



Tribunal de Contas

AUDITORIA FINANCEIRA



Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima

RELATÓRIO

N.º 03/2011 – 2ª Secção

[Processo 12/10 – AUDIT]

2011



ÍNDICE DO RELATÓRIO

RELAÇÃO DE SIGLAS	3
FICHA TÉCNICA	4
1. CONCLUSÕES	5
2. RECOMENDAÇÕES.....	9
3. INTRODUÇÃO	11
3.1. Natureza, âmbito e objectivos de auditoria	11
3.2. Metodologia	11
3.3. Condicionantes e Limitações.....	12
3.4. Contraditório	12
3.5. Regime contabilístico	12
3.6. Ponto de situação sobre irregularidades anteriores	13
4. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA	14
4.1. Avaliação do sistema de controlo interno.....	14
4.2. Delegação de competências da Junta de Freguesia.....	17
4.3. Elaboração dos documentos previsionais	18
4.4. Análise da Execução Orçamental	20
4.5. Protocolos de delegação de competências da Câmara Municipal de Lisboa	26
4.6. Aquisição de bens e serviços	29
4.7. Transferências/Apoios financeiros	35
5. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA.....	36
6. JUIZO SOBRE A CONTA	37
7. EMOLUMENTOS	37
8. DECISÃO.....	39
ANEXOS	

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Ponto de situação das principais observações do Relatório de auditoria à JFNSF (1998-2002)	13
Quadro 2 - Avaliação do SCI	14
Quadro 3 - Comparação entre o orçamento inicial e corrigido [2006 - 2008]	20
Quadro 4 - Execução das Receitas e das Despesas [2006 - 2008]	21
Quadro 5 - Saldo Orçamental	22
Quadro 6 - Evolução da estrutura da Receita [2006 - 2008]	22
Quadro 7 – Estrutura da Receita	24
Quadro 8 - Transferências Correntes	24
Quadro 9 - Evolução da estrutura da Despesa [2006 - 2008]	25
Quadro 10 – Protocolo de delegação de competências da Câmara Municipal - 2008.....	27
Quadro 11 – Transferências/Apoios financeiros concedidos	35
Quadro 12 - Demonstração numérica da conta do exercício de 2008	36

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Execução Orçamental [2006 – 2008]	21
---	----



RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AFNSF	Assembleia de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CCP	Código dos Contratos Públicos
DL	Decreto-Lei
IRS	Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
JF	Junta de Freguesia
JFNSF	Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima
ML	Município de Lisboa
PA	Programa de Auditoria
PGA	Plano Global de Auditoria
PJF	Presidente da Junta de Freguesia
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
SCI	Sistema de Controlo Interno
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Ana Maria de Sousa Bento (Auditora-Coordenadora)

Coordenação da Equipa

Maria José Sobral Sousa (Auditora-Chefe)

Equipa de Auditoria

José Arroja Martins a) (Técnico Verificador Sup. Principal)

Susana Porém Vieira a) (Técnico Superior)

Maria Luisa Pinto Almeida b) (Técnico Verificador)

Vera Figueiredo b) (Técnico Superior)

a) Participou nas fases de planeamento e de trabalho de campo.

b) Participou na fase de elaboração do Relato de auditoria e Anteprojecto de Relatório.



1. CONCLUSÕES

Atentas as análises efectuadas às matérias constantes do presente Relatório de auditoria extraem-se, genericamente, as seguintes conclusões:

1. O sistema de controlo interno é deficiente, em virtude de não se encontrarem instituídos métodos e procedimentos tendentes a prevenir a ocorrência de erros e a assegurar a salvaguarda dos activos, designadamente os seguintes (vide Ponto 4.1):
 - a) Inexistência de norma de controlo interno, em desrespeito pelo estatuído no nº 2 do art. 10º do DL nº 54-A/99, de 22/02, com a redacção dada pelo DL nº 315/00, de 02/12;
 - b) Inexistência de segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria;
 - c) Realização simultânea dos registos do cabimento, do compromisso, da liquidação e do pagamento da despesa (al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL);
 - d) Não realização das contagens físicas trimestrais do numerário sob a responsabilidade do tesoureiro (pontos 2.9.10.1.9. e 2.9.10.1.10. do POCAL);
 - e) Inexistência de fundo de maneiio;
 - f) Utilização de numerário em caixa para pagamento de despesas diversas, que desconsidera os circuitos obrigatórios e as normas disciplinadoras do processo de realização de despesa e desrespeita as mais elementares regras de controlo interno;
 - g) Não definição, pelo órgão executivo, da importância em numerário existente em caixa, adequado às necessidades diárias de tesouraria (Ponto 2.9.10.1.1 do POCAL);
 - h) Não inventariação das existências;
 - i) Inexistência de requisições externas;
 - j) Inexistência de Regulamento de Inventário do Património, bem como de inventário dos bens móveis.
2. A JF não delegou na respectiva Presidente a competência para a realização de despesa. Não obstante, e no exercício de 2008, a Presidente autorizou despesa no valor global de €471.726,84, contrariando o disposto no art. 38º, n.º 1, al. i) da Lei n.º 169/99, de 18.09 (vide Ponto 4.2).
3. Na elaboração do orçamento para 2008 não foram respeitadas as regras previsionais previstas nas als. a) e b) do ponto 3.3 do POCAL (Vide Ponto 4.3).

-
4. Em 04.04.2008, a CML e a JFNSF celebraram um protocolo de delegação de competências, que foi objecto de seis aditamentos, celebrados entre Junho e Novembro do mesmo ano.

No exercício de 2008, e ao abrigo deste protocolo e respectivos aditamentos, a JFNSF recebeu o valor global de €240.000 e aplicou o valor global de €169.772, ficando um remanescente de €70.228.

Das cláusulas do protocolo resulta o dever de acompanhamento da execução do protocolo de delegação de competências pela JF e pela CML. Contudo, e de acordo com informação prestada pelos serviços, a JF não elaborou o relatório de acompanhamento e a CML não desenvolveu, junto dos serviços da JF, quaisquer actividades de acompanhamento e controlo da execução do protocolo de delegação de competências (Vide Ponto 4.5).

5. Em 2008 encontravam-se vigentes 20 contratos de prestação de serviços cuja celebração não foi precedida de procedimentos pré-contratuais de consulta ao mercado, em desrespeito pelos princípios da legalidade e do interesse público, transparência, igualdade, concorrência e imparcialidade, constantes dos arts. 7º a 11º do DL n.º 197/99, de 08.06.

A despesa, no valor global de €901.271,00, é ilegal e os actos autorizadores dos mesmos susceptíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26.08, a qual recai sobre os membros da JF em funções nos exercícios de 2006 a 2009 (Cfr. Anexo II) (Vide Ponto 4.6).

6. A JF recorreu a prestadores de serviços para satisfazer necessidades permanentes de serviço, contrariando o disposto no art. 7º do DL n.º 409/91, de 17.10 e no art. 43º, n.º 1 do DL n.º 427/89, de 07.12, aplicável *ex vi* do art. 1º, n.º 1, do primeiro diploma legal.

A despesa, no valor global de €140.549,00, é ilegal, por violação das normas supra citadas, incorrendo os membros da JF em funções nos exercícios de 2006 a 2009 (Cfr. Anexo II) em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08 (Vide Ponto 4.6).

7. A JF procedeu à prorrogação de contratos de fornecimento contínuo, com ou sem alteração do preço, sem consulta ao mercado.

Tal prática não permite aferir se as condições e preços contratados continuam mais vantajosos para a administração e não cumpre os requisitos de legalidade da despesa, previstos nos pontos 2.3., nº 2, e 2.3.4.2., al. d), ambos do POCAL, aprovado pelo DL nº 54-A/99, de 22.02 e na al. c) do nº 6 do art. 42º da Lei nº 91/2001, de 20.08, com a redacção dada pela Lei nº



48/2004, de 24.08 (Lei de Enquadramento Orçamental), que exige que a sua realização satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia (Vide Ponto 4.6).

- 8.** A JF atribuiu subsídios de férias e de Natal a prestadores de serviços, os quais são pagos desde 2006, sem norma legal habilitante (art. 3º do CPA).

A despesa, no valor global de 31.783,59, é ilegal, e os pagamentos, no mesmo valor, são ilegais e indevidos, incorrendo os membros da JF em funções nos exercícios de 2006 a 2009 (Cfr. Anexo II) em eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos do disposto na al. b) do nº 1 do art. 65º e no n.º 4 do art. 59º da Lei nº 98/97, de 26/08 (Vide Ponto 4.6).

- 9.** A JF não cumpriu as regras que devem presidir à atribuição de transferências/apoios financeiros, uma vez que não se encontram definidos critérios de atribuição, nem instituídos mecanismos de acompanhamento e controlo da respectiva aplicação aos fins visados (Vide Ponto 4.7).

- 10.** A apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2008, apresentadas pela Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima, é desfavorável, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites (Vide Ponto 5).





2. RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões supra expendidas e, pese embora a Presidente da Junta de Freguesia, em sede de alegações, tenha já informado sobre um conjunto de medidas entretanto adoptadas, na sequência da auditoria, formulam-se à Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima as seguintes recomendações:

- a) Aperfeiçoar o sistema de controlo interno instituído, através da cabal aplicação dos métodos e procedimentos de controlo adequados à correcção dos pontos fracos identificados;
- b) Respeitar as diversas fases da realização da despesa, instituídas na al. d) do Ponto 2.3.4.2 do POCAL;
- c) Cumprir as regras previsionais instituídas no Ponto 3.3 do POCAL;
- d) Elaborar relatórios de acompanhamento da execução dos protocolos de delegação de competências celebrados com a Câmara Municipal de Lisboa.
- e) Respeitar os princípios e normas legais que estabelecem a disciplina aplicável à contratação pública, pugnando para que a celebração dos contratos e respectivas prorrogações sejam sistematicamente precedidas de procedimentos pré-contratuais de consulta ao mercado;
- f) Acompanhar e controlar a aplicação dos apoios financeiros concedidos;





3. INTRODUÇÃO

3.1. Natureza, âmbito e objectivos de auditoria

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC), foi realizada uma auditoria financeira à Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima (JFNSF).

A auditoria teve como referência o exercício de 2008, sem prejuízo do alargamento deste horizonte temporal a anos anteriores e/ou posteriores, nas situações em que se mostrou pertinente, tendo em vista o cabal esclarecimento dos processos, e visou apreciar, designadamente, se:

- As operações efectuadas são legais e regulares;
- O respectivo sistema de controlo interno é fiável;
- As contas e as demonstrações financeiras reflectem fidedignamente as suas receitas e despesas, bem como a sua situação financeira e patrimonial; e
- As contas e as demonstrações financeiras são elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas.

3.2. Metodologia

A auditoria foi realizada de acordo com as metodologias de trabalho acolhidas pelo Tribunal de Contas, no Regulamento da 2.ª Secção e no Manual de Auditoria e Procedimentos, bem como com as normas de auditoria geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, nomeadamente a INTOSAI, da qual o TC português é membro.

Na fase de planeamento procedeu-se à recolha e tratamento de informação disponível na DGTC, designadamente nos documentos de prestação de contas e dossiê permanente da entidade.

Na fase de execução fez-se a avaliação do sistema de controlo interno, com recurso a testes de procedimento e de conformidade e a entrevistas com os responsáveis.

Posteriormente, e tendo por base à avaliação do sistema de controlo interno, foram realizados testes substantivos abrangendo os capítulos e agrupamentos económicos seleccionados, nos termos do Programa de Auditoria (PA) aprovado, os quais, atendendo à dimensão reduzida do número de registos, incidiram sobre o respectivo universo.

3.3. Condicionantes e Limitações

O âmbito da auditoria, e os resultados obtidos foram afectados pela falta de controlo e de exactidão dos registos contabilísticos relativos ao processo de realização da despesa.

Regista-se a boa colaboração prestada pelos eleitos locais e pelos funcionários da Junta de Freguesia.

3.4. Contraditório

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas previstas nos arts. 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os responsáveis pelo exercício de 2008 foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no relato de auditoria.

Dos 19 responsáveis citados, apenas respondeu a actual Presidente da JFNSF e a CML, na pessoa do seu Presidente, em contraditório institucional, subscrito pela vereadora das Finanças, relativamente ao ponto 4.5. As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando dos respectivos pontos, *em letra itálico e de cor diferente*, na íntegra ou de forma sucinta, consoante a sua pertinência.

A fim de dar expressão plena ao contraditório, a resposta da responsável é apresentada integralmente no Anexo VIII ao presente Relatório, nos termos do n.º 4 do art. 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

3.5. Regime contabilístico

O regime contabilístico da JF assenta no DL n.º 54-A/99, de 22.02, diploma que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)¹.

O POCAL prevê um regime simplificado, baseado unicamente na contabilidade orçamental, que se aplica a todas as autarquias e entidades equiparadas, cujo montante de receita seja inferior a 5.000 vezes o índice 100 da escala indiciária da função pública².

As entidades abrangidas por este regime ficam dispensadas da contabilidade patrimonial e de custos, no entanto, tal como no regime geral, são obrigadas a elaborar os documentos previsionais, bem como a aprovar e a adoptar a norma de controlo interno e o respectivo inventário com todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais.

A JFNSF encontra-se, nestes termos, abrangida pelo regime simplificado.

¹ Com a redacção dada pela Lei n.º 162/99, de 14/09, pelo DL n.º 315/00, de 02/12 e pelo DL n.º 84-A/02, de 05/04.

² Em 2008, a Portaria 30-A/2008, de 10.01 fixou o índice 100 da escala indiciária da função pública em €333,61.



3.6. Ponto de situação sobre irregularidades anteriores

Em 27.09.2004, deu entrada no Tribunal de Contas um processo oriundo da Inspeção-Geral da Administração do Território (IGAT)³, ao qual foi atribuído o n.º 87/2004-IGAT, contendo em anexo um relatório de auditoria à JFNSF, realizado por uma entidade externa privada, relativa ao período de 01 de Janeiro de 1998 a 15 de Janeiro de 2002, de onde constam diversas irregularidades.

Não obstante a JF ter tido conhecimento das irregularidades/ilegalidades existentes ao tempo em que a auditoria foi desenvolvida, constata-se hoje que a maior parte das situações elencadas se mantêm, tal como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 1 - Ponto de situação das principais observações do Relatório de auditoria à JFNSF (1998-2002)

Principais observações do Relatório de auditoria à JFNSF no período de 1998 a 2002	Situação em 2008	
	Mantém-se	Corrigida
Inexistência de regulamento de controlo interno	X	
Despesas autorizadas antes de serem cabimentadas	X	
Despesas autorizadas com cabimentação e liquidação simultâneas	X	
Inexistência de reconciliações bancárias		X
Inexistência de controlo dos bens patrimoniais	a)	
As despesas correntes pagas excederam as receitas correntes arrecadadas [2001]		X
Receita sem inscrição na rubrica orçamental adequada	X	
Pagamento de despesas não suportadas em requisições	X	
Pagamentos a fornecedores sem respeito pelas formalidades legais exigidas para a sua escolha	X	
Inexistência de cadastro das entidades subsidiadas	X	
Inexistência de controlo <i>à posteriori</i> dos subsídios atribuídos	X	
Subsídios atribuídos sem autorização do órgão executivo		X
Subsídios atribuídos sem documento de quitação		X
Apropriação ilícita de fundos da Junta		b)
Celebração de contratos de prestação de serviços para preenchimento de necessidades permanentes de serviço	X	
Pagamentos efectuados sem recibos e sem a consequente declaração para efeitos fiscais		X
Não verificação da situação do fornecedor perante a Administração fiscal e a Segurança social	X	

- a) Existe Inventário dos bens móveis, mas não se encontra aprovado.
b) No âmbito da presente auditoria, relativa ao exercício de 2008, não foi detectada tal situação.

³ Actual Inspeção-Geral das Autarquias Locais (IGAL).

4. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

4.1. Avaliação do sistema de controlo interno

Tendo em vista avaliar o sistema de controlo interno instituído, foram analisados os respectivos procedimentos nas diferentes áreas, destacando-se os seguintes pontos fortes e fracos:

Quadro 2 - Avaliação do SCI

ÁREA	PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS	NORMA POCAL
Caracterização da Entidade		<ul style="list-style-type: none">❖ Inexistência de norma de controlo interno⁴;❖ Inexistência de normas ou orientações escritas avulsas;❖ Inexistência de identificação nominal e funcional dos eleitos, dirigentes e demais intervenientes nos diversos documentos da JF.	2.9.3. 2.9.6.
Existências (Economato)	<ul style="list-style-type: none">❖ Arquivo sistemático dos documentos de suporte às aquisições.	<ul style="list-style-type: none">❖ Inexistência de inventário das existências.	2.9.10.3.
Imobilizado	<ul style="list-style-type: none">❖ Existência de software específico para a gestão do imobilizado.	<ul style="list-style-type: none">❖ Existência de inventário dos bens móveis que, no entanto, não se encontra aprovado;❖ Inexistência de Regulamento de inventário do património (nº 2 do art. 10º da Lei n.º 162/99);	2.8.1.

⁴ A norma de controlo interno apenas veio a ser aprovada em reunião do órgão executivo de 06.05.2010.



ÁREA	PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS	NORMA POCAL
Disponibilidades	<ul style="list-style-type: none">❖ Inutilização das assinaturas dos cheques emitidos e posteriormente anulados;❖ Utilização de cheques cruzados;❖ Emissão automática e sequencial das guias de recebimento;❖ Adequadas condições de segurança e de guarda de valores (existência de cofre).	<ul style="list-style-type: none">❖ Inexistência de Fundo de Maneio⁵;❖ Não realização de contagens físicas, trimestrais, do numerário e documentos sob a responsabilidade do tesoureiro;❖ Inexistência de segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria;❖ Utilização de numerário em caixa para ocorrer a despesas diversas⁶;❖ Levantamento de valores em caixa contra a apresentação de um “vale à caixa”, com posterior apresentação do documento comprovativo da realização da despesa;❖ Não definição, pelo órgão executivo, do montante em numerário adequado às necessidades diárias de tesouraria.	<p>2.9.10.1.11.</p> <p>2.9.10.1.9., al. a)</p> <p>2.9.5., al. c)</p> <p>2.3.4.3.</p> <p>2.9.10.1.11.</p> <p>2.3.4.2., al. d)</p> <p>2.9.10.1.1.</p>
Aquisição de Bens e Serviços	<ul style="list-style-type: none">❖ Conferência das facturas dos fornecedores;❖ Pagamento das facturas de acordo com a respectiva data de vencimento.	<ul style="list-style-type: none">❖ Inexistência de requisições externas;❖ Não verificação da situação do fornecedor perante a Administração fiscal e a Segurança social;❖ Não realização do cabimento prévio à assunção da despesa: os registos do cabimento, do compromisso, da liquidação e do pagamento são feitos em simultâneo;❖ Na emissão da ordem de pagamento, o sistema informático emite automaticamente uma data de despacho de autorização do pagamento que é posterior.	<p>2.9.10.2.1</p> <p>2.6.1, al. d)</p> <p>2.3.4.2</p> <p>2.9.2, al. h)</p>

⁵ O Regulamento de fundo de maneio veio a ser aprovado em reunião do executivo de 06.05.2010.

⁶ A JFNSF utilizava os montantes em caixa, numa lógica distorcida de Fundo de Maneio, a que chamavam Fundo de Caixa. A autarquia informa que “ A utilização do fundo de caixa é derivado a não termos fundo de maneio. Por isso, era utilizado o fundo de caixa para fazer face a pequenas despesas, ... [em que] nem todas se integram no conceito de “despesas urgentes e inadiáveis”.

ÁREA	PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS	NORMA POCAL
Transferência /apoios financeiros		<ul style="list-style-type: none"> ❖ Inexistência de Regulamento para a concessão de apoios financeiros; ❖ Inexistência de cadastro das entidades apoiadas; ❖ Não realização de acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios concedidos, de modo a detectar e corrigir eventuais desvios. 	
Corrupção e Infracções Conexas		<ul style="list-style-type: none"> ❖ Não possui Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas (Recomendação de 1 de Julho de 2009, do Conselho da Prevenção da Corrupção). 	

Atentos os pontos fortes e fracos supra elencados, conclui-se que o SCI da JFNSF é deficiente⁷, na medida em que não se encontram instituídos métodos e procedimentos de controlo adequados à salvaguarda, exactidão e integridade dos registos contabilísticos, fiabilidade e credibilidade da informação produzida e, ainda, ao cumprimento da legalidade e regularidade na elaboração e execução dos orçamentos.

A não utilização de um “Fundo de Maneio” desrespeita as mais elementares regras de controlo interno.

A maioria das funções de contabilidade e tesouraria são exercidas por uma única pessoa, em clara violação dos princípios da segregação, separação ou divisão de funções, que estabelecem que a função contabilística e a função operacional devem estar separadas de molde a impedir que uma pessoa possa ter o controlo físico de um activo e, simultaneamente, ter a seu cargo os registos a ele inerentes.

Tal deficiência do SCI assume ainda maior acuidade quando essa pessoa não é funcionário da JF, mas um prestador de serviços, externo à JF e, por consequência, não sujeito à definição de autoridade e delegação de responsabilidades.

Em sede de contraditório, a Presidente da Junta de Freguesia veio alegar o seguinte:

⁷ De acordo com o Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas o sistema de controlo interno é avaliado como Bom, Regular ou Deficiente.



“No que respeita ao sistema de controlo interno, existe já Norma de Controlo Interno, aprovada em reunião do Executivo do dia 06/05/2010 (...). Assim, a contabilidade já está separada da Tesouraria, os registos de cabimento, compromisso e liquidação já estão a ser feitos separadamente, já existem contagens físicas trimestrais do numerário sob responsabilidade do Tesoureiro (...).

No que à inexistência de identificação nominal e funcional dos eleitos, dirigentes e demais intervenientes nos diversos documentos da JF – Existe um carimbo com os dizeres: Presidente Tesoureiro e Secretario com os respectivos nomes. Este carimbo é de autorização de pagamento.

Já existe fundo de maneiio e respectivo regulamento aprovado em reunião do executivo de 06/05/2010 (...). O numerário respeitante às receitas diárias é depositado em banco, já não sendo utilizado para pagamento de despesas. As necessidades diárias de tesouraria são suportadas pelo fundo de maneiio. Existe já software de economato e inventariadas as existências, bem como requisições externas.

Já existe regulamento de Inventário de Património (...) aprovado em reunião de executivo a 16/09/2010 e em reunião de Assembleia de Freguesia a 16/12/2010.

(...) os bens móveis estão inventariados (...) só que o mesmo não estava aprovado em reunião de executivo. O inventário até 2010 será aprovado em reunião de Junta e em Assembleia de Freguesia juntamente com a Conta de Gerência de 2010.

Quanto ao pedido de certidão emitidas pelo Fisco e pela Segurança Social, na sequência da auditoria, a Junta de Freguesia começou a exigir aos seus fornecedores a entrega das referidas certidões.

No que diz respeito ao plano de gestão de riscos e corrupção será elaborado em 2011.”

Relativamente aos pontos fracos do SCI, constantes do Quadro 2, a Presidente da Junta de Freguesia, sem pôr em causa nenhuma das observações efectuadas, apresentou as medidas encetadas e a encetar, no sentido da sua correcção, pelo que é com agrado que se constata que o SCI instituído foi aperfeiçoado e reforçado.

4.2. Delegação de competências da Junta de Freguesia

A Lei nº 169/99, de 18.09, prevê, no art. 34º, um acervo de competências próprias da JF, passíveis de delegação no respectivo Presidente, com as excepções constantes do art. 35º.

No mandato de 2006/2009 a JF não delegou competências na sua Presidente.

Não obstante, e no exercício em análise (2008), a PJF autorizou a realização de despesa no montante global de €471.726,84⁸, pelo que tais actos de autorização da despesa se encontram feridos do vício de incompetência relativa⁹.

Em sede de contraditório, a Presidente da Junta de Freguesia alegou o seguinte:

“ No que respeita à despesa que se refere ter sido autorizada pela presidente da Junta de Freguesia, reporta-se a mesma a actos e contratos que geram despesa corrente, celebrados com a aquiescência do executivo. Trata-se de despesa que era do conhecimento e contava com a aprovação dos demais membros da Junta de Freguesia. Até ao momento em que tal irregularidade foi detectada, desconhecia-se a necessidade de os mesmos serem especificamente objecto de deliberação da Junta de Freguesia. Tal veio a ser corrigido e hoje tal despesa encontra-se aprovada por deliberação inserta em acta da Junta de Freguesia.”

Dado o teor das presentes alegações, reitera-se que a Junta de Freguesia pode, ao abrigo do art. 35º da Lei n.º 169/99, de 18.09, delegar competências na Presidente, entre as quais, a competência para autorizar a realização de despesas.

Porém, e no que se refere à despesa autorizada pela Presidente da Junta no exercício de 2008, sem competência delegada para o efeito, mantém-se a análise jurídica efectuada, sendo a despesa, no valor global de €471.726,84, ilegal, por violação do disposto no art. 38.º, n.º 1, al. i), da Lei n.º 169/99, de 18/09, no art. 29.º, n.º 1, do CPA e na al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, e o facto passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08.

4.3. Elaboração dos documentos previsionais

De harmonia com as disposições conjugadas do art. 17º, n.º 2, al. a) e art. 34º, n.º 2, al. a), da Lei n.º 169/99, de 18.09, compete à Junta de Freguesia elaborar a proposta de orçamento e submetê-la à aprovação da Assembleia de Freguesia.

⁸ De harmonia com as actas das reuniões da JF do exercício de 2008, foram submetidas a aprovação do órgão executivo despesas no montante de €114.849,36.

⁹ Existe incompetência relativa sempre que um órgão de uma pessoa colectiva pública pratica um acto para o qual não tem competência, por esta pertencer a outro órgão da mesma pessoa colectiva, *in casu*, a JF. Trata-se de actos que geram mera anulabilidade e são passíveis de ratificação, nos termos das disposições conjugadas dos arts. 135º e 137º, n.º 3, do CPA.



A elaboração do orçamento deve obedecer às regras previsionais constantes do ponto 3.3 do POCAL¹⁰. Contudo, constata-se que a JFNSF, na elaboração do orçamento para 2008, não cumpriu as seguintes disposições legais:

- al. a) do ponto 3.3 do POCAL¹¹, uma vez que relativamente aos impostos, taxas e tarifas, foram inscritas no orçamento importâncias superiores à média aritmética simples das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses que precederam o mês da sua elaboração. O valor em excesso é de €1.929, dos quais €800 respeitam à inscrição de receitas novas, que não foram precedidas de uma análise para determinação dos respectivos montantes (vide Anexo III);
- al. b) do ponto 3.3. do POCAL¹², porquanto foram consideradas no orçamento transferências correntes sem a prévia aprovação pelas respectivas entidades financiadoras.

Da análise efectuada aos diversos protocolos celebrados entre a JFNSF e a Câmara Municipal de Lisboa (CML) constata-se que a data de aprovação é sistematicamente posterior à data da elaboração e aprovação do Orçamento da Junta de Freguesia.¹³

Refira-se, contudo, que no conjunto dos protocolos celebrados, os montantes arrecadados são superiores aos montantes previstos, como acontece, por exemplo, na classificação económica (06.05.01.02) – Transferências correntes no âmbito da descentralização da CML para as freguesias, em que se previu o montante de €187.300 e se arrecadou o montante de €229.770.

Em sede de contraditório, a Presidente da Junta de Freguesia veio informar que quanto “(...) ao respeito pelas regras previsionais do POCAL, (...) no orçamento para 2011, foi feita a média aritmética dos 2 últimos anos”.

A partir dos valores constantes dos orçamentos iniciais e corrigidos da Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima, dos exercícios de 2006, 2007 e 2008, efectua-se a seguinte análise comparativa:

¹⁰ Com a redacção dada pelo DL n.º 84-A/2002, de 05.04.

¹¹ Segundo a qual “As importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores à média aritmética simples das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração...”.

¹² Segundo o qual “As importâncias relativas às transferências correntes (...) só podem ser consideradas no orçamento desde que estejam em conformidade com a efectiva atribuição ou aprovação pela entidade competente (...)”.

¹³ A autarquia informou que “as transferências correntes são inscritas no Orçamento inicial com base em protocolos assinados no ano anterior, cujas verbas são respeitantes ao ano transacto. No mês de Outubro, altura em que é feito o Orçamento, não há protocolos assinados para o ano seguinte.”

Quadro 3 - Comparação entre o orçamento inicial e corrigido [2006 - 2008]

Descrição	Unid. Euros									
	2006			2007			2008			
	Orçamento Inicial	Orçamento Corrigido	Variação	Orçamento Inicial	Orçamento Corrigido	Variação	Orçamento Inicial	Orçamento Corrigido	Variação	
Receita										
Corrente	810.200	859.790	49.590	724.050	730.550	6.500	679.300	679.300	0	
Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Outras	-	^(a) 108.884	108.884	-	^(b) 168.634	168.634	500	^(c) 215.250	214.750	
Total	810.200	968.674	158.474	724.050	899.184	175.134	679.800	894.550	214.750	
Despesa										
Corrente	713.700	854.474	140.774	689.550	865.184	175.634	651.200	830.500	179.300	
Capital	96.500	114.200	17.700	34.500	34.000	-500	28.600	64.050	35.450	
Total	810.200	968.674	158.474	724.050	899.184	175.134	679.800	894.550	214.750	

Fonte: Orçamentos iniciais e Mapas do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa - 2006, 2007 e 2008

- a) Inclui o saldo da gerência de 2005 (108.884)
- b) Inclui o saldo da gerência de 2006 (168.534)
- c) Inclui o saldo da gerência de 2007 (214.750)

O valor dos orçamentos, no triénio de 2006 a 2008, apresenta um decréscimo de €130.400 e de €74.124, relativamente ao orçamento inicial e corrigido, respectivamente, o qual resulta, fundamentalmente, da redução do montante global das transferências correntes que representam, em média, 92% e 73%, do montante total da receita, em termos de orçamento inicial e corrigido, respectivamente.

O aumento do valor global do orçamento corrigido em relação ao orçamento inicial, de €158.474, €175.134 e €214.750, nos anos de 2006, 2007 e 2008, respectivamente, resulta, essencialmente, da integração do saldo da gerência anterior.

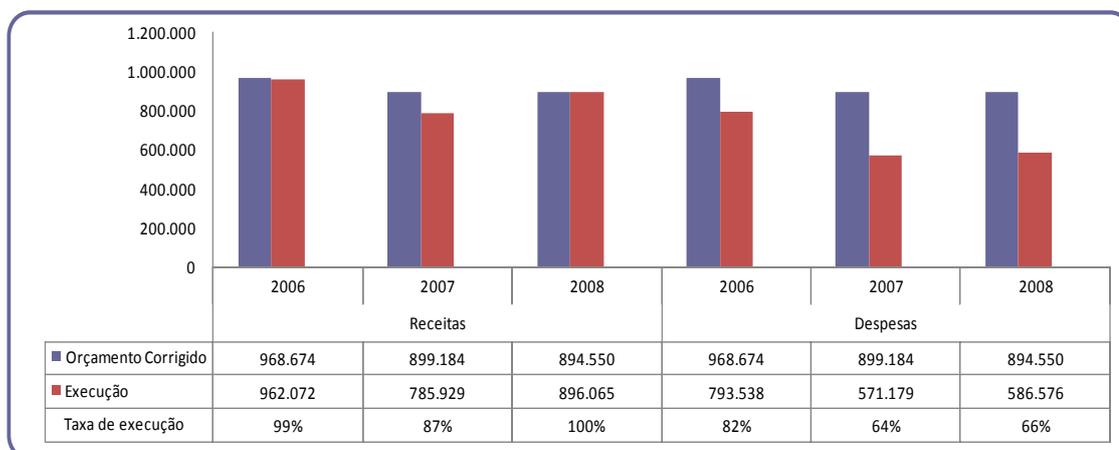
Com esta integração, nos exercícios de 2007 e 2008, os montantes orçamentados para as despesas correntes são superiores às receitas correntes, com desrespeito pelo princípio orçamental de equilíbrio corrente, previsto na al. e) do ponto 3.1.1 do POCAL.

4.4. Análise da Execução Orçamental

A execução orçamental no triénio de 2006 a 2008 apresenta a seguinte evolução:



Gráfico 1 - Execução Orçamental [2006 – 2008]



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa [2006 – 2008]

Resulta, assim, do gráfico que antecede que, no triénio de 2006 a 2008, a taxa média de execução orçamental das receitas foi de 95% e das despesas de 71%.

A realização das receitas e despesas previstas no orçamento encontra-se subdividida em corrente e de capital, conforme se evidencia:

Quadro 4 - Execução das Receitas e das Despesas [2006 - 2008]

Descrição	2006			2007			2008			Unid. Euros
	Orçamento Corrigido	Execução	%	Orçamento Corrigido	Execução	%	Orçamento Corrigido	Execução	%	
Receita										
Corrente	859.790	853.188	99	730.550	617.334	85	679.300	681.099	100	
Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Outras	^(a) 108.884	108.884	100	^(b) 168.634	168.594	100	^(c) 215.250	214.966	100	
Total	968.674	962.072	99	899.184	785.928	87	894.550	896.065	100	
Despesa										
Corrente	854.474	716.151	84	865.184	552.729	64	830.500	538.330	65	
Capital	114.200	77.386	68	34.000	18.450	54	64.050	48.246	75	
Total	968.674	793.537	82	899.184	571.179	64	894.550	586.576	66	

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa [2006 – 2008]

- a) Inclui o saldo da gerência de 2005 (108.884)
- b) Inclui o saldo da gerência de 2006 (168.534)
- c) Inclui o saldo da gerência de 2007 (214.750)

As receitas correntes arrecadadas ascenderam a €853.188, €617.334 e €681.099, e as despesas correntes pagas a €716.151, €552.729 e €538.330, donde resulta um saldo corrente de €137.037, €64.605 e €142.769, nos anos de exercícios de 2006, 2007 e 2008, respectivamente, cumprindo-se, assim, o princípio do equilíbrio corrente.

No triénio, a JF não arrecadou receitas de capital, pelo que as receitas correntes têm financiado as despesas de capital e ainda permitido constituir um *superavit*, tal como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 5 - Saldo Orçamental

Descrição	Unid. Euros		
	2006	2007	2008
1. Saldo corrente	137.037	64.605	142.769
2. Outras receitas	0	60	216
3. Despesas Capital	77.387	18.449	48.246
4. Saldo Orçamental (1+2-3)	59.650	46.216	94.739

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa

O saldo corrente evidencia um crescimento de 121% (€78.165) em 2008, face ao ano anterior, devido à conjugação do crescimento de 10,3% das receitas correntes (€63.765) e do decréscimo de 2,6% das despesas correntes (€14.400).

Execução Orçamental da Receita

No triénio, as receitas arrecadadas e os respectivos graus de execução orçamental são os seguintes:

Quadro 6 - Evolução da estrutura da Receita [2006 - 2008]

Descrição	Unid. Euros								
	2006			2007			2008		
	Orçamento Corrigido	Execução	%	Orçamento Corrigido	Execução	%	Orçamento Corrigido	Execução	%
02 Impostos Indirectos	4.700	3.705	79	3.000	11.677	389	9.000	6.924	77
04 Taxas, multas e outras penalidades	6.000	5.541	92	5.500	5.205	95	5.800	5.132	89
05 Rendimentos de propriedade	2.750	671	24	2.750	2.262	82	2.600	5.672	218
06 Transferências correntes	700.840	712.872	102	674.550	577.556	86	623.500	655.595	105
07 Venda de bens e serviços correntes	137.750	124.158	90	42.500	13.759	3	36.400	7.035	19
08 Outras receitas correntes	7.750	6.241	81	2.250	6.875	306	2.000	741	37
Total da Receita Corrente	859.790	853.188	99	730.550	617.334	85	679.300	681.099	100
15 Reposições não abatidas nos pagamentos	0	0	-	100	60	60	500	216	43
16 Saldo Gerência Anterior	108.884	108.884	100	168.534	168.534	100	214.750	214.750	100
Total Geral da Receita	968.674	962.072	99	899.184	785.928	87	894.550	896.065	100

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Receita [2006 – 2008]



De acordo com o quadro que antecede, as receitas correntes, que representaram 89%, 79% e 76% da receita total arrecadada, nos exercícios de 2006 a 2008, respectivamente, sofreram um decréscimo de 28% de 2006 para 2007 (€235.854) e um acréscimo de 10% de 2007 para 2008 (€63.765).

A evolução da receita que, no triénio, apresentou uma diminuição de 7%, foi influenciada pelas seguintes classificações económicas:

- ☐ **“Impostos indirectos”** – estes impostos apresentaram em 2007 um crescimento de 215% (€7.972) face ao ano anterior, resultante do aumento da receita proveniente da publicidade efectuada no boletim informativo da autarquia. Em 2008, apresentaram um decréscimo de 41% (€4.753) derivado da diminuição da cobrança de receita relativa a mercados e feiras.
- ☐ **“Rendimentos de propriedade”** – apresentou um crescimento, no triénio, de 745%, passando de €671 em 2006, para €5.672 em 2008, proveniente dos juros auferidos em aplicações de depósitos a prazo que, em 31.12.2008, ascendiam a €225.000;
- ☐ **“Transferências correntes”** – apresentou, no triénio, oscilações, que representam um decréscimo de 19% (€135.316) de 2006 para 2007, e um acréscimo de 14% (€78.039) de 2007 para 2008, resultante, essencialmente, das variações das verbas transferidas pelo ML ao abrigo de protocolos;
- ☐ **“Venda de bens e serviços correntes”** – apresentou, no triénio, uma quebra de 94% (€117.123) em resultado da diminuição da receita proveniente da rubrica *“Excursões de Lazer”* que passou de €113.368 em 2006, para €3.570 em 2007, e em 2008 não se realizaram excursões;
- ☐ **“Outras receitas correntes”** – também tiveram um decréscimo muito significativo de 88% (€5.500), no triénio, devido à diminuição de receita proveniente de reembolsos;
- ☐ **“Reposições não abatidas nos pagamentos”** - registaram um aumento de 260%, passando de €60 em 2007, para €216 em 2008;
- ☐ **“Saldo da Gerência Anterior”** – apresentou, no triénio, um crescimento de 97% (€105.866), em resultado dos níveis crescentes dos saldos correntes.

A estrutura da receita, no triénio, é a seguinte:

Quadro 7 – Estrutura da Receita

Descrição	Unid. Euros					
	2006	%	2007	%	2008	%
1. Receita Própria	140.316	15	39.838	5	25.720	3
2. Transferências	712.872	74	577.556	74	655.595	73
3. Saldo Gerência anterior	108.884	11	168.534	21	214.750	24
4. Total Geral da Receita	962.072	100	785.928	100	896.065	100

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa [2006 – 2008]

Ao longo do triénio, as receitas próprias têm vindo a perder peso na estrutura da receita.

No exercício de 2008 verificou-se um decréscimo de 35,4% da receita própria, justificado, sobretudo, pela redução dos montantes da receita cobrada nas rubricas relativas a “*Impostos Indirectos*”, “*Venda de Bens e Serviços*” e “*Outras receitas correntes*”.

As “*Transferências correntes*” são a componente de maior peso na estrutura da receita, representando, em média, no triénio, 74% do montante global da receita arrecadada. No exercício de 2008 apresentam a seguinte proveniência:

Quadro 8 - Transferências Correntes

Rubrica	Organismo	Designação	2008	
			Valor (€)	%
Transferências Correntes	Administração Central	Fundo Financiamento Freguesias ^(a)	147.091	27,1
		Transferências remuneratórias ^(b)	30.638	
		Sub-Total	177.729	
	Administração Local (Município de Lisboa)	Protocolos de delegação de competências ^(c)	240.000	72,9
		Outras formas de apoio às freguesias ^(d)	237.859	
		Sub-Total	477.859	
		TOTAL	^(e) 655.588	100,0

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa para 2008

- a) Previsto no art. 30º da Lei nº 2/2007, de 15.01 e Mapa XX – Transferências para as Freguesias, anexo à Lei n.º 67-A/2007, de 31.12.
- b) Ao abrigo do disposto no art. 24º da Lei n.º 67-A/2007.
- c) Ao abrigo do disposto no art. 66º da Lei n.º 169/99, de 18.09.
- d) Ao abrigo do disposto no art. 64º, n.º 6, al. b) da Lei n.º 169/99, de 18.09.
- e) A este valor acresce €7,40 que a JF registou como “*donativo*”.

No exercício de 2008, a estrutura das “*Transferências correntes*” demonstra a dependência da Junta de Freguesia face às verbas provenientes do Município de Lisboa, que assumem um peso de 73%, o qual se traduz, em valores absolutos, em €477.859.



Execução Orçamental da Despesa

No triénio, as despesas pagas e os respectivos graus de execução orçamental são os seguintes:

Quadro 9 - Evolução da estrutura da Despesa [2006 - 2008]

Unid. Euros

Descrição	2006			2007			2008		
	Orçamento Corrigido	Execução	%	Orçamento Corrigido	Execução	%	Orçamento Corrigido	Execução	%
01 Despesas com pessoal	222.750	213.880	96,0	213.350	190.997	89,5	199.250	187.048	93,9
02 Aquisição de bens e serviços	622.174	496.318	79,8	638.284	355.028	55,6	617.900	343.063	55,5
03 Juros e Outros Encargos	1.100	1.009	91,7	1.500	908	60,5	1.250	847	67,8
04 Transferências concedidas	8.050	4.876	60,6	11.050	5.728	51,8	11.600	7.304	63,0
06 Outras despesas correntes	400	68	16,7	1.000	68	6,9	500	68	13,6
Total da Despesa Corrente	854.474	716.151	83,8	865.184	552.729	63,9	830.500	538.330	64,8
07 Aquisição de bens de capital	114.200	77.386	67,8	34.000	18.450	54,3	64.050	48.246	75,3
Total Geral da Despesa	968.674	793.537	81,9	899.184	571.179	63,5	894.550	586.576	65,6

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa [2006 – 2008]

Nos exercícios de 2006 a 2008, as despesas pagas apresentaram graus de execução orçamental na ordem dos 82%, 64% e 66%, respectivamente, acompanhando a oscilação registada na receita no mesmo período.

O baixo grau de execução das despesas pagas, nos exercícios de 2007 e 2008, deve-se, fundamentalmente, à rubrica “*Aquisição de Bens e Serviços*” que, exibindo um peso relativo de 62% e 58%, respectivamente, apresentou, em ambos os exercícios, uma execução de apenas 55%.

Nos exercícios de 2006 a 2008, as despesas correntes decresceram 25% (€177.821), representando 90%, 97% e 92% das despesas totais pagas.

No mesmo período, as despesas de capital apresentaram um comportamento oscilante, com um decréscimo de 76% (€58.936) de 2006 para 2007 e um acréscimo de 162% (€29.796) de 2007 para 2008.

A evolução da despesa que, no triénio, apresentou uma diminuição de 26%, foi influenciada pelas seguintes classificações económicas:

-
- ☐ **“Despesas com pessoal”** – apresentam, no triénio, um decréscimo de 13%, representando 27%, 33% e 32% do total da despesa paga nos exercícios de 2006, 2007 e 2008, respectivamente;
 - ☐ **“Aquisição de bens e serviços”** – é a rubrica mais representativa no total da despesa paga, com um peso médio, no triénio, de 61%. A contracção de 31% (€153.255) que esta despesa apresentou no triénio, resultou, fundamentalmente, da não realização das excursões de lazer em 2007 e 2008¹⁴;
 - ☐ **“Transferências Correntes”** – registaram, no triénio, um crescimento de 50% (€2.427), resultante do aumento dos apoios concedidos a particulares e instituições, que passaram de €4.876 em 2006, para €7.304 em 2008 (Cfr. Anexo VII);
 - ☐ **“Aquisição de Bens de Capital”** – apresentou, no triénio, um decréscimo de 38%¹⁵. Contudo, no exercício de 2008 apresentou um crescimento de 162%, face ao ano anterior, devido à aquisição de uma viatura, no valor de €31.327;

4.5. Protocolos de delegação de competências da Câmara Municipal de Lisboa

Nos termos do disposto no n.º 1 do art. 37º da Lei n.º 169/99, de 18.09, “A junta de freguesia pode exercer actividades incluídas na competência da câmara municipal, por delegação desta.”

De acordo com o n.º 1 do art. 66º do mesmo diploma legal, “A câmara municipal, sob autorização da assembleia municipal, pode delegar competências nas juntas de freguesia interessadas, mediante a celebração de protocolo, onde figurem todos os direitos e obrigações de ambas as partes, os meios financeiros, técnicos e humanos e as matérias objecto da delegação”.

Em 04.04.2008, a CML e a JFNSF celebraram um protocolo de delegação de competências, que foi objecto de seis aditamentos, celebrados entre Junho e Novembro do mesmo ano.

No exercício de 2008, e ao abrigo deste protocolo e respectivos aditamentos, a JFNSF recebeu o valor global de €240.000 e despendeu o valor global de €169.772, no âmbito das seguintes áreas:

¹⁴ Em 2006, o valor das despesas com excursões de lazer foi de €119.361.

¹⁵ O último investimento de maior expressão (Pavilhão Desportivo da Escola 44) foi realizado em 2005.



Quadro 10 – Protocolo de delegação de competências da Câmara Municipal - 2008

PROTOCOLO DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS - 2008		
Áreas	Valor Recebido	Valor despendido
Praia/Campo Sénior	3.605	4.662
Praia/Campo Jovem	^(a) 35.160	25.937
Manutenção de áreas Ajardinadas	84.872	67.044
Prevenção à Toxicodependência	15.000	23.818
Apoio à gestão, manutenção e reparação inst. desportivas	9.415	666
Apoio financeiro a Clubes p/ Plano de Actividades	1.046	0
Apoio ao fomento e desenv. Activi. físicas e desportivas	4.498	0
Obras em espaços públicos	55.220	26.682
Obras div. de recup/manut. património municipal Habitacional	7.932	1.536
ECO – Programa Envelhecimento Activo e Saudável	10.600	6.191
Limpeza de Parques Infantis	^(b) 2.422	---
Eleições	230	0
Iluminação de Natal	10.000	13.236
TOTAL	240.000	169.772

Fonte: Informação prestada pela JF

^(a) A JF informou que este montante inclui o valor de €14.292 relativo ao Protocolo de 2007 recebido em Maio de 2008.

^(b) A JF informou que este valor foi transferido para a rubrica “Manutenção de áreas ajardinadas” uma vez que a limpeza dos parques infantis é feita pela mesma empresa que faz a manutenção destas áreas.

De harmonia com o exposto no Quadro 10, constata-se que a JF, no exercício das competências que lhe foram delegadas pela CML, não fez uma aplicação da totalidade das verbas transferidas, ficando um remanescente que, no cômputo global das áreas funcionais, ascendeu ao valor global de €70.228.

Constata-se, ainda, que no âmbito de cada área funcional, a aplicação das verbas não corresponde aos valores recebidos, umas vezes por excesso, outras, por defeito.

O remanescente de €70.228 não foi devolvido à CML, não obstante não ter sido aplicado.

A cláusula segunda do protocolo discrimina as competências delegadas pela CML na JFNSF, e acrescenta que “Os critérios definidos nos anexos específicos para cada área funcional, referidos no ponto anterior, bem como as verbas a transferir em cada caso, ficam sujeitos a avaliação, aferição e adequação, com o início e implementação da execução do Protocolo. Assim, as verbas a transferir em cada caso serão ajustadas em conformidade com os resultados desta avaliação.”

A cláusula terceira refere que *“Para o desenvolvimento das competências ora delegadas, a entidade delegante transferirá para a entidade delegada, durante o período de vigência do presente Protocolo, o montante total estabelecido nos Anexos A e O4”*.

A cláusula quarta determina que *“Na execução do presente Protocolo a Junta de Freguesia apresentará à CML um relatório de execução física e financeira das verbas transferidas ao abrigo do presente Protocolo”,* que *“... deverá ser organizado **por área funcional** e conter no mínimo os seguintes elementos:*

- a) Discriminação dos custos;*
- b) Discriminação das actividades executadas;*
- c) Discriminação dos recursos (humanos e materiais) afectos às diversas actividades;*
- d) Mapas de despesas e de saldos, aos quais devem ser juntas cópias dos comprovativos da realização das mesmas”*.

A Junta de Freguesia deverá manter actualizado um dossier técnico financeiro (...) disponível para consulta pela CML a qualquer momento, devendo, em todo o caso, ser remetido à CML até 31 de Janeiro de 2009.

Nos termos da cláusula quinta *“O desenvolvimento e execução das actividades e/ou investimentos previstos no presente Protocolo serão acompanhados pela CML (...)”,* referindo ainda a cláusula sexta que *“O Vereador do Pelouro do Relacionamento Institucional com as Juntas de Freguesia, na qualidade de interlocutor coordenará e acompanhará o relacionamento entre a CML e a entidade delegada em todas as questões emergentes do presente Protocolo.”*

O teor das cláusulas ora transcritas não deixa dúvidas quanto à imposição de um dever de acompanhamento da execução do protocolo de delegação de competências, quer pela JF, quer pela CML, que, de resto, resulta da própria natureza pública dos dinheiros, que exige que a sua aplicação seja objecto de acompanhamento e controlo, tendo em vista assegurar o cumprimento dos critérios de boa gestão financeira.

Nessa medida, solicitaram-se os relatórios de acompanhamento elaborados pela JF e, ainda, os documentos comprovativos do acompanhamento efectuado pela CML, em cumprimento das obrigações constantes do Protocolo.

Porém, e de acordo com informação prestada pelos serviços, a JF não elaborou o referido relatório de acompanhamento e a CML não desenvolveu, junto dos serviços da JF, quaisquer actividades de acompanhamento e controlo da execução do protocolo de delegação de competências.



Em sede de contraditório, a Presidente da Junta de Freguesia, veio alegar o seguinte: *“No que ao protocolo celebrado entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal de Lisboa diz respeito, tal deveu-se, como acima se enfatizou, à carência de pessoal e à falta de técnicos. Todavia, na sequência da visita da inspecção, está a ser elaborado no relatório relativo ao ano 2010.*

Por sua vez, o Presidente da CML alegou que *“A Câmara Municipal de Lisboa, acompanha e sempre acompanhou, a execução física e financeira dos diversos protocolos, através dos respectivos serviços, correspondentes a cada área de intervenção” (...)* e ainda que *“No actual mandato, foram celebrados novos protocolos e, já foram solicitados às Juntas de Freguesia relatórios de execução física e financeira, referentes aos protocolos do ano de 2010” (...).*

No que se refere ao alegado acompanhamento que os serviços da CML sempre terão feito, sublinhe-se que não foram apresentados quaisquer documentos comprovativos do mesmo, contudo, regista-se com agrado o facto de a CML já ter solicitado os relatórios de execução referentes aos protocolos de 2010.

4.6. Aquisição de bens e serviços

Na JF vigoravam 20 contratos de prestação de serviços cuja despesa, no exercício em análise (2008), ascendeu ao valor global 229.356,00 (Cfr. Anexo V).

Tais contratos foram celebrados entre 1986 e 2008 por ajuste directo, com violação das mais elementares regras da contratação pública, que exigem a observância de procedimentos pré-contratuais de consulta ao mercado, em respeito pelos princípios basilares da formação dos contratos públicos, em especial, os da concorrência, da imparcialidade e da defesa do interesse público, constantes do ordenamento jurídico português e do Direito Comunitário.¹⁶

Com efeito, a aquisição de bens e serviços encontrava-se, à data da celebração dos contratos, e encontra-se actualmente¹⁷, sujeita aos princípios e normas que regem a actividade de contratação pública, que impõem a consulta ao mercado tendo em vista obter a proposta mais vantajosa para a

¹⁶ Os princípios da concorrência e sujeição aos mercados públicos encontram-se consagrados na Directiva Comunitária nº 2004/18/CE que estabelece o regime de contratação pública a adoptar pelos Estados-membros.

¹⁷ Vd. arts. 7º a 11º do DL nº 197/99, de 08/06 e art. 1º, nº 4, do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL nº 18/08, de 20/01.

entidade, de acordo com os critérios da boa gestão financeira, que exigem que a despesa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia¹⁸.

Em sede de contraditório, a Presidente da Junta de Freguesia veio alegar que “ (...) *coexistem na Junta de Freguesia contratos de prestação de serviços cuja celebração obedeceu a diplomas legais diversos, a começar pelo Decreto-Lei nº 390/82, de 17/09, passando pelo Decreto Lei nº 55/95 de 29/03, pelo Decreto Lei nº 197/99 e, agora, CCP (...)*, contudo, não apresentou quaisquer elementos comprovativos da alegada obediência aos diplomas legais identificados.

Por outro lado, o relatório de auditoria à Junta de Freguesia, levada a cabo por entidade externa privada¹⁹, e relativa ao período de 01.01.1998 a 15.01.2002, contraria tal alegação, na medida em que dá conta de diversas irregularidades, entre as quais, o “*Pagamento a fornecedores sem respeito pelas formalidades legais exigidas para a sua escolha*” (Vide Ponto 3.6 - Ponto de situação sobre irregularidades anteriores).

Termos em que se reitera a análise efectuada, que conclui pela celebração de contratos de aquisição de serviços com preterição de uma formalidade essencial para a formação dos contratos, relativa à obrigatoriedade legal de consulta ao mercado, pelo que a despesa assumida e paga, que nos anos de 2006 a 2009, ascendeu ao valor global de €901.271,00, é ilegal e os actos autorizadores da mesma susceptíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no art. 65º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26.08, a qual recai sobre os membros da Junta de Freguesia em funções nos exercícios de 2006 a 2009 (Cfr. Anexo II).^{20 / 21}

De entre os 20 contratos, importa começar por destacar aqueles que têm por objecto a prestação de “*...serviços de expediente, arquivo, secretariado, contabilidade (...) e atendimento ao público*”, (Cfr. contratos 2, 3 e 4 do Anexo IV), na medida em que a natureza das funções exercidas, a sujeição aos poderes de autoridade e direcção da entidade patronal, o cumprimento de horário de trabalho com controlo e justificação de faltas, o direito ao gozo férias e a propriedade dos instrumentos de

¹⁸ Vide o ponto 2.3, n.º 2 do POCAL e o art. 42º, n.º 6, al. c) da Lei n.º 91/2001, de 20.08, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24.08 (Lei de enquadramento orçamental).

¹⁹ Solicitada em 04.03.2002 pelos membros da Junta de Freguesia, entre os quais a actual Presidente da Junta, na qualidade de vogal.

²⁰ Nos termos do art.º 70.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, a responsabilidade financeira sancionatória prescreve no prazo de 5 anos.

²¹ Neste sentido veja-se, entre outros, os seguintes Acórdãos do Tribunal de Contas: Ac. nº 02/04 – 1ª S/PL, de 17/02/04, Ac. nº 64/08 – 1ª S/SS, de 13/05, Ac. nº 71/08 – 1ª S/SS, de 27/05 e Ac. nº 106/09 – 1ª S/SS, de 11/05.



trabalho detida pela JF,²² configuram verdadeiros vínculos de trabalho subordinado²³ para a satisfação de necessidades permanentes dos serviços.

Na verdade, o objecto de contrato enquadra-se nas atribuições da autarquia e corresponde a actividades normais e correntes, sem carácter de eventualidade ou excepcionalidade, abrangidas pelo conteúdo funcional da carreira de assistente administrativo do quadro de pessoal da JF.²⁴

Acontece, porém, que a celebração de contratos de prestação de serviços por parte da administração só pode ter lugar nos termos da lei e para a execução de trabalhos com carácter não subordinado, considerando-se como trabalho não subordinado o que for “ (...) *prestado com autonomia e não se encontrar sujeito à disciplina, à hierarquia, nem implicar o cumprimento de horário de trabalho (...)*”²⁵.

Resulta, assim que, nos casos em análise, a JF recorreu a contratos de prestação de serviços para satisfazer necessidades permanentes de serviço, contrariando o disposto no art. 7º do DL n.º 409/91, de 17.10 e no art. 43º, n.º 1 do DL n.º 427/89, de 07.12, aplicável *ex vi* do art. 1º, n.º 1, do primeiro diploma legal, que procede à adaptação deste à administração local.²⁶

Em sede de contraditório, a Presidente da Junta de Freguesia veio alegar o seguinte:

“No que respeita ao facto da existência de prestadores de serviços que suprem necessidades permanentes, trata-se, como acima indicado, de situações que já existiam quando a signatária tomou posse do cargo. Trata-se de pessoas que desde há largos anos desempenham tais funções, tendo sido sempre do interesse da Junta de Freguesia regularizar a respectiva situação. Salienta-se que essas pessoas suprem necessidades da Junta de Freguesia, que não as pode dispensar sob pena de paralisia

²² Factos que foram expressamente reconhecidos pela PJF em declaração escrita.

²³ Sobre esta matéria veja-se a profusa jurisprudência da Relação e do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e a qualificação atribuída à dicotomia entre contrato de trabalho e de prestação de serviços apresentando-se, a título de exemplo, o Acórdão da relação de 09/04/08, relativo ao processo nº 1466/08 e Acórdão do STJ, de 19/03/10, relativo ao processo nº 295/07.

²⁴ O quadro de pessoal da JF, aprovado em reunião da Assembleia de Freguesia de 16.12.2002 e publicado no DR nº 96, II Serie, de 18/05/06, prevê a existência de 5 lugares : 1 de chefe de secção, 3 de assistentes administrativos e 1 de técnico de informática. Apenas 3 (na área de assistente administrativo) se encontravam preenchidos.

²⁵ Cfr. nºs 1 e 2 do art. 10º do DL nº 184/89, de 02/06, com a redacção dada pela Lei nº 25/98, de 26.05 e n.º 3 do art. 35º da Lei nº 12-A/2008, de 27.02.

²⁶ O recurso a formas de trabalho precário para a satisfação de necessidades permanentes do serviço era, à data da celebração dos contratos, expressamente proibida pelo n.º 1 do art.º 11º do DL n.º 195/97, de 31/07. No mesmo sentido veja-se actualmente o regime constante da al. a) do nº 2 do art. 35º da Lei nº 12-A/2008.

de grande parte dos seus serviços. Todavia, a sua desejável integração nos mapas de pessoal não tem sido possível. Não obstante, está a Junta de Freguesia a iniciar procedimentos tendo em vista a resolução desta delicada situação.”

O facto de, em determinados casos, se tratar “(...) de situações que já existiam quando a signatária tomou posse do cargo”, não afasta a responsabilidade da Presidente e demais membros da Junta de Freguesia no mandato de 2006 a 2009, na medida em que nada fizeram para alterar tais situações já apontadas como ilegais em anterior auditoria levada a cabo na Junta de Freguesia (Vide Ponto 3.6 - Ponto de situação sobre irregularidades anteriores).

Termos em que se reitera a análise efectuada e se conclui que a despesa assumida e paga que, nos anos de 2006 a 2009, ascendeu ao valor global de €140.549,00, é ilegal por violação dos normativos supra citados, incorrendo os membros da Junta de Freguesia em funções nos mesmos anos (Cfr. Anexo II) em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08.

Do universo dos contratos de prestações de serviços vigentes na JF em 2008, cabe salientar ainda aqueles que, tendo sido celebrados em 1986²⁷ e 2002, configuram contratos de fornecimento contínuo, onde, inelutavelmente, existe a possibilidade de os preços praticados durante a vigência do contrato ultrapassarem os limites da razoabilidade ao longo do tempo.

Assim, e para evitar que isso ocorra, sempre que se proceda a prorrogações de contratos, com ou sem alteração do preço, deve observar-se como indispensável a prática de consulta/pesquisa de preços de mercado, de modo a aferir se as condições e preços contratados continuam mais vantajosos para a administração, evitando que os valores extrapolem aqueles praticados no mercado em determinado período, pugnando pelo constante restabelecimento do equilíbrio financeiro dos contratos.

Trata-se de uma medida de boa gestão financeira, que recai sobre os gestores de dinheiros públicos e, ainda, do cumprimento dos requisitos de legalidade da despesa, previstos nos pontos 2.3., nº 2, e 2.3.4.2., al. d), ambos do POCAL, aprovado pelo DL nº 54-A/99, de 22.02 e na al. c) do nº 6 do art. 42º da Lei nº 91/2001, de 20.08, com a redacção dada pela Lei nº 48/2004, de 24.08 (Lei de Enquadramento Orçamental), que exige que a sua realização satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

²⁷ Trata-se do contrato de prestação de serviços celebrado com a empresa “FTSMD – Administração e Contabilidade, Lda”, cujo objecto, prazo e preço acordado se desconhecem, em virtude de não ter sido reduzido a escrito, observando-se, contudo, que presta “serviços de contabilidade” e que os respectivos pagamentos não correspondem a uma remuneração certa mensal.



Nessa medida, a despesa assumida e paga aos prestadores de serviços cujos contratos foram sucessivamente prorrogados sem consulta ao mercado, e que nos anos de 2006 a 2009, ascendeu ao valor global de €523.389, é ilegal, incorrendo os membros da Junta de Freguesia em funções nos anos de 2006 a 2009 (Cfr. Anexo II), em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08.

Da lista dos contratos de prestação de serviços resulta ainda que a JF celebrou e mantém vigentes dois contratos de prestação de serviços com advogados, Paulo Graça e Cláudia Graça, desde 01.06.2006, cujo objecto se desconhece em virtude de os mesmos não terem sido reduzidos a escrito, pelo que não fica demonstrado qual o interesse público subjacente à contratação de dois advogados.

Constatou-se, ainda, que a JF deliberou, em reunião de 25.06.2008, atribuir subsídios de férias e de Natal aos prestadores de serviços, sendo certo que os mesmos já vêm sendo pagos desde 2006.

Ora, os subsídios de férias e de Natal incorporam a remuneração base anual dos trabalhadores que exerçam funções ao abrigo de relações jurídicas de emprego público²⁸, não sendo por isso aplicável aos prestadores de serviços.

Por outro lado, e de harmonia com o disposto no art. 7º, n.º 4, do DL n.º 409/91, de 17.10 e no art. 35º, n.º 6, da Lei n.º 12-A/2008, de 27.02, os serviços prestados em regime de contrato de avença são objecto de remuneração certa mensal, não se prevendo o pagamento de subsídios de férias e de Natal.

Em sede de contraditório, a Presidente da Junta de Freguesia apresentou as seguintes alegações:

“(…) No que aos juristas diz respeito, assinala-se, por exemplo, que o Dr. Paulo Graça foi contratado no ano 1990 e a Dra. Cláudia Graça no ano 1995 – e não em 1 de Junho de 2006 como se indica no relatório. A contratação destes juristas obedeceu, por consequência, às leis que vigoravam nesta matéria nas respectivas datas de contratação. Para lá de ambos estarem incumbidos de prestar consulta jurídica a cidadãos carenciados da Freguesia, o Dr. Paulo Graça detém também tarefas de consulta jurídica e patrocínio forense da Junta de Freguesia, sempre que para tal é solicitado. Assinala-se ainda que as respectivas retribuições, tal como, aliás, as retribuições de todos os

²⁸ Vd. Arts. 15º e 17º n.º 3 do DL n.º 184/89, de 02.06 e arts. 67º e 70º, n.º 3, da Lei n.º 12-A/2008, de 27.02 e DL n.º 209/2009, de 03.09, que procede à adaptação daquele diploma à administração autárquica.

prestadores de serviços ao serviço da Junta, encontram-se largamente dentro dos limites legais ora vigentes que permitem a contratação por ajuste directo.

Ainda no que respeita às contratações sob o regime da prestação de serviços, a signatária toma a liberdade de assinalar que, a sua larga maioria efectuou-se ainda antes de a mesma ser Presidente da Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima, pelo que, salvo melhor opinião, não lhe podem ser assacadas responsabilidades por factos de outrem.

(...)

A atribuição de remunerações extra na época de férias e de Natal a alguns prestadores de serviço decorreu da convicção da Junta de Freguesia segundo a qual o princípio da liberdade contratual, que tem assento no artigo 405º, nº 1 do Código Civil não só não bule, como respeita o princípio da legalidade já que, neste âmbito e porque a Junta de Freguesia aparece despida de ius imperii, não impede as partes de ajustarem o que entenderem mais conveniente. Todavia, sendo o entendimento do Tribunal de Contas o que vem expresso no relatório de auditoria, tal situação foi corrigida.

Aceita-se que as datas da celebração dos contratos dos juristas sejam aquelas indicadas pela Presidente da Junta, contudo, não ficam as mesmas provadas, uma vez que os respectivos contratos não foram apresentados, nem no decurso da auditoria, nem agora, em sede de contraditório;

Porém, a mudança das datas não é susceptível de alterar a análise jurídica efectuada, pois não ficou, mais uma vez, demonstrado o interesse público subjacente à contratação de dois advogados, na medida em que se afirma “ (...) *ambos estarem incumbidos de prestar consulta jurídica a cidadãos carenciados da Freguesia (...)*, não tendo sido apresentados quaisquer elementos sobre as consultas jurídicas realizadas, demonstrativas da necessidade de contratar dois advogados, sendo certo que a própria Presidente da Junta afirma, no âmbito das presentes alegações, que “*A Freguesia de Nossa Senhora de Fátima, pese embora situar-se no centro da cidade de Lisboa, é uma pequena freguesia, que desde há anos sofre um sucessivo decréscimo populacional (...)*”.

Já o argumento de que “*A atribuição de remunerações extra na época de férias e de Natal a alguns prestadores de serviço decorreu da convicção da Junta de Freguesia segundo a qual o princípio da liberdade contratual, que tem assento no artigo 405º, nº 1 do Código Civil não só não bule, como respeita o princípio da legalidade já que, neste âmbito e porque a Junta de Freguesia aparece despida de ius imperii, não impede as partes de ajustarem o que entenderem mais conveniente (...)*, é absolutamente incompatível com a situação de facto e de direito subjacente à atribuição de tais subsídios, uma vez que os mesmos não resultam de um acordo de vontades expresso no contrato, ao abrigo do alegado princípio da liberdade contratual, mas de uma deliberação da Junta de Freguesia, tomada em reunião de 25.06.2008.



Acrescenta, ainda, a Presidente da Junta, que *“Todavia, sendo o entendimento do Tribunal de Contas o que vem expresso no relatório de auditoria, tal situação foi corrigida.”*

Contudo, não se indicam as medidas adoptadas para a correcção da situação, nem se apresentam os respectivos documentos comprovativos.

Conclui-se, assim, que a atribuição daqueles subsídios aos prestadores de serviços carece de norma legal habilitante, violando o princípio da legalidade previsto no art. 3º do CPA.

A despesa assumida e paga²⁹, no valor global de 31.783,59, é ilegal, e os pagamentos, no mesmo valor, são ilegais e indevidos, incorrendo os membros da Junta de Freguesia em funções nos anos de 2006 a 2009 (Cfr. Anexo II), em eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei nº 98/97, de 26/08.

4.7. Transferências/Apoios financeiros

No exercício de 2008, as transferências/apoios concedidos pela JFNSF ascenderam ao valor global de €7.304, repartido pelo seguinte tipo de beneficiários:

Quadro 11 – Transferências/Apoios financeiros concedidos

Transferências / Apoios Financeiros	Tipo de Beneficiários ^{a)}	Finalidade	2008
			Valor (€)
	Estabelecimentos de Ensino	Visitas de estudo e apoio a tunas universitárias	1.590
	Grupo Excursionistas “Os Económicos”	Festa dos Santos Populares	1.500
	Igrejas e outras entidades religiosas	Procissões e Festas de Natal	1.850
	Associações sem fins lucrativos	Diversas	1.475
	Atletas	Apoio ao desporto	700
	Idosos	Ação Social	189
		Total	7.304

a) Os beneficiários constam do Anexo VII.

A JFNSF não dispõe de um regulamento relativo à concessão de apoios financeiros, nem de uma prévia definição de critérios de atribuição dos mesmos, o que revela que esta obedece a juízos subjectivos e resulta de uma análise avulsa e casuística, que põe em causa os princípios da transparência e da imparcialidade.

²⁹ Os valores pagos nos meses de Junho/Julho e Novembro/Dezembro, são, em regra, o dobro do valor mensal pago aos prestadores de serviços, porém, existem diversos casos em que tais valores são superiores, pelo que se torna impossível determinar o valor exacto da despesa global assumida e paga a título de subsídio de férias e de Natal (Cfr. Anexo V).

Não dispõe, ainda, de cadastro relativo a cada uma das entidades apoiadas, nem de mecanismos de controlo e acompanhamento dos apoios concedidos, que visem assegurar:

- a) A detecção de desvios na aplicação dos apoios;
- b) A não duplicação de apoios para os mesmos fins por entidades públicas diferentes;
- c) A correcção dos desvios detectados.

Conclui-se, assim, que a JFNSF não cumpre as regras que devem presidir à atribuição de transferências/apoios financeiros, uma vez que não se encontram definidos critérios de atribuição, nem instituídos mecanismos de acompanhamento e controlo da respectiva aplicação aos fins visados.

Em sede de contraditório, a Presidente da Junta de Freguesia vem alegar que *“No que respeita à inexistência de normas de atribuição de subsídios, existe já um regulamento para a atribuição/apoios financeiros. A partir do corrente ano 2011 serão instituídos mecanismos de acompanhamento e controlo das respectivas transferências/apoios, bem como ao cadastro das entidades beneficiadas. Anexa-se o respectivo regulamento, aprovado em reunião do Executivo de 10/11/2010 – documento nº 6”*, pelo que é com agrado que se regista a aprovação do Regulamento e a instituição de mecanismos de acompanhamento e controlo das transferências/apoios concedidos pela Junta de Freguesia, a partir do corrente ano de 2011.

5. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

A demonstração numérica das operações realizadas e constantes da conta da responsabilidade dos membros da JFNSF, referente ao exercício de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2008, é a seguinte:

Quadro 12 - Demonstração numérica da conta do exercício de 2008

	Unid. Euros			
	Numerário		Documentos	
DÉBITO				
Saldo de abertura	214.749,95		2.426,39	
Recebido na gerência	<u>710.684,07</u>	925.434,02	<u>0</u>	2.426,39
CRÉDITO				
Saído na gerência	615.945,05		0	
Saldo de encerramento	<u>309.488,97</u>	925.434,02	<u>2.426,39</u>	2.426,39



6. JUIZO SOBRE A CONTA

Face às análises efectuadas à conta da Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima, do exercício de 2008, e apenas na exacta medida das mesmas, e considerando que foram apuradas as ilegalidades e irregularidades descritas no presente Relatório, é possível concluir:

- a) A ilegalidade da despesa autorizada pela Presidente da Junta de Freguesia, que se encontra ferida do vício de incompetência relativa, bem como a assumida e paga no âmbito dos contratos de aquisição de serviços, por violação dos procedimentos legais reguladores dos contratos públicos, que representa 80% do valor total da despesa;
- b) A existência de um sistema de controlo interno deficiente em especial, pela sua relevância, nas áreas do imobilizado, das disponibilidades e aquisição de bens e serviços.

A apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2008, apresentadas pela Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima, é **“desfavorável”**, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

7. EMOLUMENTOS

Não são devidos emolumentos nos termos dos art.s 13º, alínea b) do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL nº 66/96, de 31.05, com a redacção dada pela Lei nº 139/99, de 28.08.





8. DECISÃO

Os Juízes da 2ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 78º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória inerente à autorização de despesas, pela Presidente da JFNSF, sem delegação de competências pela respectiva Junta de Freguesia e às sucessivas prorrogações de contratos de prestação de serviços, sem consulta ao mercado, constantes, respectivamente, dos pontos 4.2 e 4.6 do presente Relatório, por estarem preenchidos os requisitos previstos nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- c) Ordenar que o mesmo seja remetido:
 - Ao Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ao Ministro da Presidência;
 - Aos actuais Presidentes da Assembleia de Freguesia e da Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima;
 - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- d) Determinar que a Presidente da Junta de Freguesia, no prazo de 180 dias, informe este Tribunal da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- e) Determinar a remessa deste relatório ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto nos n.º 4 do art. 29º e n.º 1 do art. 57º da referida Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- f) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respectiva divulgação via Internet;
- g) Não são devidos emolumentos conforme constante do ponto 7.

Tribunal de Contas, em 27 de Janeiro de 2011

O Conselheiro Relator


(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos


(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)


(José Manuel Monteiro da Silva)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto





ANEXOS

INDICE DE ANEXOS	<u>Págs.</u>
ANEXO I – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	3
ANEXO II – IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS DO ÓRGÃO EXECUTIVO	4
ANEXO III – REGRA PREVISIONAL	5
ANEXO IV – AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS (situação dos contratos em 2008)	6
ANEXO V – VALOR GLOBAL DOS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS (2006 – 2009)	7
ANEXO VI – PAGAMENTO DE SUBSÍDIO DE FÉRIAS E DE NATAL AOS PRESTADORES DE SERVIÇOS (2006 – 2009)	8
ANEXO VII – TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS (2008)	9
ANEXO VIII - ALEGAÇÕES	10



Tribunal de Contas

ANEXO I - Eventuais Infrações Financeiras

Item	Descrição do facto	Norma(s) violada(s)	Responsáveis		Responsabilidade financeira	
			Despesa	Pagamentos	Sancionatória	Reintegratória
4.6	Aquisição de serviços A JF celebrou 20 contratos de prestação de serviços que não foram precedidos de consulta ao mercado. Valor global da despesa: €901.271,00.	Arts. 7º a 11º do DL n.º 197/99, de 08.06.				
	A JF recorreu a prestadores de serviços para satisfazer necessidades permanentes de serviço. Valor global da despesa: €140.549,00.	Art. 7º do DL n.º 409/91, de 17.10; Art. 43º, n.º 1 do DL n.º 427/89, de 07.12.	Membros da Junta de Freguesia em funções no mandato de 2006 a 2009.	Presidente da Junta: Maria Idalina Sousa Flora	Art. 65º, nº 1, al. b) da Lei nº 98/97, de 26.08.	
	A JF atribuiu subsídios de férias e de natal aos prestadores de serviços sem norma legal habilitante. Valor global da despesa e dos pagamentos efectuados entre 2006 e 2009: €31.783,59.	Art. 7º, n.º 4, do DL n.º 409/91, de 17.10; Art. 35º, n.º 6, da Lei n.º 12-A/2008, de 27.02; Art. 3º do CPA.	(Cfr. Anexo II)			Art. 59º, nº 4, da Lei nº 98/97, de 26.08, com a redacção da Lei n.º 48/2006, de 29.08

ANEXO II - Identificação dos responsáveis do órgão executivo

Responsável	Cargo	Período de Responsabilidade
Maria Idalina de Sousa Flora	Presidente	01/01/2006 a 31/12/2009
José Eduardo de Nunes Melo	Secretário	01/01/2006 a 10/05/2006
Fernando Pina Catarino	Tesoureiro	01/01/2006 a 04/11/2009
Guilherme Octávio Diaz- Bério	Tesoureiro	05/11/2009 a 31/12/2009
Pedro Gamito Cruz Santos	Vogal	26/10/2006 a 31/12/2009
Maria Isabel de Castro Simas	Vogal	01/01/2006 a 10/05/2006
	Secretária	11/05/2006 a 31/12/2007
	Vogal	01/01/2008 a 04/11/2009
Isaura da Luz Aires Trindade	Vogal	01/01/2006 a 04/11/2009
José Pedro Athayde	Vogal	05/11/2009 a 31/12/2009
Ana Cristina Apolinário Luwisch	Vogal	05/11/2009 a 31/12/2009

Fonte: Contas de Gerência de 2006 a 2009



Tribunal de Contas

ANEXO III - REGRA PREVISIONAL

Regra Previsional - Ponto 3.3., al a) do POCAL

Unid.: euro

<u>Capítulo</u>	<u>Nov - Dez 2005</u>	<u>2006</u>	<u>Jan - Out 2007</u>	<u>Total</u>	<u>Cálculo (média aritm. simples)</u>	<u>Inscr. Orç. 2008</u>	<u>Diferencial</u>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = (6) - (5)
02 Impostos Indirectos	295,00	2.070,00	2.325,00	4.690,00	2.345,00	3.500,00	1.155,00
04 Taxas, multas e outras penalidades	80,00	914,00	1.057,20	2.051,20	1.025,60	1.800,00	774,40
Receitas Novas							
02.02.06.05.02 Outros	0,00	0,00	0,00	0,00	-	500,00	-
04.01.23.99.02 Outras declarações	0,00	0,00	0,00	0,00	-	100,00	-
04.02.01 Juros de mora	0,00	0,00	0,00	0,00	-	100,00	-
04.02.99 Multas e penalidades diversas	0,00	0,00	0,00	0,00	-	100,00	-

ANEXO IV - Aquisição de bens e serviços (situação dos contratos em 2008)

Unid.: euro

	Nome	Data contrato/ Início de funções	Funções	Valor anual recebido
1	F.T.S.M.D. - Administração e Contabilidade (c)	12.05.1986	Serviços de contabilidade	16.300
2	Maria da Graça Fonseca	01.06.2002 ^(b)	Serviços administrativos e de contabilidade	13.199
3	Maria Cecília Ferreira	01.06.2002 ^(b)		9.031
4	Andreia Bessa Neves	05.01.2006		9.200
5	Guilhermina Brito (c)	01.01.2006	Limpeza	7.792
6	Claúdia Marisa Graça (c)	01.01.2006 ^(f)	Advocacia	1.845
7	Paulo Graça (c)	01.01.2006 ^(f)		7.814
8	Manuel Duarte (a)	05.01.2006	Vigilância e manutenção dos elevadores do Rego	4.945
9	João Costa Neto (a)	05.01.2006		5.298
10	Agnelo Furtado (a)	05.01.2006		4.945
11	Fernando Tavares	05.01.2006	Vigilância e limpeza de Jardim	8.400
12	Couto & Peres, Lda. (Plantagri)	01.05.2002	Manutenção dos espaços verdes e dos parques infantis da Freguesia	55.680
13	Manuel Silva Branco – Construção e Conservação de Imóveis, Lda.	01.12.2006	Calçamento de passeios e colocação de mobiliário urbano	25.411
14	Aurélio Santos Bernardo (c)	01.08.2007	Motorista e trabalhos indiferenciados	8.811
15	Maria Glória Rodrigues (c)	01.01.2008 ^(d)	Enfermagem	2.880
16	Stanislav Gutan (c)	01.10.2008		1.520
17	Rita Susana Bernardino	15.04.2006	Animação social	9.359
18	Rita Almeida	01.01.2008 ^(e)		2.850
19	Diogo Curralo (c)	01.01.2008		2.000
20	Ana Rita Lopes (c)	30.09.2008		2.400
Total Geral				199.680

Legenda: **a)** Reformados por invalidez pela Caixa Nacional de Pensões;

b) Renovados em 2006;

c) Sem contrato escrito

d) Terminou em 08.2008

e) Terminou em 07.2008

f) Em sede de contraditório, a Presidente da Junta de Freguesia veio alegar que " (...) o Dr. Paulo Graça foi contratado no ano 1990 e a Dra. Cláudia Graça no ano 1995 – e não em 1 de Junho de 2006 "



Tribunal de Contas

ANEXO V - Valor global dos contratos de aquisição de serviços (2006 - 2009)

Unid.: euro

Entidade	Pagamentos				Total (5)= (1)+...(4)
	2006 (1)	2007 (2)	2008 (3)	2009 (4)	
1 F.T.S.M.D. - Administração e Contabilidade	13.250	17.787	19.634	21.360	72.030
2 Maria da Graça Fonseca	16.499	15.903	16.499	17.324	66.226
3 Maria Cecília Ferreira	10.234	9.788	9.837	9.954	39.814
4 Andreia Bessa Neves	7.600	8.209	9.200	9.500	34.509
5 Guilhermina Brito	4.283	4.810	8.459	9.100	26.652
6 Cláudia Marisa Graça	1.845	1.845	1.845	2.261	7.796
7 Paulo Graça	9.075	9.075	9.370	8.580	36.100
8 Manuel Duarte	5.518	5.961	6.181	6.181	23.841
9 João Costa Neto	6.402	5.961	6.623	6.623	25.608
10 Agnelo Furtado	5.961	5.961	6.181	6.181	24.283
11 Fernando Tavares	8.100	8.100	8.400	8.400	33.000
12 Couto & Peres, Lda. (Plantagri)	86.449	77.776	67.044	114.050	345.319
13 Manuel Silva Branco – Construção e Conservação de Imóveis, Lda.	9.571	31.248	26.682	29.476	96.977
14 Aurélio Santos Bernardo	0	3.080	9.790	9.898	22.768
15 Maria Glória Rodrigues	0	400	3.600	0	4.000
16 Stanislav Gutan	0	0	1.520	0	1.520
17 Rita Susana Bernardino	3.800	5.200	11.241	6.486	26.727
18 Rita Almeida	0	0	2.850	0	2.850
19 Diogo Curralo	0	0	2.000	0	2.000
20 Ana Rita Lopes	0	0	2.400	6.850	9.250
Totais Gerais	188.586,03	211.103,21	229.356,57	272.224,84	901.271



Tribunal de Contas

ANEXO VI – Pagamento de subsídios de férias e de natal aos prestadores de serviço

		SUB. FÉRIAS	SUB. NATAL
João da Costa Neto	2009	441,52	441,52
	2008	441,52	441,52
	2007	220,76	441,52
	2006	220,76	441,52
Agnelo Gonçalves Furtado	2009	441,52	441,52
	2008	441,52	441,52
	2007	220,76	441,52
	2006	220,76	441,52
Fernando Tavares	2009	600	600
	2008	600	600
	2007	300	600
	2006	300	600
Rita Susana Bernardino	2009	720	720
	2008	720	720
	2007	200	600
	2006	200	400
Manuel Duarte	2009	441,52	441,52
	2008	441,52	441,52
	2007	220,76	441,52
	2006	220,76	441,52
Andreia Bessa Neves	2009	700	0
	2008	600	600
	2007	300	600
	2006	0	600
Aurélio Bernardo	2009	870	870
	2008	670	670
	2007	0	330
Maria Cecília Ferreira	2009	777,56	0
	2008	941,54	0
	2007	320,34	573,85
	2006	300	508,38
Guilhermina Mendes Brito	2009	650	650
	2008	0	650
Ana Rita Guterres Lopes	2009	450	600
	2008	0	400
Maria Glória Rodrigues	2008	400	0
TOTAL		14.593,12	17.190,47
			31.783,59



Tribunal de Contas

ANEXO VII – TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS (2008)

(euros)	
Entidade	Valor
Grupo Excursionista "Os Económicos" (Santos Populares) (a)	1.500,00
Escola Secundária D. Pedro V (visita de estudo)	200,00
UNICEF (vacinação de crianças)	100,00
Igreja Nossa Senhora das Dores (procissão)	500,00
Associação Portuguesa de Deficientes (conferência)	50,00
Escola Secundária D. Pedro V (visita de estudo)	140,00
Corpo Nacional de Escutas (diversos)	500,00
ACAPO (apoio ao desporto)	750,00
Escola Marquesa de Alorna (visita de estudo)	1.000,00
UNICEF	75,00
Comunidade Vida e Paz (festa de Natal)	100,00
Associação Portuguesa Amigos Raoul Follereau (dia mundial lepra)	50,00
Fundação Lar Cegos Nossa Senhora da Saúde (diversos)	100,00
Faculdade Nova de Lisboa (tunas)	250,00
Igreja Nossa Senhora de Fátima (festa de Natal)	350,00
Conferência São Vicente Paulo (festa de Natal)	400,00
Associação para o Desenvolvimento do Bairro de Santos (festa de Natal)	250,00
P.P.P.A Lisboa (obras de conservação)	100,00
Comparticipações/Apoio Social (b)	188,76
Comparticipações a atletas	700,00
Total Geral	7.303,76

Legenda:

(a) De acordo com a conjugação do regime constante do nº 1 do art.º 1.º, com o nº 1 do art.º 2.º, ambos, da Lei nº 26/94 de 19 de Agosto, o apoio concedido deveria ter sido publicitado, nos termos do nº 2 do art.º 3.º do mesmo diploma legal, o que não se verificou.

(b) Consubstanciado no apoio ao pagamento de telefones e compras diversas a idosos.



Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima

Proc. n.º 12/10-AUDIR DA VIII – UAT. 1

Exmo. Senhor

Presidente do Tribunal de Contas

Maria Idalina de Sousa Flora, Presidente da Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima, tendo sido notificada a fim de se pronunciar quanto ao relatório de auditoria financeira á Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima, diz:

1. A Freguesia de Nossa Senhora de Fátima, pese embora situar-se no centro da cidade de Lisboa, é uma pequena freguesia, que desde há anos sofre um sucessivo decréscimo populacional, motivado, quer pelo envelhecimento da sua população, quer pelo incremento que o sector dos serviços vem conhecendo.
2. Assim, atenta a exiguidade da receita de que dispõe, a Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima apenas pode dotar-se de um reduzido mapa de pessoal, ocupado por pessoal do grupo de pessoal administrativo.
3. Estes factos, aliados à crescente complexidade da legislação que vem sendo publicada, concebida para realidades muito diversas da realidade da freguesia



14

Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima

de Nossa Senhora de Fátima explicam os factos assinalados no relatório de auditoria em comentário.

4. Importa referir, preliminarmente, que, reportando-se os factos indicados a anos até 2008 encontra-se a situação hoje já totalmente corrigida, correcção essa motivada pela intervenção da inspecção em causa e pelos ensinamentos que, no decurso da mesma, foram transmitidos.
5. No que respeita à despesa que se refere ter sido autorizada pela presidente da Junta de Freguesia, reporta-se a mesma a actos e contratos que geram despesa corrente, celebrados com a aquiescência do executivo. Trata-se de despesa que era do conhecimento e contava com a aprovação dos demais membros da Junta de Freguesia. Até ao momento em que tal irregularidade foi detectada, desconhecia-se a necessidade de os mesmos serem especificamente objecto de deliberação da Junta de Freguesia. Tal veio a ser corrigido e hoje tal despesa encontra-se aprovada por deliberação inserta em acta da Junta de Freguesia.
6. No que respeita ao sistema de controlo interno, existe já Norma de Controlo Interno, aprovada em reunião do Executivo do dia 06/05/2010, que se anexa fotocópia – documento n.º 1. Assim, a contabilidade já está separada da Tesouraria, os registos de cabimento, compromisso e liquidação já estão a ser feitos separadamente, já existem contagens físicas trimestrais do numerário sob responsabilidade do Tesoureiro, conforme fotocópias anexas – documento n.º 2. No que à inexistência de identificação nominal e funcional dos eleitos, dirigentes e demais intervenientes nos diversos documentos da JF – Existe um carimbo com os dizeres: Presidente Tesoureiro e Secretario com os respectivos nomes. Este carimbo é de autorização de pagamento.



116

Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima

7. Já existe fundo de maneiio e respectivo regulamento aprovado em reunião do executivo de 06/05/2010, conforme fotocópia anexa – documento n.º 3. O numerário respeitante às receitas diárias é depositado em bancos, já não sendo utilizado para pagamento de despesas. As necessidades diárias de tesouraria são suportadas pelo fundo de maneiio. Existe já software de economato e inventariadas as existências, bem como requisições externas.
8. Já existe regulamento de Inventário de Património e os bens móveis estão inventariados. Anexa - se o respectivo regulamento – documento n.º 4. Sublinha-se que a Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima já dispunha de inventário de bens móveis, só que o mesmo não estava aprovado em reunião de executivo. O inventário até 2010 será aprovado em reunião de Junta e em Assembleia de Freguesia juntamente com a Conta de Gerência de 2010.
9. No que ao inventário de bens imóveis diz respeito, ele existe, conforme fotocópia anexa – documento n.º 5. Quanto à inexistência de regulamento de inventário do património, informa-se que existe regulamento de inventário do património, aprovado em reunião de executivo a 16/09/2010 e em reunião de Assembleia de Freguesia a 16/12/2010.
- 10.No que respeita ao respeito pelas regras previsionais do POCAL, informa-se que no orçamento para 2011, foi feita a média aritmética dos 2 últimos anos.
- 11.No que ao protocolo celebrado entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal de Lisboa diz respeito, tal deveu-se, como acima se enfatizou, à carência de pessoal e à falta de técnicos. Todavia, na sequência da visita da inspeção, está a ser elaborado no relatório relativo ao ano de 2010.
- 12.No que aos contratos de prestação de serviço diz respeito, afigura-se, salvo o devido respeito e melhor opinião, que as conclusões da inspeção arrancam de



14

Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima

factos inexactos sendo, por consequência, as respectivas conclusões, inexactas. Assim, coexistem na Junta de Freguesia contratos de prestação de serviço cuja celebração obedeceu a diplomas legais diversos, a começar pelo Decreto Lei n.º 390/82, de 17/09, passando pelo Decreto Lei n.º 55/95, de 29/03, pelo Decreto Lei n.º 197/99 e, agora, pelo CCP. No que aos juristas diz respeito, assinala-se, por exemplo, que o Dr. Paulo Graça foi contratado no ano de 1990 e a Dra. Cláudia Graça no ano de 1995 – e não em 1 de Junho de 2006 como se indica no relatório. A contratação destes juristas obedeceu, por consequência, às leis que vigoravam nesta matéria nas respectivas datas de contratação. Para lá de ambos estarem incumbidos de prestar consulta jurídica a cidadãos carenciados da Freguesia, o Dr. Paulo Graça detém também tarefas de consulta jurídica e patrocínio forense da Junta de Freguesia, sempre que para tal é solicitado. Assinala-se ainda que as respectivas retribuições, tal como, aliás, as retribuições de todos os prestadores de serviços ao serviço da Junta, encontram-se largamente dentro dos limites legais ora vigentes que permitem a contratação por ajuste directo.

13. Ainda no que respeita às contratações sob o regime da prestação de serviços, a signatária toma a liberdade de assinalar que, a sua larga maioria efectuou-se ainda antes de a mesma ser Presidente da Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima, pelo que, salvo melhor opinião, não lhe podem ser assacadas responsabilidades por factos de outrem.
14. Quanto ao pedido de certidão emitidas pelo Fisco e pela Segurança Social, na sequência da auditoria, a Junta de Freguesia começou a exigir aos seus fornecedores a entrega das referidas certidões.
15. No que respeita ao facto da existência de prestadores de serviços que suprem necessidades permanentes, trata-se, como acima indicado, de situações que já



17

Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima

existiam quando a signatária tomou posse do cargo. Trata-se de pessoas que desde há largos anos desempenham tais funções, tendo sido sempre do interesse da Junta de Freguesia regularizar a respectiva situação. Salienta-se que essas pessoas suprem necessidades da Junta de Freguesia, que não as pode dispensar sob pena de paralisia de grande parte dos seus serviços. Todavia, a sua desejável integração nos mapas de pessoal não tem sido possível. Não obstante, está a Junta de Freguesia a iniciar procedimentos tendo em vista a resolução desta delicada situação.

16. A atribuição de remunerações extra nas época de férias e de Natal a alguns prestadores de serviço decorreu da convicção da Junta de Freguesia segundo a qual o princípio da liberdade contratual, que tem assento no artigo 405.º, n.º 1 do Código Civil não só não bule, como respeita o princípio da legalidade já que, neste âmbito e porque a Junta de Freguesia aparece despida de *ius imperii*, não impede as partes de ajustarem o que entenderem mais conveniente. Todavia, sendo o entendimento do Tribunal de Contas o que vem expresso no relatório de auditoria, tal situação foi corrigida.
17. No que respeita à inexistência de normas de controle de atribuição de subsídios, existe já um regulamento para a atribuição/apoios financeiros. A partir do corrente ano de 2011 serão instituídos mecanismos de acompanhamento e controlo das respectivas transferências/apoios, bem como ao cadastro das entidades beneficiadas. Anexa-se o respectivo regulamento, aprovado em reunião do Executivo de 10/11/2010 – documento n.º 6.
18. No que respeita ao Quadro 1, apresentado, referente às principais observações do relatório de auditoria, já existe Regulamento de Controlo Interno. No que às despesas autorizadas antes de serem cabimentadas diz respeito, já é efectuado o cabimento antes da autorização de pagamento.



Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima

- 19.No que respeita às despesas autorizadas com cabimentação e liquidação simultâneo, já é efectuada a cabimentação e a liquidação em separado. Quanto à inexistência de controlo de bens patrimoniais, vai ser aprovada conjuntamente com a conta de gerência de 2010.
- 20.No que diz respeito à receita sem inscrição na rubrica orçamental adequada, foi regularizada aquando da auditoria do Tribunal de Contas.
- 21.No que respeita a despesas não suportadas em requisições, são já efectuadas requisições externas a fim de acompanharem as despesas.
- 22.No que diz respeito ao pagamento a fornecedores sem que hajam sido cumpridos formalismos legais, informa-se que a Junta de Freguesia alterou os procedimentos internos de forma a garantir que os fornecimentos que contrate sejam precedidos dos procedimentos prescritos no CCP, pelo que, quaisquer irregularidades que antes pudessem ter ocorrido, estão agora corrigidas.
- 23.No que diz respeito ao plano de gestão de riscos e corrupção será elaborado em 2011.
- 24.Finalmente, informa-se que a firma F.S.T.M.D. - Administração e Contabilidade, iniciou funções em 01/04/2006.

Termos em que se requer a V. Exa. fique a presente nos autos.

Junta nove documentos.

A Presidente da Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima

(Maria Idalina de Sousa Flora)

BGTC 10 01*11 00444



Câmara Municipal de Lisboa
Gabinete da Vereadora Maria João Mendes

AJAT 1
17/01/2011
A JNF Corb.
de J

RECEBIDA
21/01/2011
42
ST 0
f. Mendes

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas
Tribunal de Contas - Direcção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência
Processo n.º 12/10-AUDIT DA VIII
- UAT.1

Sua data

Nossa referência
OF/10/GVMJM/11

Data
14-01-2011

A Equipa de
auditoria à
JFNSF para
análise no
âmbito do
contraditório.
12. Jan. 2011
[Signature]

Assunto: Auditoria Financeira à Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima.

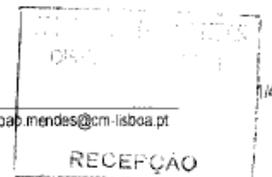
António Luís Santos da Costa, Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, tendo sido citado para, querendo, se pronunciar, até ao dia 14 de Janeiro de 2011, sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o direito de contraditório previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

Protocolos de delegação de competências

Alega-se no relato de auditoria o seguinte:

- (1) A CML e a Junta de Freguesia de Nossa Senhora de Fátima (JFNSF) celebraram, em 4 de Abril de 2008, «um protocolo de delegação de competências, que foi objecto de seis aditamentos, celebrados ente Junho e Novembro do mesmo ano.»
- (2) A JFNSF recebeu «o valor global de € 240.000 e despendeu o valor global de € 169.772 (...)». Assim, «constata-se que a JF, no exercício das competências que lhe foram delegadas pela CML, não fez uma aplicação da totalidade das verbas transferidas, ficando um remanescente que, no cômputo global das

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, 35/2007, de 13 de Agosto e 3-B/2010, de 28 de Abril.





Tribunal de Contas



Câmara Municipal de Lisboa Gabinete da Vereadora Maria João Mendes

áreas funcionais, ascendeu ao valor global de € 70.228.»

- (3) «[A] aplicação das verbas não corresponde aos valores recebidos, umas vezes por excesso, outras, por defeito. O remanescente de € 70.228 não foi devolvido à CML, não obstante não ter sido aplicado.»
- (4) «O teor das cláusulas (...) não deixa dúvidas quanto à imposição de um dever de acompanhamento da execução do protocolo de delegação de competências, quer pela JF, quer pela CML, que, de resto, resulta da própria natureza pública dos dinheiros, que exige que a sua aplicação seja objecto de acompanhamento e controlo, tendo em vista assegurar o cumprimento dos critérios de boa gestão pública.»
- (5) «A JF não elaborou o relatório de acompanhamento e a CML não desenvolveu, junto dos serviços da JF, quaisquer actividades de acompanhamento e controlo da execução do protocolo de delegação de competências.»

Vejamos,

- (6) Tendo presente o quadro constante do relato, o Departamento de Contabilidade da Câmara Municipal de Lisboa informa que existe, no mesmo, uma ligeira incorrecção quanto ao valor enviado por área, pelo que, de seguida, se apresenta o quadro corrigido.

PROTOCOLO DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS - 2008		
Área	Valor Recebido	Valor despendido
Praia / Campo Sénior	3.605,00 €	4.662,00 €
Praia / Campo Jovem (a)	35.160,41 €	25.937,00 €
Manutenção de Áreas Ajardinadas	84.872,03 €	67.044,00 €

2/4

Campo Grande, 25 - 2.º E 1749-099 Lisboa | tel 217 969 377 | fax 216 171 242 | e-mail ver.m.joao.mendes@cm-lisboa.pt



Câmara Municipal de Lisboa
Gabinete da Vereadora Maria João Mendes

Prevenção à Toxicodependência	15.000,00 €	23.818,00 €
Apoio à gestão, manutenção e reparação inst. desportivas	10.460,68 €	666,00 €
Apoio Financeiro a Clubes p/ Plano de Actividades	0,00 €	0,00 €
Apoio ao fomento e desenv. Activi. Físicas e desportivas	4.498,04 €	0,00 €
Obras em espaços públicos	55.219,56 €	26.682,00 €
Obras div. de recup/ manut. património municipal Habitacional	7.932,08 €	1.536,00 €
ECO - Programa Envelhecimento Activo e Saudável	10.600,00 €	6.191,00 €
Limpeza de Parques Infantis	2.422,48 €	0,00 €
Eleições	230,33 €	0,00 €
Iluminações de Natal	10.000,00 €	13.236,00 €
TOTAL	240.000,61 €	169.772,00 €

(a) Este montante inclui o valor de €14.292,11 (Proposta n.º 602/2007) relativo ao Protocolo de 2007 recebido a Maio de 2008.

- (7) Assim, a CML registou o valor de € 1.046 no "Apoio à gestão, manutenção e reparação inst. desportivas", em que o seu valor deverá ser € 10.460,68 e não €9.415, uma vez que para o "Apoio Financeiro a Clubes p/ Plano de Actividades" a CML não transferiu verbas.
- (8) Efectivamente, as Juntas de Freguesia têm a obrigatoriedade de enviar relatórios de execução física e financeira, em conformidade com o que está previsto no Protocolo de Delegação de competências.
- (9) A Câmara Municipal de Lisboa, acompanha e sempre acompanhou, a execução física e financeira dos diversos protocolos, através dos respectivos serviços, correspondentes a cada área de intervenção.
- (10) Os protocolos que vigoravam em 2008, caducaram, com a tomada de posse do novo executivo camarário.

3/4



Tribunal de Contas



Câmara Municipal de Lisboa
Gabinete da Vereadora Maria João Mendes

- (11) No actual mandato, foram celebrados novos protocolos e, já foram solicitados às Juntas de Freguesia relatórios de execução física e financeira, referentes aos protocolos do ano de 2010.

Com os melhores cumprimentos,

Pede deferimento,

P'lo Presidente da Câmara Municipal de Lisboa

A Vereadora das Finanças

Maria João Azevedo Mendes

BGTG 14 01'11 00909