem o

qual o contrato, ou a obrigação subjacente em causa são para todos os efeitos nulos – cf. artigo 5.º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, que estabelece as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso - LCPA).

Salienta-se ainda que os dirigentes e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis e que nenhum pagamento pode ser realizado, incluindo os relativos a despesas com pessoal e outras despesas com carácter permanente, sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos nela previstos e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas – cf. artigos 5.º e 9.º da LCPA.

Ora, a violação das regras relativas à assunção de compromissos implica, como é consabido, a responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória ou reintegratória nos termos da lei em vigor, dos titulares de cargos políticos, dirigentes, ou responsáveis pela contabilidade.

Mais implica que a Direção-geral das Autarquias Locais, entidade competente para proceder à verificação através das declarações eletrónicas das autarquias locais, efetue comunicação aos membros do governo responsáveis pela área das finanças e da respetiva tutela para efeitos de auditoria, a cargo da Inspeção-Geral de Finanças, em função da gravidade, ou da materialidade da situação e à Direção-Geral do Orçamento para efeitos de publicação mensal da lista das entidades incumpridoras e da natureza do incumprimento – cf. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho na sua versão atualizada, que contempla as normas disciplinadores dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA.

Acresce, por fim, referir que nos termos do nº 2 do artigo 9º da LCPA “os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços, sem que o documento de compromisso, ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente possua clara identificação do emitente e o correspondente número de compromisso válido e sequencial, obtido nos termos [de registo no sistema de contabilidade de suporte à execução do orçamento] não poderão reclamar do Estado, ou das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento sob qualquer forma”.

II. Do procedimento a adotar pelos atuais órgãos da Freguesia

Neste contexto e perante o cenário evidenciado, aconselha-se o atual executivo a considerar como obrigações da freguesia apenas os compromissos que podem e devem ser considerados por terem sido assumidos em conformidade com imperativos legais que suportam a realização de despesas públicas e a contestar as obrigações assumidas em seu incumprimento, acionando inclusivamente os adequados mecanismos destinados a responsabilizar civil, criminal, disciplinar e financeiramente os titulares de cargos políticos responsáveis pela prática desses atos.

Sem prescindir, alerta-se para a circunstância de que, de acordo com o disposto na Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, na sua versão atualizada, diploma legal que estabelece o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como o respetivo regime sancionatório, a titularidade dos poderes de tutela sobre as autarquias locais é exercida pelo Governo, sendo assegurada, de *“forma articulada, pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no âmbito das respetivas competências”*.

Nesta conformidade e em caso de suspeita de eventuais irregularidades na atuação de órgãos (ou respetivos titulares) das autarquias locais, como parece resultar da situação consubstanciada na existência de faturas que não se submeteram aos procedimentos administrativos e contabilísticos exigidos por lei, deve tal situação ser comunicada à Inspeção Geral de Finanças.

Para além dessa entidade compete também ao Tribunal de Contas realizar sindicâncias à atividade das autarquias locais, de acordo com o artigo 50.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na sua versão atualizada, e nos termos da qual este órgão *“(…) verifica as contas das entidades previstas no artigo 2.º, avalia os respetivos sistemas de controlo interno, aprecia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira.”*

Pode ainda o atual executivo comunicar os fatos que lhe suscitarem dúvidas ao Procurador da República junto do Tribunal Administrativo e Fiscal respetivo, cabendo, em contrapartida, a averiguação de eventuais responsabilidades criminais aos tribunais comuns, o que implicará a elaboração de participação ao Ministério Público, através da comunicação dos factos.

Em síntese, sugere-se, pois, que o atual executivo efetue uma análise rigorosa da documentação que titula o que foi identificado como obrigação da freguesia.

Para tanto todos os documentos que se encontram na empresa de contabilidade terão que estar na posse e ser detidos pela Freguesia, devendo a empresa ser notificada para proceder à sua entrega imediata.

III. Da renegociação da dívida e da sua contabilização nos documentos previsionais para 2018 bem como no cálculo dos fundos disponíveis

Alerta-se para a circunstância de que se configuram como obrigações os compromissos assumidos através de uma ação formal da junta de freguesia, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, só se considerando pagamentos em atrasos os que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada – cf. artigo 4.º do citado Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho na sua versão atualizada.

E existindo pagamentos em atraso deve, em conformidade com o disposto no artigo 18.º do citado diploma legal, ser elaborado um plano de liquidação dos pagamentos em atraso com indicação dos montantes a liquidar em cada período.

Acresce referir que nos termos do consignado no artigo 55.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação (RFALEI) se consagra um limite ao endividamento das freguesias, estabelecendo no n.º 7 do citado artigo que “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”.

Quando o endividamento a fornecedores não cumpra tal limite, o montante da dívida deve ser reduzido em 10% em cada ano subsequente até que o referido limite seja cumprido, competindo ao órgão executivo elaborar plano de redução da dívida até ao limite de endividamento legalmente consagrado - através da realização (ou negociação) dos respetivos pagamentos - e submetê-lo a aprovação da assembleia de freguesia (n.ºs 8, 9 e 10 do artigo 55.º do RFALEI).

Assim sendo, na elaboração do orçamento para 2018, devem ser previstas as despesas cujo pagamento, em conformidade com o plano de pagamentos delineado e no cumprimento das regras e princípios previstos no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais e no RFALEI, designadamente, da regra do equilíbrio orçamental (artigo 40.º do RFALEI), se projeta para o exercício económico em questão.

As dívidas reconhecidas e a liquidar nos anos seguintes são registadas no quadro plurianual de programação orçamental previsto no artigo 41.º do RFALEI, enquanto documento que especifica o quadro de médio prazo para as finanças da autarquia local.

Devem ainda ser evidenciadas nas Grandes Opções do Plano de modo a refletir de forma apropriada a situação da entidade, porquanto se engloba nesse documento o plano plurianual de investimentos e as atividades mais relevantes da gestão autárquica.

De igual modo, os compromissos constantes do plano devem ser evidenciados aquando da determinação mensal dos fundos disponíveis nos termos constantes do artigo 7.º Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho na sua versão atualizada.

Pelo exposto e em síntese, formulam-se as seguintes conclusões:

1. A violação das regras relativas à assunção de compromissos implica, como é consabido, a responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória ou reintegratória nos termos da lei em vigor, dos titulares de cargos políticos, dirigentes, ou responsáveis pela contabilidade.
2. Nesta conformidade, e perante o cenário evidenciado, aconselha-se o atual executivo a considerar como obrigações da freguesia apenas os compromissos que podem e devem ser

considerados por terem sido assumidos em conformidade com imperativos legais que suportam a realização de despesas públicas.

3. O atual executivo pode ainda acionar os adequados mecanismos destinados a responsabilizar civil, criminal, disciplinar e financeiramente os titulares de cargos políticos responsáveis pela prática desses atos, comunicando, para tanto, quer à IGF quer ao Procurador da República junto do Tribunal Administrativo e Fiscal respetivo os fatos que lhe suscitarem dúvidas.
4. As dívidas reconhecidas devem ser objeto de um plano de pagamentos o qual, caso o respetivo valor ultrapasse o limite consagrado no artigo 55.º do RFALEI, deve contemplar ainda a redução da dívida até ao limite de endividamento legalmente.
5. Na elaboração do orçamento para 2018, devem ser previstas as despesas cujo pagamento, em conformidade com o plano de pagamentos delineado e no cumprimento das regras e princípios previstos no POCAL e no RFALEI, designadamente, da regra do equilíbrio orçamental, se projeta para o exercício económico em questão, registando-se as dívidas reconhecidas e a liquidar nos anos seguintes no quadro plurianual de programação orçamental previsto no artigo 41º do RFALEI.
6. Os compromissos constantes do plano devem ser evidenciados aquando da determinação mensal dos fundos disponíveis nos termos constantes do artigo 7.º Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho na sua versão atualizada.

À Consideração da Senhora Diretora da DSAJAL,

Chefe de Divisão

Anabela Moutinho Monteiro