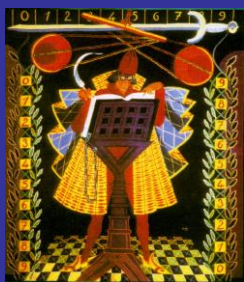


TRIBUNAL DE CONTAS



**AUDITORIA
À
FREGUESIA
DA
CARVOEIRA**

Exercícios de 2005 e 2006



Relatório n.º 17/2008

2.ª Secção

Proc. n.º 47/2007 - AUDIT



ÍNDICE GERAL

	Pág.
Ficha Técnica	3
Relação de Siglas.....	4
Índice do Relatório	5
Índice de Quadros e Gráficos	6
Notas Referenciadas no Relatório.....	29
Índice de Anexos	30

**FICHA TÉCNICA**

Acção n.º 47/07 AUDIT
Auditoria financeira à Freguesia da Carvoeira - Exercícios de 2005-2006

	Nome	Categoria	Qualificação Académica
Coordenação Geral	António de Sousa e Menezes	Auditor-Coordenador	Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas
Coordenação da Equipa de Auditoria	Ana Fraga	Auditor-Chefe	Licenciatura em Direito
Equipa Técnica	Georgina Silva	Técnica Verificadora Assessora	Licenciatura em Gestão e Desenvolvimento Social
	Élia Almeida	Técnica Verificadora Superior de 1ª Classe	Licenciatura em Contabilidade e Auditoria

*Departamento de Auditoria VIII
Unidade de Apoio Técnico 1
"Autarquias Locais"*

*Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA*



RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CM	Câmara Municipal
CMM	Câmara Municipal de Mafra
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CT	Código do Trabalho
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
FC	Freguesia da Carvoeira
JF	Junta de Freguesia
JFC	Junta de Freguesia da Carvoeira
MM	Município de Mafra
OP	Ordens de Pagamento
PA	Programa de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais
RCI	Regulamento de Controlo Interno
RSCI	Regulamento do Sistema Controlo Interno
SCI	Sistema de Controlo Interno
TC	Tribunal de Contas
TOC	Técnico Oficial de Contabilidade
UC	Unidade de Conta



Tribunal de Contas

ÍNDICE DO DE RELATÓRIO

	Parág.
I – SUMÁRIO EXECUTIVO	1 - 9
II – INTRODUÇÃO	10 - 18
Âmbito da auditoria	10
Metodologia	11 - 12
Condicionantes e colaboração dos serviços	13
Breve caracterização da Freguesia	14 - 16
Identificação dos responsáveis e distribuição de pelouros	17
Contraditório	18
III – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	19 - 76
Quadro de pessoal	19
Delegação e subdelegação de competências	20 - 22
Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno	23 - 27
Análise da execução orçamental	28 - 42
Limite legal com despesas de pessoal	43 - 44
Apreciação de documentos de receita e despesa	45 - 75
Demonstração numérica.....	76
IV - RECOMENDAÇÕES.....	77
V - DECISÃO.....	78



Tribunal de Contas

ÍNDICE DE QUADROS

	Pág.
Quadro 1 – Estrutura e dinâmica demográfica	10
Quadro 2 – Identificação dos responsáveis	10
Quadro 3 – Estrutura do quadro de pessoal	11
Quadro 4 – Pessoal contratado a termo certo	11
Quadro 5 – Caracterização do sistema de controlo interno	13 e 14
Quadro 6 – Despesas com pessoal	19
Quadro 7 – Receita proveniente de contrato de concessão	20
Quadro 8 – Despesas e pagamentos sem autorização expressa do órgão competente	21
Quadro 9 – Contratos de trabalho a termo certo	22
Quadro 10 – Procedimentos de aquisição de serviços seleccionados para análise	23
Quadro 11 – Demonstração numérica das contas dos exercícios de 2005 e 2006	26

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução orçamental no triénio 2004-2006	15
Gráfico 2 – Evolução da receita no triénio 2004-2006	16
Gráfico 3 – Estrutura da receita em 2005 e 2006	17
Gráfico 4 – Evolução da despesa no triénio 2004-2006	17
Gráfico 5 – Estrutura da despesa em 2005 e 2006	18



I - SUMÁRIO EXECUTIVO

1. No âmbito do Plano de Fiscalização para 2007 do Tribunal de Contas foi realizada uma auditoria financeira à Freguesia da Carvoeira, a qual teve como referência os exercícios de 2005 e 2006 e por objectivos a emissão de uma opinião sobre o cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos e sobre a conformidade e consistência dos mesmos, bem como a avaliação dos inerentes sistemas de controlo interno e análise das Demonstrações Financeiras daqueles exercícios.
2. A FC dispõe, desde 16/05/2005, de um Regulamento do Sistema de Controlo Interno (SCI). Da sua apreciação conclui-se que alguns dos artigos não têm aplicabilidade prática e algumas operações aí previstas não são efectuadas ou, sendo, não cumprem na íntegra o estabelecido naquele Regulamento (§§ 23 a 27).
3. Da análise efectuada ao sistema de controlo interno implementado na FC, e para além do referido no parágrafo anterior, constatou-se que o mesmo apresenta as seguintes insuficiências:
 - Não são utilizadas todas as potencialidades da aplicação informática instalada, nomeadamente no que se refere à fase da emissão das requisições e correspondentes registos contabilísticos;
 - Nem sempre é observado o princípio de segregação de funções nas diferentes fases da arrecadação da receita;
 - Os bens móveis e imóveis não estão inventariados nem se encontram identificados;
 - Não é efectuado o controlo de assiduidade do pessoal administrativo.
 - Não é observado na íntegra o ponto 2.9.6. do POCAL, uma vez que nem sempre os documentos e informações escritas que integram os processos administrativos internos identificam nominal, temporal e funcionalmente os eleitos, os dirigentes, os funcionários e os agentes seus subscritores.
4. Não foram observados as fases da realização da despesa: i.é: o registo do cabimento, compromisso, liquidação e pagamento é efectuado em simultâneo com base na factura e no cheque que já contém as assinaturas necessárias que validam como meio de pagamento; a data de emissão dos cheques é normalmente anterior à constante da Ordem de Pagamento e não há evidência expressa de autorização da despesa e do pagamento.
5. Não foram cumpridos os dispositivos legais relativos à contratação de pessoal, desrespeitando os princípios da publicidade e da concorrência, tendo ainda sido excedidos os prazos máximos de duração dos respectivos contratos objecto de renovação em incumprimento ao estabelecido na Lei nº 23/2004, de 22/06, e arts. 139º, 140º e 141º da Lei nº 99/2003, de 27/08, respectivamente, pelo que esta situação é passível de apuramento de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08 (§ 58 a 64).
6. Em matéria de contratação pública, constatou-se que não foram observadas as disposições legais do regime jurídico previsto no DL nº 197/99, de 08/06, concretamente quanto à escolha de procedimentos adequados, e ao disposto no art. nº 10 do DL nº 390/82, de 17/09, na medida em que a concessão não foi precedida de concurso público, sendo as situações apuradas susceptíveis de



Tribunal de Contas

gerar responsabilidade financeira sancionatória prevista nas als. b) e d) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08 (§§ 48 a 53 e 67 a 69).

7. As despesas referentes à prestação de serviços dos trabalhadores do MM e Pavimafra, não se encontram documentadas com recibo de quitação ou documento equivalente, não existindo assim evidência de que esses prestadores de serviço se encontrassem colectados, em inobservância dos procedimentos legais previstos no art. 8º do DL nº 413/93, de 23/12, e art.s 112º e 115º, nº 1 al. b), conjugado com a al. b) do nº 1 do art. 3º do CIRS, facto que indicia a prática de actos susceptíveis de apuramento de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 (§ 70 a 75).
8. As situações enunciadas nos §§ 5 e 6 e desenvolvidas nos §§ 48 a 53, 58 a 64 e 67 a 69 do presente Relatório, preenchem os requisitos previstos nas als. a) a c) do nº 8 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pelas Leis nºs 48/2006, de 29/08, e 35/2007, de 13/08.
9. Na sequência das observações de auditoria efectuadas, formulam-se as recomendações constantes do § 77 do presente Relatório.



II – INTRODUÇÃO

ÂMBITO DA AUDITORIA

10. A acção da auditoria, cujos resultados são objecto deste Relatório, foi desenvolvida nos termos da Lei nº 98/97, de 26/08, recentemente alterada pela Lei nº 48/2006, de 29/08, e ao abrigo do Plano de Fiscalização para o ano de 2007 do Departamento de Auditoria VIII - Unidade de Apoio Técnico.1 - Autarquias Locais, superiormente aprovado pelo Tribunal de Contas em sessão do Plenário da 2ª. Secção, de 14 de Dezembro de 2006, e incidiu sobre os exercícios de 2005 e 2006 da Junta de Freguesia da Carvoeira (JFC).

Consubstancia uma auditoria financeira, centrada em algumas áreas consideradas prioritárias, de acordo com o Plano Global e Programa de Auditoria aprovados (fls. 1 a 8, do vol. II-3), e teve por objectivos apreciar o cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos e a conformidade e consistência dos mesmos, assim como proceder à avaliação do Sistema de Controlo Interno e analisar as Demonstrações Financeiras daqueles exercícios.

METODOLOGIA

11. A auditoria foi realizada de acordo com as metodologias de trabalho constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e iniciou-se com a fase de planeamento que teve por base a recolha e tratamento da informação disponível na DGTC sobre a Freguesia, designadamente dos documentos de prestação de contas, dossiê permanente e base de dados (GENT e GESPROVISTO).
12. A metodologia de trabalho seguida pela equipa, no âmbito da verificação do cumprimento dos normativos legais, da conformidade e consistência dos procedimentos e registos administrativos e contabilísticos, consistiu no levantamento e avaliação do sistema de controlo interno, com a execução de testes de procedimento e de conformidade, bem como na realização de testes substantivos às operações contabilísticas das referidas áreas consideradas prioritárias.

CONDICIONANTES E COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS

13. Regista-se a colaboração prestada pela JFC, designadamente pelo seu Presidente e assistente administrativa que contactaram com a equipa de auditoria, manifestada através da satisfação atempada dos pedidos formulados no decurso dos trabalhos.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DA FREGUESIA

14. A Freguesia da Carvoeira é uma das 17 freguesias do concelho de Mafra, com 8,32Km², que confina a Norte, com as Freguesias da Ericeira, a sul, S. João das Lampas, a nascente, Cheleiros e a poente, com o Oceano Atlântico, e integra a NUT II de Lisboa e Vale do Tejo.



15. O nome de Carvoeira presume-se que advém de, em tempos, junto à ponte, que se julga romana, se proceder ao carregamento de barcos com carvão que tinham como destino Lisboa.

Refira-se que na época dos mouros, esta terra gozava de um privilégio *sui generis*: os habitantes não eram obrigados a servir como soldados, tendo em contrapartida de fazer sentinela ao facho (local de vigia na foz do agora rio Lizandro) acendendo uma fogueira sempre que avistavam embarcações dos mouros.

No respeitante ao património artístico da freguesia, além da igreja paroquial (Nossa Senhora do Ó), é de destacar a capela de São Julião onde Mateus Álvares resistiu à ocupação Filipina fazendo-se passar por D. Sebastião.

16. Os seus principais indicadores demográficos são os seguintes:

Quadro 1 - Estrutura e dinâmica demográfica

População	Densidade Populacional (Hab. Km2)	População segundo o sexo	
		F	M
1.432	172,1	710	722

Fonte: www.cm-mafra.pt/concelho/censos.asp

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS E DISTRIBUIÇÃO DE PELOURS

17. A responsabilidade pelo exercício económico de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2005, ficou repartida por dois executivos, embora com a mesma composição, em virtude das eleições autárquicas de 9 de Outubro desse ano. A sua composição, bem como a respeitante a 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2006, é a que seguidamente se apresenta:

Quadro 2 - Identificação dos responsáveis

Titular	Cargo	Período de Responsabilidade	
		2005	2006
António Francisco Machado	Presidente	01.01.2005 - 31.12.2005	01.01.2006 - 31.12.2006
Dália Maria Predoso Batalha	Secretária	01.01.2005 - 31.12.2005	01.01.2006 - 31.12.2006
Elisabete da Costa Vicente Ferreira	Tesoureira	01.01.2005 - 31.12.2005	01.01.2006 - 31.12.2006



CONTRADITÓRIO

18. Em cumprimento do disposto nos arts. 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, os responsáveis pela JFC pelos exercícios de 2005 e 2006, foram notificados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria, para efeitos do exercício do direito do contraditório.

A resposta apresentada foi subscrita por todos os elementos do órgão executivo (cujo teor integral, constitui o anexo 13, de págs. 43 a 49) foram tidas em consideração, na íntegra ou de forma sucinta, nos pontos pertinentes deste Relatório.

III – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

QUADRO DE PESSOAL

19. O quadro de pessoal, em vigor à data da auditoria prevê, no seu conjunto, 2 lugares, tendo sido sancionado pela Assembleia de Freguesia da Carvoeira, em 27/04/2001, sob proposta da Junta de Freguesia, na sequência da aprovação por esta da inerente alteração¹, apresentando a seguinte composição :

Quadro 3 - Estrutura do quadro de pessoal

Grupo Profissional	Legal (1)			Provido (2)			Taxa de Cobertura (3)=(2/1)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Administrativo	1	1	1	1	1	1	100%	100%	100%
Auxiliar	1	1	1	0	0	0	0	0	0
TOTAL	2	2	2	1	1	1	50%	50%	50%

Nota: Os dados reportam-se a 31.12 de 2005 e de 2006 e a 30.09.2007 e foram fornecidos pela JFC.

Da sua análise resulta que no período se encontrava provido a 50%.

A Freguesia para levar a efeito as suas atribuições teve necessidade de proceder à contratação de pessoal a termo certo, em número que seguidamente se identifica:

Quadro 4 - Pessoal contratado a termo certo

2005	2006	2007
3	4	4

Nota: Os dados reportam-se a 31.12 de 2005 e 2006 e a 30.09.2007, e foram fornecidos pela JFC.

DELEGAÇÃO E SUDELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

20. O art. 35º da Lei nº 169/99, de 18/09, prevê a possibilidade de a Junta de Freguesia delegar algumas das suas competências no Presidente, facultade esta que não foi usada². Contudo, nas situações analisadas, constatou-se que os actos praticados se compreenderam dentro das competências próprias do órgão e do Presidente concluindo-se assim pela sua regular aplicação.

Todavia, o facto da Junta de Freguesia não delegar no respectivo Presidente, a competência prevista na al. h) no nº 1 do art. 34º do DL nº 169/99, de 18/09, determina que todas as despesas e pagamentos careçam de autorização daquele órgão executivo.



21. No que se refere ao Edital de distribuição de funções nos vogais³ há a referir que, aquele documento, faz menção de um despacho datado, do Presidente da Junta, que não foi presente à equipa.
22. Em sede de contraditório, os responsáveis vêm referir que: *Após ter-se verificado, por este executivo, que estava a praticar actos nos termos do artigo 35º da Lei nº 169/99, de 18/09, refere-se, a delegação de competências no Presidente, e que por lapso a discussão e deliberação desta delegação se encontrava omissa das actas, em 22/02/2008 reuniu este órgão para sanar esta situação tendo sido lavrada a acta do executivo nº 28, ratificando os actos praticados. Junto se anexa cópia desta acta de executivo (anexo nº 1).*

Relativamente ao Edital de distribuição de funções é dito pelos responsáveis que: *Na data que este Edital tem referenciada esta distribuição de funções foi realmente a data em que foram distribuídas, mas que por lapso não ficou exarada na acta do executivo, para rectificar esta situação, já foi redigida a acta de executivo nº 23 em 25/10/2007 que junto se anexa (anexo nº 2).*

No que foi feito referência a falta de actas do executivo no período de 25/08/2006 a 22/12/2006, na realidade houve reunião dos dois elementos do executivo (Presidente e Tesoureira) onde foram regidas reuniões de rotina, nas quais não foram tomadas decisões para além das de gestão corrente, para rectificar esta situação reuniu o executivo em 22 de Fevereiro do corrente ano, e sobre a qual foi redigida a acta nº 28 (anexo 1), e o extracto correspondente anexado à acta nº 13/2006 (Anexo nº 8).

LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

23. No sentido de avaliar a eficácia do sistema de controlo interno existente relativo à gestão administrativa e financeira, foram analisados os procedimentos internos instituídos, sendo de destacar as seguintes observações:

**Quadro 5 - Caracterização do Sistema de Controlo Interno**

Item	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Organização Geral	<ul style="list-style-type: none">A autarquia dispõe de um Regulamento de Controlo Interno (RCI)⁴.Da análise que se efectuou aos diversos artigos que constituem o RCI (vd. dossiê permanente) conclui-se que se encontra definido o plano de organização, métodos e procedimentos de controlo, que podem contribuir para assegurar o desenvolvimento das actividades de forma eficiente, incluindo a salvaguarda dos activos, a detecção de situações de fraude e erro e a preparação oportuna de informação financeira fiável.São elaborados os seguintes instrumentos de gestão: Orçamento e Conta de execução orçamental.	<ul style="list-style-type: none">Atendendo à estrutura da JF alguns dos artigos previstas no RCI não têm aplicabilidade prática e outras operações, não são efectuadas ou, sendo, não cumprem na íntegra o estabelecido naquele regulamento.Não é observado na íntegra o ponto 2.9.6. do POCAL, uma vez que nem sempre os documentos e informações escritas que integram os processos administrativos internos identificam nominal, temporal e funcionalmente os eleitos, os dirigentes, os funcionários e os agentes seus subscritores.
Actas		<ul style="list-style-type: none">Não foram elaboradas actas do órgão executivo no período entre 25/08/2006 e 22/12/2006. O serviço refere que: "Como a função da redacção e execução das Actas do executivo é da responsabilidade da Secretária" e, dada a impossibilidade de esta estar presente, "os restantes elementos deste executivo em comum acordo verbal decidiram os assuntos a tratar sem ser feita elaboração de acta".
Operações de Controlo	<ul style="list-style-type: none">São efectuadas reconciliações bancárias e contagens físicas dos valores sob a responsabilidade do tesoureiro com a regularidade legalmente prevista.	
Disponibilidades		<ul style="list-style-type: none">O Anexo I do RCSI, na al. d) do art. 6º, refere que foi definido na reunião do órgão executivo que o montante em caixa não deve exceder €500,00, Contudo tal deliberação não foi facultada à equipa.Refere ainda que o restante será imediatamente depositado em bancos, o que nem sempre acontece, uma vez que os depósitos são semanais. Porém, pela consulta do documento equivalente ao resumo de tesouraria, conclui-se que muitas vezes este montante de €500,00 é excedido.
Sistema Contabilístico	<ul style="list-style-type: none">A JF adoptou o POCAL utilizando para relevação contabilística um software comercializado por uma empresa da especialidade.	<ul style="list-style-type: none">Não utilização de todas as potencialidades da aplicação informática, nomeadamente no que se refere à fase da emissão das requisições e correspondentes registos contabilísticos.
Receita Própria	<ul style="list-style-type: none">Em matéria de arrecadação de receitas, genericamente, são observados os procedimentos determinados pelo POCAL.	<ul style="list-style-type: none">Nem sempre é observado o princípio de segregação de funções nas diferentes fases da arrecadação da receita.



Item	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Despesa		<ul style="list-style-type: none">• No que se reporta à tramitação da realização de despesas verificou-se que:<ul style="list-style-type: none">➢ Nenhuma despesa é suportada por requisição externa;➢ Não há evidência expressa de autorização da despesa;➢ O registo do cabimento, compromisso, liquidação e pagamento é efectuado em simultâneo com base na factura e no cheque que já contém as assinaturas necessárias que validam como meio de pagamento;➢ Não é efectuado controlo da execução orçamental;➢ Não há evidência expressa de autorização do pagamento;➢ Algumas das despesas não se encontram suficientemente documentadas;➢ Todas as Ordens de Pagamento são emitidas a favor de "diversos", tendo como consequência a impossibilidade de se obter uma conta corrente de entidades;➢ Nem todos os campos das Ordens de Pagamento são preenchidos, sendo o campo referente à autorização de pagamento escriturado automaticamente com a data na parte referente ao despacho, o que não corresponde ao circuito efectivo, sendo que esta data é coincidente com a da OP;➢ A data de emissão dos cheques é normalmente anterior à constante da Ordem de Pagamento.• Incumprimento do previsto no DL n.º 197/99, de 08/06, nas aquisições de alguns serviços, quanto à determinação do valor a considerar para a escolha do tipo de procedimento.
Património		<ul style="list-style-type: none">• Os bens móveis e imóveis não estão inventariados nem se encontram identificados.• Não existe regulamento de inventário.
Parque de Viaturas	<ul style="list-style-type: none">• É efectuado o controlo de consumos	
Assiduidade		<ul style="list-style-type: none">• Actualmente para o pessoal administrativo não é efectuado qualquer registo de presenças.

Avaliação do Sistema de Controlo Interno

24. Efectuada a avaliação do SCI existente no âmbito da receita e da despesa, e tendo em conta os pontos descritos no quadro anterior, constata-se que o sistema de controlo interno carece da adopção de medidas tendentes a colmatar os pontos fracos referenciados.

25. Em sede de contraditório, os responsáveis concordaram com o exposto no Relato e informaram que, para colmatar os pontos fracos apontados, foram desencadeados os seguintes procedimentos:

- Deliberação e aprovação do novo RSCI a submeter à Assembleia de Freguesia;



Tribunal de Contas

- Adopção, desde Novembro de 2007, de livro de ponto para registo de presenças de todo o pessoal;
- Observância das fases da realização da despesa;
- Correcta documentação e preenchimento das ordens de pagamento.

26. Relativamente ao Inventário de bens móveis e imóveis é referido pelos responsáveis que: (...) *A inexistência de um inventário actualizado dos bens móveis e imóveis desta Junta têm sido uma preocupação constante deste executivo, no entanto devido a falta de pessoal administrativo e de apoio, e considerando que os membros deste executivo não exercem os seus cargos em regime de tempo inteiro, a elaboração do mesmo tem-se revelado com sendo uma tarefa de maior envergadura do que inicialmente previsto. No entanto, compromete-se este executivo em tomar as diligências necessárias que para esta situação seja sanada ainda no decorrer deste ano económico.*

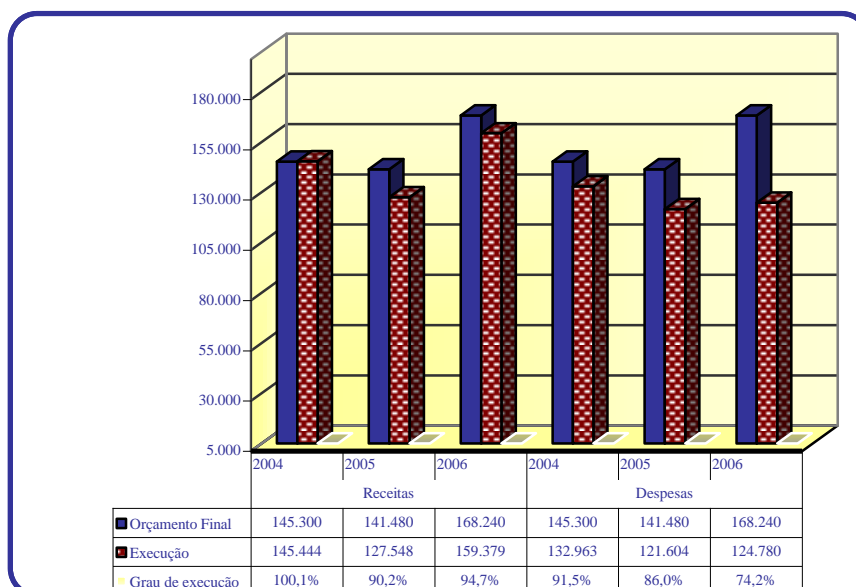
27. Em relação ao incumprimento do princípio de segregação de funções informaram que irão proceder a uma melhor análise das tarefas exercidas de modo a que esta inobservância seja se não sanada, pelo menos, atenuada.

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

28. A análise efectuada à execução orçamental teve como suporte os dados constantes dos Orçamentos dos Exercícios de 2004, 2005 e 2006, apresentando-se, seguidamente, os aspectos considerados relevantes, bem como o respectivo gráfico:

Gráfico 1 - Evolução orçamental no triénio 2004-2006

Un.: euros



29. Relativamente à execução orçamental no indicado triénio (2004 a 2006), saliente-se que a média aritmética simples de cobrança rondou os 95% (100,1%, 90,2% e 94,7%, respectivamente) tendo a Junta, no exercício de 2006, arrecadado 94,7% das receitas previstas para esse ano, o que corresponde a uma execução superior à do ano anterior em cerca de 4,5%.



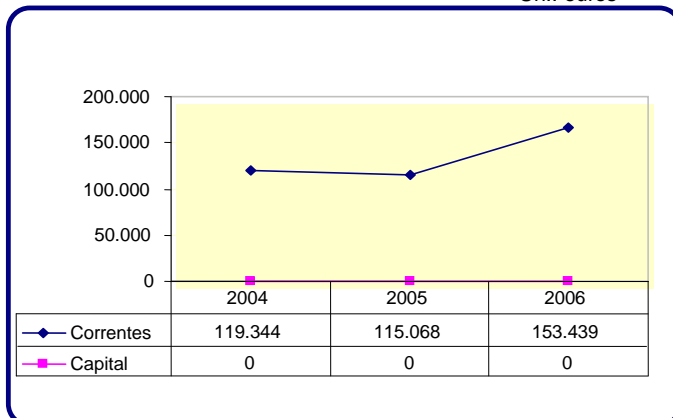
30. Os orçamentos finais corrigidos da receita nos anos de 2005 e 2006, consubstanciaram um decréscimo na ordem de 2,7% e um crescimento na ordem de 31,9%, respectivamente, e, quanto à despesa, concretizaram um crescimento na ordem de 6,4% e 38,3% face às execuções dos respectivos exercícios anteriores.
31. As taxas de execução orçamental, em 2005 e 2006, da receita (90,2% e 94,7%) e da despesa (86,0% e 74,2%) ficaram a dever-se, em grande medida, ao facto de se terem orçamentado e arrecadado mais receita na parte correspondente às vendas de bens e serviços e na despesa deve-se essencialmente ao aumento das despesas com pessoal e à diminuição na aquisição de bens e serviços.

Receita

32. Em termos globais, a receita apresentou a seguinte evolução no triénio 2004-2006:

Gráfico 2 - Evolução da receita no triénio 2004-2006

Un.: euros



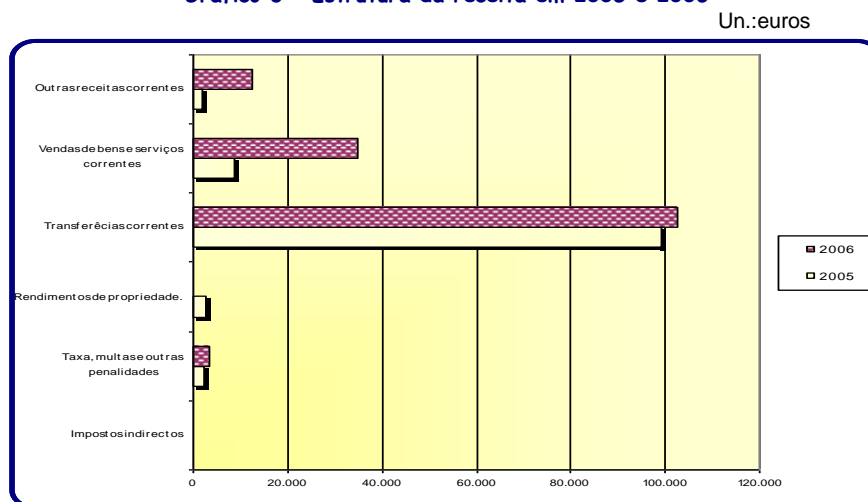
Nota: Não inclui os saldos

As receitas correntes arrecadadas sofreram uma ligeira variação negativa no período compreendido entre 2004 e 2005 (3,6%), tendo registado uma significativa evolução positiva entre 2005 e 2006, de 33,3%. As receitas de capital não apresentaram qualquer execução no triénio.

33. As receitas correntes ao longo do triénio tiveram um comportamento oscilante. Em 2005, diminuíram 3,6% relativamente a 2004, devido fundamentalmente ao decréscimo das vendas de bens e serviços correntes cuja variação negativa foi de 59,5%⁵. Já em relação ao exercício de 2006, aumentaram 33,3% motivado, igualmente, pelo comportamento das vendas de bens e serviços correntes cuja variação positiva foi de 292,5%⁶.
34. Quanto à estrutura das receitas arrecadadas, em 2005 e 2006 (vd. gráfico seguinte), as transferências correntes são a principal fonte de financiamento da Freguesia dado apresentarem um peso relativo de 86,3% e 66,7% respectivamente, no total das receitas cobradas. As receitas próprias representam, nos exercícios em análise, 13,7% e 33,3% do montante arrecadado o que demonstra existir uma dependência substancial do orçamento da Freguesia em relação às referidas transferências.



Gráfico 3 - Estrutura da receita em 2005 e 2006



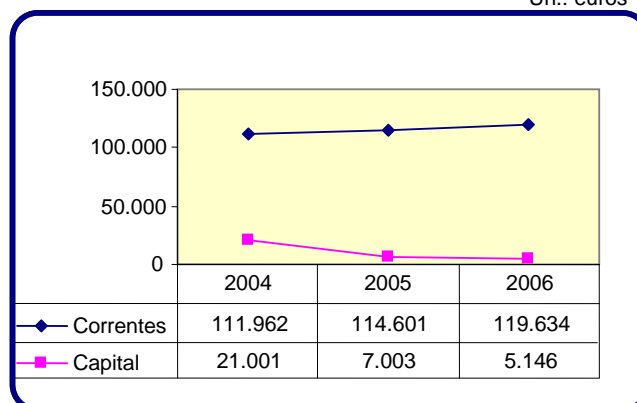
35. No conjunto das receitas próprias é a “Venda de Bens e Serviços”, a rubrica que apresenta maior peso relativo de 56,5% e 68,4% respectivamente, em 2005 e 2006.
36. As receitas que sofreram um acréscimo mais significativo, foram as “Vendas de bens e serviços” que passaram de €8.891,38, para €34.892,81, consequência da ocupação temporária do espaço e colocação dos contentores para os lixos orgânicos.

Despesa

37. A despesa global efectuada em 2006 totalizou €124.780,00, aumentando 2,6% em relação a 2005, todavia, esta variação foi superior à apurada em 2005 em que decresceu 8,5%, conforme se evidencia no gráfico seguinte:

Gráfico 4 - Evolução da despesa no triénio 2004-2006

Un.: euros



Na despesa, observa-se uma evolução negativa, ao longo do triénio, mais acentuada nas despesas de capital, que registaram um decréscimo de 66,7% no primeiro biénio, com uma queda menos acentuada, no período 2005-2006, de 26,5%.

Em termos globais, no triénio, verifica-se uma redução nas suas despesas de capital na ordem dos 75,5%.

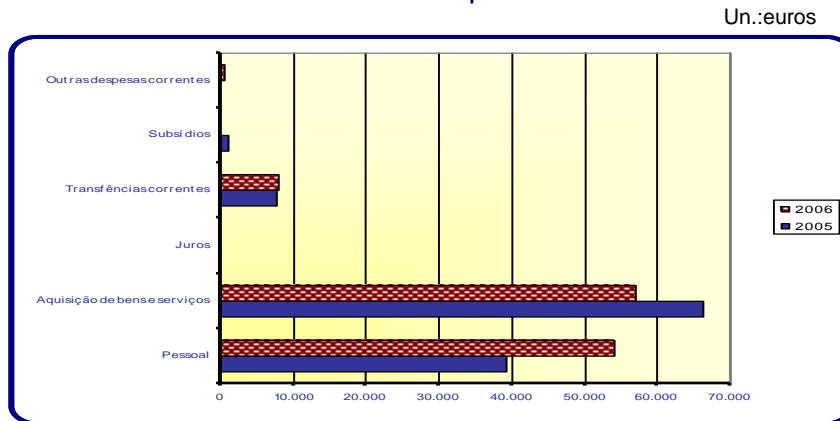
38. As despesas correntes apresentam ao longo do triénio um crescimento contínuo de 6,8%, sendo que em cada um dos anos, 2005 e 2006, esse aumento se traduziu, respectivamente, em 2,4% e 4,4%. Na origem deste acréscimo esteve, o aumento das despesas com pessoal e das transferências correntes, sendo que a rubrica referente à aquisição de bens e serviços diminuiu no ano de 2006.
39. Quanto às despesas de capital registaram uma evolução oposta uma vez que diminuíram 75,5% ao longo dos três anos, devido fundamentalmente à quebra da “Aquisição de bens de capital” que



passaram de cerca de €21.001,00, em 2004 para cerca de €5.146,00, em 2006, em consequência do abrandamento do investimento.

40. No gráfico seguinte evidencia-se a estrutura das despesas nos exercícios em análise:

Gráfico 5 - Estrutura da despesa em 2005 e 2006



41. Quanto à estrutura das despesas pagas em 2005 e 2006 a componente com maior peso relativo foi a “Aquisição de bens e serviços” que correspondeu respectivamente, a 57,8% e 47,6% das despesas totais. Esta rubrica, neste último ano, apresentou um decréscimo de 14,0% contribuindo para esta quebra, a diminuição das despesas com Estaleiro e as despesas com Conservação e reparação (Instalações, Escolas e jardins, Parques e jardins e Arruamentos urbanos) e Festas/Feiras/Outras, entre outros.

42. Contudo, em 2006, as despesas com pessoal representam 45,1% dos gastos da Freguesia e aumentaram 37,9% em relação a 2005, reflectindo o aumento das despesas com o pessoal contratado⁷.

LIMITE LEGAL COM DESPESAS DE PESSOAL

43. No exercício de 2006 as autarquias locais estavam obrigadas a cumprir o limite nas despesas com pessoal definido no art. 17º da Lei nº 60-A/2005, de 31/12 (Lei do Orçamento do Estado) e a respectiva lei de execução (art. 48º do DL nº 50-A/2006, de 10/03) determinou que (...) “as despesas com pessoal das autarquias locais, incluindo as relativas a contratos de avença, de tarefa e de aquisição de serviços com pessoas singulares, devem manter-se ao nível verificado em 2005, excepto nas situações relacionadas com a transferência de competências da Administração Central e sem prejuízo do montante relativo ao aumento de vencimentos dos funcionários públicos, ao cumprimento de disposições legais e à execução de sentenças judiciais”.

De acordo com informação facultada pelo serviço, apurou-se o seguinte:

**Quadro 6 - Despesas com pessoal**

	2005	2006	Un.: euros Comparação (2006-2005)
Despesas com pessoal (Total do agrupamento 01)	39.169,19	54.006,50	14.837,31
Aquisição de Serviços c/ pessoas singulares (Incluídas no agrupamento 02)	18.388,25	12.840,68	5.547,57
TOTAL	57.557,44	66.847,18	9.289,74
Justificação			
01) Diferença de 14.837,31€. Em 2006 aumentou o pessoal ao serviço desta Junta (mais um trabalhador).			
02) Em 2005 trabalhou para a JF um elemento, em regime de prestação de serviços, que a partir de Junho de 2006, passou a trabalhar com contrato a termo certo.			

Como se pode verificar a Freguesia, em 2006, aumentou as suas despesas com pessoal em €14.837,31. O crescimento do agrupamento 01 refere-se ao aumento do pessoal ao serviço desta entidade e à actualização dos vencimentos. Quanto ao agrupamento 02 a diminuição deve-se ao facto de uma das aquisições de serviços com pessoas singulares ter passado, em 2006, a contrato de trabalho a termo certo.

44. Acresce salientar que, em resultado da conjugação dos arts. 1º, 5º e 10º, nºs 1 e 2, do DL nº 116/848, de 06/04, não se consideram aplicáveis às juntas de freguesia as regras respeitantes aos limites legais de despesas com pessoal porquanto, naquele diploma, apenas se referem expressamente os municípios e os serviços municipais.

Contudo, atendendo ao contexto actual relativamente ao controlo das despesas com pessoal, seria de ponderar a oportunidade de tornar extensivo, por via legislativa, a aplicação do regime relativo ao limite de despesas com pessoal ao universo das juntas de freguesia.

APRECIAÇÃO DE DOCUMENTOS DE RECEITA E DESPESA

45. Foram seleccionados, para análise, os documentos de receita e despesa relativos às rubricas enumeradas no PA, apresentado a fls. 5 do Vol. II. O quadro com os montantes globais das conferências efectuadas e representatividade da amostra constitui o Anexo 9 a fls. 38.

Constatou-se que, os “processos” de receita, na generalidade, se apresentavam normalmente instruídos e suficientemente documentados.

Nos “processos” de despesa foram detectadas várias deficiências nomeadamente no que se reporta à sua instrução, documentação, autorização de despesa e pagamento e escrituração dos vários campos das ordens de pagamento, existindo ainda situações em que não foram observadas as disposições legais aplicáveis, e que se encontram relatadas nos § 59 a 75.

46. As situações que seguidamente se apresentam com referência à matéria sancionatória e que são passíveis de constituírem os responsáveis em eventual infracção financeira, prevista na Lei nº 98/97, de 26/08, com alteração introduzida pela Lei nº 48/06, de 29/08, têm-se feitas para o regime que, em concreto, se mostrar mais favorável para os responsáveis.

RECEITA

47. Verificou-se pela análise dos documentos de receita das rubricas seleccionadas, que a execução orçamental se processou de acordo com o estatuído nas alíneas a), b) e c) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.



48. O encaixe financeiro resultante da concessão de exploração de um balneário, composto por zona de serviço de bar, casas de banho e zona de duches, sito na praia da Foz do Lizandro, foi contabilizado nos exercícios em apreciação em classificações diferentes como seguidamente se apresenta:

Quadro 7 - Receita proveniente de contrato de concessão

Un.: euros

Classificação económica		Montante recebido (€)	
Código	Descrição	2005	2006
0703020100	Renda de Edifícios e outros	6.234,00	
0703010100	Renda de habitação		6.734,00

49. Dos elementos disponíveis, apurou-se que a JFC não dispunha de qualquer dossiê organizado relativamente ao eventual procedimento adoptado na contratação, sendo que a documentação facultada se revelou parca e foi disponibilizada de forma avulsa, resultando da sua análise a seguinte factualidade:

Em 24/12/1996, a empresa DPT - Desenvolvimento e Promoção Turística, Lda, envia um ofício ao Presidente da JFC tendo por assunto: Concessão do Balneário da Foz do Lizandro "Bar Limipicos" através do qual, comunica: "Em resultado das conversas directamente havidas com a V/ Assembleia de Freguesia, ontem reunida, decidimos alterar a n/ proposta a saber:

1º O período da concessão será de 7 anos com início no dia 01/01/97.

2º O total da contrapartida a entregar nessa Junta de Freguesia é de Esc. 7.000.000\$00⁹ para o período acima indicado.

3º O pagamento será efectuado duas vezes ao ano nos meses de Junho e Setembro e de acordo com os valores a seguir discriminados:

(...) 7º Ano - 1.250.000\$00" (€6.234,00).

50. Em 08/11/2004 a concessionária vem solicitar a prorrogação da concessão por um ano (de 01/01/2005 a 31/12/2005), propondo a manutenção das condições anteriormente determinadas, constantes do ofício supra mencionado ao qual, e de acordo com justificação apresentada pelo serviço, inserta a fls. 2 A/1, vol. III, não foi dada resposta por parte da Junta.

51. Questionada a Junta das razões para a não celebração de contrato, informou que "o contrato não firmado devido ao Plano de Pormenor da Câmara Municipal de Mafra que inclui o Bar "Limipicos" entre outros para destruição total e, com novas construções propostas para 2006, e só realizado em 2007. Em concordância com o mesmo até à data da demolição em 2007, mantém-se o mesmo contrato de 2005".

52. De acordo com o regime constante do art. 10º do DL nº 390/82, de 17/09, a concessão de serviços públicos¹⁰ deve ser precedida de concurso público, condição *sine qua non* para a celebração dos correspondentes contratos. A esse regime acresce o facto de que, do contrato celebrado, deverá obrigatoriamente constar a possibilidade do concedente poder exercer o direito de resgate a partir do, pelo menos, décimo ano da exploração.

Não existindo no caso em apreço evidências da celebração de qualquer contrato de concessão, bem como de terem sido realizados os procedimentos concursais exigidos por lei, estamos perante a preterição de formalidade essencial que, nos termos da al. f) do nº 2 do art. 133º do CPA, é gerador do vício de nulidade facto que, para além de afectar o negócio jurídico subjacente, é passível de eventual apuramento de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. d) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08, imputável aos membros do órgão executivo identificados no quadro nº 2.



Tribunal de Contas

53. Sobre esta questão os responsáveis apresentaram comentários concordantes com o anteriormente expresso e invocaram que a concessão se iniciou em mandatos anteriores, e que o actual executivo nunca questionou a sua legalidade, pelo que no momento da renovação seguiu os termos firmados anteriormente embora num contexto de desconhecimento de que a concessão inicial não estava de acordo com a lei em vigor.

As observações apresentadas não alteram o exposto, ressalve-se, no entanto, que face à factualidade apurada e aos esclarecimentos prestados pelos responsáveis, entende-se estarem preenchidos os pressupostos de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, previstos nas als. a) a c) do nº 8 do art. 65º da Lei nº 98/97, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 48/2006 e 35/2007.

DESPESA

54. A análise dos processos de despesa das rubricas seleccionadas, teve por objectivo verificar se:

- ↪ a despesa foi devidamente autorizada;
- ↪ foi efectuado o controlo orçamental – cabimento e compromisso;
- ↪ foi correctamente realizada;
- ↪ está suficientemente documentada;
- ↪ os pagamentos foram devidamente autorizados.

55. Pela análise efectuada ao circuito da despesa¹¹, verificou-se que não existe autorização escrita de nenhuma das despesas analisadas nem dos correspondentes pagamentos¹². Dado o exposto no §20 e tendo o serviço esclarecido que “a autorização da despesa é dada pelo executivo em reunião, por lapso *não fica escrito em acta*”, deverá ser promovido pelo executivo a ratificação-sanação dos referidos actos, sob pena de eventual responsabilidade financeira por incumprimento da al. d), e e) do ponto 2.3.4.2 do POCAL. As despesas e pagamentos analisados são os que seguidamente se identificam:

Quadro 8 Despesas e pagamentos sem autorização expressa do órgão competente

DESPESA			
Classificação Económica		Montante Pago(€)	
Código	Descrição	2005	2006
010103	Pessoal dos quadros – Regime de função	7.954,33	8.075,37
010104	Pessoal dos quadros – Regime de contrato	0,00	10.222,62
010109	Pessoal em qualquer outra situação	4.976,41	0,00
0201210100	Outros Bens - Estaleiro	4.959,79	536,03
0202030100	Conservação Reparação - Instalações	3.277,81	1.738,19
0202030600	Conservação Reparação. - Parques e jardins	3.272,00	0,00
0202030800	Conservação Reparação – Rede Viária	7.971,81	15.801,92
0202030900	Conservação Reparação – Arruamentos Urbanos	11.181,53	5.980,00
0202190000	Assistência Técnica	3.364,95	3.663,62
0202251300	Festas/Feiras/Outras	3.759,77	1.072,51
0202251700	Apoio Social	4.180,00	5.263,08
0303050000	Juros de Locação Financeira – Material de Transporte	261,09	0,00
0407010100	Casa do Povo/Centro Dia/ATL	0,00	5.977,08
0408020201	Associações de Carácter Desportivo	5.240,00	0,00
0702050100	Material de Transporte - passageiros	4.999,77	0,00
Montantes a subtrair em virtude de as situações a que se reportam serem analisados autonomamente no presente de Relatório.		(32.833,25)	(33.299,95)
TOTAL		32.566,01	25.030,47



56. As situações descritas poderão constituir infracção às normas anteriormente referidas e são passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1, do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, sendo responsáveis os membros do órgão executivo identificados no quadro n.º 2.
57. No exercício do contraditório os elementos do órgão executivo remeteram cópia da acta de 22 de Fevereiro de 2008, na qual ratificaram todas os pagamentos efectuados em 2005 e 2006, pelo que a situação se encontra regularizada.

Contrato de Trabalho a Termo Certo

58. Foram analisados os contratos de trabalho que se encontravam em execução na JFC, no período decorrente de 2005 a 2006, consoante se indica:

Quadro 9 - Contratos de trabalho a termo certo

	Funções desempenhadas	Co-contratante
1	Auxiliar Administrativa	Cláudia Sofia da Costa Vicente Sebastião
2	Cantoneiro Auxiliar	José Machado Correia Pedroso ¹³
3	Motorista e Serviços Auxiliares	Ana Paula da Costa Andrade Batalha
4	Cantoneiro de Arruamentos	Leonel Quintino Ferreira

59. Da apreciação dos contratos, verificou-se que não foram observados os dispositivos legais relativos à contratação de pessoal, não tendo sido respeitados os princípios da publicidade e da concorrência. Questionado o serviço, relativamente à fase procedimental, este informou que: “Não foram feitos quaisquer procedimentos administrativos para contratação das pessoas referidas pelo seu conhecimento profissionalismo”.

Por outro lado, da análise aos contratos celebrados, constatou-se que os mesmos respeitavam a um período de 12 meses tendo-se verificado que, no entanto, decorridos os respectivos prazos de vigência, os trabalhadores em causa continuaram ao serviço da JF. Quanto a esta questão o serviço refere que: “É nosso entendimento que os contratos se renovem automaticamente até dois períodos iguais sem necessidade de qualquer outra documentação”.

Todos os contratos analisados seguem o mesmo modelo (cfr., a título exemplificativo, os contratos de fls. 1 a 10, do vol. III-3).

60. Ora, a celebração dos contratos de trabalho a termo pela JFC encontra-se sujeita à lei geral do trabalho, com as especificidades constantes da Lei n.º 23/2004, de 22/06. De entre estas, destaca-se a obrigatoriedade de a contratação de pessoal ser precedida de um processo simplificado de selecção de pessoal, subordinado aos seguintes princípios (vd. n.º 4 do art. 9.º da Lei n.º 23/2004):
- a) Publicitação da oferta de trabalho pelos meios adequados;
 - b) Recurso a critérios objectivos de selecção;
 - c) Redução a escrito da decisão de contratar.
61. O objectivo do primeiro princípio – publicitação da oferta de trabalho – é, por um lado, assegurar o respeito pelos princípios da liberdade de candidatura e da igualdade de oportunidades, e, por outro, possibilitar o aparecimento do maior número de candidatos ao lugar em questão¹⁴.
62. Nos termos do n.º 2 do art. 8.º¹⁵ do regime jurídico do contrato de trabalho da Administração Pública, constante da mencionada Lei n.º 23/2004, os contratos de trabalho analisados revestiram a forma



escrita e quanto às menções obrigatórias, falta a indicação do processo de selecção adoptado e a identificação da entidade que autorizou a contratação.

63. De acordo com as regras resultantes da conjugação dos arts. 139º, 140º e 141º da Lei nº 99/2003, de 27/08 (Código do Trabalho), quando se encontrem excedidos os prazos máximos de duração de renovação dos contratos, os mesmos convolam-se em contratos sem termo.

No entanto, tal regra encontra-se expressamente excluída no que, em relação à constituição jurídica de emprego público se exige, conforme resulta do disposto nos nºs 1 e 2 do art. 10º da Lei nº 23/2004, sendo que a manutenção da relação jurídica de trabalho para além do tempo constante do contrato constitui violação de lei que, pela sua natureza, acarreta a nulidade da relação laboral que subsista para além do período máximo previsto, circunstância que, face ao exposto, implica que os pagamentos efectuados àquele pessoal são ilegais. Contudo, apesar da ilegalidade que afecta os contratos em apreço, enquanto a relação jurídica de trabalho vigorar, todos os seus efeitos produzem-se como se de contratos válidos se tratassem – vd. art. 115º, nº 1, do CT.

Por último, no que se refere a autorização de despesa e pagamento da situação em análise realizou-se nos termos do exposto no §55.

Assim, nestes termos, pelo incumprimento dos normativos legais invocados, os elementos do órgão executivo da FC identificados no quadro nº 2 (responsáveis pelas autorizações da despesa e pagamentos) incorrem em eventual responsabilidade financeira sancionatória, apurada nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08, em razão dos pagamentos efectuados, no montante de €37.768,41 (€13.886,06 de 2005 e €23.882,35 de 2006).

64. No âmbito do contraditório, os responsáveis referem o seguinte: *Nos contratos de contratação de pessoal elaborados até então, desconhecia o executivo, por falta de formação na área da contratação pública, a legislação em vigor, nomeadamente no que refere a Lei nº 23/2004, de 22/06. Todos os contratos foram celebrados de boa fé, não tendo intenção de beneficiar ou lesar terceiros, nem violar as normas legais em vigor nesta matéria. Logo que o executivo tomou conhecimento que não estaria a agir em conformidade, procedeu às alterações necessárias no concurso para contratação de pessoal que decorreu no primeiro trimestre do corrente ano económico (junto envio cópia anexo nº 5).*

Atendendo às diligências efectuadas, de acordo com os documentos enviados pelos responsáveis em sede de alegações, no concurso para contratação de pessoal (admissão, em regime de contrato a termo resolutivo certo, de um auxiliar administrativo), nomeadamente no que respeita ao cumprimento dos normativos legais aplicáveis, pese embora não alterem as observações ao exposto anteriormente, entende-se, face ao disposto nas als. a) a c) do nº 8 do art.65º da Lei nº 98/97, na redacção introduzida pelas Leis nº 48/2006 e 35/2007, ser de revelar a responsabilidade financeira sancionatória imputada no parágrafo anterior.

Aquisição de bens e serviços

65. Foram seleccionadas para conferência documental os seguintes procedimentos de aquisição de serviços:

Quadro 10 - Procedimentos de aquisição de serviços seleccionadas para análise

	Bens e Serviços	Tipo de procedimento
1	Prestação de serviços do TOC	Ajuste directo
2	Prestação de serviços de assistente social	Ajuste directo
3	Prestação de serviços de pedreiro	Ajuste directo



66. Da análise aos respectivos procedimentos verificou-se, nas situações identificadas, que a JFC respeitou os normativos legais que regulam a realização de despesas públicas com a aquisição de serviços, previstos no DL n.º 197/99, de 8/07, excepto quanto à identificada com o número 3, conforme se demonstra no ponto seguinte.

Prestação de serviços de pedreiro

67. Nos exercícios em análise, 2005 e 2006, a JFC contratou um pedreiro, em regime de prestação de serviços¹⁶, para a realização de trabalhos diversos para a FC. Da documentação compulsada, e atentas as características e forma permanente em que as funções foram exercidas, de onde resultaram pagamentos mensais que oscilaram entre os €958,00 e €1.218,00, efectuados de forma continuada, resultam indícios da existência de um vínculo de trabalho subordinado, circunstância que conflitua com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art. 10.º do DL n.º 184/89, de 02/06, ferindo, nessa medida, de nulidade o contrato celebrado, por força do estipulado no n.º 6 do art. 10.º do mesmo diploma legal.
68. À circunstância antes descrita, acresce o facto de não existirem evidências de ter sido realizado qualquer tipo de procedimento concursal com vista à aquisição dos serviços ora em análise resultando que, face ao valor estimado para 2005, €12.772,25, o procedimento a adoptar, de acordo com o disposto na al. c) do n.º 1 do art. 81.º DL n.º 197/99, de 08/07, seria a consulta prévia a dois prestadores, e não o ajuste directo, como foi o caso.

Por último, no que se refere a autorização de despesa e pagamento a situação em análise realizou-se nos termos do exposto no §55.

Assim, nestes termos, pelo incumprimento dos normativos legais invocados os elementos do órgão executivo da JFC identificados no quadro n.º 2 (responsáveis pelas autorizações da despesa e pagamentos) incorrem em eventual responsabilidade financeira sancionatória, apurada nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08 em razão dos pagamentos efectuados, no montante de €18.060,25 (cfr anexo 4).

69. Em sede de contraditório, os responsáveis vem referir que *A conservação e preservação dos bens imóveis da Freguesia sempre foram uma preocupação deste executivo. Contudo, devido a condicionantes orçamentais, a contratação de um trabalhador especializado, pedreiro, foi sendo descurada em detrimento de outras prioridades.*

Ora na impossibilidade de poder contratar um pedreiro a tempo inteiro, o executivo optou, através de ajuste directo, recorrer aos serviços de um pedreiro cujo mérito profissional era conhecedor na Freguesia. Por estar em regime de prestação de serviços, o pedreiro contactado nunca esteve sujeito a subordinação hierárquica ou a horários, executando apenas os trabalhos e/ou obras para o qual tinha sido contratado.

O comentário apresentado não altera o exposto, ressalvando-se, no entanto, que face à factualidade apurada e aos esclarecimentos prestados pelos responsáveis, entende-se estarem preenchidos os pressupostos de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, previstos nas als. a) a c) do n.º 8 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006 e 35/2007.

Serviços prestados por trabalhadores da CMM e Pavimafra, EM

70. Na sequência das conferências efectuadas às classificações seleccionadas, apurou-se que alguns funcionários, pertencentes ao quadro de pessoal da CMM e empregados da Pavimafra – Infraestruturas e Rodovias EM, prestavam serviços à JF nos dias de descanso semanal e em dias feriados (Cfr. quadros a fls. 8, B e 82, F do Vol. II-7).



Tribunal de Contas

Atento o facto de se tratar de pessoal que integra os quadros privativos de duas entidades públicas, foram solicitados, num primeiro momento, os pedidos de acumulação de funções, bem como os respectivos despachos autorizadores. A CMM informou, por via do Departamento de Obras e Urbanismo, que em relação aos funcionários indicados “Não foi pedida qualquer acumulação de funções”.

71. Face às respostas apresentadas, constata-se que no que concerne aos trabalhadores da CMM não foi observado o disposto no DL n.º 413/93, de 23/12, diploma que regula a acumulação de funções, tratando-se, porém, de uma irregularidade do foro administrativo sem consequências de natureza financeira.
72. Por sua vez, é de referir que não existem evidências de que os trabalhadores em causa, i.e., tanto os da CMM como os da Pavimafra - Infraestruturas e Rodovias EM que, para todos os efeitos, desempenham funções em regime de prestação de serviços, na modalidade de tarefa, se encontrassem colectados, facto que constitui violação do disposto nos arts. 112º e 115º, n.º 1, al. b), conjugado com a al. b) do n.º 1 do art. 3º do CIRS¹⁷, uma vez que, anexo às respectivas ordens de pagamento, não consta documento de valor equivalente ao recibo de quitação.
73. Assim, os pagamentos efectuados pela JFC referentes às prestações de serviços ascenderam a €8.285,00, acrescidos de verbas dispendidas no pagamento das refeições no montante de €2.019,54, consideram-se ilegais pela violação dos normativos legais invocados, incorrendo os membros do executivo, identificados no quadro n.º 2, em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

No que se refere à autorização de despesa e pagamento a situação em análise, realizou-se nos termos do expresso no §55.

74. É ainda de referir que os equipamentos utilizados, nomeadamente máquinas, eram pertença do MM e da Pavimafra - Infraestruturas e Rodovias EM, pelo que se solicitou informação sobre a forma como eram as mesmas disponibilizadas, tendo sido informado pela CMM que “(...) A Junta de Freguesia, quando tem necessidade das máquinas, contacta, (...) a CM invocando a necessidade da sua cedência para realizar trabalhos, máquinas estas que têm sido cedidas dentro do espírito de cooperação e solidariedade (...) sendo certo que essa cedência se pode considerar também como subsídio em espécie (...)”, e pela Pavimafra - Infraestruturas e Rodovias EM, que “Os equipamentos eram solicitados verbalmente pelo executivo da Junta de Freguesia, de acordo com os trabalhos a executar pela mesma, sendo cedidos dentro do espírito de cooperação que a empresa municipal tem com as Juntas de Freguesia”.

Ainda que se possa aceitar as respostas apresentadas, certo é que deveria ser formalizada a cedência e utilização desses equipamentos pela JF, dado consubstanciar um apoio em espécie, o que não se verificou.

75. Os responsáveis não refutam o anteriormente expresso e nada referem quanto ao facto de não existir documento externo de quitação das importâncias pagas. Além disso, tratando-se de remunerações de trabalho prestado, as mesmas não foram objecto da tributação a que se encontravam sujeitas.

O procedimento descrito assume um grau de gravidade tal que se entende não merecer a relevação da responsabilidade dos respectivos autores.



DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

76. A demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito com evidência dos saldos de abertura e de encerramento, referente aos exercícios de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2005 e 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2006, da responsabilidade dos membros do órgão executivo da **Freguesia da Carvoeira**, é a seguinte:

Quadro 11 - Demonstração numérica das contas dos exercícios de 2005 e 2006

Un.: euros

	2005			2006		
	Conta de documentos	Conta de dinheiro	Responsabilidade Total	Conta de documentos	Conta de dinheiro	Responsabilidade Total
DÉBITO						
Receita virtual liquidada						
Receita virtual cobrada						
Receita virtual liquidada e não cobrada						
Receita Orçamental cobrada		115.067,71	115.067,71		153.438,91	153.438,91
Entrada de fundos por Operações de Tesouraria		3.744,70	3.744,70		5.449,49	5.449,49
Saldo em 01/01/2005 e 01/01/2006		12.484,96	12.484,96		5.948,16	5.948,16
TOTAIS		131.297,37	131.297,37		164.836,56	164.836,56
CRÉDITO						
Receita anulada						
Despesa Orçamental realizada		121.604,51	121.604,51		124.779,60	124.779,60
Saída de fundos por Operações de Tesouraria		3.744,70	3.744,70		5.449,49	5.449,49
Saldo em 31/12/2005 e 31/12/2006		5.948,16	5.948,16		34.607,47	34.607,47
TOTAIS		131.297,37	131.297,37		164.836,56	164.836,56

Face às análises efectuadas, o juízo global sobre as demonstrações financeiras apresentadas relativamente aos exercícios de 2005 e 2006 é favorável, excepto quanto ao referido nos §§ 70 a 75.



IV – RECOMENDAÇÕES

77. Considerando os resultados da auditoria financeira aos exercícios de 2005 e 2006, da Freguesia da Carvoeira, formulam-se as seguintes recomendações:

- A) Ao Governo que pondere a oportunidade de promover, por via legislativa, a aplicação, às Juntas de Freguesia, dos limites com as despesas relativas a pessoal, previstos no DL n.º 116/84, de 6/04.
- B) À Junta de Freguesia:
 - a) Integral implementação e cumprimento do Regulamento de Sistema de Controlo Interno de modo a observar o estatuído no ponto 2.9 do POCAL;
 - b) Registo atempado de cada uma das fases da realização da despesa;
 - c) Adaptação de medidas, dentro das limitações e condicionantes dos recursos humanos da JFC, que assegurem o cumprimento do princípio de segregação de funções;
 - d) Observância das disposições legais aplicável à aquisição de serviços no que respeita ao princípio da unidade da despesa para efeito de procedimento concursal;
 - e) Documentação de todas as ordens de pagamento com recibo de quitação ou documento equivalente;
 - f) Autorização formal de todas as despesas e pagamentos;
 - g) Observância dos dispositivos legais relativos à contratação de pessoal enunciados na Lei n.º 23/2004, de 22/06, nomeadamente os princípios da publicidade e da concorrência;
 - h) Utilização de equipamentos da CMM apenas com prévia autorização desta autarquia.

V – DECISÃO

78. Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção 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 e respectivos anexos;
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória nas situações enunciadas nos §§ 48 a 53, 59 a 64 e 67 a 69 do presente Relatório, por estarem preenchidos os requisitos previstos nas als. a) a c) do n.º 8 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29/08, e 35/2007, de 13/08;

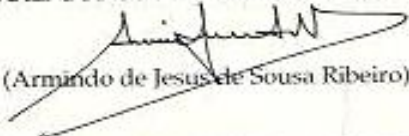


Tribunal de Contas

- c) Ordenar que o mesmo seja remetido, acompanhado dos respectivos anexos:
- i. Ao Presidente da Assembleia República, com sugestão de encaminhamento para a Comissão do Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território (7ª Comissão);
 - ii. À Presidência do Conselho de Ministros, atenta a Recomendação constante da alínea A) do § 77;
 - iii. Ao Director-Geral dos Impostos para análise da matéria referida nos §§ 70 a 75 na perspectiva tributária .
- d) Mandar notificar:
- i. O Procurador-Geral Adjunto, neste Tribunal, em cumprimento do disposto no art. 29º, n.º 4, art. 54º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art. 55º, n.º 2, e art. 57º, n.º 1, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, do presente relatório e respectivos anexos;
 - ii. Os membros do órgão executivo da Freguesia da Carvoeira, identificados no § 17 do ponto II, com envio de cópia do relatório e dos anexos;
- e) Que, no prazo de 3 meses, a Junta de Freguesia da Carvoeira informe o Tribunal de Contas da sequência dada às Recomendações constantes do § 77 do presente relatório;
- f) Que, após as notificações e comunicações necessárias, se proceda à respectiva divulgação pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- g) Fixar os emolumentos a pagar em €1.668,05, conforme consta da conta de emolumentos (Anexo 10).


Tribunal de Contas, em 27 de Março de 2008.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

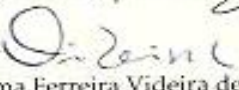


(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS




(Raul Jorge Correia Esteves)



(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

Fui presente



O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO



NOTAS REFERENCIADAS NO RELATÓRIO

- ¹ Publicado no DR n° 229, II Série, de 02/10/1996, e teve por objectivo a reconversão profissional de um funcionário nos termos do DL 497/99, de 19/11 aplicável à administração Local pelo DL 218/2000, de 09/09.
- ² Nem no anterior nem no actual mandato.
- ³ Quer nos do anterior mandato quer nos do actual mandato.
- ⁴ Aprovado pelo órgão executivo em 16/05/2005.
- ⁵ Sendo €21.941,67 e €8.891,38, respectivamente 2004 e 2005.
- ⁶ Sendo €8.891,38 e €34.892,81 respectivamente 2005 e 2006.
- ⁷ Salientando-se que alguns dos contratos celebrados, no ano de 2005, apenas iniciaram-se em Fevereiro e Outubro. E no ano de 2006 aumentou em mais um trabalhador ao serviço da Junta.
- ⁸ Com a alteração introduzida pelo DL n° 44/85, de 13/09.
- ⁹ Conversão efectuada pela equipa €34.915,00
- ¹⁰ Cujá aprovação, de acordo com o mesmo preceito legal, é competência do órgão deliberativo, no caso, a Assembleia de Freguesia.
- ¹¹ O serviço descreveu de forma resumida o seguinte circuito *“As aquisições são da responsabilidade do executivo. Com a entrega dos bens é feita a recepção da guia de remessa e/ou factura, é feita a conferência pelo funcionário do sector onde se destina os bens e posteriormente o mesmo faz entrega nos serviços administrativos que de seguida encaminha para o executivo, este decide quando efectua o pagamento. Pelo pagamento é elaborada a respectiva ordem de pagamento.”*
- ¹² Atendendo que a JF não delegou no Presidente as respectivas autorizações da despesa e pagamento.
- ¹³ Salientando-se que em relação ao n° 2 – José Machado Correia Pedrosa foi celebrado um outro contrato, anterior a este, com início em 1 de Janeiro de 2005 e, com duração de 6 meses, o qual terminou em 31 de Junho de 2005, desempenhando as funções de Cantoneiro de Arruamentos.
- ¹⁴ Como tal, e em regra, da oferta de trabalho devem constar os seguintes elementos informativos:
- a) Requisitos de admissão;
 - b) Funções a desempenhar/área funcional, serviço a que se destina, n° de lugares;
 - c) Remuneração;
 - d) Métodos de selecção;
 - e) Entidade a quem apresentar o requerimento, prazo de entrega, forma e documentos a juntar e demais indicações necessárias à formalização da candidatura.
- ¹⁵ Os contratos de trabalho devem ter as seguintes menções:
- a) Nome ou denominação e domicílio ou sede dos contraentes;
 - b) Tipo de contrato;
 - c) Prazo do contrato (quando aplicável);
 - d) Actividade contratada;
 - e) Retribuição do trabalhador;
 - f) Local de trabalho;
 - g) Período normal de trabalho;
 - h) Data de início da actividade;
 - i) Indicação do processo de selecção adoptado;
 - j) Identificação da entidade que autorizou a contratação.
- ¹⁶ Atentas as funções desempenhadas, o contrato existente caracteriza-se como sendo de tarefa.
- ¹⁷ Aprovado pelo DL n° 442-A/88, de 30/11.



ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO	DESCRIÇÃO	Pág.
1	Infracções financeiras indiciadas	31
2	Principais observações de auditoria	32
3	Pagamentos relativos a contratos a termo certo	33
4	Pagamentos efectuados a prestador de serviços	33
5	Refeições pagas em 2005 a prestadores de serviço da CMM/Pavimafra	34
6	Refeições pagas em 2006 a prestadores de serviço da CMM/Pavimafra	35
7	Pagamentos efectuados a Trabalhadores da CMM e Pavimafra no ano 2005	36
8	Pagamentos efectuados a Trabalhadores da CMM e Pavimafra no ano 2006	38
9	Verificação documental da receita e da despesa	39
10	Emolumentos	40
11	Situação das contas anteriores	41
12	Constituição do processo	42
13	Alegações dos responsáveis	43



Anexo 1

Infracções financeiras indiciadas

Parág.	Descrição do facto	Norma violada	Montante (€)	Responsáveis/ Montante (€)	Apuramento de responsabilidade
71 a 75	Pagamentos ilegais resultantes da prestação de serviços por parte dos trabalhadores da CMM e Pavimafra sem observância dos procedimentos legais aplicáveis.	Art. 8º do DL nº 413/93, de 23/12 e art.s 112º e 115º, nº1 al. b), conjugado com a al. b) do nº 1 do art. 3º do CIRS	10.304,54	Os elementos do órgão executivo da Junta	Responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08.

* O valor da unidade de conta em vigor para 2004 e 2005 é de €89.



Anexo 2

Principais observações de auditoria

Parág.	Área ou domínio de actividade	Observações
20 a 22	Delegação de Competências	Cumprimento das disposições legais aplicáveis relativas às delegações de competências.
23 a 27	Sistema de Controlo Interno	Não observância na íntegra de todas as normas do Regulamento do Sistema de Controlo Interno.
		Não foram elaboradas actas do órgão executivo no período entre 25/08/2006 a 22/12/2006.
		O montante diário de numerário existente em caixa excede o limite estabelecido no RSCI.
		Não utilização de todas as potencialidades da aplicação informática nomeadamente no que se refere à fase da emissão das requisições e correspondentes registos contabilísticos.
		Inobservância do princípio de segregação de funções
		Tramitação da realização da despesa:
		<ul style="list-style-type: none">➤ Nenhuma despesa é suportada por requisição externa;➤ Não há evidência expressa de autorização da despesa;➤ Registo do cabimento, do compromisso, liquidação e pagamento efectuado em simultâneo com base na factura e no cheque que já contém as assinaturas necessárias que validam como meio de pagamento;➤ Não é efectuado controlo da execução orçamental;➤ Não há evidência expressa de autorização do pagamento;➤ Algumas das despesas não se encontram suficientemente documentadas;➤ Todas as Ordens de pagamento são emitidas a favor de "diversos", tendo como consequência a impossibilidade de se obter uma conta corrente de entidades;➤ Nem todos os campos das Ordens de Pagamento são preenchidos, sendo o campo referente à autorização de pagamento escriturado automaticamente com a data na parte referente ao despacho, o que não corresponde ao circuito efectivo, sendo que esta data é coincidente com a da OP;➤ A data de emissão dos cheques é normalmente anterior à constante da Ordem de Pagamento.
		Os bens móveis e imóveis não estão inventariados nem se encontram identificados.
		Não existe regulamento de inventário.
		Não é efectuado qualquer registo de presenças para o pessoal administrativo.
48 a 53	Receita	Incumprimento das formalidades legais exigidas, nomeadamente na concessão do bar e balneário "Limpicos" na Foz do Lizandro não ter sido precedida de concurso público.
59 a 64	Despesa	Não observância dos dispositivos legais relativos à contratação de pessoal a termo (Lei nº 23/2004 de 22/06).
66 a 69		Incumprimento do regime jurídico da realização de despesas públicas com aquisição de serviços (DL nº 197/99 de 08/06).
70 a 75		Insuficiente documentação de ordens de pagamento por inobservância dos procedimentos legais aplicáveis.



Anexo 3

Pagamentos relativos a contratos a termo certo

	Co-contratante	Funções desempenhadas	Data de admissão (Contratos)	Pagamentos anuais em €	
				Ano 2005	Ano 2006
1	Cláudia Sofia Da Costa Vicente Sebastião	Auxiliar Administrativa	01/02/05	5.470,33	4.536,66
2	José Machado Correia Pedroso	Cantoneiro de Arruamentos	01/01/05	7.213,65	8.436,01
		Cantoneiro Auxiliar	01/07/06		
3	Ana Paula da Costa Andrade Batalha	Motorista e Serviços Auxiliares	10/10/05	1.202,08	5.186,68
4	Leonel Quintino Ferreira	Cantoneiro de Arruamentos	01/06/06	-	5.723,00
Total				13.886,06	23.882,35

Fonte: Valores fornecidos pela Junta de Freguesia

Anexo 4

Pagamentos efectuados a prestador de serviços

Ano	Ordem de Pagamento		
	Nº	Data	Valor €
2005	32	02-02-2205	1.048,00
	77	09-03-2005	958,00
	114	08-04-2005	1.258,95
	123	07-04-2005	1.170,00
	160	06-05-2005	1.042,00
	232	15-06-2005	838,00
	286	15-07-2005	1.048,00
	329	12-08-2005	1.066,00
	385	09-09-2005	970,00
	428	06-10-2005	1.127,30
	478	03-11-2005	1.028,00
	573	15-12-2005	1.218,00
	SUBTOTAL		
2006	10	27-01-2006	1.028,00
	26	10-02-2006	1.086,00
	64	09-03-2006	1.056,00
	142	05-05-2006	978,00
	196	31-05-2006	1.140,00
SUBTOTAL			5.288,00
TOTAL			18.060,25

Mapa elaborado pela equipa a partir das OP facultadas



Anexo 5

Refeições pagas em 2005 a prestadores de serviço da CMM/Pavimafra

OP		Referente	Documento	Data da refeição
Nº	Valor €			
11	14,4	refeições	factura	06-01-2005
41	17,65	refeições	factura	09-02-2005
76	28,20	refeições	o ticket está ilegível	não se percebe
108	195,25	refeições	factura	18-03-2005
			factura	12-03-2005
187	23,25	refeições	factura	07-05-2005
191	45,45	refeições	factura	11-05-2005
				12-05-2005
				10-05-2005
227	68,15	refeições	factura	08-04-2005
				03-06-2005
290	41,50	refeições	factura	23-06-2005
335	49,00	refeições	factura	28-07-2005
336	92,60	refeições	factura	29-07-2005
360	33,80	refeições	factura	02-09-2005
368	110,65	refeições	factura	05-08-2006
401	53,50	refeições	factura	12-09-2005
418	31,15	refeições	factura	09-09-2005
426	30,25	refeições	factura	27-09-2005
438	26,40	refeições	factura	30-09-2005
451	28,20	refeições	factura	14-10-2005
485	24,00	refeições	factura	28-10-2005
499	34,20	refeições	factura	04-11-2005
				07-11-2005
523	44,40	refeições	factura	08-11-2005
537	31,85	refeições	factura	26-11-2005
555	29,15	refeições	factura	09-12-2005
563	22,85	refeições	factura	03-12-2005
571	77,00	refeições	o ticket está ilegível	
600	22,09	refeições	Consulta de mesa - não tem factura	
Total	1.174,94			

Mapa elaborado pela equipa a partir das OP facultadas



Anexo 6

Refeições pagas em 2006 a prestadores de serviço da CMM/Pavimafra

OP		Referente	Documento	Data da refeição
Nº	Valor €			
14	22,15	refeições	Venda a dinheiro	20-01-2006
15	22,15	refeições	Venda a dinheiro	13-01-2006
31	31,70	refeições	Venda a dinheiro	03-02-2006
44	23,25	refeições	Factura recibo	10-02-2006
51	23,95	refeições	Factura recibo	18-02-2006
68	23,95	refeições	Factura recibo	03-03-2006
94	188,95	refeições	consulta de mesa	-
93	50,90	refeições	consulta de mesa	-
112	37,25	refeições	Venda a dinheiro	01-04-2006
270	26,00	refeições	Venda a dinheiro	29-07-2006
292	79,75	refeições	Venda a dinheiro	16-06-2006
				23-06-2006
				07-07-2006
				15-07-2006
				02-09-2006
332	81,20	refeições	Venda a dinheiro	08-09-2006
				22-09-2006
353	24,85	refeições	Factura recibo	20-10-2006
358	27,00	refeições refeições	Factura recibo	10-10-2006
			Venda a dinheiro	03-10-2006
384	83,50	refeições	Venda a dinheiro	12-10-2006
420	18,85	refeições	Factura recibo	10-11-2006
441	15,50	refeições	Venda a dinheiro	07-12-2006
442	21,45	refeições	Venda a dinheiro	29-12-2006
492	24,25	refeições	Factura recibo	16-12-2006
491	18,00	refeições	Factura recibo	15-12-2006
Total	844,60			

Mapa elaborado pela equipa a partir das OP facultadas



Anexo 7

Pagamentos efectuados a Trabalhadores da CMM e Pavimafra no ano 2005
A- Câmara Municipal

Classificação: 02.02.02.06.00		Reparação de Parques e jardins				
Ordem Pagamento		Data	Categoria	N.º funcionário	Valor/dia €	
N.º	Valor €					
324	80,00	15-07-2005	Condutor	611	80,00	
325	90,00	29-07-2005	Condutor	382	90,00	
456	150,00	14-10-2005	Condutor	611	75,00	
		30-09-2005			75,00	
Subtotal	320,00					
Classificação: 02.02.02.08.00		Conservação e .Reparação da Rede Viária				
109	225,00	25-02-2005	Condutor	277	75,00	
		04-03-2005			75,00	
		12-03-2005			75,00	
110	75,00		Condutor	611	75,00	
111	150,00	04-03-2005	Condutor	204	75,00	
		12-03-2005			75,00	
255	165,00	07-05-2005	Condutor	204	75,00	
		03-06-2005			90,00	
256	90,00	03-06-2005	Condutor	382	90,00	
257	90,00	03-06-2005	Condutor	676	90,00	
					75,00	
258	150,00	08-04-2005	Condutor	277	75,00	
		07-05-2005			75,00	
392	75,00	02-09-2005	Condutor	382	75,00	
		12-08-2005			75,00	
		27-08-2005			75,00	
393	300,00	02-09-2005	Condutor	204	75,00	
		09-09-2005			75,00	
		12-08-2005			75,00	
394	150,00	09-09-2005	Condutor	676	75,00	
		14-10-2005			75,00	
459	225,00	23-09-2005	Condutor	382	75,00	
		30-09-2005			75,00	
		09-12-2005			75,00	
608	75,00	09-12-2005	Condutor	204	75,00	
609	75,00	04-11-2005	Condutor	382	75,00	
					28-10-2005	75,00
					26-11-2005	75,00
					03-12-2005	75,00
610	300,00	03-12-2005	Condutor	277	75,00	
		09-12-2005			75,00	
		28-10-2005			75,00	
		04-11-2005			75,00	
		26-11-2005			75,00	
611	300,00	03-12-2005	Condutor	611	75,00	
					75,00	
					75,00	
					75,00	
Subtotal	2.445,00					



Classificação: 02.02.02.09.00			Cons. Rep - arruamentos urbanos		
326	75,00	24-06-2005	Condutor	277	75,00
327	165,00	29-07-2005	Condutor	204	90,00
		24-06-2005		204	75,00
259	75,00	08-04-2005	Condutor	611	75,00
390	37,5	31-07-2005	Condutor	552	37,5
389	75,00	02-09-2005	Condutor	611	75,00
391	75,00	27-08-2005	Condutor	277	75,00
457	75,00	16-09-2005	Condutor	676	75,00
458	150,00	23-09-2005	Condutor	204	75,00
		16-09-2005			75,00
Subtotal	727,50				
TOTAL	3.492,50				

Mapa elaborado pela equipa a partir das OP facultadas

B- Pavimafra

Ordem Pagamento		Data
N.º	Valor €	
205	765,00	02-06-2005
572	742,50	15-12-2005
TOTAL	1.507,50	



Anexo 8

Pagamentos efectuados a Trabalhadores da CMM e Pavimafra no ano 2006

A- Câmara Municipal

Classificação: 02.02.02.08.00		Cons. Rep - Rede Viária			
Ordem Pagamento		Data	Categoria	Nº funcionário	Valor/dia €
Nº	Valor €				
100	75,00	15-12-2005	motorista	676	75,00
101	225,00	16-12-2005	motorista	611	75,00
		13-01-2006			75,00
		03-03-2006			75,00
102	450,00	03-03-2006	motorista	382	75,00
		10-02-2006			75,00
		17-02-2006			75,00
		03-02-2006			75,00
		20-01-2006			75,00
103	300,00	13-01-2006	motorista	204	75,00
		23-03-2006			75,00
		03-02-2006			75,00
		10-02-2006			75,00
230	120,00	17-02-2006	motorista	277	75,00
		16-06-2006			45,00
231	150,00	20-05-2006	motorista	204	75,00
		23-06-2006			75,00
232	150,00	07-04-2006	motorista	382	75,00
		07-04-2006			75,00
233	150,00	01-04-2006	motorista	611	75,00
		16-06-2006			75,00
376	150,00	02-09-2006	motorista	204	75,00
		15-07-2006			75,00
377	150,00	08-09-2006	motorista	676	75,00
		22-09-2006			75,00
378	375,00	08-09-2006	motorista	611	75,00
		29-07-2006			75,00
		07-07-2006			75,00
		22-09-2006			75,00
379	75,00	20-10-2006	motorista	277	75,00
		20-10-2006			75,00
380	75,00	02-09-2006	motorista	552	75,00
381	75,00	29-07-2006	motorista	382	75,00
TOTAL	2.520,00				2.520,00

Mapa elaborado pela equipa a partir das OP facultadas

B- Pavimafra

Ordem Pagamento		Data
N.º	Valor €	
194	765,00	31-05-2006
TOTAL	765,00	



Anexo 9

Verificação documental da receita e da despesa

As rubricas não totalmente analisadas, foram objecto de verificação segundo a técnica de amostragem não estatística - amostragem por blocos.

RECEITA					
Classificação Económica		Montante Recebido (€)			
Código	Descrição	2005	2006	2005	2006
0510010000	Terrenos	2.701,47	0,00	100	100
0605010101	CMM – Transferências de Capital	15.239,6	15.239,60	100	100
0605010102	CMM – Transferências Correntes	30.796,90	22.859,40	100	100
0605010103	CMM – Protocolo de Delegação de Competências	23.812,50	24.165,00	100	100
0605010104	CMM – Protocolo de Delegação de Competências	0,00	8.055,00	100	100
0605010120	CMM – Transf. de Passagem - Outras	0,00	3.000,00	100	100
0607010100	Instituições sem Fins Lucrativos	0,00	4.714,61	100	100
0703020100	Renda de Edifícios ou outros	6.234,00	0,00	100	100
0702099999	Outros – Outras Vendas de Serviços	0,00	23.210,00	100	100
0703010100	Rendas de habitação	0,00	6.734,00	100	100
0801999901	Diversas Receitas Correntes	0,00	12.600,00	100	100
Total		78.784,47	120.577,61	100	100
% da receita Total		68%	79%		

DESPESA					
Classificação Económica		Montante Pago(€)		% conferida	
Código	Descrição	2005	2006	2005	2006
010103	Pessoal dos quadros – Regime de função	7.954,33	8.075,37	100	100
010104	Pessoal dos quadros – Regime de contrato	0,00	21.002,33	48	49
010109	Pessoal em qualquer outra situação	10.393,12	0,00	100	100
0201210100	Outros Bens - Estaleiro	4.959,79	536,03	100	100
0202030100	Conserv. Rep. - Instalações	3.277,81	1.738,19	100	100
0202030600	Conserv. Rep. Parques e jardins	3.272,00	0,00	100	100
0202030800	Conserv. Rep. – Rede Viária	7.971,81	15.801,92	100	100
0202030900	Conserv. Rep. – Arruamentos Urbanos	11.181,53	5.980,00	100	100
0202190000	Assistência Técnica	3.364,95	3.663,62	100	100
0202251300	Festas/Feiras/Outras	3.759,77	1.072,51	100	100
0202251700	Apoio Social	4.180,00	5.263,08	100	100
0303050000	Juros de Locação Financeira – Material de Transporte	261,09	0,00	100	100
0407010100	Casa do Povo/Centro Dia/ATL	0,00	5.977,08	100	100
0408020201	Associações de Carácter Desportivo	5.240,00	0,00	100	100
0702050100	Material de Transporte - passageiros	4.999,77	0,00	100	100
Total		70.815,97	69.110,13		
% da despesa Total		58%	56%		



Anexo 10

Emolumentos

(Art. 10º D.L. n.º 66/96, de 31/05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28/08)

Departamento de Auditoria: DA VIII - UAT.1 - AL - Processo n.º 47/07-AUDIT

Entidade fiscalizada: Junta de Freguesia da Carvoeira

Entidade devedora: Junta de Freguesia da Carvoeira

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euro

Descrição	Base de cálculo			Valor
	Custo Standard	Unidade de Tempo	Receita Própria	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	44		5.279,56
Acções na área da residência oficial	88,29			
Receitas próprias				
Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos Limite mínimo (VR)				1.668,05
Emolumentos a pagar				1.668,05

O Coordenador da Equipa de Auditoria,



Anexo 11

Situação das contas anteriores

1. Em cumprimento da Resolução do Tribunal de Contas n.º 9/91 - 2.ª Secção, de 15 de Maio, a situação das contas das cinco gerências anteriores é a seguinte:

Gerência	Número da conta	Situação da conta
2000	2418	Análise Concluída
2001	2820	Dispensa de Verificação
2002	3398	Em análise pelo DVIC
2003	2308	Em análise pelo DVIC
2004	3897	Em análise pelo DVIC



Anexo 12

Constituição dos processos

2. O presente processo é constituído por cinco volumes que integram os anexos e documentos que seguidamente se evidenciam:

Volume	Separador	Documentos	
I		Anteprojecto de Relatório de Auditoria	
II	1	Documentos de prestação de contas - 2005	
	2	Documentos de prestação de contas - 2005	
	3	PGA	
	4	Relação nominal dos responsáveis	
	5	Índice do arquivo corrente	
	6	Prestação de serviços – Leonel Quintino Ferreira	
		A	Apuramento do montante pago
		B	Requisições e esclarecimentos
		C	Ordens de pagamento de 2005
II	7	D	Ordens de pagamento de 2005
		Trabalhadores da CMM	
		A	Requisições e esclarecimentos
		B	Apuramento do montante pago - 2005
		C	Ordens de pagamento da CE 0202020600 - 2005
		D	Ordens de pagamento da CE 0202020800 - 2005
		E	Ordens de pagamento da CE 0202020900 - 2005
	F	Quadro dos pagamentos aos trabalhadores da CMM - 2006 e correspondentes ordens de pagamento	
	G	Calendários e boletins de serviço	
	8	Trabalhadores da Pavimafra	
A		Ordens de pagamento - 2005	
B		Ordens de pagamento - 2006	
	C	Requisições e esclarecimentos	
9	Refeições		
III	1	Contrato de concessão – Limipicos	
		A	Requisições e esclarecimentos
		B	Conta corrente da receita – 2005
		C	Conta corrente da receita – 2006
	2	Autorização da despesa e pagamento	
		A	Quadro das despesas
		B	Ordens de pagamento - 2005
		C	Ordens de pagamento - 2006
	3	Contratos de trabalho a termo certo	
		A	Procedimentos
		B	Requisições e esclarecimentos
		C	Conta corrente da despesa - 2005
		D	Conta corrente da despesa - 2006
		E	Quadro dos vencimentos líquidos – 2005 e 2006
F		Folhas de remunerações e recibos - 2005	
G	Folhas de remunerações e recibos - 2006		



Anexo 13

Exercício do Contraditório



FREGUESIA DA CARVOEIRA

CONCELHO DE MAFRA

TRIBUNAL DE CONTAS
EX.MO SR. DIRECTOR - GERAL
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Ofício nº. 17/08

ASSUNTO : AUDITORIA À JUNTA DE FREGUESIA DA CARVOEIRA
V.REF. DA VIII/UA.T. 1 - AL / PROC.N.º 47/07- AUDIT.

*A Senhora Auditora-chefe,
De Ana Freixo, para
consideração no
 âmbito da auditoria
em curso à Junta de
Carvoeira, 03 de Março de 2008
Freguesia da Carvoeira
07.03.08*

Carvoeira, 03 de Março de 2008

Acusa a recepção do Relato de Auditoria, no exercício do direito contraditório que assiste o n.º 2 do artigo 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

*Apa
maior.*

O Executivo desta Junta de Freguesia responde em conjunto ao referido Relato.

Com os melhores cumprimentos,

*A equipa afasta à
auditoria à JF Carvoeira.
10.03.2008
Ana Freixo
(AUD-CHefe)*

O Presidente,

António Francisco Machado
(António Francisco Machado)

A Secretária,

Dália Maria Pedroso Batalha
(Dália Maria Pedroso Batalha)

A Tesoureira,

Elisabete Costa Vicente Ferreira
(Elisabete da Costa Vicente Ferreira)

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE CARVOEIRA
ENTRADA = 251
DATA 07.03.2008
947-2

DETC 07 03'08 05184

Estrada Nacional 247 - 2655030 Carvoeira MFR - Tel. 261.865094 - Fax.261.869271



FREGUESIA DA CARVOEIRA
CONCELHO DE MAFRA

Decorrente da recepção do V. Relatório de Auditoria Financeira para os exercícios de 2005 e 2006 efectuado à nossa Junta de Freguesia, mereceu este a nossa melhor atenção, pois entendemos que se trate de uma mais valia para a nossa autarquia, no sentido de que fomos alertados para alguns procedimentos que exercemos pensando, de boa fé, serem os correctos e que afinal se revelaram como não o sendo.

Estamos atentos às vossas chamadas de atenção para podermos melhorar, modificar e sanar os pontos menos positivos para o bom funcionamento e desenvolvimento desta Junta, de acordo com o que está previsto nas normas em vigor para cada matéria.

Delegação e Sub-delegação de Competências

P.10 – Após ter-se verificado, por este executivo, que estava a praticar actos nos termos do artigo 35.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, refere-se, a delegação de competências no Presidente, e que por lapso a discussão e deliberação desta delegação se encontrava omissa das actas, em 22/02/2008 reuniu este órgão para sanar esta situação tendo sido lavrada a acta do executivo n.º 28, ratificando os actos praticados. Junto se anexa cópia desta acta de executivo (anexo n.º 1).

Editais Distribuição de Funções

P.11 – Na data que este Edital tem referenciada esta distribuição de funções foi realmente a data em que foram distribuídas, mas que por lapso não ficou exarada na acta do executivo, para rectificar esta situação, já foi redigida a acta de executivo n.º 23 em 25/10/2007 que junto se anexa (anexo n.º 2).

P.12 – No que foi feita referência a falta de actas do executivo no período de 25/08/2006 a 22/12/2006, na realidade houve reunião dos dois elementos do executivo (Presidente e Tesoureira) onde foram regidas reuniões de rotina, nas quais não foram tomadas decisões para além das de gestão corrente, para rectificar esta situação reuniu o executivo em 22 de Fevereiro do corrente ano, e sobre a qual foi redigida a acta n.º 28 (Anexo 1), e o extracto correspondente anexado à acta n.º 13/2006 (Anexo n.º 8).



Incumprimento de Proc. D.L n.º 197/99 de 08/06

Nesta situação foi feito o ajuste directo, foi com boa fé de resolver situações mais urgentes, foram apenas feitos contactos verbais, dentro do que temos à disposição, estamos neste momento a analisar o diploma, incluindo o novo código de contratação pública, para resolver situações próximas dentro do que a Lei prevê.

Património – Inventário de Bens Móveis e Imóveis

Existe uma relação de bens móveis (conforme anexo n.º 3, que junto enviamos), contudo estes bens ainda não estão devidamente identificados. Este facto decorre da dificuldade sentida por este executivo em avaliar os bens que lhes são afectos. A inexistência de um inventário actualizado dos bens móveis e imóveis desta Junta têm sido uma preocupação constante deste executivo, no entanto devido a falta de pessoal administrativo e de apoio, e considerando que os membros deste executivo não exercem os seus cargos em regime de tempo inteiro, a elaboração do mesmo tem-se revelado com sendo uma tarefa de maior envergadura do que inicialmente previsto.

No entanto, compromete-se este executivo em tomar as diligências necessárias que para esta situação seja sanada ainda no decorrer deste ano económico.

P. 13 – Avaliação do Sistema de Controlo Interno

Após a V. análise ao Sistema de Controlo Interno, foram feitas as devidas alterações, tendo sido deliberado e aprovado pelo executivo em reunião a 22 de Fevereiro de 2008 (envio copia da acta em anexo n.º 4). O novo RSCI será apresentado e submetido a aprovação em sede de Assembleia da Freguesia em 07 de Março de 2008.

P. 30 – Outra situação verifica-se que quando saiu o Orçamento do Estado, já tínhamos contratado 'Ana Paula da Costa Andrade Batalha' no final de 2005, para o transporte das crianças entre Escolas o que se veio a reflectir em 2006.

Receita

P.34 – Após a vossa chamada de atenção podemos verificar que por lapso foi atribuída uma classificação incorrecta digitalização no código 0703010100 no ano de 2006 para a renda do ' Bar Limpicos', nada mais houve para se verificar esta diferença.

2/6


D.ª Maria B.ª P.ª
R.ª S.ª

P.38 – A concessão a que se refere este ponto iniciou-se em 1997, por anteriores executivos, pelo que o presente executivo, de boa fé, nunca questionou a legalidade da mesma.

No momento da renovação da concessão, procedeu este executivo a renovação desta, nos termos firmados anteriormente, no desconhecimento que a concessão inicial não estava de acordo com a Lei em vigor. Reforça o facto de ter agido de boa fé, que as receitas arrecadadas provenientes das rendas sempre foram registadas na conta de gerência.

P. 39 e 40 – Para um melhor esclarecimento e para uma regularização do lapso na redacção das actas do executivo quanto à autorização da despesa, este executivo elaborou reunião e redigiu na acta n.º 28 de 22 de Fevereiro de 2008, a qual anexou uma listagem de 2005 e outra de 2006 com todas as ordens de pagamento emitidas devidamente preenchidas (junto envio cópia anexo n.º 1).

P.43 a 47 – Contratação de Pessoal a Termo

Nos contratos de contratação de pessoal elaborados até então, desconhecia o executivo, por falta de formação na área da contratação pública, a legislação em vigor, nomeadamente no que refere a Lei n.º 23/2004, de 22/06. Todos os contratos foram celebrados de boa fé, não tendo intenção de beneficiar ou lesar terceiros, nem violar as normas legais em vigor nesta matéria. Logo que o executivo tomou conhecimento que não estaria a agir em conformidade, procedeu às alterações necessárias no concurso para contratação de pessoal que decorreu no primeiro trimestre do corrente ano económico (junto envio cópia anexo n.º 5).

Prestação de Serviços de Pedreiro

P. 50 e 51 – A conservação e preservação dos bens imóveis da Freguesia sempre foram uma preocupação deste executivo. Contudo, devido de condicionantes orçamentais, a contratação de um trabalhador especializado, pedreiro, foi sendo descurada em detrimento de outras prioridades.

Ora na impossibilidade de poder contratar um pedreiro a tempo inteiro, o executivo optou, através de ajuste directo, recorrer aos serviços de um pedreiro cujo mérito profissional era conhecido na Freguesia. Por estar em regime de prestação de serviços, o pedreiro contactado nunca esteve sujeito a subordinação hierárquica ou a horários, executando apenas os trabalhos e/ou obras para o qual tinha sido contratado.



P.52 a 56 – Serviços Prestados por trabalhadores da CMM e Pavimafra, E.M.

Era prática recorrer aos serviços da Câmara Municipal de Mafra e Pavimafra, EM solicitando apoio com máquinas especiais. No entanto, esta modalidade, no espírito de cooperação e solidariedade, era recorrente julgando ser a mais viável evitando custos excedentes à Junta de Freguesia com a laboração das respectivas máquinas cedidas pela Exa. Câmara Municipal de Mafra e Pavimafra, EM. O que para o manuseamento destas máquinas era suposto os habituais manuseadores das mesmas, daí o não cumprimento do DL n.º 413/93, de 23/12, face ao exposto esta Junta de Freguesia está a cumprir na íntegra o referido Decreto de Lei.

P. 58 – Inobservância do princípio de segregação de funções

Face ao número restrito do corpo administrativo não é possível observar todas as regras da segregação de funções, contudo irá proceder-se a uma melhor análise das funções exercidas de modo a que esta inobservância seja se não sanada, pelo menos diminuída em termos de impacto.

Tramitação da realização da despesa (junto se envia cópias, anexo n.º 6):

- 1) A partir de Outubro de 2007 passou a proceder-se a elaboração da requisição para todas as aquisições;
- 2) Todas as facturas são registadas sendo-lhes atribuído um número sequencial e listadas num documento por nós criado onde nele consta também a data da autorização do pagamento;
- 3) O pagamento é autorizado pelo Presidente (poder este que lhe é conferido pela acta n.º 28 de 22/02/2008 – anexo n.º 1);
- 4) As despesas já se encontram devidamente documentadas, em conformidade com o circuito da despesa previsto;
- 5) É possível obter a conta corrente de todas as entidades externas (fornecedores), visto estas estarem devidamente desagregadas;
- 6) As ordens de pagamento são efectuadas nos termos previstos no RCI.

Registo das Presenças:

A partir de Novembro de 2007, passou a ser registado as presenças de todo o pessoal, através do livro de ponto (junto se envia cópia, anexo n.º 7).



Em conclusão, na sequência da auditoria financeira realizada pelo Tribunal de Contas aos exercícios económicos de 2005 e 2006, ficou revelado que a Junta de Freguesia, na qualidade dos seus órgãos, não cumpriu com todos os procedimentos e trâmites legais que decorrem da Lei, cita-se: Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho e Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

O não cumprimento e aplicação destes diplomas e normas legais, decorre da falta de formação na área da gestão autárquica, reconhecida por parte dos membros deste órgão, que devido ao facto de terem exercido funções similares e/ou idênticas, tomaram como certas, legais, determinados procedimentos.

Nenhuns dos pontos referidos no relatório foram executados de forma dolosa ou no intuito de favorecer terceiros, mas em prol da Freguesia da Carvoeira, em conformidade com as competências referidas no artigo 34.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

No que concerne a outros reparos feitos pelo Exmos. Srs. Auditores e constante no relato de auditoria e aos quais não foi feita a referência específica neste documento, o órgão executivo da Junta Freguesia Carvoeira toma na devida conta as observações feitas e procurará que em situação idêntica se aplique escrupulosamente os ensinamentos prestados, os quais se revelam adequados à boa gestão da autarquia.



Índice dos Anexos

- Anexo 1 ----- Acta do Executivo n.º 28 de 22/02/2008 (delegação de competências)
- Anexo 2 ----- Acta do Executivo n.º 23 de 25/10/2007
- Anexo 3 ----- Relação de bens móveis
- Anexo 4 ----- Sistema de Controlo Interno
- Anexo 5 ----- Processo de Contratação
- Anexo 6 ----- Realização da Despesa
- Anexo 7 ----- Cópia do Livro de Ponto
- Anexo 8 ----- Extracto de Acta nº 28/ de 22/02/2008

Carvoeira, 03 de Março de 2008

	O Presidente, (António Francisco Machado)	
A Secretária, (Dália Maria Pedroso Batalha)		A Tesoureira, (Elisabete da Costa Vicente Ferreira)