

Auditoria de Conformidade ao processo de transição de novas competências no âmbito da reorganização administrativa de Lisboa Freguesia de Belém

RELATÓRIO N.º 22/2018
2.ª SECÇÃO



**TRIBUNAL DE
CONTAS**

ÍNDICE GERAL

1.	SUMÁRIO EXECUTIVO	5
2.	RECOMENDAÇÕES	10
3.	RELATÓRIO	13
3.1	Natureza, âmbito e objetivos de auditoria	13
3.2	Metodologia	13
3.3	Limitações e condicionantes	15
3.4	Contraditório	16
3.5	DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA	25
3.5.1	Reorganização Administrativa de Lisboa	25
3.5.1.1	Comissão Instaladora da Freguesia de Belém	27
3.5.1.2	Freguesias cessantes de Santa Maria de Belém e de S. Francisco Xavier	30
3.5.1.3	Nova Freguesia de Belém	33
3.5.1.4	Atribuição de novas competências à Freguesia de Belém	35
3.5.1.5	Transferência de recursos humanos	37
3.5.1.6	Transferência de bens patrimoniais	39
3.5.1.7	Transferência de recursos financeiros	42
3.5.2	Impacto da Reorganização Administrativa na nova Freguesia de Belém	45
3.5.2.1	Situação financeira, patrimonial e económica	45
3.5.2.2	Situação orçamental	48
3.5.2.3	Contratação administrativa	52
3.5.2.4	Sistema de Controlo Interno e Monitorização da Reforma Administrativa	64
3.5.3	Juízo Global de Auditoria	71
4.	EMOLUMENTOS	72
5.	DECISÃO	73

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – População e amostra/universo das operações	14
Quadro 2 – Contraditório	16
Quadro 3 – Atas da Comissão Instaladora da Freguesia de Belém.....	28
Quadro 4 – Compromissos assumidos e não pagos.....	31
Quadro 5 – Saldos de encerramento.....	31
Quadro 6 – Pessoal.....	31
Quadro 7 – Bens móveis e imóveis.....	31
Quadro 8 – Saldos de abertura e de encerramento.....	34
Quadro 9 – Pessoal.....	34
Quadro 10 – Bens móveis e imóveis.....	34
Quadro 11 – Evolução dos recursos humanos da FB.....	38
Quadro 12 – Transferências financeiras para a FB.....	43
Quadro 13 – “Ficha síntese”/valores suportados pela JF ao abrigo das novas competências.....	44
Quadro 14 – Evolução da estrutura do ativo, fundos próprios e passivo (2014-2016).....	45
Quadro 15 – Rácios de Equilíbrio Financeiro	47
Quadro 16 – Evolução da estrutura de custos e proveitos (2014-2016).....	48
Quadro 17 – Evolução das Receitas.....	49
Quadro 18 – Evolução das Despesas	50
Quadro 19 – Evolução das Despesas com o Pessoal.....	51
Quadro 20 – Contratos de prestação de serviços – Tarefa e Avença (amostra).....	53
Quadro 21 – Contratos de empreitada e de aquisição de serviços (Amostra).....	59
Quadro 22 – Sistema de Controlo Interno.....	66
Quadro 23 - Relatórios de monitorização do Processo de Reforma Administrativa de Lisboa.....	69
Quadro 24 - Recomendações à CML sobre Processo de Reforma Administrativa de Lisboa.....	69

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Peso médio das receitas – 2014-2016	49
Gráfico 2 – Peso médio das fontes de despesa – 2014-2016.....	51
Gráfico 3 – Peso médio das despesas com o pessoal– 2014-2016	51

RELAÇÃO DE SIGLAS

AETC	Auto de Efetivação de Transferência de Competências
AECS	Atividades extracurriculares
AM	Assembleia Municipal
AML	Assembleia Municipal de Lisboa
CCP	Código da Contratação Pública
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CML	Câmara Municipal de Lisboa
DF	Demonstrações Financeiras
DGAL	Direção Geral das Autarquias Locais
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
FB	Freguesia de Belém
GAMRAL	Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reorganização Administrativa de Lisboa
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
JF	Junta de Freguesia
JFB	Junta de Freguesia de Belém
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LRAL	Lei da Reorganização Administrativa de Lisboa
ML	Município de Lisboa
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
OE	Orçamento do Estado
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RAL	Reorganização Administrativa de Lisboa
RFAL	Regime Financeiro das Autarquias Locais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
ROC	Revisor Oficial de Contas
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SMB	Santa Maria de Belém
SFX	São Francisco Xavier
TdC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Ana Maria Bento* (Auditoras-Coordenadoras)

Helena Cruz Fernandes

Coordenação Técnica

Maria José Sobral Sousa* (Auditora-Chefe)

Equipa de Auditoria

Hélder Gonçalves Santos (Técnico Verificador Superior)

Maria Luísa Almeida (Técnico Verificador Especialista)

Dora Trindade (Técnico Superior)

*Participaram na auditoria e respetivo Relato até 31.12.2017

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

No âmbito do Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC), foi realizada uma auditoria de conformidade ao “Processo de transição e atribuição de novas competências à Freguesia de Belém no âmbito da Reorganização Administrativa de Lisboa” que teve como objetivo estratégico emitir um juízo global sobre a conformidade legal, financeira, orçamental e contabilística das operações subjacentes às medidas da reorganização administrativa de Lisboa (RAL), no que se refere à Freguesia de Belém (FB).

A auditoria teve como horizonte temporal o ano de 2013, relativamente ao funcionamento da comissão instaladora da Freguesia de Belém e da prestação de contas das freguesias cessantes, e o triénio 2014-2016, relativamente à atribuição de novas competências e transferências de recursos humanos, patrimoniais e financeiros para a Freguesia de Belém.

Atenta a análise efetuada às matérias constantes do presente Relatório, extraem-se as seguintes conclusões:

1.1 A Reorganização Administrativa de Lisboa

- A reorganização operada não permitiu dotar a Freguesia de Belém de pessoal em número suficiente e com as qualificações adequadas para assegurar uma gestão eficiente e eficaz do seu orçamento e património;
- Os membros da Comissão Instaladora da Freguesia de Belém não elaboraram nem aprovaram a relação discriminativa dos bens, universalidades, direitos e obrigações das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia, não cumprindo a alínea *b)* do n.º 2 do artigo 10º da LRAL e, ainda, o artigo 2º, n.º 2, alínea *a)* da Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro e o ponto 4.4 da Resolução n.º 3/2013, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas. Contudo, a situação foi ponderada pela nova JFB, tendo sido desenvolvidos procedimentos tendentes a colmatar as falhas da informação contabilística relevante nos termos da lei (cfr. Ponto 3.5.1.1);
- Os tesoureiros das Juntas de Freguesia de SFX e de SMB e da atual Junta de Freguesia de Belém, não elaboraram “resumos diários de tesouraria”, que constituem livros de escrituração permanente que integram o sistema de apuramento diário de contas da responsabilidade do tesoureiro da JF, os quais, tal como o seu nome indica, devem refletir diariamente o valor global dos movimentos financeiros de entradas e saídas de valores da tesouraria, quer em disponibilidades, quer em documentos e devem fornecer informações relativas aos valores à guarda do tesoureiro, bem como os valores depositados nos bancos, conforme estipulado nos pontos 2.8.2.4 e 2.9.10.1.13 do POCAL (cfr. Ponto 3.5.1.2 e 3.5.1.3);

- Os bens patrimoniais afetos às novas competências atribuídas à FB no âmbito da reorganização administrativa de Lisboa não se encontram registados e avaliados pela freguesia, em violação do disposto nos pontos 4.1.4 e 4.1.6 do POCAL.

A JFB não dispõe de um sistema de inventário atualizado de todos os bens, direitos e obrigações do seu património, conforme estatuído no ponto 2.8.1. do POCAL conjugado com a alínea *e*) do n.º 1 do artigo 16º do RJAL. Em sede de contraditório, os responsáveis referem a existência de diligências com vista à elaboração do inventário, não resultando, contudo, da informação prestada se o processo de inventariação se encontra concluído (cfr. Ponto 3.5.1.6);

- Os dados da execução orçamental por centros de custos da JF Belém evidenciam que, não obstante o valor total da despesa associada às novas competências ter aumentado consistentemente ao longo do triénio, as transferências realizadas para a freguesia ao abrigo do artigo 17º da LRAL, no mesmo período, absorveram o impacto do acréscimo da despesa e permitiram libertar recursos financeiros para outras competências que não foram previstas na «ficha síntese» da CML (cfr. Ponto 3.5.1.7);
- A JFB não observou o princípio da especialização dos exercícios, contrariando, assim, o disposto na alínea *d*) do ponto 3.2. do POCAL tendo, contudo, os membros da Junta, em sede de contraditório, referiram que este princípio está a ser observado no ano de 2017, situação que será objeto de oportuno acompanhamento pelo Tribunal (cfr. Ponto 3.5.2.1);
- A JFB utilizou diferentes critérios de contabilização dos bens do imobilizado e das respetivas amortizações, facto que se deve à circunstância de a freguesia não ter implementado um sistema de inventário e cadastro, nem métodos e procedimentos de controlo que assegurem que as respetivas fichas de imobilizado estejam permanentemente atualizadas e que se realizem reconciliações entre os registos das fichas e os registos contabilísticos, possibilitando proceder a regularizações a que houver lugar e ao apuramento de responsabilidades, quando for o caso. Em sede de contraditório foi informado pelos membros da Junta de Freguesia que a situação está a ser objeto de análise, com vista à respetiva regularização (cfr. Ponto 3.5.2.1);
- Ao longo do período em análise, a JFB apresenta uma sólida estabilidade financeira, uma vez que o rácio de solvabilidade e o de autonomia financeira apresentam valores elevados;
- A reorganização administrativa acarretou uma profunda alteração na estrutura da receita da freguesia que teve um aumento de 140% no ano de 2014, e apresentou uma evolução de crescimento no triénio que alterou substancialmente a hierarquia das principais tipologias das fontes de financiamento da freguesia, a saber (cfr. Ponto 3.5.2.2):

- as transferências financeiras ao abrigo da LRAL, passaram a constituir a maior fonte de financiamento da freguesia (67% em média, no triénio);
 - as receitas próprias passaram a constituir a segunda fonte de financiamento (19% em média, no triénio);
 - as transferências da CML ao abrigo de contratos de delegação de competências, que constituíam a primeira fonte de receita antes da reforma administrativa, passaram a constituir a terceira fonte de financiamento (6% em média, no triénio);
 - o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) passou a constituir a quarta fonte de financiamento (4% em média, no triénio);
- E conseqüentemente, acarretou igualmente uma profunda alteração na estrutura da despesa, que aumentou 107% no ano de 2014, apresentando uma evolução de crescimento no triénio que modificou a hierarquia das principais tipologias de despesa da freguesia, a saber (cfr. Ponto 3.5.2.2):
- a despesa com o pessoal, que aumentou 500%, passou a constituir a primeira fonte de despesa no final do triénio (44%);
 - a aquisição de bens e serviços correntes, que constituía a primeira fonte de despesa, aumentou 111% e foi relegada para segundo lugar no final do triénio (42%);
 - as demais tipologias das fontes de despesa mantiveram a hierarquia e a trajetória que apresentavam antes da reorganização administrativa.

1.2 Impacto da Reorganização Administrativa na nova Freguesia de Belém (cfr. Ponto 3.5.2.3)

- No triénio de 2014 a 2016, verificou-se um aumento contínuo do número de prestadores de serviços (425%), representando um aumento na despesa com prestadores de serviços na ordem de 564%.

Os responsáveis da JFB não fundamentam a necessidade de contratar e/ou prorrogar os contratos de prestação de serviços e recorrem a prestadores de serviços para assegurar o exercício de funções de caráter duradouro e permanente da FB;

- Os contratos de prestação de serviços, na modalidade de tarefa e avença, previstos e regulados nos artigos 10º e 32º da LGTFP, foram sistematicamente celebrados sem verificação prévia da existência de trabalhadores em situação de requalificação, disponíveis na Bolsa de Emprego Público, aptos a suprir as necessidades identificadas, em violação do disposto nos artigos 2º e 4º da Portaria n.º 48/2014, de 28 de fevereiro, que regulamentava a Lei n.º 80/13, de 28 de

novembro, em vigor à data. A celebração de contratos de tarefa e avença para suprir necessidades permanentes dos serviços tem-se verificado ao longo de anos e tem sido objeto de reconhecimento e medidas de regularização adotadas pelo Governo, como é o caso das constantes do Decreto-Lei n.ºs 81-A/96, de 21 de Junho e, mais recentemente, do programa PREVPAP, iniciado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro, que deu cumprimento ao estatuído no artigo 19º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (LOE para 2016) e cujo regime foi estabelecido pela Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro. Atendendo à aprovação e implementação superveniente de legislação tendente à regularização de vínculos precários, entende-se, ao abrigo do disposto no artigo 2º, n.ºs 2 e 4 do Código Penal, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no artigo 67º, n.º 4, da LOPTC, não indiciar eventuais responsabilidades financeiras de cariz sancionatório pela prática das ilegalidades verificadas nas contratações suprarreferidas;

- Os processos de realização de despesa referente aos contratos de 1 a 48 do Quadro 20 não observaram as regras respeitantes ao cabimento e assunção de compromissos previstas no POCAL e na LCPA¹ e respetiva regulamentação², na medida em que a JFB procedeu ao cabimento e registo de compromissos em simultâneo com o pagamento dos contratos, contrariando as regras e os procedimentos das fases de realização da despesa estabelecidas nos pontos 2.3.4.2, alínea *d*) e 2.6.1. do POCAL, no artigo 45º, n.º 1, da LEO, nos artigos 9º e 11º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA) e dos artigos 7º, 8º, 11º e 12º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que a regulamenta. A violação destas normas é suscetível de configurar a prática do ilícito financeiro tipificado na norma da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, passível de responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, nos termos dos n.ºs 2 a 9 do mesmo normativo legal.
- Os contratos de aquisição de serviços foram sistematicamente celebrados com recurso ao ajuste direto com consulta a uma única entidade, isto é, sem sujeição à concorrência de mercado para a seleção da proposta mais vantajosa, procedimento que não acautela uma boa gestão dos dinheiros públicos.
- A JFB celebrou, entre 03.01.2014 e 02.08.2016, vários contratos de aquisição de serviços. Aquando da estimativa do valor dos contratos não foram consideradas as necessidades das suas renovações ou prorrogações, pelo que tal estimativa não considerou os valores correspondentes, o que não acautela o correto cumprimento do disposto no artigo 17º do

¹ Lei dos Compromissos e Pagamento em Atraso, Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012 de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e 22/2015, de 17 de março.

² Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.

Código dos Contratos Públicos, para além de permitir a ocorrência de situações em que o procedimento pré-contratual adotado não seja o mais adequado em face do disposto no artigo 20.º do mesmo Código.

- O cabimento e registo dos compromissos assumidos foi realizado em simultâneo com o pagamento dos contratos e, ainda assim, só contemplou, nos contratos de execução continuada, o valor das faturas apresentadas a pagamento e não o valor integral, contrariando as regras e os procedimentos das fases de realização da despesa, estabelecidas nos pontos 2.3.4.2, alínea *d*) e 2.6.1. do POCAL, no artigo 45º, n.º 1, da LEO, nos artigos 8º e 11º da LCPA e nos artigos 7º, 8º, 11º e 12º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho, que a regulamenta. A violação de normas relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas é suscetível de configurar a prática dos ilícitos financeiros tipificados na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, passíveis de responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, nos termos dos n.ºs 2 a 9 do mesmo normativo legal.

Sistema de controlo interno e monitorização da reforma administrativa (cfr. Ponto 3.5.2.4)

- O aumento dos recursos financeiros e da complexidade da gestão da FB e a consequente transição do regime simplificado para o regime completo do POCAL, decorrentes da reorganização administrativa de Lisboa, impunham *ab initio* a implementação de um sistema de controlo interno que permitisse reforçar e melhorar a eficácia e eficiência na utilização dos recursos, a salvaguarda dos ativos, a fiabilidade, a exatidão e a fidedignidade da informação financeira e o cumprimento das leis e das normas contabilísticas;
- Porém, volvidos três anos sobre a reorganização administrativa de Lisboa, os responsáveis da JFB não implantaram um sistema de controlo interno adequado à prossecução dos objetivos acima expostos que funcione de forma permanente e eficaz, como se pode constatar pelas irregularidades e fragilidades detetadas.
- Os relatórios apresentados pelo Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa (GAMRAL), entre 2014 e 2016, identificam, reiteradamente, desvios, insuficiências e desajustamentos, que levaram à formulação sistemática de recomendações à Câmara Municipal de Lisboa. Não há, contudo, evidências de que esta tenha desenvolvido procedimentos tendentes a ultrapassá-los e, por consequência, acolhido as recomendações formuladas pela Assembleia Municipal de Lisboa.

1.3 Juízo Global de Auditoria (cfr. Ponto 3.5.3)

- É convicção do Tribunal que o trabalho de auditoria realizado constitui uma base idónea e suficiente para formular um juízo de auditoria sobre as operações examinadas e relevantes para a apreciação do processo de atribuição de novas competências à **Freguesia de Belém** no âmbito da Reorganização Administrativa de Lisboa.
- Desta forma, emite-se um **juízo favorável com reservas**, no sentido que lhe é atribuído pelo *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*³, sobre o processo da reorganização administrativa de Lisboa tal como implementado na Freguesia de Belém. A informação orçamental, económica, financeira e jurídica analisada em sede de auditoria revelou a existência de situações ilegais ou irregulares que, não obstante não afetarem, de forma generalizada, o processo de descentralização de competências (e de recursos) para aquela freguesia, operado pela Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, levam o Tribunal a formular reservas, no que tange à gestão e execução orçamental da Freguesia, nas áreas da inventariação de património, elaboração de resumos diários de tesouraria, contratação de prestadores de serviços, contratação de aquisições de serviços e sistema de controlo interno.

2. RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das principais conclusões de auditoria, **recomenda-se** ao órgão executivo da Freguesia de Belém que:

1. Defina e aprove a estrutura orgânica da FB, adequada às solicitações decorrentes das novas competências que lhe foram atribuídas no âmbito da reorganização administrativa;
2. Diligencie pela adoção e preenchimento de um quadro de pessoal que permita desempenhar de forma rigorosa, eficiente e eficaz, as competências cometidas à Freguesia de Belém, avaliando para o efeito, designadamente, se estão reunidos os pressupostos legais de regularização de situações subsumíveis a programas de regularização de vínculos precários;
3. Determine a elaboração de Resumos Diários de Tesouraria, de acordo com o estipulado no POCAL, nos pontos 2.8.2.4 e 2.9.10.1.13 e reconciliações bancárias mensais nos termos do ponto 2.9.10.1.5;
4. Elabore e mantenha atualizado um sistema de inventário que assegure uma correta valorização e registo de todos os bens, direitos e obrigações do património da Freguesia de Belém,

³ Cfr. Ponto 8.3.2. “Emitir Juízo de Auditoria” do *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*, aprovado em Sessão do Plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 29 de setembro de 2016.

- respeitando o estatuído pelos pontos 2.8.1 e os critérios de valorimetria constantes dos pontos 4.1.4 e 4.1.6 do POCAL;
5. Observe o princípio da especialização dos exercícios, previsto na al. *d*) do ponto 3.2 do POCAL;
 6. Fundamente, de facto e de direito, os atos de autorização de despesa com aquisições de bens e serviços e empreitadas;
 7. Assegure que o cálculo do valor estimado dos contratos públicos é rigoroso e acautela o cumprimento do disposto no artigo 17.º do Código dos Contratos Públicos, designadamente no que respeita à necessidade de incluir no mesmo a despesa com as eventuais renovações de cada contrato, e que a seleção do procedimento pré-contratual legalmente exigível assenta nesse cálculo e cumpre as exigências legais dos artigos 19.º e seguintes do mencionado Código;
 8. Respeite os princípios gerais da contratação pública e da boa gestão dos dinheiros públicos, pugnano para que a celebração dos contratos seja sistematicamente precedida de procedimentos pré-contratuais de consulta ao mercado, de forma a garantir que a adjudicação recaia sobre a proposta mais vantajosa para o erário público;
 9. Implemente um sistema de arquivo documental, sistemático e atualizado, dos processos de realização da despesa pública, incluindo processos de contratação pública e respetiva execução material, financeira e contabilística;
 10. Proceda atempadamente ao registo contabilístico das fases de realização da despesa, estabelecidas nos pontos 2.3.4.2, al. *d*) e 2.6.1 do POCAL, no artigo 45º, n.º 1 da LEO, nos artigos 9º e 11º da LCPAQ e dos artigos 7º, 8º e 12º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho, que a regulamenta;
 11. Implemente um sistema de controlo interno permanente e eficaz, que permita reforçar e melhorar a utilização de recursos, a salvaguarda dos ativos, a fiabilidade, a exatidão e a fidedignidade da informação financeira e o cumprimento das leis e das normas contabilísticas;
 12. Elabore as atas das reuniões da JFB de molde a que o respetivo conteúdo se adegue ao exigido pelo artigo 57º, n.º 1, do RJAL.

3. RELATÓRIO

3.1 Natureza, âmbito e objetivos de auditoria

No âmbito do Programa de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC), foi realizada uma auditoria de conformidade ao “**Processo de transição e atribuição de novas competências à Freguesia de Belém no âmbito da Reorganização Administrativa de Lisboa**”.

A auditoria teve como objetivo estratégico emitir um juízo global sobre a conformidade legal, financeira, orçamental e contabilística das operações subjacentes às seguintes medidas da reorganização administrativa de Lisboa (RAL), no que se refere à Freguesia de Belém (FB):

- a) Constituição, funcionamento e responsabilidade da comissão instaladora da nova freguesia de Belém, que funcionou no período de seis meses que antecedeu o termo do mandato autárquico 2013-2017;
- b) Processo de prestação de contas das freguesias cessantes, Freguesia de S. Francisco Xavier e Freguesia de Santa Maria de Belém, e da nova Freguesia de Belém;
- c) Atribuição legal de novas competências à Freguesia de Belém;
- d) Transferência de recursos financeiros, patrimoniais e humanos que acompanharam a atribuição de novas competências à freguesia de Belém.

A auditoria teve como horizonte temporal o ano de 2013, relativamente ao funcionamento da comissão instaladora da freguesia de Belém e da prestação de contas das freguesias cessantes, e o triénio 2014-2016, relativamente à atribuição de novas competências e transferências de recursos humanos, patrimoniais e financeiros para a freguesia de Belém.

3.2 Metodologia

A auditoria à freguesia de Belém foi realizada de acordo com as metodologias de trabalho acolhidas pelo TdC, no Regulamento da 2.^a Secção⁴, no Manual de Auditoria e Procedimentos e no Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais, bem como os princípios e normas de auditoria da INTOSAI.

A fase de planeamento iniciou-se com um levantamento e estudo prévio dos documentos de prestação de contas que serviram de base à elaboração do Plano Global de Auditoria (PGA)⁵.

⁴ Aprovado pela Resolução n.º 3/98, da 2.^a Secção, de 04 de junho, alterada pela Resolução n.º 2/2002, da 2.^a Secção, de 17 de janeiro e Resolução n.º 3/2002, da 2.^a Secção, de 5 de junho.

⁵ Plano Global de Auditoria, aprovado por despacho do Juiz Relator, de 31 de janeiro de 2017.

A ação foi desenvolvida nos termos do Programa de Auditoria (PA)⁶ e de acordo com as orientações estabelecidas pelo Juiz Relator.

A execução do programa de trabalho compreendeu o recurso a procedimentos substantivos e de revisão analítica sobre áreas e operações específicas⁷, inerentes ao processo de transição das freguesias cessantes para a freguesia de Belém e à atribuição de novas competências no âmbito da reorganização administrativa de Lisboa, nos seguintes termos:

Quadro 1 – População e amostra/universo das operações

POPULAÇÃO	AMOSTRA/UNIVERSO
Bens, direitos e obrigações das freguesias cessantes	Universo
Saldos de encerramento das JF cessantes	Universo
Movimentos financeiros do período de 29.09. a 17.10.2013	Amostra: 66% do total dos pagamentos efetuados no período Método: amostragem aleatória
Movimentos financeiros do período de 18.10. a 19.12.2013 ⁸	Amostra: 50% do total dos pagamentos efetuados no período Método: amostragem estratificada
Bens transitados	Amostra: 72% do total dos bens inventariados Método: amostragem estratificada
Bens do inventário da FB	Universo
Contratos de prestação de serviços de tarefa e avença	Amostra: 41% dos contratos celebrados em 2014-2016 Método: amostragem estratificada aleatória
Contratos de aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas celebrados no âmbito das novas competências	Amostra: 46% do volume da despesa paga Método: juízo do auditor ⁹
Transferências financeiras	Universo
Movimentos financeiros relativos a contratos de delegação de competências celebrados com o Município de Lisboa	Universo

Na fase de avaliação e elaboração do relato e tendo presente os objetivos definidos no planeamento, são apresentadas as observações, as conclusões, os juízos de auditoria e as recomendações.

⁶ Aprovado por Despacho do Juiz Relator, de 7 de março de 2017.

⁷ *Vd.* Programa de Auditoria.

⁸ Período que decorre entre a instalação dos novos órgãos e a aprovação do novo instrumento de gestão previsional, nos termos do n.º 3, al. b) da Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro.

⁹ De acordo com o § 300 do Manual de Auditoria, Princípios Fundamentais e Guia de Amostragem Estatística, ambos do Tribunal de Contas.

3.3 Limitações e condicionantes

O desenvolvimento dos trabalhos de auditoria de conformidade ao processo de transição e atribuição de novas competências à Freguesia de Belém, no âmbito da reorganização administrativa de Lisboa, foi condicionado pelas seguintes limitações:

- Não existe um sistema de arquivo, sistemático e atualizado, dos processos de realização de despesa, designadamente, dos processos de contratação administrativa, dos acordos de delegação de competências e respetiva execução material, financeira e contabilística;
- Não existe um sistema de inventário atualizado de todos os bens, direitos e obrigações do seu património;
- Não existem planos e relatórios de atividades;
- As atas da JFB não apresentam o que de essencial se passou nas reuniões do órgão executivo, não permitindo conhecer os processos de tomada de decisão;
- O tratamento contabilístico das operações orçamentais não garante a fiabilidade da informação produzida;
- Os documentos que integram os procedimentos administrativos e os documentos do sistema contabilístico não identificam os eleitos, dirigentes e funcionários seus subscritores e a qualidade em que o fazem, de forma bem legível.

Tais limitações levaram à realização de diligências complementares de auditoria, determinadas por despacho do Juiz Relator, tendo a vista a adequada limitação e a exata configuração dos factos de auditoria apurados.

A informação assim obtida habilitou a uma mais rigorosa valoração técnico-contabilística e jurídico-financeira dos factos e a formulação de juízos de auditoria mais sólidos e consistentes e de recomendações tendentes a suprir as situações de não conformidade com as normas legais e com os princípios de contabilidade aplicáveis.

Não obstante as limitações elencadas e a morosidade na obtenção de documentos e informações, salienta-se a boa colaboração prestada pelos membros do órgão executivo, bem como dos trabalhadores e colaboradores da FB que mais diretamente contactaram com a equipa de auditoria.

3.4 Contraditório

No âmbito do exercício do contraditório, ao primeiro Relato de Auditoria, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, os responsáveis indicados no quadro infra foram citados para, querendo, se pronunciar sobre os factos insertos no referido Relato, nos termos do Despacho Judicial de Contraditório do Juiz Conselheiro Relator.

Quadro 2 – Contraditório

EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO							
	Responsáveis	Cargo/Função	Pontos do Relato				
			3.4.1.1.	3.4.1.2.	3.4.1.3.	3.4.1.6.	3.4.2.3.
JFBelém - 2014/2016							
1	Fernando Manuel Pacheco Ribeiro Rosa	Presidente	√	√	√	√	√
2	João Nuno Farmhouse de Castro e Athayde de Carvalhos	Tesoureiro	√	√	√	√	√
3	Anabela da Encarnação Nunes Sancho de Noronha Corr	Secretário	√	√	√	√	√
4	Maria Helena Forbes de Bessa Lencastre	Vogal	√	√	√	√	√
5	Rui Jorge Gama Cordeiro	Vogal	√	√	√	√	√
Comissão Instaladora - 2013							
6	Fernando Manuel Pacheco Ribeiro Rosa	Presidente JFSMBelém					
7	José Filipe Mendonça Athayde de Carvalhosa	Presidente JFSFXavier	Não exerceu contraditório				
8	Alexandra Sofia Nobre Moreira Bandeirinha Leite Ribeir	Representante AMLisbo	Não exerceu contraditório				
JFSFXavier - 2013							
9	Manuel Carreiro Pires Antunes	Tesoureiro	√	√	√	√	√
JFSMBelém - 2013							
10	António Rafael dos Santos Baptista	Tesoureiro	Não exerceu contraditório				
Assembleia de Freguesia de Belém							
11	Telmo Augusto Gomes de Noronha Correia	Presidente	√				
Câmara Municipal de Lisboa							
12	Fernando Medina Maciel Almeida Correia	Presidente	Não respondeu				
Assembleia Municipal de Lisboa							
13	Maria Helena do Rego da Costa Salema Roseta	Presidente	√				

De acordo com as normas constantes dos n.ºs 2 e 3 do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, “é assegurado aos responsáveis (...) o direito a serem ouvidos sobre os factos que lhe são imputados, a respetiva qualificação, regime legal (...) e, ainda, que “a audição faz-se antes de o Tribunal formular juízos públicos de simples apreciação, censura ou condenação.”

No exercício do contraditório existe legitimidade para os responsáveis se pronunciarem sobre os factos que lhe são imputados no Relato tendo, antes de concluído o prazo para esse exercício, a faculdade de solicitar os elementos considerados pertinentes à sua defesa.

Nessa conformidade, foram citados 9 responsáveis (Presidente e membros do órgão executivo da Freguesia de Belém, no mandato de 2013-2017, membros da Comissão Instaladora da Freguesia de Belém e Tesoureiros das Juntas de Freguesia de São Francisco Xavier e de Santa Maria de Belém, em funções à data dos factos em que ocorreram) e, a título institucional, os atuais Presidentes da Assembleia e da Câmara Municipal de Lisboa e da Assembleia de Freguesia de Belém. Exerceram direito de contraditório 6 responsáveis, conforme exposto no quadro supra.

As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando dos respetivos pontos, *em letra itálico e de cor diferente*, na íntegra ou de forma sucinta, consoante a respetiva pertinência.

Os membros do órgão executivo da Freguesia de Belém apresentaram alegações conjuntas.

A Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa alega, em síntese, que não lhe são imputados quaisquer factos passíveis de qualificação como infração financeira, que não consta do elenco dos eventuais responsáveis e que os juízos de desconformidade constantes do relato sujeito a contraditório respeitam a *“(...) autarquias locais independentes e autónomas (...) - as duas Freguesias cessantes e a nova Freguesia de Belém”,* respeitando os atos sindicados apenas *“(...) ao espaço decisório dos titulares dos órgãos das Freguesias de São Francisco Xavier, de Santa Maria de Belém e da Freguesia em que estas se vieram a fundir – a nova Freguesia de Belém – pelo que à luz dos princípios constitucionais da independência e autonomia local, que tem reflexos não apenas na relação entre as autarquias locais e o Estado mas também entre as próprias autarquias municipal e freguesia, não cabe à Assembleia Municipal fiscalizá-los”.*

Também o Presidente da Assembleia de Freguesia de Belém, referiu que *“os factos descritos no presente relatório reportam-se integralmente ao mandato de 2013/2017. Ora, o signatário não fazia parte à data destes factos de nenhum dos órgãos da Junta de Freguesia, tendo sido eleito em outubro de 2017, e tomando posse no dia 23, não tendo por isso nenhum conhecimento sobre estes a não ser o que resultou da leitura do relatório que agora recebeu.”*

Na sequência da análise das alegações produzidas pelos responsáveis, o Relato de Auditoria oportunamente remetido para contraditório foi objeto de reformulação, tendo-lhe sido introduzidas alterações ao nível da qualificação jurídica de factos suscetíveis de gerar responsabilidade financeira, da imputação subjetiva das eventuais responsabilidades financeiras indiciadas e do Juízo Global de Auditoria.

Assim, o novo Relato de Auditoria foi novamente remetido, para efeitos de contraditório, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, aos responsáveis anteriormente identificados (Quadro 2) para, nos termos do Despacho Judicial de

Contraditório do Juiz Conselheiro Relator, confirmarem ou infirmarem a exatidão factual do Relato e apresentarem os argumentos de natureza jurídica, económica ou contabilística e as provas, informações e esclarecimentos que entenderem por convenientes.

Dos 9 responsáveis citados exerceram direito de contraditório 6 (Presidente e membros do órgão executivo da Freguesia de Belém, no mandato de 2013-2017 e tesoureiro da Junta de Freguesia de Santa Maria de Belém, em funções à data dos factos em que ocorreram) e, a título institucional, a atual Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa.

Os membros do órgão executivo da Freguesia de Belém e o ex-tesoureiro da Junta de Freguesia de Santa Maria de Belém apresentaram alegações conjuntas, as quais foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando dos respetivos pontos, *em letra itálico e de cor diferente*, na íntegra ou de forma sucinta, consoante a respetiva pertinência.

Importa, contudo, relevar neste ponto, por serem transversais a toda a matéria da imputação subjetiva das eventuais responsabilidades financeiras tratadas neste Relatório, as alegações seguidamente transcritas ou sumariadas.

No que se refere às eventuais responsabilidades financeiras indiciadas no Relato, entendem os alegantes não ser possível imputar-lhes uma atuação dolosa (a título de dolo direto, necessário ou eventual, tal como definidos no artigo 14.º do Código Penal) ou negligente (a título de negligência consciente ou inconsciente, tal como definida no artigo 15.º do Código Penal), o que afastaria a possibilidade de imputação subjetiva de responsabilidades financeiras, atento o disposto no artigo 61.º, n.º 5, para o qual remete o artigo 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

Com efeito, alegam que *“No caso presente, não se mostram apurados factos, ocorrências da vida real, que a JFB agiu livre, consciente e voluntariamente para, pelo menos, poder ser punido com negligência. A liberdade e a consciência do autor dos factos ilícitos são pressupostos indispensáveis de qualquer conduta voluntária. Ora, inexistindo quaisquer factos provados referentes à culpa, ou seja, que demonstrem uma conduta consciente, livre, voluntária e deliberada, não se pode dar como assente a existência de culpa, em qualquer das suas modalidades ou graus, e muito menos o dolo, seja direto, necessário ou eventual. (...) Contudo, in casu, (...) não há factos que demonstrem ou deem a conhecer a atitude interna ou íntima pessoal da JFB face a atos ou omissões que lhe são imputadas; ou seja, factos reais que sustentem que atuou, ou omitiu atuação devida, de forma consciente, livre, voluntária e intencional, para que se lhe possa imputar uma infração dolosa ou, faltando a intenção, negligente. (...) Mas [no caso vertente] não se provaram circunstâncias substancializadoras da culpa, pois a materialidade objetiva, secamente documentada, não permite dar como assente o circunstancialismo humano, ambiental ou funcional que esteve na base ou determinou as condutas.”*

Sobre o conteúdo destas alegações importa, desde logo, referir que as eventuais responsabilidades financeiras de cariz sancionatório, referentes à violação de regras financeiras (pontos 116 a 118 e 142 a 144 do presente Relatório) são responsabilidades pessoais, como decorre do disposto nos artigos 61.º e 62.º da LOPTC, aplicáveis à responsabilidade financeira sancionatória *ex vi* do disposto no artigo 67.º, n.º 3 da LOPTC. Não há, pois, uma responsabilidade financeira do órgão Junta de Freguesia, mas dos membros deste que hajam praticado atos ilícitos, com culpa.

No que respeita à alegada inexistência de dolo ou sequer de negligência, cumpre atentar, desde logo, nas normas e na Doutrina que consubstanciam os conceitos de dolo e de negligência.

O artigo 14.º do Código Penal distingue três tipos de dolo. No seu n.º 1 refere o dolo direto, isto é, aquele em que o agente representa¹⁰ um facto que preenche um tipo de crime e atua com a intenção de o realizar. No seu n.º 2 prevê o dolo necessário, ou seja, aquele em que o agente representa a realização de um facto que preenche um tipo de crime como consequência necessária da sua conduta. Por fim, o n.º 3 reporta-se ao dolo eventual, da seguinte forma: “*quando a realização de um facto que preenche um tipo de crime for representada como consequência possível da conduta, há dolo se o agente atuar conformando-se com essa realização*”.

Por sua vez, o artigo 15.º do Código Penal, a propósito da conduta negligente¹¹, faz apelo ao cuidado a que o autor está, segundo as circunstâncias, obrigado e de que é capaz, devendo, assim, a diligência devida aferir-se na perspetiva dos deveres funcionais legalmente impostos ao autor da ação¹².

¹⁰ V. sobre o conceito de representação, Manuel Cavaleiro de Ferreira, Lições de Direito Penal, Almedina, 2010. Após referir que o elemento cognoscitivo do dolo consiste na representação do facto e na consciência da ilicitude, ensina ainda. “*Consciência, porém, é o conhecimento prático e abrange tanto a consciência psicológica que se limita a reconhecer, testemunhando-a ou prevenindo-a, a realidade natural, como a consciência moral que julga sobre o bem e o mal dos próprios atos. A consciência moral, ou a consciência jurídica sobre a licitude ou ilicitude, que sobre aquela se molda, pressupõe a consciência psicológica, à qual acresce o juízo sobre o mal ou o bem, a justiça ou injustiça dos próprios atos. (...) Daí que o objeto do elemento cognoscitivo do dolo é o facto ilícito e não apenas o facto típico na sua materialidade. A consciência psicológica ou moral, porém, representa graus diversos. Pode haver uma consciência atuou uma consciência atualizável, isto é, uma consciência efetiva do facto e do seu desvalor ou a possibilidade de tomar conhecimento do facto e do seu desvalor. No primeiro caso haverá, em regra, dolo; no segundo, mera culpa ou negligência*”.

¹¹ A negligência pode ser consciente (n.º 1 do referido artigo 15.º), quando o agente, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização. Será inconsciente se o agente, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto (n.º 2 do artigo 15).

¹² V., sobre a necessidade de ponderação, para aferição da diligência objetiva na negligência, Manuel Cavaleiro de Ferreira, Lições de Direito Penal, Almedina, 2010, podendo ler-se a págs. 304 que “*A tipicidade do crime culposos só se completa mediante a apreciação do caso concreto em razão das circunstâncias que nele ocorrem. (...) A violação do dever de diligência objetiva pode consistir em uma ação ou omissão: ação perigosa, isto é, ação de que possa resultar como consequência o facto ilícito em cada crime culposos; omissão das cautelas apropriadas para evitar a realização do crime*”. Sobre o conteúdo do dever objetivo de cuidado a que o agente se encontra obrigado, v. também, Acórdão n.º 3/2007, de 27 de junho de 2007, proferido na 3.ª Secção do Tribunal de Contas, no processo n.º 3 RO-JRF/2006, em especial os seus pontos 11.1 a 11.3, e a doutrina aí citada, de Américo Taipa de Carvalho, Direito Penal Geral, vol. II – Teoria Geral do Crime, Publicações Universidade Católica – Porto, 2004, pág. 381, salientando-se que “*O critério padrão a dotar é o cuidado que seria adotado pelo ‘homem consciente e cuidadoso’ do setor de atividade do agente, ou seja, do setor de atividade onde ocorreu o facto. Observe-se que esta expressão ‘homem consciente e cuidadoso’ é mais adequada do que a tradicional designação ‘homem comum’ ou ‘homem médio’ pois que pode acontecer que o comportamento corrente,*

Ora, na matéria das eventuais responsabilidades financeiras ora indiciadas, relativas a situações em que os eventuais responsáveis incumpriram regras financeiras atinentes ao registo contabilístico atempado e integral de todas as fases da despesa, incluindo o cabimento e o compromisso, bem como a normas reguladoras da contratação pública, vejamos as obrigações cometidas legalmente aos membros da JFB¹³:

- Executar as ações do plano e o orçamento, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 75/2013;
- Elaborar e aprovar a norma de controlo interno e os documentos de prestação de contas, a submeter à assembleia de freguesia, de acordo com o preceituado pela alínea e) do n.º 1 do artigo 16.º da mesma Lei.

Ao Presidente da Junta compete¹⁴:

- Executar as deliberações da Junta e coordenar a respetiva atividade - alínea f) do n.º 1 do artigo 18.º da mesma Lei;
- Autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia - alínea h) do n.º 1 do mesmo artigo;
- Autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia - alínea i) do n.º 1 do mesmo artigo;
- Submeter a norma de controlo interno e os documentos de prestação de contas à aprovação dos órgãos da freguesia competentes para o efeito – alínea j) do n.º 1 do mesmo artigo.

Estas competências devem, de acordo com o princípio da legalidade estabelecido no artigo 3.º quer do anterior CPA, quer do CPA aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015¹⁵, de 7 de janeiro, ser exercidas de acordo com a lei e o direito. Ora, as operações analisadas no presente Relatório subordinam-se a um conjunto extenso de regimes jurídicos que os eventuais responsáveis não podiam deixar de conhecer, dos quais se destacam os seguintes:

- Regime Jurídico das Autarquias Locais;
- Regime Financeiro das Autarquias Locais;
- Código do Procedimento Administrativo;

isto é, adotado pela maioria dos agentes de determinado setor seja descuidado, imprudente, não deixando, contudo, tais comportamentos de serem considerados negligentes (...). Ou seja, pode existir um desfazamento entre 'o comportamento do homem consciente e cuidadoso'. Significa isto que o critério é normativo e não sociológico (...)"

¹³ A primeira das inframencionadas competências é delegável no Presidente, de acordo com o n.º 1 do artigo 17.º do RJAL, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

¹⁴ Das competências inframencionadas só a primeira não é delegável nos vogais, como resulta do n.º 4 do artigo 18.º do RJAL.

¹⁵ Ambos os Códigos são aplicáveis aos membros da Junta de Freguesia de Belém, por força do disposto no artigo 2.º de cada um dos Códigos em análise.

- Plano Oficial de Contabilidade Pública das Autarquias Locais;
- Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e legislação conexas;
- Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

No caso vertente, era exigível aos eventuais responsáveis uma diligência acrescida em relação a um cidadão comum, já por si sujeito à previsão do artigo 6.º do Código Civil - de acordo com a qual *“A ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento, nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas”*, no conhecimento e cumprimento das normas imperativas aplicáveis¹⁶.

As competências conferidas por lei aos titulares de órgãos de entidades públicas implicam deveres funcionais, sendo por essa razão irrenunciáveis e inalienáveis, apenas com as exceções legalmente previstas, como resulta dos artigos 29.º e 36.º do anterior CPA e do CPA atualmente em vigor, respetivamente. Tais deveres não podem deixar de ser cumpridos com estrita observância de todo o acervo normativo a que os eventuais responsáveis se encontram, por força do exercício de funções públicas, vinculados, sendo esta a única forma de garantir a prossecução do interesse público na gestão e salvaguarda dos dinheiros públicos que lhes foram confiados.

Entre as normas a cujo cumprimento se encontravam obrigados, salientam-se as constantes das alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, nos termos das quais *“As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente”* e *“As dotações orçamentais da despesa constituem o limite máximo a utilizar na sua realização”*.

No mesmo sentido, também o POCAL, nas normas constantes do ponto 2.9.1 e das alíneas d), e), g) e j) do ponto 2.9.2 obriga à instituição de um sistema de controlo interno que, designadamente, vise *“A exatidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida”, “O incremento da eficiência das operações”, “A adequada utilização dos fundos e o cumprimento dos limites legais à assunção de encargos”, “O controlo das aplicações e do ambiente informáticos”, e “O registo oportuno das operações pela quantia correta, nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais”*.

Por outro lado, também os n.ºs 1, 2 e 5 da LCPA impõe aos gestores de dinheiros públicos que disponham de um sistema de registo contabilístico que inclua os fundos disponíveis, os

¹⁶ De notar que o Acórdão n.º 3/2007, de 27 de junho de 2007, proferido na 3.ª Secção do Tribunal de Contas, no processo n.º 3 RO-JRF/2006, refere, nos seus pontos 11.5 e seguintes, com interesse para a presente análise, que *“A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infração, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura, no mínimo a título de negligência”*.

compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento, devendo a autorização de um compromisso ser sempre precedida da verificação da sua conformidade legal, e veda a assunção por aqueles de compromissos que estejam para além dos fundos disponíveis¹⁷. E o seu artigo 9.º, n.º 1 proíbe expressamente a ocorrência de pagamentos sempre que o compromisso não tenha seguido as regras legais aplicáveis, designadamente as instituídas pela mesma Lei.

Por último, a LOPTC contém menção às infrações financeiras indiciadas neste Relatório, tipificando os respetivos ilícitos.

Deve ainda salientar-se que os membros da JFB aprovaram, em dezembro de 2015, um documento intitulado “Normas Regulamentadoras da Execução Orçamental para 2016”¹⁸, no qual se encontram vertidas algumas das normas violadas (artigos 16.º a 18.º do documento), sendo igualmente feitas remissões para os diplomas reguladores das matérias financeiras e de contratação pública, pelo que nunca poderiam, sobretudo a partir dessa data, invocar o desconhecimento das mesma.

Regista-se, com interesse para a análise, que no artigo 2.º do referido documento se refere que “O Executivo, baseado em critérios de economia, eficácia, eficiência e serviço público, tomará as medidas necessárias à gestão rigorosa das despesas públicas locais, reorientando as dotações disponíveis de forma a permitir uma melhor satisfação das necessidades coletivas, com o menor custo financeiro” e ainda que “Durante o ano de 2016 a utilização das dotações orçamentais fica dependente da existência de fundos disponíveis a curto prazo, previstos ao abrigo do disposto na Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro (LCPA)”. O mesmo artigo contém ainda a fixação expressa da obrigação de registo de todos os compromissos assumidos em 2016, em obediência ao disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

Também o artigo 4.º do mesmo documento, sobre registos contabilísticos, obriga ao cumprimento do disposto no POCAL. De resto, esta estatuição encontra-se, para a realização de despesa, complementada pelos artigos 16.º a 30.º, contendo referências à LCPA e legislação conexas, ao Código dos Contratos Públicos e à LOPTC.

Ora, atenta a alegação dos responsáveis de que os registos contabilísticos pertinentes de cabimento e de compromisso apenas eram realizados aquando do pagamento, certo é que todas as suprarreferidas disposições legais injuntivas foram violadas pelos eventuais responsáveis aquando da prática dos ilícitos descritos nos pontos 116 a 118 e 142 a 144 do presente relatório. Com efeito, não aprovaram nem implementaram, pelo menos até 2016, normas de controlo interno suficientemente

¹⁷ Sobre o conceito de fundos disponíveis, v. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, salientando-se que o n.º 1 do artigo as define como verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos, designadamente, a dotação corrigida líquida de cativos, referida aos três meses seguintes.

¹⁸ Existe também um documento equivalente para 2017.

precisas sobre as matérias em causa, nem sequer acautelaram a existência de um sistema contabilístico com registos atempados e completos das várias fases da despesa, designadamente do cabimento e do compromisso. Não havia informação consubstanciada nos apropriados registos contabilísticos que pudesse servir de base aos atos praticados pelos eventuais responsáveis aquando da decisão de contratar e da adjudicação, situação que era do conhecimento daqueles. Decorre igualmente do que fica exposto que qualquer informação de cabimento ou compromisso fornecida pelos serviços, por não se encontrar alicerçada nos competentes registos, não podia, por si, constituir uma base idónea e suficiente para assegurar uma informação de cabimento e de fundos de tesouraria que deveriam preceder os atos de decisão de contratar e de adjudicação, como era conhecido dos eventuais responsáveis.

Não estava instituído nos serviços de contabilidade da autarquia um adequado registo contabilístico que permitisse determinar a qualquer momento o saldo inicial da dotação orçamental, os valores corrigidos decorrentes das alterações orçamentais, o montante dos encargos assumidos anteriormente à data da assunção de um novo compromisso, o montante dos pagamentos realizados por conta da dotação orçamental em causa, nem o saldo disponível da dotação orçamental, em ordem a obter informação sincera e fiável que a despesa cabia no saldo disponível da dotação orçamental e existiam fundos disponíveis de tesouraria para assegurar os pagamentos emergentes do facto constitutivo da obrigação de despesa.

Ainda assim os decisores financeiros omitiram gravemente o dever funcional de consultar, previamente à decisão de contratar e de assunção do compromisso, com um mínimo de solidez, consistência e congruência, os serviços de contabilidade da autarquia, que constituem a estação legalmente competente de consulta obrigatória, para adotar obrigatoriamente os registos contabilísticos exigidos por lei, para prestar a obrigatória informação de cabimento, com aderência aos registos contabilísticos obrigatórios no momento da assunção do compromisso e para prestar a informação sobre fundos disponíveis de tesouraria, a emitir com referência a três meses a contar da data da assunção de compromissos.

Essa consulta era obrigatoriamente exigível, por força das normas do POCAL e da LCPA acima indicadas, em ordem a de obter informações de cabimento e de fundos disponíveis sincera e fiável e com aderência aos registos contabilísticos das autarquias.

O registo do cabimento e do compromisso só ocorreram no momento do pagamento, subvertendo o regime jurídico e contabilístico da cabimentação e da prestação de informação sobre fundos disponíveis e agravando o risco de pagamentos em atraso, no fim do exercício.

Mas os decisores financeiros também omitiram gravemente o dever funcional de, no âmbito do sistema de controlo interno da autarquia, emitir as ordens, as instruções, e as diretivas previstas

no POCAL aos serviços de contabilidade em ordem a que os registos contabilísticos exigidos, permitissem conhecer a qualquer momento a dimensão do volume financeiro da despesa cabimentada e objeto de compromisso, designadamente para efeitos de aferição dos fundos disponíveis, e que teve como consequência aquando da assunção de qualquer despesa, a violação do disposto nos n.ºs 1 e 5 do artigo 5.º da LCPA e do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012¹⁹.

Decorre do exposto que os eventuais responsáveis não podiam desconhecer as obrigações legais em matéria financeira que sobre si impendiam, bem como as normas tipificadoras dos ilícito financeiro em análise, constantes da LOPTC, por força dos deveres funcionais a que estavam sujeitos. Aliás o expresso conhecimento de tais normas torna-se evidente com a aprovação, em dezembro de 2015, de normas de execução orçamental que remetem para os diplomas aqui invocados, cujas normas foram violadas.

Por esta razão, não pode deixar de se concluir que os eventuais responsáveis representaram que a sua conduta violava normas legais injuntivas, sendo tal violação suscetível de os fazer incorrer em responsabilidade financeira e, no mínimo, conformaram-se com tal violação. Os atos ilícitos praticados são-lhes, pois, subjetivamente imputáveis a título de dolo, pelo menos no grau de dolo eventual.

Não releva, *in casu*, a eventual aplicação do disposto no artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

Com efeito está evidenciado nos autos e no Relatório que as infrações financeiras indiciadas resultam da omissão do dever legal de ouvir as estações competentes para o efeito, a saber, os serviços de contabilidade, e de se certificarem de que o sistema de controlo da execução orçamental e de fundos disponíveis era, antes da assunção do compromisso jurídico e firme com terceiros, credível, fiável e suscetível de dar uma informação sobre o saldo disponível das dotações orçamentais e sobre os fundos de tesouraria.

A Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa alegou, que *“(...) apesar de não existirem factos que me tenham sido imputados a título de infração no presente Relato de Auditoria reformulado que justifiquem o exercício de contraditório, de forma circunstanciada e jurídica, entendi cumprir o meu dever de resposta à referida citação referindo nada termos a acrescentar à informação prestada a V. Exa., através do anterior OF/34/AML/18, de 15 de janeiro”*.

¹⁹ Estatui que os compromissos assumidos não podem exceder os fundos disponíveis. O n.º 3 do mesmo artigo comina com nulidade os compromissos que tenham sido assumidos sem a verificação da conformidade legal e regularidade financeira da despesa, nos termos da lei, sem o registo no sistema informático de apoio à execução orçamental e sem a emissão de um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, sem prejuízo das inerentes responsabilidades, de resto já previstas no artigo 11.º da LCPA.

3.5 DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

3.5.1 Reorganização Administrativa de Lisboa

Enquadramento jurídico-legal

1. Na âmbito das medidas de racionalização da Administração Pública e das Finanças Públicas, ditadas pela celebração do *Memorando de Entendimento*²⁰, assume destaque a reorganização administrativa do território nacional, materializada pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, e pela Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que determinou a redução do número de freguesias e o alargamento das suas competências, concretizado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro²¹, que estabelece o novo Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL).
2. Não obstante a vocação ordenadora e abrangente daquele regime da reorganização territorial administrativa autárquica, o processo da reorganização administrativa de Lisboa assumiu um regime jurídico específico, aprovado pela Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, Lei da Reorganização Administrativa de Lisboa (LRAL)²² e materializado em diversos atos e regulamentos dos órgãos do Município de Lisboa, que concretizaram a reorganização.
3. Assim, e para compreender integralmente as particularidades da LRAL, deve ter-se em conta que se trata de um diploma que precede o RJAL, o que explica as especificidades do regime da cidade de Lisboa face ao quadro de competências das juntas de freguesia do restante território nacional. Entendimento que é corroborado pelo artigo 5º (da parte preambular) do RJAL, quando dispõe que “a presente lei não prejudica o disposto na Lei n.º 56/2012 (...)”²³⁻²⁴⁻²⁵

²⁰ *Memorando de Entendimento*, celebrado em 17 de maio de 2011, que descreve as condições gerais da política económica relativas à concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal. Na sequência deste *Memorando* foi elaborado, em setembro de 2011, o *Documento Verde* sobre a Reforma da Administração Local que definiu quatro eixos prioritários de atuação: (i) o setor empresarial local; (ii) a organização do território; (iii) a gestão municipal, intermunicipal e financiamento, e; (iv) democracia local. *Vd.* igualmente, a Resolução do Conselho de Ministros, n.º 40/2011, de 22 de setembro, que definiu os princípios orientadores da reforma da administração local.

²¹ Alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho e 7-A/2016, de 30 de março.

²² *Vd.* Declaração de Retificação n.º 40/2015, de 17 de setembro e alterada pelas Leis n.ºs 85/2015, de 7 de agosto e 42/2016, de 28 de dezembro.

²³ O sentido da norma é prevenir eventuais dúvidas interpretativas da aplicação do artigo 1º, n.º 2, do RJAL, que contém uma cláusula-princípio de prevalência a seu favor sobre o direito constituído especial, salvo na medida em que o contrário resultasse expressamente do diploma. *Cfr.* Antunes Varela/Pires de Lima, *Código Civil Anotado*, vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 4ª Edição, 1987, pp. 56-57.

²⁴ *Vd.*, neste sentido, Luís Faustino in *Relações inter-regulamentares nas autarquias locais: algumas notas*, Revista Questões Atuais de Direito Local, n.º 13, janeiro e março de 2017,

²⁵ *Cfr.* igualmente, Isabel Celeste Fonseca, *Transferência (contratualizada) de atribuições e competências a favor das freguesias: possibilidade de ganhos e perdas?* Revista de Direito Regional e Local, n.º 21, janeiro a março de 2013.

4. Complementarmente, a fim de clarificar as regras relativas à cessação das freguesias e à transição para as novas freguesias, foi publicada a Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro, que procede à interpretação das normas da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, e da Lei n.º 56/2012, de 8 novembro, nomeadamente, quanto (i) ao regime dos atos praticados pelos titulares dos órgãos das freguesias objeto de agregação até à sua substituição legal ocorrida com a instalação dos novos órgãos eleitos; (ii) ao regime de transmissão de bens e direitos das freguesias objeto de cessação jurídica para as novas freguesia; e (iii) às normas legais e orçamentais de prestação de contas.
5. Nos termos do disposto nos artigos 1º e 4º da LRAL, a reorganização administrativa de Lisboa assenta em três eixos fundamentais:
 - *O novo mapa administrativo da cidade de Lisboa*: a reconfiguração do mapa administrativo da cidade de Lisboa²⁶, alicerçado no princípio da racionalização e ajustamento da reorganização territorial, determinou a redução das 53 freguesias então existentes para as atuais 24;
 - *A atribuição legal de novas competências às juntas de freguesia*: baseada nos princípios da descentralização administrativa e da subsidiariedade, compreende a definição de um modelo específico de distribuição de tarefas e responsabilidades entre os órgãos municipais e os das freguesias, que pressupõe um aprofundamento da capacidade de intervenção destas últimas mediante ampliação *ope legis* do quadro de competências próprias consagrado no artigo 12º da LRAL^{27/28}, mitigado por uma faculdade legal conferida ao ML de poder manter na sua esfera de intervenção as competências elencadas no aludido artigo 12º, desde que “(...) se revelem indispensáveis para a gestão direta pela câmara, de espaços, vias ou equipamentos de natureza estruturante para a cidade ou para a execução de missões de interesse geral comum a toda ou a uma parte significativa da cidade (...)”, nos termos do disposto no artigo 13º da LRAL.
 - *A transferência de recursos financeiros, patrimoniais e humanos indispensáveis para a assunção de novas responsabilidades*: o terceiro e último eixo da reorganização é, porventura, o que revela maior particularidade face ao RJAL, uma vez que o artigo 15º da LRAL dispõe que “a atribuição de novas competências às juntas de freguesia é

²⁶ Cfr. Artigos 4º, 6º e 8º a 9º da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro.

²⁷ As novas competências incidem *grosso modo* sobre 4 áreas: (i) manutenção e limpeza do espaço público; (ii) gestão e manutenção de equipamento; (iii) Licenciamento de proximidade; e (iv) habitação e intervenção comunitária.

²⁸ E tal como no regime geral previsto na RJAL, o artigo 14º da LRAL, prevê, igualmente, a possibilidade de celebração de «acordos de delegação» de competências entre a CML e as juntas de freguesias, os quais se encontram sujeitos ao regime dos contratos interadministrativos de delegação de competências, previstos nos artigos 111º e seguintes do RJAL, por força da remissão feita pelo n.º 2 do artigo 14º.

acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados ao desempenho das funções transferidas” e que “a repartição de competências entre a Câmara Municipal de Lisboa e as juntas de freguesia não pode determinar um aumento da despesa pública global prevista no ano da concretização”²⁹. Sublinhado nosso.

3.5.1.1 Comissão Instaladora da Freguesia de Belém

Constituição, funcionamento e responsabilidade

6. Para assegurar as condições necessárias à instalação dos órgãos das novas freguesias criadas, a LRAL determinou, no seu artigo 10º, a nomeação de comissões instaladoras, competindo-lhes, no “(...) período de seis meses que antecede o termo do mandato autárquico em curso (...):
 - (a) preparar a realização das eleições autárquicas;
 - (b) executar todos os demais atos preparatórios estritamente necessários ao funcionamento da discriminação de bens, universalidades, direitos e obrigações da freguesia ou freguesias de origem a transferir para a nova freguesia”.
7. Assim, em 10 de abril de 2013³⁰, a CML aprovou a nomeação dos membros da Comissão Instaladora da Freguesia de Belém, composta pelos presidentes das JF de SFX e de SMB, José Filipe Mendonça Athayde de Carvalhosa e Fernando Ribeiro Rosa, respetivamente, e por um representante da Assembleia Municipal de Lisboa, Alexandra Leite Ribeiro, aos quais competia, nos termos dos artigos 6º, alínea a), 7º, n.º 1, alínea a) e 9º, n.º 1, alínea a) da LRAL, assegurar o processo de instalação da Freguesia de Belém e a transição dos acervos patrimoniais das freguesias objeto de fusão para a nova entidade.
8. Posteriormente, a Resolução n.º 3/2013, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, respeitante à “Remessa das contas ao Tribunal, relativas ao ano de 2013, das freguesias objeto de reorganização administrativa territorial autárquica”, veio determinar, nos termos das disposições conjugadas dos seus pontos 4.2, al. c) e 4.4, que “No caso das freguesias instituídas por comissões instaladoras (...)”, a nova freguesia deverá enviar ao Tribunal de Contas “(...) a relação onde conste a discriminação de bens, direitos e obrigações, responsabilidades legais, judiciais e

²⁹ Estatui o artigo 16º da LRAL, que “a atribuição de novas competências às juntas de freguesia determina a transição do pessoal adequado aos serviços e equipamentos transferidos (...)”. Em sessão extraordinária de 21 de janeiro de 2014, a AML aprovou os critérios de transição de pessoal e a transferência dos trabalhadores foi concretizada por deliberação da CML de 5 de março de 2014. Em 10 de setembro de 2014, a CML deliberou aprovar a lista nominativa de transição voluntária de trabalhadores.

³⁰ *Vd.* Anexo I da proposta n.º 249/2013, subscrita pela Vereadora da CML, Graça Fonseca, aprovada por deliberação da CML, em 10 de abril, que nomeou os membros das comissões instaladoras e estabeleceu os princípios orientadores do seu funcionamento.

contratuais transferidas para a nova freguesia, elaborada pela comissão instaladora, em substituição do inventário (...)”.

9. Analisadas as atas das reuniões da *Comissão Instaladora da Freguesia de Belém*, realizadas durante o seu período de funcionamento³¹, constata-se que apenas dão conta das seguintes deliberações³²:

Quadro 3 – Atas da Comissão Instaladora da Freguesia de Belém

Ata	Data	Deliberações
1	23.05.2013	<ul style="list-style-type: none"> Nomear os cargos de Presidente e Secretário da Comissão; Reunir, semanalmente, às quintas-feiras;
2	06.06.2013	<ul style="list-style-type: none"> Reunião com a Comissão de Acompanhamento da Reforma Administrativa para esclarecimento das seguintes questões: <ol style="list-style-type: none"> Documento orientador dos vários momentos do processo de transição das Juntas; Documento que explique o apuramento da verba de €2.452.142,38, atribuído à FB, detalhando as imputações de custos que serviram de base para se chegar àquela verba.
3	20.06.2013	<ul style="list-style-type: none"> Dar continuidade à execução de todos os atos preparatórios estritamente necessários ao funcionamento da discriminação dos bens, universalidades, direitos e obrigações das freguesias de origem a transferir para a nova Freguesia;
4	12.07.2013	<ul style="list-style-type: none"> Elencar e validar alguns dos documentos necessários ao funcionamento da nova JF, designadamente protocolos de delegações de competências, contratos celebrados nas várias modalidades, bem como a forma de articulação entre as duas JF (...).
5	25.07.2013	
6	26.07.2013	<ul style="list-style-type: none"> Prosseguir no levantamento dos documentos que discriminam os bens, universalidades, direitos e obrigações; Validar os documentos conseguidos pelas duas JF necessários ao funcionamento da nova JF.
7	19.09.2013	<ul style="list-style-type: none"> Prosseguir no levantamento dos documentos que discriminam os bens, universalidades, direitos e obrigações; Verificar o Inventário do Património da JF SFX.

Fonte: Atas da Comissão Instaladora da Freguesia de Belém

10. Ou seja, as atas das reuniões realizadas pela Comissão Instaladora de Belém³³, informam sobre o prosseguimento do “*levantamento dos documentos que discriminam os bens, universalidades, direitos e obrigações*”, mas não informam sobre a conclusão do processo de elaboração da relação onde conste a discriminação de bens, direitos e obrigações, responsabilidades legais, judiciais e contratuais transferidas para a nova freguesia.
11. Não obstante, solicitou-se aos membros da comissão instaladora da Freguesia de Belém, José Filipe Mendonça Athayde de Carvalhosa, Fernando Manuel Pacheco Ribeiro Rosa e Alexandra Leite Ribeiro, a apresentação da relação onde conste a discriminação de bens, universalidades, direitos e obrigações das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia.

³¹ De 10 de abril a 29 de setembro de 2013.

³² *Vd.* Atas n.º 3 a 7 da Comissão Instaladora de Belém.

³³ *Vd.* Respostas à requisição n.º 1, ponto 7 e ao Despacho Judicial de Auditoria, de 11 de outubro de 2017.

12. Contudo, os membros da comissão instaladora não apresentaram o documento solicitado e informaram que *“os atos preparatórios estritamente necessários ao funcionamento e discriminação de bens, universalidades, direitos e obrigações das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia foram executados, mesmo que tal não conste nas atas da comissão administrativa e a prova disso é que a nova Junta de Freguesia assumiu por inteiro todas as obrigações das freguesias anteriores, não tendo havido nenhum constrangimento nem ao funcionamento da nova autarquia, nem na relação desta com aquelas entidades com as quais havia obrigações”*.
13. Apesar das diligências referidas pelos responsáveis, não foi junta pelos mesmos a prova da elaboração do documento a que se reporta a alínea *b)* do n.º 2 do artigo 10º da LRAL e, ainda, o artigo 2º, n.º 2, alínea *a)* da Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro e o ponto 4.4 da Resolução n.º 3/2013, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas.
14. Acresce que a (nova) JFB adjudicou a um prestador de serviços a inventariação do património das freguesias cessantes e da nova freguesia, em 18 de fevereiro de 2014³⁴, pelo que tal relação não podia existir à data da contratação.
15. A exigibilidade da discriminação de bens, universalidades, direitos e obrigações das freguesias cessantes tinha por escopo garantir as condições para uma adequada transição dos bens, direitos e obrigações das entidades cessantes para a nova freguesia de Belém, visando deste modo a salvaguarda dos ativos e a transparência do processo de transferência de património para as novas freguesias, o que não foi acautelado pela Comissão Instaladora na fase inicial do processo de transição.
16. No âmbito do exercício do direito de contraditório sobre o Relato inicial, os responsáveis que se pronunciaram sobre a matéria³⁵, apresentaram em comum as seguintes alegações:

“Aquando da integração das duas Freguesias (São Francisco Xavier e Santa Maria de Belém) na Freguesia de Belém, cada uma das freguesias cessantes elaborou as suas contas de gerência à data de 29/09/2013.

³⁴ Sob proposta do tesoureiro da JFB, João Carvalhosa, de 14.02.2014, aprovada pela JFB, em 18.02.2014.

O âmbito do contrato prevê a realização dos seguintes serviços: *(i)* Inventário e etiquetagem dos bens adquiridos entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2013 e os adquiridos em 2014 pela Freguesia de SMB; *(ii)* Inventário e etiquetagem de todos os bens de Imobilizado da antiga freguesia de SFX; *(iii)* Reconciliação dos bens inventariados com os documentos contabilísticos; *(iv)* Avaliação dos bens da antiga Freguesia de SFX, pelo valor de mercado, sempre que não forem encontrados os registos referentes ao custo histórico da aquisição desses bens; *(v)* Atualização dos dados referentes a movimentações, abates, etc, desde que os mesmos sejam identificados, para a JFB; *(vi)* Cálculo das amortizações a 31.12.2013. O relatório de inventário elaborado pela empresa adjudicatária foi concluído em 14.04.2014.

Nestas contas, foram apurados saldos de gerência, os saldos orçamentais e todos os direitos e obrigações relativas às freguesias cessantes, embora não se tivesse elaborado e aprovado um documento escrito com esta relação de bens. (...)

“Quanto aos bens patrimoniais, debatendo-se a Junta de Freguesia de Belém com falta de recursos humanos, decidiu contratualizar serviços com uma entidade externa no sentido de efetuar o cadastro dos bens e a sua inserção no programa de ativos existente na freguesia (...).”

Todo o trabalho foi realizado no decurso de 2013 e 2014, tendo permitido apresentar as imobilizações corpóreas e respetivas amortizações na conta de gerência de 2014, já em POCAL.”

17. No âmbito do contraditório realizado sobre o Relato de Auditoria reformulado, os responsáveis confirmaram a inexistência do documento em causa, salientando a existência de procedimentos posteriores tendentes a colmatar as falhas existentes, de resto já reconhecida no Relato reformulado.

3.5.1.2 Freguesias cessantes de Santa Maria de Belém e de S. Francisco Xavier

18. De acordo com as disposições conjugadas do artigo 6º, alínea a) e artigo 7º, n.º 1, alínea a) da LRAL, a criação da Freguesia de Belém resultou da fusão das Freguesias de São Francisco Xavier (FSFX) e de Santa Maria de Belém (FSMB), tendo-lhes sucedido em todos os ativos, direitos e obrigações, nos termos do n.º 2 do artigo 2º da Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro³⁶.
19. Ainda nos termos do artigo 2º, n.º 3, alíneas d) a f) e n.º 4 da Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro, a prestação de contas do exercício de 2013 compreendeu dois períodos distintos:
 - 1 de janeiro a 29 de setembro – prestação de contas das freguesias cessantes;
 - 30 de setembro a 31 de dezembro – prestação de contas da nova freguesia criada.
20. De acordo com o referencial contabilístico aplicável, as freguesias cessantes encontravam-se sujeitas ao regime simplificado do POCAL, não dispondo, nesta medida, de Balanço, Demonstração de Resultados e Anexos às Demonstrações Financeiras³⁷ (cfr. n.ºs 2 e 3 do Ponto 2 das Considerações Técnicas do POCAL, conjugado com a Portaria n.º 1533-C/2008, de 31 de dezembro).

³⁶ Lei que procede à interpretação das normas das Leis n.ºs 56/2012, de 8 de novembro, e 11-A/2013, de 28 de janeiro.

³⁷ Apenas dispunham de mapas do controlo da despesa e da receita; de execução anual do PPI; de contas de ordem; fluxos de caixa; empréstimos; outras dívidas a terceiros; a caracterização da entidade e o Relatório de Gestão.

21. Deste modo, apresentam-se os seguintes dados, constantes dos documentos de prestação de contas das JF de SMB e SFX, respeitantes ao período de 1 de janeiro e 29 de setembro de 2013³⁸:

Compromissos assumidos e não pagos

Quadro 4 – Compromissos assumidos e não pagos

Un.: euros

SMB	SFX
559	0

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa

Saldos de encerramento

Quadro 5 – Saldos de encerramento

Un.: euros

SMB	SFX
665.029	14.237

Fonte: Mapas de fluxos de caixa

Pessoal

Quadro 6 – Pessoal

Un.: euros

Pessoal	SMB		SFX	
	N.º	Valor	N.º	Valor
Pessoal dos quadros	4	31.450,38	5	33.482,44
Prestadores de serviços (tarefa e avença)	20	58.217,68	10	28.504,88
TOTAL	24	89.668,06	15	61.987,32

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa e de pessoal das freguesias de SMB e SFX

Bens móveis e imóveis

Quadro 7 – Bens móveis e imóveis

Freguesias	N.º	Valor (€)		
		Aquisição	Amortizações acumuladas	Líquido
Santa Maria de Belém	1390	722.696	627.085	95.611
São Francisco Xavier	621	527.268	-	-

Fonte: Relatório de inventário da FSMB e Relação de bens da FSFX

22. Relativamente aos dados dos saldos de encerramento acima apresentados, refira-se que apenas tiveram por base os mapas de fluxos de caixa, em virtude de as duas freguesias não elaborarem

³⁸ Por força destes normativos, as freguesias cessantes de SFX e de SMB, que até à publicação daquele diploma estavam dispensadas do envio dos documentos de prestação de contas ao TdC, passaram a estar sujeitas à remessa dos documentos de prestação de contas constantes das Resoluções n.ºs 3/2013, da 2.ª Secção (I – Freguesias Extintas, ponto 1.2.2) e 7/2013, 2.ª Secção, em complemento aos documentos obrigatórios constantes das Instruções n.º 1/2001, da 2.ª Secção, todas do TdC.

Resumos Diários de Tesouraria, em desrespeito pelo estipulado nos pontos 2.8.2.4 e 2.9.10.1.13 do POCAL.

23. O Resumo Diário de Tesouraria é um livro de escrituração permanente que integra um sistema de apuramento diário de contas, da responsabilidade do tesoureiro da JF que, tal como o seu nome indica, deve refletir diariamente o valor global dos movimentos financeiros de entradas e saídas de valores da tesouraria, quer em disponibilidades, quer em documentos e deve fornecer informações relativas aos valores à guarda do tesoureiro, bem como os valores depositados nos bancos.
24. Em sede de exercício, pela primeira vez e com referência ao primeiro Relato, do direito de contraditório, os responsáveis que se pronunciaram sobre a presente matéria³⁹, alegaram, em síntese, o seguinte:

“Quer a atual Junta de Freguesia de Belém, quer as extintas Juntas de Freguesia de São Francisco Xavier e de Santa Maria de Belém, elaboravam e elaboram, diariamente, o apuramento das diversas contas do caixa que, no caso da Freguesia de Belém se encontram localizadas em diversos locais da freguesia (...)”

Contudo, o resumo diário de tesouraria, agrupa o detalhe de todos os movimentos dos fundos de caixa e disponibilidades em bancos e aplicações de tesouraria (depósitos a prazo).

Ora, sendo de fácil execução o apuramento dos movimentos diários de algumas das rubricas, em especial, dos caixas e aplicações de tesouraria, já o mesmo não se aplica aos saldos de disponibilidades em bancos, porquanto implica que se efetue, diariamente, as reconciliações bancárias.

Aqui é que se coloca o problema, em virtude de ser de muito difícil identificação alguns dos créditos existentes nas contas bancárias, em virtude de se tratar de muitos recebimentos de reduzido valor e, em muitos casos, cuja origem o tesoureiro tem dificuldade em identificar para emitir a guia de receita.

Esta a razão pela qual se tem vindo a elaborar os “Resumos Diários de Tesouraria”, com algum desfasamento temporal, mas sempre cumprindo o preceituado no POCAL”.

25. Não obstante os comentários tecidos, nenhum dos documentos apresentados pelas juntas de freguesia refletia os respetivos movimentos diários de tesouraria, mas tão-somente os movimentos acumulados entre janeiro e setembro de 2013 da JF de SMB e os movimentos acumulados do mês de setembro de 2013 da JF de SFX.
26. Ora, de harmonia com o disposto no ponto 2.8.4.2 do POCAL, o Resumo Diário de Tesouraria é um documento obrigatório e, tal como a sua denominação indica, deve refletir diariamente o valor dos movimentos financeiros de entrada e saídas de valores na tesouraria, quer seja em disponibilidades como em documentos e deve fornecer informações relativas aos valores à guarda do tesoureiro, bem como os valores depositados nos bancos, conforme indicado no ponto 12.2.9 do POCAL.
27. Isto não significa que as reconciliações bancárias tenham que ser realizadas diariamente, pois conforme dispõe o ponto 2.9.10.1.5 do POCAL, elas devem ser elaboradas mensalmente e confrontadas com os registos da contabilidade por um responsável designado para o efeito que não se encontre afeto à tesouraria, nem tenha acesso às respetivas contas correntes, situação que não se verificou em nenhuma das freguesias visadas.
28. Trata-se, contudo, de uma mera irregularidade, que não se demonstrou poder vir a comprometer a fiabilidade das demonstrações financeiras da Freguesia, pelo que se formula, na sede própria, uma recomendação com vista à sua regularização.

3.5.1.3 Nova Freguesia de Belém

29. Decorre do disposto no artigo 2º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro, que as novas freguesias sucedem “(...) *nos direitos e obrigações das freguesias objeto de cessação jurídica, transmitindo-se para as novas entidades os ativos, incluindo todos os bens móveis e imóveis, direitos e obrigações, bem como as responsabilidades legais, judiciais e contratuais, os saldos existentes em caixa, os saldos bancários e os créditos orçamentais não utilizados pertencentes às freguesias objeto de cessação jurídica, constituindo a presente lei título jurídico bastante para o registo de propriedade a favor das novas freguesias*”.
30. Note-se que a Freguesia de Belém, não obstante ter sido criada em resultado da fusão das duas freguesias cessantes, ficou, ainda, sujeita ao regime simplificado do POCAL, até 31 de dezembro de 2013, pelo que, durante este período e à semelhança do que sucedia com as freguesias extintas, a nova freguesia apenas dispunha de mapas de controlo orçamental da despesa e da

receita, de execução anual do PPI, contas de ordem, fluxos de caixa, outras dívidas a terceiros e relatório de gestão⁴⁰.

31. Assim, e para efeito de verificação da conformidade do processo de transição das JF cessantes para a nova JF, apresentam-se os seguintes dados relativos aos saldos de abertura e de encerramento, pessoal e bens móveis e imóveis da JFB, respeitantes ao período de 30.09.2013 a 31.12.2013:

Saldos de abertura e encerramento

Quadro 8 – Saldos de abertura e de encerramento

Un.: euros

30.09.2013	31.12.2013
679.266	592.274

Fonte: Mapa de fluxos de caixa

Pessoal

Quadro 9 – Pessoal

Un.: euros

31.12.2013		
Pessoal	N.º	Valor
Pessoal do mapa	9	23.481
Prestadores de serviços (tarefa e avença)	32	45.362
TOTAL	41	68.843

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa, de pessoal e de prestadores de serviços

Bens móveis e imóveis

Quadro 10 – Bens móveis e imóveis⁴¹

Un.: euros

Dados	Belém	
	N.º Bens	Valor
Prestação de Contas em 31.12.2013	2041	389.397

Fonte: Ficheiros de inventário fornecidos pela freguesia de Belém durante o trabalho de campo

32. Relativamente aos dados acima expostos, importa salientar o seguinte:
- o saldo de abertura da JFB corresponde aos saldos de encerramento das JF de SFX e SMB;
 - entre 30.09 e 31.12.2013, a JFB procedeu à contratação de 9 prestadores de serviços;

⁴⁰ Cfr. n.ºs 2 e 3 do Ponto 2 das Considerações Técnicas do POCAL.

⁴¹ Cfr. Ata da reunião da JFB que aprovou os documentos de prestação de contas de 2013 e o inventário de bens, direitos e obrigações patrimoniais da nova Freguesia de Belém, de 8 abril de 2014.

33. Por último, refira-se que, à semelhança do que se verificava nas freguesias cessantes, também o tesoureiro da JFB não elaborou Resumos Diários de Tesouraria, como deveria, em face do disposto nos pontos 2.8.2.4 e 12.2.9 do POCAL.
34. Em sede de contraditório, os responsáveis vieram alegar o que já se encontra vertido no ponto 3.1.5.2 (*vd.* parágrafo 24).
35. Nas alegações apresentadas no âmbito do contraditório ao Relato reformulado, os responsáveis vêm informar que *“(...) a nova JFB ao constatar esta irregularidade, procedeu à sua regularização, já em 2014, tendo passado a elaborar os resumos diários de tesouraria, com a informação diária disponível e, mensalmente, com a inclusão dos saldos bancários reconciliados, nos termos previstos no POCAL”*.
36. Ora, a existência dos Resumos Diários de Tesouraria não foi constatada pela equipa de auditoria durante o trabalho de campo, nem foi remetido, em sede de contraditório, qualquer documento que pudesse provar a sua elaboração desde 2014, pelo que valem, assim, também a este respeito, as considerações tecidas nos precedentes pontos 26 a 28.

3.5.1.4 Atribuição de novas competências à Freguesia de Belém

O Auto de Efetivação de Transferência de Competências

37. Tal como referido, o reforço das competências próprias das juntas de freguesia de Lisboa, baseado nos princípios da descentralização e da subsidiariedade, foi levado a cabo através de um modelo de transferência *ope legis* das competências (artigo 12º da LRAL)⁴².
38. Neste contexto, à sombra das premissas estabelecidas no artigo 13º da LRAL⁴³, a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou⁴⁴, em 21 de janeiro de 2014, o *elenco das missões de interesse*

⁴² Fala-se, neste contexto, de competência própria ou originária, isto é, que provém diretamente da vontade dos órgãos legislativos com fundamento direto em norma legal (cfr. António Francisco de Sousa, *“Direito Administrativo”*, Prefácio, Lisboa, 2009, p. 238) e distingue-se, nesta medida, do regime da reorganização do território nacional onde, ao invés do que sucede nas freguesias de Lisboa, não se verifica uma efetiva transferência legal de competências para as freguesias, mas antes de uma delegação de competências que o legislador ficciona ou presume na titularidade das freguesias, mas que na prática, elas continuam suspensivamente (condição suspensiva) na esfera jurídica dos municípios até à celebração dos acordos de execução, previstos no artigo 133º do RJAL (cfr. António Cândido de Oliveira, *“Direito das Autarquias Locais”*, 2ª Edição, Coimbra Editoria, Coimbra, 2013, pp. 332 e seguintes).

Ressalva-se, contudo, que não prejudica a possibilidade de delegação de competências (próprias) dos municípios nas freguesias, mediante a celebração de contratos de delegação de competências (cfr. artigo 14º da LRAL).

⁴³ De acordo com o artigo 13º da LRAL, *“as competências referidas no artigo anterior que se revelem indispensáveis para a gestão direta pela câmara de espaços, vias ou equipamentos de natureza estruturante para a cidade ou para a execução das missões de interesse geral e comum a toda ou a uma parte significativa da cidade mantêm-se no âmbito de intervenção da Câmara Municipal de Lisboa.”* Para o efeito, *“a Câmara municipal deve identificar e submeter à aprovação da Assembleia Municipal o elenco das missões, bem como dos espaços, as vias e dos equipamentos a que se refere o ponto anterior.”*

⁴⁴ Cfr. Deliberação n.º 6/AML/2014, de 21 de janeiro, publicada na edição especial n.º 1 do BM, de 22 de janeiro de 2014.

*geral e comum a toda ou a uma parte significativa da cidade e os critérios de transição dos recursos humanos do mapa de pessoal do Município de Lisboa que acompanham a atribuição das novas competências às juntas de freguesia*⁴⁵.

39. Consequentemente, em 10 de março de 2014⁴⁶, a CML e a JFB celebraram o *Auto de Efetivação de Transferências de Competências* (AETC), instrumento jurídico que titula a transferência efetiva das competências sobre os espaços, vias e equipamentos de natureza não estruturante da área da freguesia de Belém e a transferências dos recursos financeiros, patrimoniais e humanos adstritos às mesmas.
40. Assim, à luz da Deliberação n.º 6/AML/2014 e do AETC, que conformaram o conteúdo e extensão das competências transferidas para a JFB, a transferência de competências para a JFB incidu sobre quatro áreas principais⁴⁷:

- *Manutenção e limpeza do espaço público*⁴⁸;
- *Gestão e manutenção de equipamentos*;
- *Habitação e intervenção comunitária*;
- *Licenciamento de proximidade*⁴⁹

⁴⁵ Cfr. o Anexo 2 da Deliberação n.º 6/AML/2014, onde se encontram identificados os espaços, vias e equipamentos da área de influência da freguesia de Belém considerados de natureza estruturante.

⁴⁶ Nesta data, foram igualmente celebrados os 23 Autos de Efetivação de Transferência de Competências para as restantes freguesias de Lisboa.

⁴⁷ De acordo com o Auto de Efetivação, a CML e a JFB "(...) *aceitam os termos e o conteúdo do presente auto, do qual fazem parte os (...) anexos, bem como os documentos que os compõem*". Cfr. Anexo 2, o qual, em síntese, compreende:

- *Anexo A - Elenco das competências transferidas para a JFB ao abrigo do artigo 12º da LRAL;*
- *Anexos B, C e D - Identificação dos espaços, vias, equipamentos de natureza não estruturante cuja gestão é transferida para a JFB;*
- *Anexos H e I - Equipamento informático e bens móveis transferidos para a JFB;*
- *Anexo J - Recursos humanos transferidos para a freguesia (trabalhadores do mapa de pessoal do ML e pessoal contratado em regime de prestação de serviços na modalidade de tarefa e evença);*
- *Anexo k - Listagem dos contratos associados aos espaços, vias e equipamentos a ceder à JFB;*
- *Anexo L - Recursos financeiros a transferir para a JFB ao abrigo do artigo 15º LRAL.*

⁴⁸ Note-se que a JFB já desenvolvia atividades de gestão e manutenção dos espaços verdes ao abrigo de contratos de delegação de competências.

⁴⁹ Em 1 de janeiro de 2015, a CML transferiu as competências relativas ao licenciamento no âmbito da: (i) ocupação da via pública em atividades organizadas ou coorganizadas pela JF dentro da sua área geográfica; (ii) prestação de serviços de restauração ou de bebidas (...) que abranjam apenas o território da respetiva freguesia; (iii) venda ambulante (atividade de comércio a retalho não sedentário) que abranjam apenas o território da respetiva freguesia.

3.5.1.5 Transferência de recursos humanos

41. Em conformidade com o disposto nos artigos 15º e 16º da LRAL, que prevê o reforço dos meios humanos adequados ao desempenho das funções transferidas, o ML aprovou, em 21 de janeiro de 2014, «os critérios de transição do pessoal adequado aos serviços ou equipamentos transferidos».
42. Neste sentido, em 5 de março de 2014, a CML aprovou, após consulta às juntas de freguesia, a “lista nominativa da transição de pessoal” e, em 10 de setembro do mesmo ano, a “lista nominativa de transição voluntária de trabalhadores do mapa de pessoal do ML que acompanham a atribuição das novas competências às freguesias no âmbito da reorganização administrativa”⁵⁰.
43. Por força desta transição, 53 trabalhadores do mapa de pessoal do ML afetos às áreas do ambiente, limpeza urbana e gestão de equipamentos desportivos e escolares, transitaram para o mapa de pessoal da freguesia de Belém e foi cedida a posição contratual de 19 prestadores de serviços contratados em regime de tarefa e avença, maioritariamente afetos à Piscina Municipal do Restelo.
44. Em 2015, foi aberto um procedimento concursal para a constituição de uma relação jurídica de emprego público, ao abrigo do qual foram recrutados 6 técnicos superiores, nas áreas de psicologia e ação social⁵¹.
45. No triénio de 2014 a 2016, verificou-se um aumento contínuo do número de prestadores de serviços que se deve, essencialmente, à contratação de trabalhadores para as áreas de educação (auxiliares de educação, monitores e coordenadores do CAF/AAAF), desporto (monitores de clubes e técnicos de piscina), assistência social (assistentes sociais e psicólogos) e cantoneiros de limpeza.
46. Assim, os recursos humanos da FB tiveram a seguinte evolução:

⁵⁰ Cfr. Deliberações n.ºs 2108 e 2120/2014 publicadas em DR, 2.ª série, de 19 e 20 de novembro, respetivamente.

⁵¹ Aviso n.º 8346/2015, de 30 de julho, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 147.

Quadro 11 – Evolução dos recursos humanos da FB

Pessoal	2013	2014	2015	2016
Pessoal do Mapa	9	62	68	63 ^(a)
CTC Tempo Parcial (AECS)*	25	25	25	40
Prestação serviços - Tarefa e Avença**	32	88	103	136
TOTAL	66	175	196	239

Fonte: Elementos fornecidos pela FB em respostas a pedidos formulados

* Atividades Extracurriculares

** Não inclui monitores ocasionais (15, 145, 159 e 184, em 2013, 2014, 2015 e 2015, respetivamente)

(a) A diminuição verificada em 2016 deve-se ao regresso de 3 trabalhadores do mapa de pessoal para a CML e a 2 trabalhadores que se aposentaram.

47. Observa-se, assim, que os prestadores de serviços na modalidade de tarefa e avença, foi o grupo de pessoal que mais cresceu no período analisado (425%).
48. Tendo-se constatado, no decurso dos trabalhos de auditoria, que a FB tem carência de pessoal nas áreas da contabilidade, gestão, recursos humanos, património e apoio jurídico, com carácter de subordinação jurídica⁵² e que, para colmatar essa lacuna, a JFB recorre a um prestador de serviços para assegurar necessidades permanentes de serviços, solicitou-se ao Presidente da JFB, Fernando Ribeiro Rosa, *“informação justificativa para o facto de JFB não recrutar pessoal para as áreas de serviços de apoio à gestão e à contabilidade, (...)”*.
49. O responsável veio esclarecer, em síntese, que⁵³ *“com o novo quadro legislativo decorrente da reforma administrativa de Lisboa há um conjunto de competências, anteriormente objeto de protocolo de delegação de competências que passam definitivamente para a freguesia bem como o pessoal que estava a essas funções associado no município, o que desde logo em grande parte explica o aumento de prestadores de serviços de 2014 para 2015. Os aumentos subsequentes decorrem, por um lado, de aumento da atividade da freguesia, por outro, de se ter optado por substituir empresas por prestadores de serviços individuais, concretamente na Piscina (...)”*.

“(...) As duas freguesias dispunham de várias técnicas a recibos verdes, dado estarem em causa protocolos cuja continuidade era sempre objeto de análise entre as partes quanto à sua renovação ou não. Com a reforma os mesmos acabam por ser consolidados, pelo que era de

⁵² Sobre o carácter permanente e duradouro da atividade laboral, vide entre outros, o Acórdão n.º 7/2012, de 5 de março, da 1ªS/SS, que refere: *“sempre que a atividade laboral contratualizada seja desenvolvida de modo permanente e duradouro, com utilização dos instrumentos de trabalho do contratante e nas instalações deste ultimo, com subordinação e horário de trabalho, e, enfim, com a finalidade de assegurar funções com natureza permanente e/ou duradoura, não se nos depara um contrato de prestação de serviços, seja na modalidade de tarefa, seja na forma de avença. Na ausência dos pressupostos que legitimam a elaboração de contratos de prestação de serviços, a admissão de trabalhadores necessários ao desempenho de funções nos serviços da administração direta e indireta do Estado implicará o recurso a uma das modalidades da relação jurídica de emprego público”*.

⁵³ Vd. Resposta do Presidente da JFB aos pontos 5 e 7 do Despacho Judicial de Auditoria.

toda a justiça, assim que possível, dar a oportunidade a essas pessoas de poderem integrar os quadros da freguesia, tendo sido lançado o respetivo concurso (...).

“Em relação à área da gestão e contabilidade era necessário avaliar cuidadosamente que serviços eram necessários e com carácter permanente (...). Entretanto, já foram abertos concursos para lugares na área da contabilidade, havendo já uma pessoa no quadro nessa área, e está em curso o provimento de um segundo lugar, o que ocorrerá após a tomada de posse do novo executivo. Também na área de apoio à gestão, está em curso concurso para provimento de dois lugares (...). Note-se que só recentemente foi possível ter condições para colocar mais pessoas a trabalhar com um mínimo de condições na sede da freguesia (...).”

50. Ainda neste âmbito, o mesmo responsável informou que o processo de transferência de competências não acautelou as necessidades, na medida em que não foi “(...) *transferido o pessoal de suporte que estava previsto. Foi possível resolver o problema nos licenciamentos e atendimento. Continua a haver carências nas áreas da contratação pública, contabilidade, recursos humanos e espaço público (...). Só recentemente se conseguiu contratar uma pessoa para a contratação pública, sendo necessária mais uma pessoa, assim como para a contabilidade, recursos humanos e controlo de obras/espaço público (...). Na educação e na higiene urbana foi necessário contratar mais pessoal devido ao aumento de alunos e de tarefas, ou para substituir pessoal que saiu (...).*”
51. Resulta, assim, do alegado, que a contratação de prestadores de serviços para estas áreas visou suprir carências de pessoal que, com o vínculo apropriado, fosse apto a suprir necessidades permanentes dos serviços.

3.5.1.6 Transferência de bens patrimoniais

52. A transferência de bens patrimoniais afetos às novas competências atribuídas à FB no contexto da reorganização administrativa de Lisboa, teve reduzida expressão, consistindo basicamente nos equipamentos informáticos e bens de apoio à limpeza urbana elencados no AETC, de 10 de março de 2014⁵⁴.
53. Posteriormente, em 23 de abril de 2014, o ML e a FB celebraram um contrato de comodato, aditado em 1 de janeiro de 2015, pelo qual foi cedida a utilização de quatro imóveis para instalação de serviços da JF Belém.

⁵⁴ Anexos H e I do AETC.

A este propósito, o Presidente da JFB, Fernando Ribeiro Rosa, informou que *“ao contrário do que aconteceu com quase todas as outras (...) a freguesia não recebeu novas instalações. Até há pouco tempo contratar mais pessoas era impossível porque não havia espaço para as colocar (...). mesmo assim, a freguesia continua a se debater com uma enorme falta de espaço para se dotar dos recursos humanos de que necessita para funcionar devidamente”*.

Na higiene urbana, o posto de limpeza é insuficiente para se garantir a devida cobertura da freguesia (...). Além do posto, houve que ultrapassar o problema de equipamentos insuficientes e em mau estado, obrigando a custos de manutenção e prolongados tempos de paragem (...).”

54. Analisado o inventário da Freguesia de Belém, constatou-se que os bens referidos no precedente ponto 52 não se encontram registados e avaliados.
55. Confrontado com a omissão de registo dos bens no inventário, o Presidente da JFB, Fernando Ribeiro Rosa, informou que tal se ficou a dever ao facto de a CML não ter remetido as fichas de inventário dos bens que transitaram e à circunstância de a freguesia não dispor do seu próprio sistema de inventário e cadastro⁵⁵.
56. Contudo, as razões invocadas não são justificativas da omissão de registo e avaliação dos bens em causa, porquanto cabe à JFB desenvolver todos os procedimentos conducentes à sua realização, em obediência ao disposto no ponto 4.1.6 do POCAL, que prevê que *“no caso de transferências de ativos entre entidades abrangidas pelo presente Plano (...) o valor a atribuir será o valor constante nos registos contabilísticos da entidade de origem (...)”*, contudo, em caso de impossibilidade de aplicação desde critério, salvaguarda-se que *“(...) será aplicado o critério definido no ponto 4.1.4.”*, o qual dispõe que *“quando se trate de ativos do imobilizado obtidos a título gratuito deverá considerar-se o valor resultante da avaliação ou o valor patrimonial definido nos termos legais ou, caso exista disposição aplicável, o valor resultante da avaliação segundo critérios técnicos que se adequem à natureza desses bens. O critério de valorimetria aplicado deverá ser explicitado e justificado no anexo adequado”*, ou em alternativa, e *“(...) em caso de impossibilidade de valorização dos bens ou quando estes assumam valor zero (...) ser identificados em anexo e justificada aquela impossibilidade”*, conforme referido na segunda parte da norma técnica citada.
57. Extraí-se, portanto, das referidas normas técnicas do POCAL que, na ausência das fichas de inventário dos bens transferidos pela CML, os responsáveis da JFB deveriam ter procedido à

⁵⁵ Quando questionado se a JFB havia solicitado essas mesmas fichas à CML, o Presidente da JFB afirmou que não o tinha feito formalmente.

avaliação dos mesmos com base nos critérios de valorimetria constantes do ponto 4.1.4. ou à justificação da impossibilidade de avaliação, o que não se verificou *in casu*.

58. Acrescendo, ainda, que nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 16º do RJAL, cabe à JFB elaborar e manter um sistema de inventário atualizado de todos os bens, direitos e obrigações do seu património⁵⁶, conforme estatuído no ponto 2.8.1. do POCAL.

59. No âmbito do exercício do direito de contraditório, os responsáveis que se pronunciaram sobre a matéria⁵⁷, referiram que “(...) *o inventário dos bens patrimoniais provenientes da Câmara Municipal de Lisboa foi elaborado e integrado na listagem de bens do ativo imobilizado corpóreo, embora não se tenha feito qualquer avaliação destes bens (...).*”

Analisando o detalhe dos bens integrantes desta listagem, poder-se-á inferir que se tratam de bens já completamente depreciados e, na sua grande parte, sem perspetiva de aumento de vida útil, por se tratarem de bens quase obsoletos.

Desta listagem, excetuam-se, entre outros, equipamentos básicos e equipamentos de transporte, destacando-se de entre estas duas varredouras, um motocão e uma viatura ligeira de mercadoria, para os quais já efetuamos a sua valorização e a integração no ativo imobilizado.

Ainda no que respeita aos bens patrimoniais, estamos a efetuar um levantamento de todos os bens existentes no sentido de verificar a sua capacidade de gerar benefícios para a entidade ou serem abatidos.

Estamos também a proceder à reconciliação entre os valores dos itens existentes nas diversas fichas de imobilizado e os valores registados na contabilidade, uniformizando os critérios de custeio dos bens e das respetivas amortizações.

Acresce informar que os valores constantes das imobilizações corpóreas do balanço de 2014 são provenientes da contagem física e da valoração dos bens patrimoniais existentes na Junta de Freguesia de Belém.”

60. Sobre o último parágrafo destas alegações importa referir que as fichas de imobilizado respetivas nunca foram fornecidas, apesar de solicitadas pela equipa de auditoria.

61. Em sede de exercício do direito ao contraditório relativamente ao relato de Auditoria reformulado, os responsáveis alegam que “*Quanto aos bens patrimoniais, foi contratualizada*

⁵⁶ Constituído pelos documentos e livros de escrituração constantes do ponto 2.8.2 do POCAL, tendo por objetivo assegurar o controlo do imobilizado da autarquia e permitir a realização de reconciliações com os registos contabilísticos do mesmo, de modo a proceder a regularizações e ao apuramento de responsabilidades, quando for o caso.

uma prestação de serviços com uma entidade externa no sentido de efetuar o cadastro dos bens e a sua inserção no programa de ativos existente na freguesia. Efetuou-se um levantamento de todos os bens existentes, no sentido de verificar a sua capacidade de gerar benefícios ou serem abatidos e ainda à reavaliação dos bens provenientes da Câmara Municipal de Lisboa (equipamentos básicos e equipamentos de transporte) que, embora já estivessem completamente depreciados, ainda tinham possibilidade de aumentar a vida útil.” Não indicam, contudo, quando se iniciaram estes trabalhos e se já se encontram ou não concluídos.

62. A JFB deve manter um sistema de inventário atualizado dos todos os bens, direitos e obrigações do seu património, conforma resulta das disposições conjugadas do ponto 2.8.1. do POCAL com a alínea e) do n.º 1 do artigo 16º do RJAL e deveria ter acautelado o constante dos pontos 4.1.6 e 4.1.4 do POCAL.
63. Contudo, atendendo à reduzida expressão financeira da irregularidade em análise, insuscetível de afetar de forma materialmente relevante as demonstrações financeiras da autarquia, e ainda às diligências encetadas com vista à regularização das falhas detetadas na inventariação do património, formula-se a este propósito uma recomendação, vertida no correspondente ponto deste Relatório.

3.5.1.7 Transferência de recursos financeiros

64. A capacidade para o exercício efetivo das novas competências pelas freguesias dependia da afetação de recursos financeiros por parte do Estado, nos termos do artigo 17.º da LRAL, pelo que a atribuição de novas competências às freguesias da cidade de Lisboa decorrente do processo de reorganização administrativa implicou a afetação de recursos financeiros do Orçamento de Estado que até então pertenciam ao Município de Lisboa a quem cabia, até à implementação da reorganização administrativa da cidade de Lisboa, o exercício das referidas competências.
65. Neste sentido, a alínea a) do n.º 1 do artigo 17º da versão originária da LRAL, previu a afetação de uma verba anual à freguesia de Belém, no montante de €2.452.142, destinada a dotar a freguesia dos meios financeiros adequados à prossecução das novas competências⁵⁸.

⁵⁸ Este normativo deverá ser articulado com o disposto no artigo 85º da LOE para 2014, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que dispõe: “as transferências (...) para as freguesias do Município de Lisboa são financiadas por dedução das receitas do município de Lisboa (...). No ano de 2014, e excepcionalmente, face ao previsto no n.º 3 do artigo 17º da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, as transferências dos montantes retidos de acordo com os números anteriores é realizada do seguinte modo: a) A 1.ª prestação, correspondente a um quarto do valor global a atribuir a cada freguesia, é transferida pela DGAL para a respetiva freguesia até ao dia 30 de janeiro de 2014; b) As restantes prestações são transferidas para a respetiva freguesia após receção pela DGAL de auto de efetivação das competências outorgado pela Câmara Municipal de Lisboa e a junta de freguesia; c) Caso até 30 de outubro a DGAL não receba o auto referido na alínea anterior, as verbas relativas à 2.ª, 3.ª e 4.ª prestação são transferidas para o município de Lisboa.”

66. Não obstante este mecanismo de transferência direta das verbas fixadas para as freguesias da cidade de Lisboa diretamente do Orçamento de Estado, o primeiro ano de mandato demonstrou a existência de assimetrias face às novas exigências decorrentes da reforma administrativa da cidade, pelo que, posteriormente, com a celebração do AETC, a CML e a JFB acordaram proceder à reavaliação das receitas e dos custos associados às competências transferidas, tendo as partes reajustado aquela verba para um valor adicional de €350.000, a transferir para a freguesia.
67. A CML e a JFB acordaram, ainda, que *“procederão à revisão imediata destes valores caso a transferência do pessoal de suporte não se concretize nos termos agora previstos”* e que a *“Câmara Municipal de Lisboa e a junta de freguesia manterão um nível de acompanhamento global da execução financeira da Lei n.º 56/2012 e das estimativas agora definidas, tendo em vista assegurar a adequação dos recursos às competências transferidas e no pleno respeito da autonomia da freguesia na gestão dos seus meios”*.⁵⁹
68. Este valor foi objeto de um novo ajustamento, promovido pela Lei n.º 85/2015, de 7 agosto, que procedeu à primeira alteração da LRAL e definiu a afetação de uma verba anual no valor de €2.952.142, a atribuir em 2015, sujeita a atualização anual resultante da aplicação do índice anual para o concelho de Lisboa⁶⁰⁻⁶¹.
69. Assim, nos exercícios de 2014 a 2016, as transferências para a FB realizadas ao abrigo do artigo 17º da LRAL, ascenderam a M€ 8,44, como segue:

Quadro 12 – Transferências financeiras para a FB

	2014	2015	2016
Valor	2.504.252	2.952.142	2.980.572
Total			8.436.966

Fonte: mapas de execução orçamental (2014-2016)

70. É de salientar que para efeito de determinação dos recursos financeiros a transferir para a Freguesia de Belém no âmbito da reorganização administrativa de Lisboa, o ML elaborou uma «ficha síntese» que atendeu ao *“(…) cálculo das despesas suportadas pela Câmara Municipal de Lisboa com competências próprias da junta de freguesia, deduzido das receitas próprias da junta*

⁵⁹ Nos termos do §7 e §8 da Parte I - “Equilíbrio Financeiro”, do Anexo L do AETC.

⁶⁰ Cfr. Artigo 17º da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, na redação introduzida pela Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto.

⁶¹ O PJF, Fernando Ribeiro Rosa, informou que *“Em 2014, apresentámos ao Município, com base nos valores dos respetivos serviços, um défice adicional para além do que foi ajustado na alteração à Lei da Reforma Administrativa superior a 470 mil euros (...). Além disso, têm-se verificado algumas situações de insuficiência para a prossecução das competências transferidas. Por exemplo: na educação, as despesas centrais previstas eram de 35.888,78€, e a despesa em 2016 foi de 59.155,29€ (...). Na piscina, a verba prevista de 237.706,12€ para despesas de funcionamento (sem pessoal) foi ultrapassada em 2016 (285.524,01€) e 2015 (€252.529,80€), como havia sido ultrapassada em 2014 (...).*

Em relação ao pessoal da piscina a verba prevista era de 317.014,62€, tendo a despesa em 2016 sido de 329.909,68, um recuo face aos 358.018,24 verificados em 2015 (1º ano completo), o que decorreu de uma melhor gestão dos recursos por parte da Freguesia, que permitiu um valor mais aproximado.”

de freguesia até à data da 31 de maio de 2014 (...)⁶², a qual serviu de base à fixação do valor a transferir para a FB nos termos da alínea a) do n.º 1 do citado artigo 17º da LRAL.

71. De acordo com os valores constantes daquela “*ficha síntese*”, comparados com os valores suportados pela FB com a prossecução das novas competências, observou-se o seguinte:

Quadro 13 – “Ficha síntese”/valores suportados pela JF ao abrigo das novas competências

Un.: euros

Área de competência	Ficha Síntese	2014	2015	2016
Limpeza urbana	727 716	439 833	590 934	596 284
Espaços verdes	629 388	385 044	581 628	700 108
Parques infantis	34 862	21 998	15 568	12 207
Chafarizes e fontanários	22 248	976	5 789	5 016
Equipamentos escolares	155 352	81 151	138 294	134 474
Equipamentos desportivos	553 721	528 257	644 362	695 156
Pavimentos pedonais	22 000	60 248	27 840	38 711
Mobiliário urbano	3 000	8 440	13 769	2 106
Placas toponímicas	900	0	7 114	0
Sinalização	7 000	519	2 168	765
Gestão do espaço público	(a)	24 418	136 890	205 645
Parque Moinhos de Santana	(a)	27 335	62 875	69 397
Licenciamentos	(a)	14 712	32 655	65 390
Ação Social, 3.ª idade e infância	(a)	276 223	244 926	254 489
TOTAL	2 156 187	1 869 154	2 504 811	2 779 747
Transferências ao abrigo do art. 17º LRAL		2 504 242	2 952 142	2 980 572
Valores transferidos para a JF – Valores suportados pela JF		635 088	447 331	200 825

Fonte: Ficha Síntese de apuramento da transferência financeira a realizar ao abrigo do artigo 17º da LRAL; mapas de controlo orçamental da despesa; guias de receita; mapas de controlo orçamental por centros de custos

(a) Valores não constantes da “ficha síntese”, mas que deverão ser relevados para efeitos da presente comparação, em virtude de se tratar de despesa realizada pela JF com as novas competências transferidas pela LRAL.

72. Da leitura do quadro que antecede, verifica-se que os dados da execução orçamental da despesa por centros de custos da JFB evidenciam que, não obstante o valor da despesa associada às novas competências ter aumentado consistentemente ao longo do triénio, as transferências realizadas para a freguesia ao abrigo do artigo 17º da LRAL, no mesmo período, absorveram o impacto do acréscimo da despesa e permitiram libertar recursos financeiros para outras competências que não foram previstas na «*ficha síntese*» da CML.

⁶² Cfr. “Ficha Síntese” que serviu de base ao apuramento da transferência a realizar para a JFB, cuja fórmula de cálculo se encontra especificada no § 6, da Parte II do Anexo L – “Valores financeiros associados” do AETC. Vd. Anexo IV do Relatório.

3.5.2 Impacto da Reorganização Administrativa na nova Freguesia de Belém

3.5.2.1 Situação financeira, patrimonial e económica

73. Em 2014, por força do acréscimo das transferências do OE realizadas ao abrigo do artigo 17º da LRAL, a FB passou a estar sujeita ao regime completo do POCAL⁶³, o que implicou a adoção, pela primeira vez, de contabilidade patrimonial e, por consequência, a exigibilidade da elaboração do balanço inicial, a utilização de três subsistemas de organização de informação contabilística (orçamental, patrimonial e de custos) e a prestação de contas, através da apresentação do balanço, da demonstração de resultados e dos anexos às demonstrações financeiras, que incluem as notas ao balanço e à demonstração de resultados.
74. A evolução, no triénio 2014-2016, dos recursos financeiros da FB, refletidos nos respetivos balanços, encontra-se vertida no seguinte quadro:

Quadro 14 – Evolução da estrutura do ativo, fundos próprios e passivo (2014-2016)

Ativo	2014		2015		2016		Δ% 2014_2016
	Valor(m€)	Peso (%)	Valor(m€)	Peso (%)	Valor(m€)	Peso (%)	
Imobilizado	1.005	59	1.088	52	1.619	56	61
Circulante	689	41	1.012	48	1.261	44	83
Total do Ativo Global Líquido	1.695	100	2.100	100	2.881	100	70

Fundos Próprios e Passivo	2014		2015		2016		Δ% 2014_2016
	Valor(m€)	Peso (%)	Valor(m€)	Peso (%)	Valor(m€)	Peso (%)	
Fundos Próprios	1.672	99	2.065	98	2.801	97	68
Passivo	22	1	35	2	80	3	64
Total dos Fundos Próprios e Passivo	1.695	100	2100	2	2.881	100	70

Fonte: Balanços (2014-2016)

75. Da leitura do quadro que antecede, observa-se que o Ativo Global Líquido, composto pelo Imobilizado (com um peso médio de 56%) e pelo Ativo Circulante (com um peso médio de 44%) cresceu 70% no triénio em análise.
76. Para o crescimento do Ativo Global Líquido, em 2016, contribuiu o aumento do valor do Imobilizado, devido, maioritariamente, à conclusão de empreitadas realizadas ao abrigo de protocolos de delegação de competências, bem como o incremento do agregado “Ativo Circulante”, nomeadamente na rubrica “Disponibilidades”, em virtude de a JFB ter encerrado os anos económicos com saldos de gerência positivos.

⁶³ A freguesia passou a ser incluída no regime completo, uma vez que passou a ter um movimento de receita superior a 5.000 vezes o índice 100 da escala indicária do regime geral da função pública, isto é, superior a €1.716.400 (cfr. n.ºs 2 e 3 do Ponto 2 das Considerações Técnicas do POCAL, conjugadas com a Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro).

77. Estes saldos são, em parte, justificados pelo facto de a execução da despesa realizada no âmbito das novas competências ter sido inferior ao montante da receita arrecadada com as transferências do OE efetuadas ao abrigo do artigo 17º da LRAL e, ainda, pela não conclusão, até 31.12.2016, das empreitadas realizadas ao abrigo de contratos de delegação de competências celebrados com a CML.
78. O total dos Fundos Próprios, em 31 de dezembro 2014, no valor de €1.672.651, sofreu uma variação positiva, ao longo do triénio, fruto dos resultados líquidos positivos transitados no respetivo exercício. Por sua vez, o Património⁶⁴ da FB manteve-se inalterado nos três anos em análise.
79. A rubrica Acréscimos e Diferimentos não apresenta qualquer valor, o que indicia que a JFB não observa o princípio da especialização dos exercícios, contrariando, assim, o disposto na alínea d) do ponto 3.2. do POCAL⁶⁵.
80. Questionados os responsáveis sobre esta matéria, o Presidente da JFB, Fernando Ribeiro Rosa, informou: “(...) *como decorre não foram efetuados lançamentos de acréscimos e diferimentos. As freguesias anteriores sempre trabalharam em regime simplificado, e não se verificou a necessidade legal destes movimentos. Parece-nos que não será materialmente relevante, reduzindo os resultados líquidos, mas não afetando os resultados operacionais. Contudo, no encerramento de 2017 serão devidamente lançados*”.
81. Os esclarecimentos prestados corroboram as observações tecidas. Ora, é através dos movimentos efetuados nesta rubrica que se acrescentam custos ou proveitos a um exercício ou dele se retiram, consoante se refiram ou não ao exercício em causa. Este princípio, que deve nortear a classificação dos factos patrimoniais modificativos, define que a cada exercício devem ser imputados os respetivos custos e proveitos ou, dito de outro modo, não se devem imputar custos ou proveitos a exercícios indevidos.
82. No âmbito do exercício do direito de contraditório ao primeiro Relato, os membros do executivo da freguesia de Belém, informaram que “(...) *no exercício de 2017 estamos a observar o princípio da especialização dos exercícios, tendo diferido os valores pagos em 2017 cujo custo respeita a 2018, como por exemplo, os seguros, a vigilância, rendas de edifícios, entre outros (...)*” e “*tomámos em consideração as recomendações decorrentes do relatório de auditoria, tendo já implementado algumas delas no exercício de 2017*”.

⁶⁴ Fundos relativos à constituição da entidade, resultantes dos ativos e passivos que lhe sejam consignados, bem como as alterações subsequentes que venham a ser formalmente autorizadas.

⁶⁵ Também designado por princípio do acréscimo, segundo o qual os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam.

83. Em face do alegado, formula-se uma recomendação no ponto 2 deste Relatório.
84. Ainda no âmbito do Imobilizado, verificou-se que a FB utiliza diferentes critérios de contabilização dos bens do imobilizado e das respetivas amortizações, o que também é suscetível de influenciar a fiabilidade das DF da freguesia⁶⁶.
85. Esta circunstância deve-se ao facto de a FB não ter implementado um sistema de inventário e cadastro, nem métodos e procedimentos de controlo, que assegurem que as respetivas fichas de imobilizado estejam permanentemente atualizadas e que se realizem reconciliações entre os registos das fichas e os registos contabilísticos, possibilitando proceder às regularizações a que houver lugar e ao apuramento de responsabilidades, quando for o caso.
86. Ora, considerando que o Balanço reflete a situação financeira e patrimonial da entidade, constituindo o Imobilizado a principal componente do Ativo, a contabilização das amortizações deve merecer uma especial atenção, uma vez que permite apresentar a situação atual do valor do imobilizado.
87. No âmbito do contraditório, os responsáveis pelo órgão executivo da Freguesia de Belém informaram que *“estamos também a proceder à reconciliação entre os valores dos itens existentes nas diversas fichas de imobilizado e os valores registados na contabilidade, uniformizando os critérios de custeio dos bens e das respetivas amortizações.”*
88. Em termos gerais, a situação financeira da FB, no triénio em análise, é a que se observa no quadro seguinte:

Quadro 15 – Rácios de Equilíbrio Financeiro

Rácios	2014	2015	2016
Solvabilidade (Fundos próprios/Passivo)	79	59	35
Autonomia financeira (Fundos próprios/Ativo)	0,99	0,98	0,97
Liquidez Geral (Ativo circulante/Passivo exigível a CP)	31,31	28,91	15,78

Fonte: Balanços (2014-2016)

89. Ao longo do período em análise, a FB apresenta uma sólida estabilidade financeira, uma vez que tanto o rácio de solvabilidade como o de autonomia financeira apresentam valores elevados.

⁶⁶ Com efeito, nos exercícios de 2014 e 2016, os valores constantes nos ficheiros (*excel*), nos quais a JFB regista os bens de imobilizado e respetivas amortizações correspondem aos valores contabilizados nos balanços que foram aprovados e apreciados pelos órgãos legalmente competentes da freguesia. Em 2015, devido às divergências existentes entre os valores lançados na contabilidade e as constantes nos ficheiros (*excel*) acima indicados, a JFB optou por considerar os montantes contabilizados no sistema informático da contabilidade (*ERP Fresoft*), aplicando as amortizações consideradas no ficheiro *excel*.

90. O rácio de liquidez geral, sendo superior à unidade, demonstra a capacidade da freguesia para solver os compromissos de curto prazo.
91. Relativamente à situação económica, saliente-se que a estrutura dos custos e proveitos, no triénio, é a seguinte:

Quadro 16 – Evolução da estrutura de custos e proveitos (2014-2016)

Contas	2014		2015		2016	
	Valor (m€)	Peso (%)	Valor (m€)	Peso (%)	Valor (m€)	Peso (%)
Custos e Perdas	3163	100	4.036	100	4.330	100
Proveitos e Ganhos	3498	100	4428	100	5064	100
Resultados operacionais	333		383		508	
Resultados financeiros	0		-1		0	
Resultados correntes	333		384		508	
Resultado Líquido do Exercício	335		392		736	
Resultados extraordinários	2		8		228	

Fonte: Demonstrações de Resultados (2014-2016)

92. Os Custos e Perdas atingiram, em 31 de dezembro de 2016, o montante global de €4.329.728 (aumentando 37% de 2014 para 2016), destacando-se, pela sua representatividade, os FSE - fornecimentos e serviços externos (62%) e os custos com pessoal (30%).
93. O aumento dos FSE deveu-se, fundamentalmente, aos encargos com instalações (água, luz, eletricidade) e à conservação de bens (espaços verdes, espaços públicos e Piscina Municipal do Restelo), enquanto o incremento dos custos com pessoal se justifica pelo aumento do pessoal em regime de tarefa e avença.
94. No que respeita aos Proveitos e Ganhos, a rubrica Transferências e Subsídios Correntes Obtidos, representa, em média nos três anos, 80% do valor total, devido à receita decorrente das transferências do OE ao abrigo do artigo 17º da LRAL.

3.5.2 Situação orçamental

Evolução da receita

95. A transferência de recursos financeiros e de bens patrimoniais para a FB, por força da LRAL, traduziu-se numa profunda alteração da estrutura da receita da freguesia. Desde logo, porque o valor global das receitas da FB teve um aumento de 140% no ano de 2014, apresentando uma evolução de crescimento no triénio e, ainda, porque alterou substancialmente a hierarquia das principais tipologias das fontes de financiamento da freguesia, como se constata:

Quadro 17 – Evolução das Receitas

Un.: euros

Receitas		2013*	Peso %	2014	Peso %	2015	Peso %	2016	Peso %
Transferências	FFF	186.786	12,8	183.888	5,3	177.469	4,0	188.708	3,9
	OE								
	Artigo 17º da LRAL	0		2.504.242	71,7	2.952.142	66,6	2.980.572	61,4
	Outras	48.190	3,3	85.254	2,4	117.946	2,7	78.270	1,6
	CML								
Protocolos DC	723.912	49,6	95.506	2,7	184.070	4,2	512.245	10,6	
Outras	383.561	26,3	43.373	1,2	55.466	1,3	65.391	1,3	
Outras transferências		2.246	0,2	33.910	1,0	19.377	0,4	17.013	0,4
Receitas próprias		113.737	7,8	547.354	15,7	925.197	20,9	1.012.748	20,9
Receita total		1.458.432	100	3.493.527	100	4.431.667	100	4.854.947	100

Fonte: Mapas de controlo orçamental da receita e guias de receitas da JFB

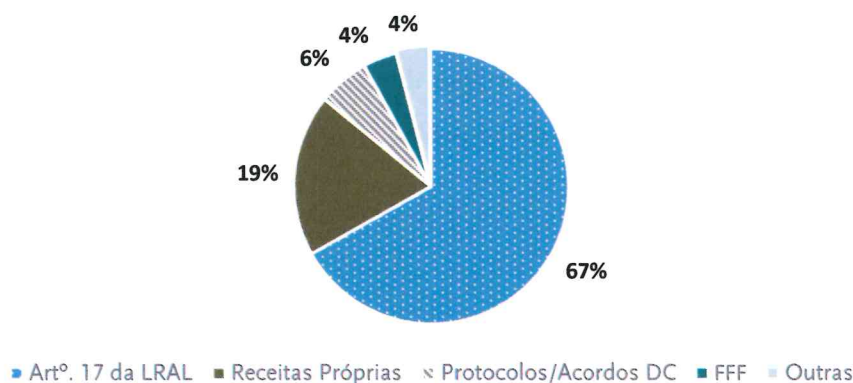
(*) Valores correspondentes à soma das freguesias de SMB e SFX

96. A leitura dos valores constantes do quadro que antecede, permite-nos concluir que:

1. as transferências financeiras ao abrigo da LRAL, passaram a constituir a maior fonte de financiamento da freguesia (67% em média, no triénio);
2. as receitas próprias, provenientes, na sua maioria, do posto de cobrança da piscina municipal do Restelo e dos licenciamentos de proximidade (equipamentos transferidos pela CML ao abrigo da LRAL), passaram a constituir a segunda fonte de financiamento (19% em média, no triénio);
3. as transferências da CML ao abrigo de contratos de delegação de competências, que constituíam a primeira fonte de receita antes da reforma administrativa, passaram a constituir a terceira fonte de financiamento (6% em média, no triénio);
4. o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) passou a constituir a quarta fonte de financiamento (4% em média, no triénio);

97. A representação gráfica do peso médio das principais tipologias das fontes de financiamento da freguesia, no triénio 2014-2016, é a seguinte:

Gráfico 1 - Peso médio das receitas – 2014-2016



Evolução da despesa

98. À semelhança do que se verificou com a receita, também a estrutura da despesa da FB sofreu, inelutavelmente, uma profunda alteração, por força da LRAL. Desde logo, porque o valor global da despesa da FB teve **um aumento de 107% no ano de 2014**, apresentando uma evolução de crescimento no triénio e, ainda, porque alterou a hierarquia das principais tipologias das fontes de despesa da freguesia, invertendo as relativas ao pessoal e à aquisição de bens e serviços correntes, como se constata:

Quadro 18 – Evolução das Despesas

Un.: euros

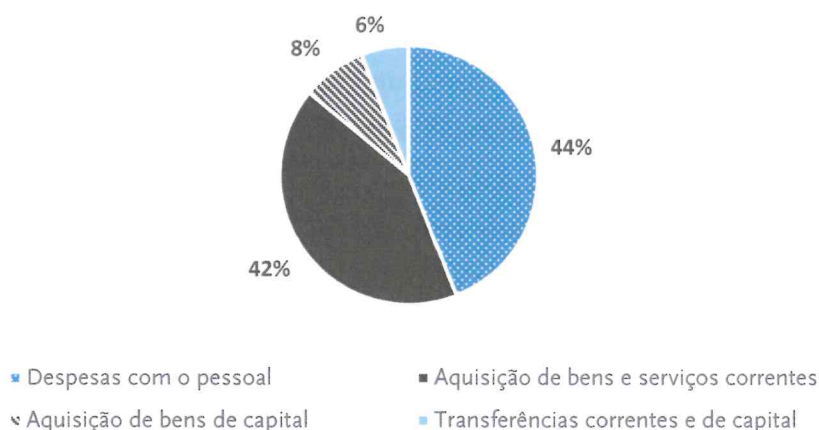
Receitas	2013*	Peso %	2014	Peso %	2015	Peso %	2016	Peso %
Despesas com pessoal	335 002	20,2	1 486 060	43,5	1 874 953	45,5	2 011 393	43,7
Aquisição de bens e serviços correntes	907 954	55,1	1 354 479	39,7	1 836 117	44,6	1 914 742	41,6
Aquisição de bens de capital	190 517	11,6	311 288	9,1	149 827	3,6	390 435	8,5
Transferências correntes e de capital	214 313	13,0	256 384	7,6	248 535	6,0	275 743	6,0
Outras despesas	1 381	0,1	4 943	0,1	10 263	0,3	9 757	0,2
Despesa total	1 649 167	100	3 413 154	100	4 119 695	100	4 602 070	100

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa

(*) Valores correspondentes à soma das freguesias de SMB, SFX e FB

99. A leitura dos valores constantes do quadro que antecede, permite-nos concluir que:
- a despesa com o pessoal, que constituía a segunda fonte de despesa em 2013 (20%), passou a constituir a primeira fonte de despesa da freguesia em 2016 (44%), representando um aumento de 500%;
 - a aquisição de bens e serviços correntes, que constituía a primeira fonte de despesa em 2013 (55%), foi relegada para segundo lugar em 2016 (42%), não obstante representar um aumento de 111%;
 - as demais tipologias das fontes de despesa mantiveram a hierarquia e a trajetória que apresentavam antes da reorganização administrativa.
100. A representação gráfica do peso médio das principais tipologias de fontes de despesa da freguesia, no triénio 2014-2016, é a seguinte:

Gráfico 2 – Peso médio das fontes de despesa – 2014-2016



101. É notório o aumento das despesas com o pessoal na FB, como efeito direto da reorganização administrativa de Lisboa e, dentro desta tipologia da despesa, o aumento das despesas com o pessoal contratado, senão vejamos:

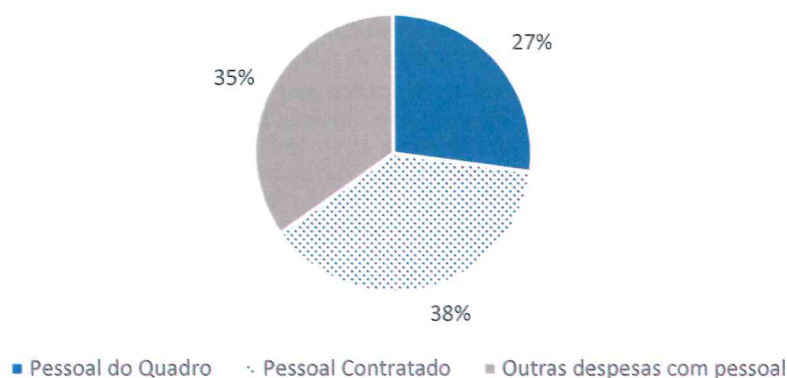
Quadro 19 – Evolução das Despesas com o Pessoal

Despesas com Pessoal	2013		2014		2015		2016	
	Valor	Peso %	Valor	Peso %	Valor	Peso %	Valor	Peso %
Pessoal do Quadro	88 414	26,4	426 764	28,7	487 313	26,0	546 488	27,2
Pessoal contratado	114 548	34,2	544 763	36,7	758 954	40,5	760 999	37,8
Outras despesas com pessoal								
Eleitos locais	41 684	12,4	28 140	1,9	28 549	1,5	44 575	2,2
Subsídio Ferias/Natal/Refeição	32 336	9,6	136 924	9,2	152 630	8,1	167 873	8,3
Segurança Social	38 243	11,4	180 998	12,2	273 719	14,6	310 692	15,5
Horas extraordinárias	2 917	0,9	101 828	6,8	108 865	5,8	118 684	5,9
Outras despesas	16 860	5,1	66 643	4,5	64 923	3,5	62 082	3,1
Total	335 002	100	1 486 060	100	1 874 953	100	2 011 393	100

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa

102. A representação gráfica do peso médio das despesas com o pessoal do quadro e com o pessoal contratado, no triénio 2014-2016, é a seguinte:

Gráfico 3 – Peso médio das despesas com o pessoal – 2014-2016



3.5.2.3 Contratação administrativa

103. Tal como resulta da apresentação dos valores relativos à evolução da despesa, que evidencia que o maior impacto da reorganização administrativa recaiu sobre as rubricas relativas às despesas com o pessoal e com a aquisição de bens e serviços, cabe agora destacar, dentro destas, as que apresentam o maior crescimento, quais sejam, os contratos de prestação de serviços, na modalidade de tarefa e avença, e os contratos de empreitada e de aquisição de serviços.
104. Com efeito, de 2013 para 2016, fruto da reorganização administrativa, a despesa com os contratos de prestação de serviços, na modalidade de tarefa e avença, apresentou um aumento de 564% e a despesa com os contratos de empreitada e de aquisição de serviços apresentou um aumento de 133%, razão pela qual se procedeu à análise dos respetivos processos de realização de despesa.

Contratos de prestação de serviços

Tendo em vista a análise dos processos de realização de despesa relativos aos 121 contratos de prestação de serviços⁶⁷, na modalidade de tarefa e avença⁶⁸, celebrados pela FB e em vigor em 2016, foi selecionada uma amostra de 48 contratos⁶⁹, a saber:

⁶⁷ Com exclusão dos 15 contratos de prestação de serviços que transitaram do ML, ainda em vigor em 2016.

⁶⁸ Contratos previstos e regulados nos artigos 10º e 32º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, 84/2015, de 7 de agosto, 18/2016, de 20 de junho, 42/2016, de 28 de dezembro, 25/2017, de 30 de maio, 70/2017, de 14 de agosto e 73/2017, de 16 de agosto.

Nos termos do artigo 10º, “o contrato de prestação de serviço para o exercício de funções públicas é celebrado para a prestação de trabalho em órgão ou serviços sem sujeição à respetiva disciplina e direção, nem horário de trabalho (...)” e pode revestir as seguintes modalidades “contrato de tarefa, cujo objeto é a execução de trabalhos específicos, de natureza excecional, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido; contrato de avença, cujo objeto é a execução de prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com retribuição certa mensal, podendo ser feito cessar, a todo o tempo, por qualquer das partes, mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar”.

De acordo com o artigo 32º do mesmo diploma legal, “a celebração de contratos de tarefa e avença apenas pode ter lugar quando, cumulativamente: a) se trate de execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público; b) seja observado o regime legal de aquisição de serviços; c) seja comprovada pelo prestador de serviço a regularidade da sua situação fiscal perante a segurança social (...)”.

⁶⁹ Cfr. Anexo VII do Relatório

Quadro 20 – Contratos de prestação de serviços – Tarefa e Avença (amostra)

Contrato					Proposta/Autorização*	Proced.to
Nº	Valor	Data	Vigência	Objeto		
1	8.303		2014 - 2016	Monitor de Clubes	Vogal Helena Lencastre Deliberações JFB	
2	8.518		2014 - 2016			
3	7.580	s/ contrato escrito	2014 - 2016			
4	9.399		2014 - 2016			
5	3.652		2015 - 2016			
6 a 9	12.000	2014	2014 - 2016	Coord. CAF/AAAF/AEC	PJF e Vogal Helena Lencastre Deliberações JFB	Ajuste direto
10 e 11	-	s/ contrato	2014 - 2016	Monitor CAF/AAAF/AEC	PJF e Vogal Helena Lencastre Deliberações JFB	
12	6.020		2014 - 2016	Técnico da Ação Social	PJF e Tes. João Carvalhosa Deliberações JFB	
13 e 14	12.000	2015 - 2016	2014 - 2016			
15	2.500		2014 - 2016	Monitor Dança/Pintura/Informática	PJF e Tes. João Carvalhosa Deliberações JFB	
16	2.750	s/ contrato	2014 - 2016			
17	4.200		2014 - 2016			
18 a 20	-		2015 - 2016	Técnicos/Administrativos/Limpeza Piscina	PJF Deliberação JFB	
21	9.000	s/ contrato	2014 - 2016			
22	12.000		2014 - 2016			
23	7.380		2015 - 2016			
24 a 29	7.200	2015 - 2016	2015 - 2016	Cantoneiro de limpeza	PJF e Tes. João Carvalhosa Deliberações JFB	
30 e 31	7.200	2015	2015 - 2016	Vigilantes	PJF /Deliberações JFB	
32 e 33	600/mês	s/ contrato	2016	Pintura de passadeiras	PJF/Deliberações JFB	
34	5.090	s/ contrato	2016	Auxiliar de escola	PJF e vogal Helena Lencastre Deliberações JFB	
35	2.859		2016			
36	12.000	2014	2014 - 2016	Apoio ao Desporto e Educação	Vogais Helena Lencastre e Rui Cordeiro Deliberações JFB	
	4.800	2014				
37	8.760	2015	2014 - 2016	Motorista	PJF Deliberação JFB	
38	12.000	2014	2014 - 2016	Centro Social		
39 a 43	12.000	2014 - 2015	2014 - 2016	Gestão, Licenciamento, Apoio Administrativo	PJF, vogal Rui Cordeiro e Tes. João Carvalhosa Deliberações JFB	
44 a 46	9.000	2014 - 2016	2014 - 2016			
47	23.000	2016	2016			
48	-	s/ contrato	2014 - 2016			WebSite/Boletim

Fonte: Documentos que compõem os contratos de prestação de serviços

105. A análise dos processos de contratação que compõem a amostra identificada no quadro supra, evidenciou, em primeiro lugar, que a JFB não dispõe de um arquivo sistemático e atualizado dos processos de aquisição de serviços e, ainda, que os responsáveis da JFB não fundamentam, quer na apresentação das propostas, quer nas deliberações de autorização da despesa, a necessidade de contratar e/ou prorrogar os contratos.

106. Constatou-se, ainda, que a JFB celebra, sistematicamente, contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença, previstos e regulados nos artigos 10º e 32º da LGTFP⁷⁰, sem verificação prévia da existência de trabalhadores em situação de requalificação, disponíveis na Bolsa de Emprego Público, aptos a suprir as necessidades identificadas, conforme resultava do disposto nos artigos 2º e 4º da Portaria n.º 48/2014, de 28 de fevereiro, que regulamentava a Lei n.º 80/13, de 28 de novembro, em vigor na data de celebração dos contratos⁷¹.
107. A JFB recorreu à contratação de prestadores de serviços para as áreas da gestão, licenciamento e apoio administrativo, para assegurar o exercício de funções de carácter duradouro e permanente⁷² da FB.
108. No âmbito do exercício do direito de contraditório ao Relato inicial, os responsáveis que se pronunciaram sobre a matéria, apresentaram, em síntese, as seguintes alegações:

“(…) A Reorganização Administrativa de Lisboa levou à necessidade de dotar os quadros de pessoal afeto à instituição em número suficiente para dar cabal resposta às suas atribuições. Belém é por excelência a Freguesia onde se localiza o maior e mais valioso património cultural e histórico nacional (...). Por esse facto é necessário preservar e manter quer as amplas zonas verdes, algumas delas com características de jardins históricos, quer as zonas de passeios e ruas das pessoas e turistas que aqui afluem.

Ora, por força das competências e responsabilidades legais que foram atribuídas à Junta de Freguesia de Belém, é manifesto que não se encontrava esta dotada de pessoas e meios para no imediato responder a esse ensejo legislativo sem que tivesse de fazer apelo a contratação externa especializada.

Também no que diz respeito aos procedimentos de licenciamento do espaço público e processo contraordenacional (até então da competência da Câmara Municipal de Lisboa), teve a Junta de

⁷⁰ Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, 84/2015, de 7 de agosto, 18/2016, de 20 de junho, 42/2016, de 28 de dezembro, 25/2017, de 30 de maio, 70/2017, de 14 de agosto e 73/2017, de 16 de agosto.

Estes normativos deverão ser conjugados com as Leis do Orçamento de Estado em vigor, que estabelecem requisitos específicos para a celebração de contratos de prestação de serviços em cada ano.

⁷¹ Entretanto revogados pela Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, que aprovou o regime de valorização profissional dos trabalhadores com vínculo de emprego público.

⁷² Sobre o carácter permanente e duradouro da atividade laboral, vide entre outros, o Acórdão n.º 7/2012, de 5 de março, da 1ªS/SS, que refere: “sempre que a atividade laboral contratualizada seja desenvolvida de modo permanente e duradouro, com utilização dos instrumentos de trabalho do contratante e nas instalações deste último, com subordinação e horário de trabalho, e, enfim, com a finalidade de assegurar funções com natureza permanente e/ou duradoura, não se nos depara um contrato de prestação de serviços, seja na modalidade de tarefa, seja na forma de avença. Na ausência dos pressupostos que legitimam a elaboração de contratos de prestação de serviços, a admissão de trabalhadores necessários ao desempenho de funções nos serviços da administração direta e indireta do Estado implicará o recurso a uma das modalidades da relação jurídica de emprego público”.

Freguesia de Belém de aligeirar os procedimentos contratuais tendo em vista assegurar o normal funcionamento daquelas atribuições (...)”.

“Também a transferência de novas infraestruturas para o universo patrimonial da Junta de Freguesia, nomeadamente, a Piscina Municipal do Restelo, obrigaram a um enorme esforço de afetação de pessoas e meios de molde a permitir o seu funcionamento no serviço daqueles que a frequentam, nomeadamente um conjunto vasto de crianças e jovens. (...)”

Por força da transferência de competências e da necessidade de no imediato a Junta de Freguesia de Belém responder a esse desiderato, não foi possível, em tempo, implementar um sistema que melhor respeite os princípios da concorrência e transparência contratual relativamente aos prestadores de serviços externos, sistema esse que doravante merecerá particular atenção em consonância com as recomendações que emanam da Auditoria.

Tem a Junta de Freguesia de Belém a exata noção de que o desafio que lhe foi lançado pelas novas atribuições exigiu um esforço para o qual não se encontrava plenamente preparada, quer em termos de infraestruturas, quer em termos de recursos humanos.

Com a experiência adquirida ao longo do tempo tem esta Junta de Freguesia a noção exata dos passos a implementar no sentido de cumprir o tecido legal que decorreu da Reorganização Administrativa de Lisboa.”

109. A este propósito considera-se que, encontrando-se a FB, tal como evidenciado na matéria de facto relatada (e não contestada), sujeita aos princípios e regras que regulam a contratação de prestadores de serviços nas autarquias locais e a realização da despesa pública municipal, mal se compreenderia a faculdade de os responsáveis da JFB poderem, sem a ofensa dos princípios e regras atrás aludidas, promover a contratação de prestadores de serviços à revelia daqueles normativos legais com fundamento, exclusivamente, na necessidade de responder às situações de carência de pessoal da freguesia.
110. Contudo, importa referir que a celebração de contratos de tarefa e avença para suprir necessidades permanentes dos serviços tem-se verificado ao longo de anos e tem sido objeto de reconhecimento e medidas de regularização adotadas pelo Governo, como é o caso das constantes do Decreto-Lei n.ºs 81-A/96, de 21 de Junho e, mais recentemente, do programa PREVPAP, iniciado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro, que deu cumprimento ao estatuído no artigo 19.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Lei do Orçamento do Estado para 2016) e cujo regime foi estabelecido pela Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro.

111. Assim, atendendo à aprovação e implementação superveniente de legislação tendente à regularização de vínculos precários que abrange a administração local, entende-se, ao abrigo do disposto no artigo 2.º, n.ºs 2 e 4 do Código Penal, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, não indiciar eventuais responsabilidades financeiras de cariz sancionatório pela prática das ilegalidades verificadas nas contratações suprarreferidas.
112. Nestes termos, formula-se uma recomendação no sentido de a JFB diligenciar por que o quadro de pessoal e o seu preenchimento permitam dar execução às competências legalmente previstas, avaliando-se, para o efeito, se necessário, a possibilidade de recurso a programas de regularização de vínculos precários, expressa no pertinente ponto do presente Relatório.
113. Verificou-se ainda que a JFB recorre sistematicamente ao ajuste direto com consulta a um prestador de serviços, isto é, sem consulta ao mercado.
114. O procedimento de consulta ao mercado tendo em vista selecionar a proposta mais vantajosa, constitui a melhor forma de assegurar uma boa gestão dos dinheiros públicos e é sempre um princípio orientador de um bom e diligente gestor público, seja qual for o valor do contrato, incluindo eventuais renovações contratuais.
115. Com efeito, e ainda que se possa dizer que os valores dos contratos de prestação de serviços, *de per si*, não exigiam, à luz dos normativos constantes no Código dos Contratos Públicos (CCP), a sujeição a um procedimento concursal, tal não significa que uma criteriosa e boa gestão dos recursos e dinheiros públicos desaconselhasse a submissão aos princípios da concorrência e da transparência, em termos que impõem à Administração o dever de fazer a melhor escolha no âmbito de um processo de consulta ao mercado para a seleção dos cocontratantes que promova a auscultação de um amplo leque de potenciais interessados, favorecendo, assim, a formação das melhores propostas do ponto de vista técnico e económico-financeiro.
116. Acresce, ainda, que os processos de realização de despesa de todos os contratos analisados, não observaram as regras respeitantes ao cabimento e assunção de compromissos previstas no POCAL e na LCPA⁷³ e respetiva regulamentação⁷⁴, na medida em que a JFB procedeu ao cabimento e registo de compromissos em simultâneo com o pagamento dos contratos,

⁷³ Lei dos Compromissos e Pagamento em Atraso, Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012 de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e 22/2015, de 17 de março.

⁷⁴ Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.

contrariando as regras e os procedimentos das fases de realização da despesa estabelecidas nos pontos 2.3.4.2, alínea *d*) e 2.6.1. do POCAL, no artigo 45.º, n.º 1, da LEO, nos artigos 9.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA) e 7.º, 8.º e 12.º da Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que a regulamenta.

117. A violação destas normas nos procedimentos relativos aos contratos 1 a 48 do Quadro 20, é suscetível de configurar a prática do ilícito financeiro tipificado na norma da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, passível de responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, nos termos dos n.os 2 a 9 do mesmo normativo legal e ainda no artigo 11.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.
118. A violação das mencionadas normas é suscetível de fazer incorrer os membros da JFB em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC. Os eventuais responsáveis pela prática dos indiciados ilícitos financeiros são:
- a. Até 31.03.2016⁷⁵, o Presidente da Junta de Freguesia de Belém, uma vez que a Junta lhe delegou, em 17.10.2013, entre outras, a competência conferida pelo artigo 16.º, n.º 1, alínea b), do RJAL⁷⁶, isto é, a competência para execução do orçamento, para além de que o mesmo tem competência própria para executar as deliberações da Junta de Freguesia⁷⁷ e para autorizar o pagamento das despesas orçamentadas⁷⁸;
 - b. A partir de 1 de abril de 2016, o vogal João Nuno Farmhouse de Castro e Athayde de Carvalhosa, por via da subdelegação de poderes conferida pelo Presidente em 31 de março de 2016, nas áreas de espaços públicos, ambiente e higiene urbana, subdelegação essa que compreende, naquelas áreas, a prática dos atos administrativos de gestão de serviços e de recursos humanos da freguesia, a autorização para a realização de despesas orçamentadas até ao limite do ajuste direto e a autorização do pagamento das despesas realizadas;
 - c. No mesmo período, e fora dos casos abrangidos pela subdelegação mencionada na alínea precedente, o Presidente da JFB, Fernando Ribeiro Rosa, enquanto detentor das competências próprias e delegadas referidas no precedente ponto a..
119. Em sede de contraditório ao Relato de Auditoria reformulado, os responsáveis reconhecem ter procedido ao registo do cabimento e compromisso apenas em simultâneo com o registo dos contratos, alegando a escassez dos recursos humanos da JFB em 2014, em face das

⁷⁵ Data em que o Presidente subdelegou as competências delegadas pela Junta de Freguesia no vogal João Nuno Farmhouse de Castro e Athayde de Carvalhosa.

⁷⁶ “*Executar as opções do plano e o orçamento, assim como aprovar as suas alterações;*”

⁷⁷ Artigo 18.º, n.º 1, alínea f), do RJAL.

⁷⁸ Artigo 18.º, n.º 1, alínea i), do RJAL.

transferências de competências ocorridas por via da Lei n.º 56/2012. Mais referem que “(...) com o aumento de *tarefas administrativas, do acréscimo dos valores de transferências do OE (...) e ainda a adoção, pela primeira vez, da contabilidade patrimonial, verificou-se algum atraso na contabilidade. Posteriormente, e para recuperar o atraso atrás referido, a JFB procedeu ao cabimento e registo de compromissos em simultâneo com o pagamento dos contratos. Todavia, esta situação transitória foi ultrapassada e corrigida, estando a JFB a cumprir cabalmente os princípios e regras relativas à assunção e autorização de despesas públicas.*”

120. Resulta do verificado em sede de trabalho de campo e do alegado que o processo de transferência de competências não acautelou as necessidades da FB, na medida em que não foi transferido o pessoal de suporte que estava previsto, tendo-se verificado carências nas áreas da contratação pública, contabilidade, recursos humanos e espaço público⁷⁹.
121. Contudo, esta circunstância não desonera a Junta do cumprimento dos princípios e regras que disciplinam a assunção e autorização de despesas públicas e a contratação de prestadores de serviços em regime de tarefa e avença, a que se encontrava vinculada.
122. Tais princípios, constitucionalmente consagrados e desenvolvidos nas normas legais que concretizam o seu exercício, constituem, de resto, comandos jurídicos de atuação relativos ao modo de agir da Administração e à forma de alcançar um determinado resultado, moldando-a a um dever de bem administrar⁸⁰.
123. As alegações produzidas pelos eventuais responsáveis relativamente à matéria da culpa na comissão da infração indiciada encontram-se sumariadas, transcritas e analisadas no ponto 3.4 deste relatório, para o qual se remete e que aqui se dá por integralmente reproduzido.

Contratos de empreitada e de aquisição de serviços

124. No âmbito da análise aos principais agregados da despesa suportada pela FB com as áreas de competência transferidas para a FB, ao abrigo da LRAL, cujo valor global ascendeu a M€ 3,74, entre 2014 e 2016, foi selecionada uma amostra de contratos de empreitada de obras públicas e de aquisição de serviços, no valor global de M€ 1,74 (46%)⁸¹, conforme seguidamente se discrimina⁸²:

⁷⁹ *Vd.* Parágrafo 50 do Relatório.

⁸⁰ Lia Olema Correia, “*O Dever de Boa Gestão e Responsabilidade Financeira*”, in Estudos Jurídicos em Homenagem ao Prof. Doutor Sousa Franco, Vol. II, Edição FDUL, Coimbra Editora, 2010, pp. 791-813.

⁸¹ Cfr. Programa de Auditoria, aprovado pelo Juiz Conselheiro Relator, em 7 de março de 2017.

⁸² Para maiores desenvolvimentos, *vd.* Anexo VIII do Relatório.

Quadro 21 – Contratos de empreitada e de aquisição de serviços (Amostra)

	Nº	Adjudicatário	Objeto do contrato	Valor do contrato (€)	Despesa Paga* (€)	Data da contratação	Proposta/Autorização	Proced.
SERVIÇOS	1	H	Apoio à gestão e contabilidade	51.060	175.207	29.12.2015 ^{a)}	Presidente Deliberação JFB	Ajuste direto com consulta a uma entidade
	2	I	Assessoria jurídica	6.600	44.280	01.03.2014	Presidente Deliberação JFB	
				12.915		01.06.2015		
				22.000		01.01.2016		
	3	B	Manutenção de jardins	66.000	460.020	31.12.2014 ^{b)}	Tesoureiro Deliberação JFB	
	4	D		11.821	207.670	03.01.2014 ^{c)}	Tesoureiro Deliberação JFB	
				10.400		31.12.2014 ^{b)}	Tesoureiro Deliberação JFB	
	5	E		24.000	213.326	10.03.2015 ^{d)}	Tesoureiro Deliberação JFB	
	6	C		10.800	22.140	31.06.2016 ^{e)}	Tesoureiro Deliberação JFB	
7	A	66.000		135.300	31.06.2016 ^{e)}	Tesoureiro Deliberação JFB		
8	F	Assistência técnica piscina municipal do Restelo		1.990 mensal	104.708	07.03.2014 ^{d)}	Presidente	
9	G		72.010	88.572	02.08.2016	Vogal Deliberação JFB		
EMPREITADAS	10	B	Ajardinamento de várias áreas	30.940	38.056	21.03.2015	Tesoureiro Deliberação JFB	
				63.630	67.448	03.02.2016	Tesoureiro Deliberação JFB	
	11	C	Execução de redes de rega vários jardins	130.009	130.009	3.01.2014	Tesoureiro Deliberação JFB	
				31.928	33.843	11.02.2015	Tesoureiro Deliberação JFB	
TOTAL				1.720.579				

Fonte: Processos de contratação administrativa e conta corrente com as entidades

* Desde o início da contratação até 31.12.2016

- a) Esta entidade presta serviço à JFB desde 30.09.2013 sem contrato escrito apenas com propostas de ajuste direto
- b) Em vigor em 31.12.2016 com 7 prorrogações
- c) Em vigor em 31.12.2016 com 2 prorrogações
- d) Ainda em vigor em 31.12.2016
- e) Em vigor em 31.12.2016 com 1 prorrogação

125. A análise dos processos de realização de despesa respeitante aos contratos acima identificados, contou, desde logo, com uma forte limitação, resultante do facto de a JFB não dispor de um arquivo sistemático e atualizado dos processos de contratação pública que permita identificar as principais fases contratuais, que vão desde os procedimentos prévios à formação dos contratos até à sua execução material e financeira, passando pela prática dos atos que consubstanciam a decisão de contratar.
126. A JFB recorreu sistematicamente ao ajuste direto com convite a uma entidade para a seleção dos cocontratantes.
127. Efetivamente, se considerado apenas o valor do contrato inicial, sem quaisquer renovações, tal procedimento seria, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 16º, 17º, 18º e 20º, n.º

- 1, do CCP, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, em vigor à data dos factos⁸³, o correto, uma vez que todos os contratos têm um valor inicial inferior a € 75.000.
128. Mas, nos termos do disposto nos artigos 17.º, 18.º e 20.º do CCP, a seleção dos procedimentos para a formação dos contratos deve ter por base o valor do contrato, o qual deve “*atender ao máximo do benefício económico que em função do procedimento adotado, pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto*”, impondo o n.º 2 do artigo 97.º do Código que os custos previsíveis com eventuais prorrogações ou renovações sejam atendidos na estimativa do valor contratual.
129. Constata-se, contudo, que nos contratos de prestação de serviços objeto da amostra, tal não aconteceu. Os procedimentos foram selecionados em função do valor do primeiro período de execução contratual, apesar de estes preverem expressamente a possibilidade de renovações sucessivas.
130. Questionado sobre os factos acima descritos, o Presidente da JFB, Fernando Ribeiro Rosa, afirmou que a “*Junta de Freguesia celebrou contratos eventualmente prorrogáveis, e teve o entendimento, de que apenas deveria atender ao valor efetivamente contratado para o ano em causa, e não ao valor máximo eventual*” e que “*a Freguesia de Belém é uma nova entidade, que viveu e vive um período de organização e adaptação a uma nova realidade, pelo que (...) há contratos elencados, caso da empresa ⁸⁴(...), que inicialmente foram celebrados por apenas um ano, vindo depois a ser celebrados novos contratos (...)*”.
131. Ora, em muitos dos casos da amostra, não foram celebrados novos contratos no período considerado, mantendo-se em vigor os iniciais, pelo que a última parte das alegações transcritas não pode relevar de uma forma genérica para todos os contratos da amostra.
132. Os procedimentos abertos à concorrência de mercado, tendo em vista selecionar a proposta mais vantajosa, constituem a melhor forma de assegurar uma boa gestão dos dinheiros públicos, sendo o princípio da concorrência orientador de um bom e diligente gestor público.
133. De resto, o TdC e a Comissão Europeia têm sido claros na afirmação de que o princípio da concorrência deve, salvas as exceções legalmente previstas, ser sempre aplicado, uma vez que

⁸³ Nos termos das disposições citadas, a escolha do ajuste direto só permitia a celebração de contratos de valor inferior a €75.000 ou €150.000, tratando-se de contratos de aquisição de serviços ou de contratos de empreitadas de obras públicas, respetivamente.

⁸⁴ Identificada no quadro 21 com a letra H

deriva diretamente dos tratados comunitários e promove o mais amplo acesso à contratação dos agentes económicos interessados⁸⁵.

134. No âmbito do exercício do direito de contraditório ao Relato inicial, os responsáveis que se pronunciaram sobre a presente matéria, apresentaram, em síntese, as seguintes alegações:

“Belém é por excelência a Freguesia onde se localiza o maior e mais valioso património cultural e histórico nacional, onde acorrem milhões de turistas anualmente (...). Por esse facto é necessário preservar e manter quer as amplas zonas verdes, algumas delas com características de jardins históricos, quer as zonas de passeios e ruas das pessoas e turistas que aqui afluem. (...).

“A maior parte do valor das empreitadas e aquisição de serviços foi absorvida pela manutenção dos jardins através de cinco adjudicações a empresas diferentes.

Também o ajardinamento de várias áreas e execução de redes de rega de vários jardins foi uma necessidade premente que se encontra retratada no quadro 20 de fls. 47 da auditoria.

(...)

Também os custos com a assistência técnica da Piscina Municipal agora sob gestão da Junta de Freguesia e a sua forma de contratação através de ajuste direto tornaram-se uma prioridade face aos anseios da população de utilizar aquele equipamento com elevada frequência (...).

Por força da transferência de competências e da necessidade de no imediato a Junta de Freguesia responder a esse desiderato, não foi possível, em tempo, implementar um sistema que melhor respeite os princípios da concorrência e da transparência contratual relativamente aos prestadores de serviços externos, sistema esse que doravante merecerá particular atenção em consonância com as recomendações que emanam da Auditoria.

Tem a Junta de Freguesia de Belém a exata noção de que o desafio que lhe foi lançado pelas novas atribuições exigiu um esforço para o qual não se encontrava plenamente preparada (...).

135. Nas alegações respeitantes ao Relato reformulado vêm ainda os responsáveis aduzir que *“(...) na versão anterior do CCP, o legislador não exigia o convite a 3 entidades em procedimentos*

⁸⁵ *Vd. entre outros, o Acórdão n.º 40/2010, de 3 de novembro, da 1ªS/SS do Tribunal de Contas e a “Comunicação Interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente, abrangidos, pelas diretivas comunitárias relativas aos contratos públicos” (2006/C179/02).*

Vd. igualmente a doutrina, nomeadamente, Pedro Costa Gonçalves, “Anotação ao Acórdão TJUE, de 20 de maio de 2010, processo T-258/06, in Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia, Vol. II, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, p. 881-902 (Estudos sobre Contratos Públicos, p. 11 e seguintes) e Miguel Assis Raimundo, Escolha das Entidades a convidar para o procedimento de ajuste direto à luz do Código dos Contratos Públicos, in Estudos sobre Contratos Públicos, Lisboa, 2010, p. 11 a 40.

que visassem a celebração de contratos de aquisição de bens ou serviços, até 75.000 euros, ou a celebração de contratos de empreitada de obras públicas até 150.000 euros. Ao contrário do que ocorre atualmente, com a introdução de um novo procedimento de consulta prévia, o convite a 3 entidades não era condição de validade e/ou eficácia do contrato celebrado nessas circunstâncias, ainda que, na altura, os serviços da Junta de Freguesia, sempre que tal se afigurava possível e independentemente do contrato a celebrar, procurassem efetuar uma prévia consulta ao mercado antes de submeter, ao órgão deliberativo, a decisão de contratar.”

136. Importa esclarecer que o Relato referia a necessidade de, aquando da estimativa do valor dos contratos, ter em conta as normas aplicáveis do CCP, de forma a incluir no mesmo o valor das eventuais renovações.
137. Mesmo que os valores do contrato, estimados de acordo com as mencionadas regras jurídicas, fossem inferiores ao limiar do ajuste direto, ainda assim sempre seria aplicável o disposto na Comunicação Interpretativa da Comissão Europeia, na jurisprudência da 1.ª Secção do Tribunal de Contas e na doutrina referidas no precedente ponto 133, pelo que deverá a JFB, de futuro, e sempre que se justifique, seguir esta linha de orientação, de acordo com as melhores práticas em matéria de contratação pública.
138. Alegam também os responsáveis, na mesma sede, que os valores constantes do Quadro 21 englobam o IVA, não sendo, portanto, os relevantes para aferição do valor dos procedimentos devidos.
139. Ora, regista-se que o Quadro 21 refere, efetivamente, a totalidade do valor da despesa paga, incluindo IVA mas que, ainda que o excluísse, as conclusões resultantes da sua análise, na matéria que vem sendo abordada, permaneceriam inalteradas.
140. Mais alegam que *“Ainda que o legislador tenha fixado o critério-regra do preço para a escolha do tipo de procedimento, o legislador consagrou, igualmente, algumas exceções, como as que constam do artigo 24.º do CCP, entre as quais salientamos a alínea c) do n.º1, que possibilita o recurso ao ajuste direto na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultantes de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, nas circunstâncias em que não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos e desde que as circunstâncias invocadas não sejam imputáveis à entidade adjudicante”*.
141. Deve salientar-se que, se o ajuste direto se fundamentar em alguma das circunstâncias que constituem exceção ao regime regra da escolha do procedimento de seleção do adjudicatário, previsto no artigo 18.º do Código, a mesma carece de ser invocada e suficientemente

fundamentada, de facto e de direito, na decisão de contratar, como resulta do artigo 36.º, n.º 1 do Código.

142. Acresce que os processos de realização de despesa de todos os contratos analisados, não observaram as regras respeitantes ao cabimento e assunção de compromissos previstas no POCAL e na LCPA⁸⁶ e respetiva regulamentação⁸⁷, na medida em que a JFB procedeu ao cabimento e registo de compromissos em simultâneo com o pagamento dos contratos, e, ainda assim, só cabimentou e comprometeu, nos contratos de execução financeira continuada, o valor da faturas pagas e não o seu valor integral, contrariando as regras e os procedimentos das fases de realização da despesa estabelecidas nos pontos 2.3.4.2, alínea *d*) e 2.6.1. do POCAL, no artigo 45.º, n.º 1, da LEO, nos artigos 9.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA) e 7.º, 8.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que a regulamenta.
143. A violação das normas relativas ao registo do cabimento e dos compromissos assumidos, mencionadas no precedente ponto 133 do presente Relatório, nos contratos de 1 a 11 do Quadro 21, é suscetível de configurar a prática de ilícitos financeiros tipificados na norma da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, passíveis de responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, nos termos dos n.ºs 2 a 9 do mesmo normativo legal e ainda no artigo 11.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.
144. Os eventuais responsáveis pela prática dos indiciados ilícitos financeiros são:
- a. Até 16.10.2013, todos os membros da Junta de Freguesia, Fernando Manuel Ribeiro Rosa, João Nuno Farmhouse de Castro e Athayde de Carvalhosa, Anabela da Encarnação Noronha Correia, Maria Helena de Bessa Lencastre e Rui Jorge Gama Cordeiro;
 - b. Entre 18.10.2013 e 31.03.2016⁸⁸, o Presidente da Junta de Freguesia de Belém, uma vez que a Junta lhe delegou, em 17.10.2013, entre outras, a competência conferida pelo artigo 16.º, n.º 1, alínea *b*), do RJAL⁸⁹, isto é, a competência para execução do orçamento, para além de que o mesmo tem competência própria para executar as deliberações da Junta de Freguesia⁹⁰ e para autorizar o pagamento das despesas orçamentadas⁹¹;

⁸⁶ Lei dos Compromissos e Pagamento em Atraso, Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012 de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e 22/2015, de 17 de março.

⁸⁷ Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.

⁸⁸ Data em que o Presidente subdelegou as competências delegadas pela Junta de Freguesia no vogal João Nuno Farmhouse de Castro e Athayde de Carvalhosa.

⁸⁹ “Executar as opções do plano e o orçamento, assim como aprovar as suas alterações.”

⁹⁰ Artigo 18.º, n.º 1, alínea *f*), do RJAL.

⁹¹ Artigo 18.º, n.º 1, alínea *i*), do RJAL.

- c. A partir de 1 de abril de 2016, o vogal João Nuno Farmhouse de Castro e Athayde de Carvalhosa, por via da subdelegação de poderes conferida pelo Presidente em 31 de março de 2016, nas áreas de espaços públicos, ambiente e higiene urbana, subdelegação essa que compreende, naquelas áreas, a prática dos atos administrativos de gestão de serviços e de recursos humanos da freguesia, a autorização para a realização de despesas orçamentadas até ao limite do ajuste direto e a autorização do pagamento das despesas realizadas.
145. Relativamente à ausência atempada de registos de cabimentos e compromissos, os responsáveis informaram que *“(...) em 2014, com o aumento de tarefas administrativas, do acréscimo dos valores de transferências do OE e ainda da adoção, pela primeira vez, de contabilidade patrimonial, verificou-se algum atraso na contabilidade (...) para recuperar o atraso (...) a JFB procedeu ao cabimento e registo de compromisso em simultâneo com o pagamento dos contratos (...) situação transitória ultrapassada e corrigida, estando a JFB a cumprir cabalmente os princípios e regras relativas à assunção e autorização de despesas públicas”*.
146. Não obstante, como resulta do verificado em sede de trabalho de campo e do alegado, a FB não se encontrar dotada de recursos humanos suficientes para o desempenho de todas as funções que lhe foram cometidas na sequência do processo de transferência de competências, esta circunstância não desonera a Junta do cumprimento dos princípios e regras que disciplinam a assunção e autorização de despesas públicas.
147. As alegações produzidas pelos eventuais responsáveis relativamente à matéria da culpa na comissão da infração encontram-se sumariadas e/ou transcritas e analisadas no ponto 3.4 deste relatório, para o qual se remete e que aqui se dá por integralmente reproduzido.

3.5.2.4 Sistema de Controlo Interno e Monitorização da Reforma Administrativa

Sistema de Controlo Interno

148. Um sistema de controlo interno compreende um conjunto de procedimentos implantados numa organização destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades e tendentes a garantir a salvaguarda dos ativos, a legalidade e a regularidade das operações, a integralidade e exatidão dos registos contabilísticos, a qualidade da informação e a eficácia da gestão.
149. Deste modo, a implantação de um sistema de controlo interno num organismo pressupõe a existência de dois requisitos prévios inerentes à atividade gestora: a autorização e o registo das operações realizadas. O registo contabilístico, simultaneamente meio de prova e meio de controlo, só constitui um requisito válido do controlo interno quando está apoiado em

- documento justificativo, exato e completo e satisfaz as normas legais e as regras contabilísticas aplicáveis.
150. Mas um sistema de controlo interno alicerça-se ainda num conjunto de princípios básicos que lhe dão consistência, tais como: segregação de funções, controlo das operações, definição de autoridade e delegação de responsabilidades e pessoal qualificado, competente e responsável e o registo metódico dos factos.
 151. A segregação ou divisão de funções têm como finalidade evitar que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções concomitantes com o objetivo de impedir ou pelo menos dificultar a prática de erros ou irregularidades. Este controlo baseia-se fundamentalmente na separação de funções incompatíveis entre si.
 152. A observância deste princípio justifica que as operações de execução do orçamento das receitas e das despesas obedeçam ao princípio da segregação das funções de liquidação e cobrança, quanto às primeiras, e de autorização da despesa e do respetivo pagamento, quanto às segundas.
 153. O controlo das operações consiste na sua verificação ou conferência que, em obediência ao princípio da segregação de funções, deve ser feita por pessoa diferente das que intervieram na sua realização ou registo, podendo citar-se, a título exemplificativo, os seguintes controlos:
 - As contagens físicas periódicas de bens do ativo e a sua comparação com os registos contabilísticos;
 - A realização periódica de balanços à tesouraria;
 - As reconciliações bancárias;
 - A realização de inventários periódicos das existências;
 154. A definição de autoridade e delegação de responsabilidades assenta num plano organizativo onde se definem com rigor os níveis de autoridade e de responsabilidade em relação a qualquer operação. Este plano deve conter uma distribuição funcional da autoridade e da responsabilidade tendente a fixar e a delimitar, dentro do possível, as funções de todo o pessoal, o qual deve estar sujeito a rotações periódicas entre si e a quem deve ser facultada formação permanente.
 155. O registo metódico dos factos respeita à forma como as operações são relevadas na contabilidade e destina-se a assegurar uma conveniente ligação entre os diferentes serviços e a fornecer com rapidez, precisão e clareza aos responsáveis os elementos informativos de que carecem no exercício da sua atividade gestora.

156. A explanação que antecede e os procedimentos levados a cabo nas áreas objeto de auditoria, permitem-nos concluir que na FB não se encontra implantado um sistema de controlo interno, não existindo segurança e fiabilidade na informação e eficácia na prevenção e deteção de erros e irregularidades.
157. Compete aos responsáveis dos organismos tomar as medidas necessárias à implantação de um adequado sistema de controlo interno que funcione de forma permanente e eficaz, proporcionando informações oportunas e relevantes capazes de auxiliar no processo de tomada de decisão.
158. O aumento dos recursos financeiros e da complexidade da gestão na FB e a consequente passagem do regime simplificado para o regime completo do POCAL, decorrentes da reorganização administrativa de Lisboa, impunham *ab initio* a implantação de um sistema de controlo interno que permitisse reforçar e melhorar a eficácia e eficiência na utilização de recursos, a salvaguarda dos ativos, a fiabilidade, a exatidão e a fidedignidade da informação financeira e o cumprimento das leis e das normas contabilísticas.
159. Acontece, porém, que volvidos três anos sobre a reorganização administrativa de Lisboa, os responsáveis pela JFB não implantaram um sistema de controlo interno que assegure os procedimentos acima expostos e funcione de forma permanente e eficaz, como se pode constatar pelas irregularidades e fragilidades detetadas e abaixo discriminadas:

Quadro 22 – Sistema de Controlo Interno

Área	Descrição
Ambiente de controlo	<ul style="list-style-type: none"> As atas das reuniões da JFB não contêm uma súmula dos acontecimentos e dos assuntos apreciados nas reuniões do executivo, bem como da fundamentação das propostas sujeitas a aprovação e do debate que as mesmas suscitaram, conforme é imposto pelo n.º 1 do artigo 57º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; A FB não elabora nem aprova Planos e Relatórios de Atividades; Os Relatórios de Gestão da FB (2014-2016) apresentam-se muito incipientes, não proporcionando informação desenvolvida sobre a atividade da freguesia, em especial, no âmbito do processo da reorganização administrativa de Lisboa; As contas da FB dos exercícios de 2014-2015 não foram objeto de certificação legal por revisor oficial de contas, conforme previsto nos artigos 76º, n.º 3 e 77º, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Área	Descrição
Procedimentos de controlo	<ul style="list-style-type: none"> • A Norma de Controlo Interno em vigor limita-se a transpor o disposto no ponto 2.9 do POCAL, não tendo sido adequada às especificidades da FB; • Não existe um sistema de arquivo documental sistemático e atualizado dos processos de realização de despesa, designadamente, contratação de pessoal e contratação pública e respetiva execução material, financeira e contabilística; • Os processos de realização de despesa não se encontram cabalmente instruídos com os respetivos documentos, nomeadamente, requisições internas e externas, fundamentação e análise custo-benefício da despesa e identificação dos responsáveis legalmente competentes para a sua aprovação; • O registo contabilístico do cabimento, compromisso e pagamento é feito em simultâneo, aquando da emissão da ordem de pagamento, contrariando as regras de assunção de despesa, estabelecidas na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL; • Os documentos dos processos administrativos bem como os documentos do sistema contabilístico, não identificam as assinaturas e/ou a qualidade em que intervêm os eleitos locais, dirigentes, funcionários e agentes seus subscritores, contrariando o disposto no ponto 2.9.6 do POCAL.
Estrutura organizacional e recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Não existe uma estrutura orgânica formalmente aprovada pelo órgão executivo que defina a organização, as funções dos serviços e os recursos humanos da FB; • A JFB recorre sistematicamente a consultores externos para suprir necessidades permanentes dos serviços nas áreas de suporte à gestão (financeira, contabilística, recursos humanos, apoio jurídico, contratação pública, informação e arquivo) sem definição de níveis de responsabilidade;
Inventário	<ul style="list-style-type: none"> • Não está implementado um sistema de inventário onde se identifiquem e registem todas as transações, com adequada classificação dos bens a inventariar. O processo utilizado pela FB para identificar os bens de imobilizado corpóreo e conseqüente contabilização não obedece aos critérios, procedimentos, classificações e registos legalmente estabelecidos no POCAL e no CIBE.
Contratação Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • A JFB recorre à prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença para assegurar o exercício de funções de caráter permanente e duradouro na freguesia e sob subordinação jurídica; • Os processos de contratação administrativa não são instruídos de modo completo e sequencial, de molde a evidenciar os diferentes níveis de responsabilidade e de decisão de contratar e/ou de prorrogar os contratos; • A JFB recorre de forma sistemática e reiterada ao ajuste direto para a celebração de contratos de aquisição de serviços e de empreitadas, não observando as regras e os princípios que presidem à formação dos contratos públicos, constantes do ordenamento jurídico português e do Direito Europeu;

160. O POCAL, no seu ponto 2.9, determina que *“O sistema de controlo interno a adotar pelas autarquias locais engloba, designadamente, o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis autárquicos que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável.”*

161. E determina, ainda, que “*O órgão executivo aprova e mantém em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia local, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente.*”⁹²
162. No âmbito do exercício do direito de contraditório, sobre o Relato de Auditoria reformulado, os responsáveis que se pronunciaram sobre a presente matéria, alegaram que “*(...) encontra-se a preparar, com a colaboração dos Auditores Externos, um sistema de controlo interno que permita apresentar para aprovação uma Norma de Controlo Interno, aos membros do Executivo.*”
163. Constata-se ainda que, em 2015, 2016 e 2017 foram elaboradas “Normas Regulamentadoras da Execução Orçamental” para os anos de 2016, 2017 e 2018, a submeter à Assembleia de Freguesia.

Relatórios de monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa

164. O Município de Lisboa tem feito a monitorização e o acompanhamento técnico da implementação do processo da reforma administrativa de Lisboa, apresentando relatórios periódicos. Dos sete relatórios apresentados pelo Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa (GAMRAL), entre 2014 e 2016, resultam dados relativos à Freguesia de Belém, que se prendem, fundamentalmente, com os recursos humanos e financeiros, com a organização e respetivas instalações e com a capacitação das competências transferidas.
165. Assim, e no que à FB importa referir, as principais conclusões apresentadas pelos relatórios em análise, são as seguintes:

⁹² O POCAL evidencia ainda a necessidade de criação de condições consistentes para a interação das contas da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos, numa contabilidade que constitua um instrumento de apoio à gestão das autarquias locais.

Quadro 23 - Relatórios de monitorização do Processo de Reforma Administrativa de Lisboa

PRINCIPAIS CONCLUSÕES	RELATÓRIOS						
	1º 2014	2º 2014	3º 2015	4º 2015	5º 2015	6º 2016	7º 2016
▪ Elevada insuficiência de recursos humanos em áreas de suporte à gestão (financeira, contabilística, informática, apoio jurídico, gestão documental e arquivo) situação que tem vindo a ser suprida com recurso a contratações de serviços externos;	-	X	X	X	X	X	X
▪ Desajustamento dos recursos financeiros disponíveis face às novas responsabilidades, não obstante as alterações introduzidas pela Lei n.º 85/2015, de 7.08;	-	X	X	X	X	X	X
▪ Insuficiência de instalações administrativas, nomeadamente da JF de Belém, com necessidade de obras de requalificação e/ou ampliação face ao aumento das competências e dos recursos;	-	X	X	X	X	X	X
▪ A assunção das novas competências está a transmitir às JF a capacidade de estas intervirem com mais eficácia e criatividade do que a CML e poderem definir as suas próprias prioridades ajustando-as às realidades específicas de cada freguesia;	-	X	X	X	X	X	X
▪ Necessidade de clarificação das competências e responsabilidades entre as JF e a CML, especialmente dos critérios de obras de natureza estruturante e não estruturante;	-	X	X	X	X	X	X
▪ Mau estado de conservação de determinados equipamentos transferidos, exigindo uma gestão conjunta com a CML.	-	X	X	X	-	-	-

Fonte: Relatórios de monitorização publicados no *Boletim Municipal*

166. Atentas as principais conclusões dos relatórios apresentados pelo GAMRAL, a Assembleia Municipal de Lisboa formulou as seguintes recomendações à Câmara Municipal de Lisboa:

Quadro 24 - Recomendações à CML sobre Processo de Reforma Administrativa de Lisboa

RECOMENDAÇÕES	RELATÓRIOS						
	1º 2014	2º 2014	3º 2015	4º 2015	5º 2015	6º 2016	7º 2016
▪ Dotar todas as freguesias de forma equitativa de instalações suficientes para as suas ações em condições de dignidade de representação;	-	-	X	-	X	X	X
▪ Apoiar as freguesias na substituição progressiva dos materiais e equipamentos transferidos que se revelaram defeituosos ou obsoletos;	-	-	X	-	X	-	X
▪ Clarificar a fronteira entre as obras de natureza estruturante e não estruturante;	-	-	X	X	X	X	X
▪ Reajustar os recursos financeiros disponíveis nas freguesias	-	-			X	X	X

Fonte: Relatórios de monitorização publicados no *Boletim Municipal*

167. A reorganização administrativa de Lisboa aumentou o grau de descentralização administrativa, permitindo às freguesias um maior volume de recursos financeiros e um maior grau de poder de decisão. A opção política tomada, no sentido do reforço do poder local, ao nível das freguesias, foi feita através da atribuição de novas competências e da transferência de recursos humanos e financeiros e de bens materiais.
168. Mas a reorganização não deveria ter ficado apenas pelas fontes de financiamento, deveria ter sido acompanhada de medidas necessárias ao aumento da *performance* ou desempenho da

freguesia, com a devida transparência dos processos de decisão e do controlo dos resultados, ou seja, acompanhada por medidas dirigidas a alterações no modelo de gestão.

169. A livre escolha de meios que passou para a esfera da freguesia deveria ter sido harmonizada com o princípio subsidiário da economia de meios, pois não conta apenas a legalidade e regularidade dos procedimentos, importa também que a descentralização seja uma fórmula de maximização dos recursos existentes, servindo os interesses dos cidadãos de forma cada vez mais económica, eficiente e eficaz.
170. Dito de outro modo, seria importante saber se as metas propostas foram ou não atingidas, se se verificaram ou não efeitos indesejados ou se ocorreram desperdícios e ainda quais as causas das falhas ocorridas ou a forma de as ultrapassar.
171. Contudo, constata-se, pela leitura dos relatórios em análise que, apesar de terem sido detetados desvios, insuficiências e desajustamentos, reiteradamente apresentados nos sete relatórios produzidos e que levaram à formulação também reiterada de recomendações à Câmara Municipal de Lisboa, a verdade é que não são apresentadas, por parte da Câmara Municipal de Lisboa, quaisquer evidências de desenvolvimento de procedimentos tendentes a ultrapassar os desvios, insuficiências e desajustamentos identificados e, por consequência, o acolhimento das recomendações formuladas pela Assembleia Municipal de Lisboa.
172. Todo e qualquer processo de avaliação, enquanto processo contínuo de análise dos recursos utilizados e dos resultados obtidos, deverá contribuir para verificar os desvios e tomar medidas corretivas. Nesta perspetiva, afigura-se fundamental que a Câmara Municipal de Lisboa proceda à implementação das recomendações formuladas pela Assembleia Municipal, tendo em vista otimizar a aplicação dos recursos públicos transferidos para a FB.
173. A otimização da aplicação dos recursos públicos traduz-se num impacto financeiro sempre que há diminuição dos recursos utilizados pelos organismos para alcançar os seus objetivos, ou se obtêm mais resultados com os mesmos recursos. Porém, quer os relatórios produzidos pelo GAMRAL, quer o presente relatório de auditoria dão conta de situações que põem em causa o impacto financeiro que seria expectável alcançar com a reorganização administrativa de Lisboa, mais especificamente, aquelas que se prendem com a racionalização dos serviços e das instalações administrativas, com a contratação pública e com a melhoria do controlo e da gestão de ativos.

3.5.3 Juízo Global de Auditoria

174. É convicção do Tribunal que o trabalho de auditoria realizado constitui uma base idónea e suficiente para formular um juízo de auditoria sobre as operações examinadas e relevantes para a apreciação do processo de atribuição de novas competências à Freguesia de Belém no âmbito da Reorganização Administrativa de Lisboa.
175. Desta forma, emite-se um **juízo favorável com reservas**, no sentido que lhe é atribuído pelo *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*⁹³, sobre o processo da reorganização administrativa de Lisboa tal como implementado na Freguesia de Belém. A informação orçamental, económica, financeira e jurídica analisada em sede de auditoria revelou a existência de situações ilegais ou irregulares que, não obstante não afetarem, de forma generalizada, o processo de descentralização de competências (e de recursos) para aquela freguesia, operado pela Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, conduzem à formulação das seguintes reservas, no que tange à gestão e execução orçamental da Freguesia:
- Ausência de elaboração e aprovação pelos membros da Comissão Instaladora da Junta de Freguesia de Belém da relação discriminativa dos bens, universalidades, direitos e obrigações das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia, em violação do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º da LRAL e na alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 8/2013, de 6 de dezembro;
 - Ausência de elaboração pelos Tesoureiros das Juntas de Freguesia de origem e da Junta de Freguesia de Belém de resumos diários de tesouraria, em violação do disposto nos pontos 2.8.2.4 e 2.9.10.1.13 do POCAL;
 - Ausência de inventário completo e atualizado do património da Freguesia, em desrespeito pela alínea e) do n.º 1 do artigo 16.º do RJAL e pelos pontos 2.8.1, 4.1.4 e 4.1.6 do POCAL;
 - Celebração de contratos de aquisição de serviços e de empreitada de obras públicas sistematicamente por ajuste direto, com consulta a uma única entidade, sem sujeição à concorrência que permita a obtenção de proposta mais vantajosa, o que não acautela uma boa gestão dos dinheiros públicos;
 - Não consideração no cálculo do valor estimado dos contratos de aquisição de serviços da necessidade de incluir naquele o valor da despesa com as eventuais renovações, o que não

⁹³ Cfr. Ponto 8.3.2. “Emitir Juízo de Auditoria” do *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*, aprovado em Sessão do Plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 29 de setembro de 2016.

acautela o correto cumprimento do disposto nos artigos 17º e 97º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, para além de permitir a ocorrência de situações em que o procedimento pré-contratual adotado não seja o mais adequado em face do disposto no artigo 20.º do mesmo Código.

- Ausência de registo atempado de cabimentos e compromissos quer para os contratos nas modalidades de tarefa e avença, quer para os contratos de aquisição de serviços e empreitadas, em violação do preceituado nos pontos 2.3.4.2, alínea *d*), e 2.6.1. do POCAL, no artigo 45.º n.º 1, da LEO, nos artigos 9º e 11.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA) e artigos 7º, 8º e 12º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que a regulamenta.
 - Ausência de implementação de um sistema de controlo interno adequado à prossecução dos objetivos da JFB e que funcione de forma plena e eficaz.
176. Salienta-se que ao aumento de financiamento e de poder de decisão deve corresponder sempre um aumento de responsabilização, pois a prestação de contas (accountability) pela utilização que se faz dos recursos públicos é fundamental para conhecer os desvios eventualmente verificados e tomar as medidas corretivas que se impõem, pelo que foram formuladas recomendações aos membros do órgão executivo da FB relativamente a situações analisadas no presente Relatório de auditoria.

4. EMOLUMENTOS

177. São devidos emolumentos nos termos dos artigos 2º, 10º, n.º 1 e 11.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, no montante global de €17.164,00 (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros).

5. DECISÃO

Os juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, o seguinte:

- a) Aprovar o presente Relatório, incluindo as recomendações dele constantes (Ponto 2);
- b) Ordenar que o Relatório seja remetido:
 - Ao Ministro das Finanças;
 - Ao Ministro da Administração Interna;
 - Aos atuais Presidentes da Assembleia e da Junta de Freguesia de Belém;
 - Aos atuais Presidentes da Assembleia e da Câmara Municipal de Lisboa;
 - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- c) Determinar que o Presidente da Junta de Freguesia de Belém informe este Tribunal, no prazo de 180 dias, da sequência dada às recomendações ora formuladas, podendo o Tribunal, se assim o entender, convocar os responsáveis para prestar esclarecimentos nos termos do artigo 78º, n.º 4, alíneas b) e e), artigo 66º, n.º 1, alíneas c) e d) e artigo 87º, n.º 4, alínea a) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e determinar, caso o seu acatamento se revele insatisfatório, a realização de uma auditoria de seguimento;
- d) Determinar a remessa deste Relatório à Procuradora-Geral Adjunta neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29º e n.º 1 do artigo 57º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- e) Determinar, após notificação nos termos das alíneas anteriores, que se proceda à divulgação do presente Relatório e das alegações produzidas pelos responsáveis em sede de contraditório, em versão que não inclua menção a quaisquer dados pessoais para além da identificação dos responsáveis, via internet, no sítio do Tribunal de Contas;
- f) São devidos emolumentos conforme consta do Ponto 4.

Tribunal de Contas, em 13 de dezembro de 2018

O Conselheiro Relator

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

Fui presente,

Os Conselheiros Adjuntos

A Procuradora-Geral Adjunta

Helena Abreu Lopes

Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

ANEXO X

CONTRADITÓRIO DOS RESPONSÁVEIS



JUNTA DE FREGUESIA DE BELÉM

Sede Largo dos Jerónimos, n.º3 R/C, 1400-209 Lisboa
Delegação Rua João de Paiva, n.º11, 1400-225 Lisboa

Tlf. 210 132 330

Email secretaria@jf-belem.pt

Site www.jf-belem.pt

TRIBUNAL DE CONTAS

E 874/2018
2018/1/17



*A equipa de auditoria
para preparação do antep
reto de relatório.*

*18.1.2018
A Aud-Lo*

**Registado c/
Aviso Receção**

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
A/C Exma. Sr.ª Auditora Coordenadora

Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61
1050-189 Lisboa

Of. n.º 9

Lisboa, 15 de janeiro de 2018

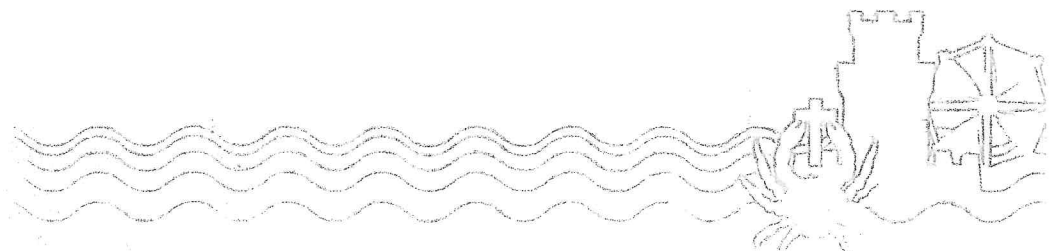
Assunto: Processo n.º 8/2017 – AUDIT DA VIII – UAT.1 – Auditoria orientada à Freguesia de Belém – Exercício do Contraditório.

Em referência ao V/ ofício n.º 39980/2017, de 18/12/2017 (Processo n.º 8/2017 – AUDIT DA VIII – UAT.1), sobre o assunto em epígrafe e na sequência do solicitado, junto se remete, em anexo, resposta ao Relato de Auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente

Fernando Ribeiro Rosa



**Exmo. Senhor Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas**

**Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino
da Cunha**

Avenida Barbosa du Bocage, 61,
1050-189 Lisboa

Assunto: Processo n.º 8/2017 – AUDIT DA VIII – UAT:1 – Auditoria orientada à Freguesia de Belém – Exercício do Contraditório

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

A Junta de Freguesia de Belém, e os signatários abaixo identificados, notificados no âmbito do processo acima identificado para o exercício do contraditório, vêm dizer o seguinte:

I – Quanto à não elaboração da relação onde conste a discriminação de bens, universalidades, direitos e obrigações da Freguesia.

Aquando da integração das duas Freguesias (São Francisco Xavier e Santa Maria de Belém) na Freguesia de Belém, cada uma das freguesias cessantes elaborou as suas contas de gerência à data de 29/09/2013.

Nestas contas, foram apurados os saldos de gerência, os saldos orçamentais e todos os outros direitos e obrigações relativos às freguesias cessantes, embora não se tivesse elaborado e aprovado um documento escrito com esta relação de bens.

E, de facto, foram todos os apuramentos dos direitos e obrigações realizados aquando da integração que permitiu à nova Junta de Freguesia continuar as atividades existentes nas duas freguesias cessantes e liquidar todos os compromissos assumidos antes da integração.

1
APR 1/13
v

Quanto aos bens patrimoniais, debatendo-se a Junta de Freguesia de Belém com falta de recursos humanos, decidiu contratualizar serviços com uma entidade externa no sentido de efetuar o cadastro dos bens e a sua inserção no programa de ativos existente na freguesia, assim como elaborar as respetivas fichas individuais do cadastro (conforme exemplos em anexo).

Todo o trabalho foi realizado no decurso de 2013 e 2014, tendo permitido apresentar as imobilizações corpóreas e respetivas amortizações na conta de gerência de 2014, já em POCAL.

II – Quanto à não elaboração dos resumos diários de Tesouraria

No que concerne aos resumos diários de tesouraria, informamos que, quer a atual Junta de Freguesia de Belém, quer as extintas Juntas de Freguesia de São Francisco Xavier e de Santa Maria de Belém, elaboravam e elaboraram, diariamente, o apuramento das diversas contas do caixa que, no caso da Freguesia de Belém se encontram localizadas em diversos locais da freguesia, designadamente, na sede, na delegação e na piscina.

Contudo, o “resumo diário de tesouraria” agrupa o detalhe de todos os movimentos dos fundos de caixa e disponibilidades em bancos e aplicações de tesouraria (depósitos a prazo).

Ora, sendo de fácil execução o apuramento dos movimentos diários de alguma das rubricas, em especial dos caixas e aplicações de tesouraria, já o mesmo não se aplica aos saldos das disponibilidades em bancos, porquanto implica que se efetue, diariamente, as reconciliações bancárias.

Aqui é que se coloca o problema, em virtude de ser de muito difícil identificação alguns dos créditos existentes nas contas bancárias, em virtude, de se tratar de muitos recebimentos de reduzido valor e, em muitos casos, cuja origem o tesoureiro tem dificuldade em identificar para emitir a guia de receita.

Esta a razão pela qual se tem vindo a elaborar os “Resumos Diários de Tesouraria” com algum desfasamento temporal, mas sempre cumprindo o preceituado no POCAL.

2
M. S.

III – Quanto ao não registo e avaliação dos bens patrimoniais afetos às novas competências atribuídas à Freguesia de Belém

O inventário dos bens patrimoniais provenientes da Câmara Municipal de Lisboa foi elaborado e integrado na listagem de bens do ativo imobilizado corpóreo, embora não se tenha feito qualquer avaliação destes bens. Foram todos considerados com valor zero.

Analisando o detalhe dos bens integrantes desta listagem, poder-se-á inferir que se tratam de bens já completamente depreciados e, na sua grande parte, sem perspectiva de aumento de vida útil, por se tratarem de bens quase obsoletos.

Desta listagem, excetuam-se, entre outros, equipamentos básicos e equipamentos de transporte, destacando-se de entre estes duas varredouras, um motocão e uma viatura ligeira de mercadorias, para os quais já efetuámos a sua valorização e a integração no ativo imobilizado.

Ainda no que respeita aos bens patrimoniais, estamos a efetuar um levantamento de todos os bens existentes no sentido de verificar a sua capacidade de gerar benefícios para a entidade ou serem abatidos.

Estamos também a proceder à reconciliação entre os valores dos itens existentes nas diversas fichas de imobilizado e os valores registados na contabilidade, uniformizando os critérios de costeio dos bens e das respetivas amortizações.

Acresce informar que os valores constantes das imobilizações corpóreas do balanço de 2014 são provenientes da contagem física e da valoração dos bens patrimoniais existentes na Junta de Freguesia de Belém.

Estes bens patrimoniais foram provenientes de diversas entidades, designadamente, das freguesias extintas e do Município de Lisboa.

Finalmente, alguma informação acerca da rubrica de “Acréscimos e Diferimentos”.

Nos exercícios económicos já aprovados e entregues não é possível proceder a retificações.

Assim, já no exercício de 2017 estamos a observar o princípio da especialização do exercício, tendo diferido os valores pagos em 2017 cujo custo respeita ao período de 2018, como por exemplo, os seguros, a vigilância, rendas de edifícios, entre outros.

Por outro lado, estamos a acrescentar aos custos do exercício de 2017 os valores que lhe devam ser imputados, embora o seu pagamento ocorra no decurso de 2018, como exemplo, férias e subsídios de férias, água e luz, telecomunicações, rendas e alugueres, conservação de equipamentos, entre outros.

Tomámos em consideração as recomendações decorrente do relatório de auditoria, tendo já implementado algumas delas no exercício de 2017.

IV – Quanto aos contratos de prestação de serviços e contratos de empreitada e de aquisição de serviços

Por força da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, e da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro, o Processo de transição e atribuição de novas competências à Freguesia de Belém (Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro) no âmbito da Reorganização Administrativa de Lisboa levou à necessidade de dotar os quadros de pessoal afeto à instituição em número suficiente para dar cabal resposta às suas atribuições.

Belém é por excelência a Freguesia onde se localiza o maior e mais valioso património cultural e histórico nacional, onde acorrem milhões de turistas anualmente, quer nacionais quer estrangeiros.

Por esse facto é necessário preservar e manter quer as amplas zonas verdes, algumas delas com características de jardins históricos, quer as zonas de passeios e ruas das pessoas e turistas que aqui afluem.

Ora, por força das competências e responsabilidades legais que foram atribuídas à Junta de Freguesia de Belém, é manifesto que não se encontrava esta dotada de pessoas e meios para no imediato responder a esse ensejo legislativo sem que tivesse de fazer apelo a contratação externa especializada. Também no que diz respeito aos procedimentos de licenciamento do espaço público e processo contraordenacional (até então competência da Câmara Municipal de Lisboa), teve a Junta de Freguesia de Belém de aligeirar os procedimentos contratuais tendo em vista assegurar o normal funcionamento daquelas atribuições.

Anote-se que a Junta de Freguesia de Belém passou a ter a seu cargo a instrução, acompanhamento e decisão dos processos de contraordenação levantados pelas entidades policiais competentes, computando-se na ordem das muitas centenas entre aqueles que se encontravam pendentes na Câmara Municipal de Lisboa e os que surgiram “ex novo”.

Como é sabido, o contencioso contraordenacional rege-se por prazos legais muito apertados, por procedimentos formais que exigem conhecimento profissional adequado a esse fim.

Também a transferência de novas infraestruturas para o universo patrimonial da Junta de Freguesia de Belém, nomeadamente a Piscina Municipal do Restelo, obrigaram a um enorme esforço de afetação de pessoas e meios de molde a permitir o seu funcionamento no serviço daqueles que a frequentam, nomeadamente um conjunto vasto de crianças e jovens.

Relembre-se que, como se refere na auditoria em 10 de Março de 2014, a Câmara Municipal de Lisboa e a Junta de Freguesia de Belém celebraram o Auto de Efetivação de Transferências de Competências (AETC), instrumento jurídico que titula a transferência efetiva das competências sobre os espaços, nomeadamente vias e equipamentos de natureza não estruturante da área da Freguesia de Belém e os recursos humanos adstritos às mesmas, que eram à data 41 pessoas.

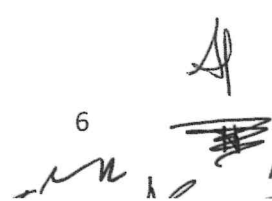
Como também ali se diz, 53 trabalhadores do mapa de pessoal do Município de Lisboa afetos às áreas do ambiente, limpeza urbana e gestão de equipamentos desportivos e escolas transitaram para o mapa de pessoal da Freguesia de Belém e foi cedida a posição contratual de 19 prestações de serviços contratados em regime de tarefa e avença, maioritariamente afetos à Piscina Municipal do Restelo.

A maior parte do valor das empreitadas e aquisição de serviços foi absorvida pela manutenção dos jardins através de cinco adjudicações a empresas diferentes.

Também o ajardinamento de várias áreas e execução de redes de rega de vários jardins foi uma necessidade premente que se encontra retratada no quadro 20 de fls. 47 da Auditoria.

Esses contratos encontram a sua justificação nas explicações supra já referidas relativamente ao património histórico único existente na Freguesia de Belém e às vastas áreas verdes que a rodeiam e ainda ao interesse público económico que exige a sua manutenção permanente.

Também os custos com a assistência técnica da Piscina Municipal agora sob gestão da Junta de Freguesia e a sua forma de contratação através do ajuste direto tornaram-se uma prioridade face aos anseios da população de utilizar aquele equipamento com elevada frequência e, ao mesmo tempo, gerador de uma receita significativa para a Junta de Freguesia de Belém.



Por força da transferência de competências e da necessidade de no imediato a Junta de Freguesia de Belém responder a esse desiderato, não foi possível, em tempo, implementar um sistema que melhor respeite os princípios da concorrência e transparência contratual relativamente aos prestadores de serviços externos, sistema esse que doravante merecerá particular atenção em consonância com as recomendações que emanam da Auditoria.

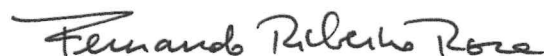
Tem a Junta de Freguesia de Belém a exata noção de que o desafio que lhe foi lançado pelas novas atribuições exigiu um esforço para o qual não se encontrava plenamente preparada, quer em termos de infraestruturas, quer em termos de recursos humanos.

Com a experiência adquirida ao longo do tempo tem esta Junta de Freguesia a noção exata dos passos a implementar no sentido de cumprir o tecido legal que decorreu da Reorganização Administrativa de Lisboa.

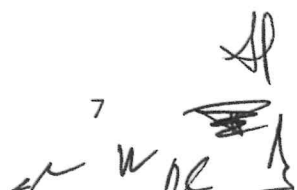
Termos em que, tendo sido emitido um juízo de conformidade sobre o processo de Reorganização Administrativa de Lisboa, e tendo sido prestados todos os esclarecimentos relativamente a desconformidades que são releváveis, entende-se que seria de inteira justiça que o ilustre Tribunal de Contas emitisse um juízo de simples apreciação.

Junta: 4 anexos

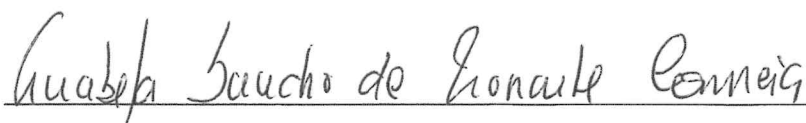
Lisboa, 15 de Janeiro de 2018



Fernando Manuel Pacheco Ribeiro Rosa
Presidente da Junta de Freguesia



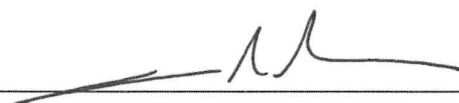
Os signatários:



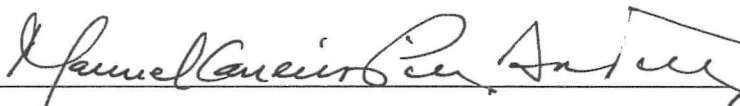
Anabela da Encarnação Nunes Sancho de Noronha Correia




Fernando Manuel Pacheco Ribeiro Rosa



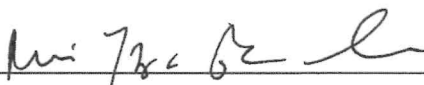
João Nuno Farmhouse de Castro e Athayde de Carvalho



Manuel Carreiro Pires Antunes



Maria Helena Forbes de Bessa Lencastre



Rui Jorge Gama Cordeiro

Ficha de Cadastro Bens Móveis

Número de Inventário: 746 VARREDOURA

Classe: 118 Outros Bens
Tipo: 07 Máquinas, Aparelhos e Ferramentas
Bem: 99 Máquinas e aparelhos não específicos

Dados de Aquisição

Proposta: Tipo Aquisição: AQUISIÇÃO POR COMPRA
 Req. Externa: Data Aquisição: 31/12/2014
 Factura: 31/12/2014
 Fornecedor: Câmara Municipal de Lisboa
 Ord. Pagam.: 0,00
 C. Aquisição: 0,00
 C. Produção: 0,00
 C. Avaliação: 0,00
 Justo Valor: 22.500,00
 Desp. Incluí.: 0,00

Taxa de Amortização (%): 12,50
 Vida Útil Esperada: 6
 Data Início Actividade: 31/12/2014
 Amortização Anual: 0,00
 Amortização Acumul.: 0,00
 Valor Actualizado: 0,00

Cl. Orgânica:
 Cl. Económica: 429
 Cl. Pocal: 429
 Cl. Funcional:
 Actividade: Outras imobilizações corpóreas

Localização: 04060107 - PEDROUÇOS/POSTO LIMPEZA/EXTERIOR/PARQUE VIATURAS

Bens Móveis

Marca:
 Modelo:
 Cor:
 Comprimento: Largura: Altura: Peso:
 Observações: EX-PROPRIEDADE DA C.M.L.

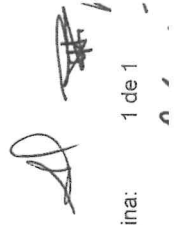
Ref. 1: Ref. 5:
 Ref. 2: Ref. 6:
 Ref. 3: Ref. 7:
 Ref. 4: Ref. 8:

Controlo Patrimonial
 Estado Bem: Razoável
 Data último controlo: 31/12/2017 Operacional:

Contrato de Assistência

Data Início: Data Fim: Entidade: Valor:

Abate
 Tipo de Abate:
 Autorização:
 Amortização Acum.:
 Receita cobrada:
 Cl. Económica:
 Data. Lançamento:



Freguesia de Belem

Ficha de Cadastro

Bens Móveis

Número de Inventário: 747 VARREDOURA

Classe: 118 Outros Bens

Tipo: 07 Máquinas, Aparelhos e Ferramentas

Bem: 99 Máquinas e aparelhos não específicos

Dados de Aquisição	
Proposta:	Tipo Aquisição: AQUISIÇÃO POR COMPRA
Req. Externa:	Data Aquisição: 31/12/2014
Factura:	Data Início Actividade: 31/12/2014
Fornecedor:	Vida Útil Esperada: 6
Ord. Pagam.:	Taxa de Amortização (%): 12,50
C. Aquisição:	Cl. Orgânica:
C. Produção:	Cl. Económica:
C. Avaliação:	Cl. Pocal: 429
Justo Valor:	Cl. Funcional:
Disp. Includ.:	Actividade:
	Localização: 04060107 - PEDROUÇOS/POSTO LIMPEZA/EXTERIOR/PARQUE VIATURAS

Bens Móveis	
Marca:	Ref. 1:
Modelo:	Ref. 2:
Cor:	Ref. 3:
Comprimento:	Ref. 4:
Observações:	Ref. 5:
	Ref. 6:
	Ref. 7:
	Ref. 8:

Controle Patrimonial Estado Bem: Razoável Data último controle: 31/12/2017	Operacional: <input checked="" type="checkbox"/>
Contrato de Assistência	
Data Início:	Data Fim:
Entidade:	Valor:
Abate	
Tipo de Abate:	
Autorização:	
Amortização Acum.:	
Receita cobrada:	
Cl. Económica:	
Data Lançamento:	

Ficha de Cadastro

ANEXO

Data: 15/01/2018

Número de Inventário: 748 MOTOCÃO 125C.C.

Veículos

Classe: 206 Outros Combustiveis
 Tipo: 03 Motociclos
 Bem: 01 Motociclos (mistura)

Dados de Aquisição	
Proposta:	Tipo Aquisição: AQUISIÇÃO POR COMPRA
Req. Externa:	Data Aquisição: 31/12/2014
Factura:	Data Inicio Actividade: 31/12/2014
Fornecedor:	Vida Útil Esperada: 2
Ord. Pagam.:	Taxa de Amortização (%): 25,00
C. Aquisição:	Cl. Orgânica:
C. Produção:	Cl. Económica:
C. Avaliação:	Cl. Pocal: 424
Justo Valor:	Cl. Funcional:
Desp. Inclui.:	Actividade:
	Localização: 04060107 - PEDROUÇOS/POSTO LIMPEZA/EXTERIOR/PARQUE VIATURAS
	Equipamento de transporte
	Amortização Anual: 0,00
	Amortização Acumul.: 0,00
	Valor Actualizado: 0,00

Veículo	
Matrícula:	Cilindrada
Marca:	Nº Motor:
Modelo:	Cor:
Combust:	Nº Chassis:
Observações: EX-PROPRIEDADE DA C.M.L.	Nº Portas:
	Capacidade Carga:
	Ano de Fabrico:
	Lotação:

Controlo Patrimonial	
Estado Bem: Razoável	Operacional: <input checked="" type="checkbox"/>
Data último controlo: 31/12/2017	
Contrato de Assistência	
Data Inicio:	Data Fim:
	Entidade:
	Valor:
Abate	
Tipo de Abate:	
Autorização:	
Amortização Acum.:	
Receita cobrada:	
Cl. Económica:	
Data. Lançamento:	

Ficha de Cadastro

Data: 15/01/2018

Veículos

Número de Inventário: 750 LIGEIRO MERCADORIAS 2494C.C.

Classe: 202

Gasóleo
Ligeiros de Passageiros

Tipo: 01

Bem: 03 De 2001 a 3000

Dados de Aquisição	
Proposta:	Tipo Aquisição: AQUISIÇÃO POR COMPRA
Req. Externa:	Data Aquisição: 31/12/2014
Factura:	Data Início Actividade: 31/12/2014
Fornecedor:	Vida Útil Esperada: 8
Ord. Pagam.:	Taxa de Amortização (%): 10,00
C. Aquisição:	Cl. Orgânica:
C. Produção:	Cl. Económica:
C. Avaliação:	Cl. Pocal: 424
Justo Valor:	Cl. Funcional:
Desp. Incluí.:	Actividade:
	Localização: 04060107 - PEDROUÇOS/POSTO LIMPEZA/EXTERIOR/PARQUE VIATURAS
	Equipamento de transporte
	Amortização Anual: 0,00
	Amortização Acumul.: 0,00
	Valor Actualizado: 0,00

Veículo	
Matrícula:	Cilindrada:
Marca:	Nº Motor:
Modelo:	Cor:
Combust:	Nº Chassis:
Observações: EX-PROPRIEDADE DA C.M.L.	Nº Portas:
	Capacidade Carga:
	Ano de Fabrico:
	Lotação:

Controlo Patrimonial	Abate
Estado Bem: Razoável	Tipo de Abate:
Data último controlo: 31/12/2017	Autorização:
Operacional: <input checked="" type="checkbox"/>	Amortização Acum.:
Contrato de Assistência	Receita cobrada:
	Cl. Económica:
	Data. Lançamento:
Data Início:	Entidade:
Data Fim:	Valor:



*À equipa, para preparação
do anteprojecto de relatório*
18.1.2018
A Aud. Coord.

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
Av. Barbosa du Bocage, 61,
1069-045 LISBOA

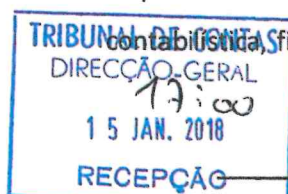
Sua referência	Sua data	Nossa referência	Data
Ofício n.º 40016/2017	18/12/2017	OF/0034/AML/18	15-01-2018
Assunto: Resposta a citação sobre Auditoria Orientada à Freguesia de Belém – Audição dos responsáveis - Processo: n.º 8/2017 – AUDT – DA VIII – UAT.1.			

Em resposta à citação por mim recebida através do Ofício n.º 40016/2017, de 18/12/2017, subscrito pela Ex.ma Auditora Coordenadora, por delegação de assinatura do Ex.mo Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas, *para, querendo, me pronunciar, até ao dia 15 de janeiro de 2018 (prazo improrrogável), sobre as matérias constantes do Relato, (...) bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 61.º, n.º 6, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC) (...) solicitando seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato (...), e considerando que:*

Não me são imputados quaisquer factos passíveis de qualificação como infração financeira, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 59.º e ss. da LOPTC.

Quer a AML, quer a respetiva Presidente não constam do elenco dos eventuais responsáveis, identificados nos Anexos I e II, do Relato de Auditoria, e, também, não lhe serão dirigidas as Recomendações a formular pelo Tribunal de Contas, conforme se pode verificar no Ponto 2. do Relato de Auditoria.

Tanto o objeto do Relato de Auditoria como os Juízos de desconformidade e de censura emitidos sobre o processo da reorganização administrativa de Lisboa, no âmbito da Freguesia de Belém, respeitam ao exercício da atividade administrativa, nomeadamente a operações de ordem contabilística, financeira, orçamental, contratual e patrimonial realizadas pelos órgãos e serviços de



autarquias locais independentes e autónomas, no âmbito das suas atribuições e competências próprias - as duas Freguesias cessantes e a nova Freguesia de Belém.

Os atos sindicados respeitam, apenas, ao espaço decisório dos titulares dos órgãos das Freguesias da São Francisco Xavier, de Santa Maria de Belém e da Freguesia em que estas se vieram a fundir - a nova Freguesia de Belém -, pelo que à luz dos princípios constitucionais da independência e autonomia local, que tem reflexos não apenas na relação entre as autarquias locais e o Estado mas também entre as próprias autarquias municipal e freguesia, não cabe à Assembleia Municipal fiscalizá-los.

Assim, venho pelo presente, e apesar de não existirem factos que me tenham sido imputados a título de infração no presente Relato de Auditoria que justifiquem o exercício do contraditório, de forma circunstanciada e jurídica, cumprir o meu dever de resposta à referida citação.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente



Helena Roseta

AC



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Ernesto Cunha
Tribunal de Contas

Lisboa, 15 de Janeiro de 2018

*A` equipa de auditoria
para preparaçãõ do au
projeto do relatório.
18.1.2018
A Aud. Coord.*

Venerando Conselheiro,

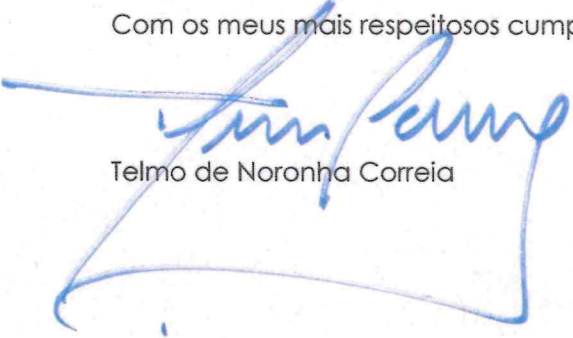
Telmo Augusto Gomes de Noronha Correia, notificado por V. Exa., no âmbito do Despacho Judicial de Contraditório, relativo a um juízo global sobre o "Processo de transição e atribuição de novas competências à Freguesia de belém", vem sobre essa matéria dizer o seguinte:

- Os factos descritos no presente relatório reportam-se integralmente ao mandato de 2013/2017. Ora, o signatário não fazia parte à data destes factos de nenhum dos órgãos da Junta de Freguesia, tendo sido eleito em Outubro de 2017, e tomado posse no dia 23, não tendo por isso nenhum conhecimento sobre estes a não ser o que resultou da leitura do relatório que agora recebeu.

Assim sendo, e agradecendo a informação que prestada, que seguramente será relevante para o mandato que agora se inicia, nada pode dizer sobre o assunto.

Seguramente a Junta de Freguesia e o seu executivo poderão esclarecer V. Exas., de eventuais dúvidas no âmbito do contraditório.

Com os meus mais respeitosos cumprimentos,


Telmo de Noronha Correia

Das entidades

TRIBUNAL DE CONTAS

E 13779/2018
2018/8/8



Exm^o Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha
Av.^a Barbosa du Bocage, 61,
1069-045 Lisboa

*Amador
Coelho*

ac DA IX

8.8.2018

Sua referência	Sua data	Nossa referência	Data
Processo n.º 8/2017 – AUDIT DA IX – UAT.1	30/07/2018	OF/954/AML/18	2018-08-02

Assunto: Resposta a citação sobre Auditoria de conformidade ao Processo de transição e atribuição de novas competências à Freguesia de Belém no âmbito da Reorganização Administrativa de Lisboa – Audição dos responsáveis

Em resposta à citação por mim recebida através do Ofício S 22501/2018, de 30 de julho, subscrito pela Ex.ma Auditora-Coordenadora (por delegação de assinatura do Ex.mo Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas) para, querendo, me pronunciar, até ao dia 17 de setembro de 2018 (prazo improrrogável), sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria reformulado, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, *nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 61.º, n.º 6, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC)* solicitando que *seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato*, e considerando que, apesar de não existirem factos que me tenham sido imputados a título de infração no presente Relato de Auditoria reformulado que justifiquem o exercício do contraditório, de forma circunstanciada e jurídica, entendi cumprir o meu dever de resposta à referida citação referindo nada termos a acrescentar à informação prestada a V. Exa., através do anterior OF/34/AML/18, de 15 de janeiro.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente

Helena Roseta

Helena Roseta

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
Av. Barbosa du Bocage, 61,
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua data	Nossa referência	Data
Ofício n.º 40016/2017	18/12/2017	OF/0034/AML/18	15-01-2018
Assunto: Resposta a citação sobre Auditoria Orientada à Freguesia de Belém – Audição dos responsáveis - Processo: n.º 8/2017 – AUDT – DA VIII – UAT.1.			

Em resposta à citação por mim recebida através do Ofício n.º 40016/2017, de 18/12/2017, subscrito pela Ex.ma Auditora Coordenadora, por delegação de assinatura do Ex.mo Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas, *para, querendo, me pronunciar, até ao dia 15 de janeiro de 2018 (prazo improrrogável), sobre as matérias constantes do Relato, (...) bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 61.º, n.º 6, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC) (...)* solicitando *seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato (...)*, e considerando que:

Não me são imputados quaisquer factos passíveis de qualificação como infração financeira, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 59.º e ss. da LOPTC.

Quer a AML, quer a respetiva Presidente não constam do elenco dos eventuais responsáveis, identificados nos Anexos I e II, do Relato de Auditoria, e, também, não lhe serão dirigidas as Recomendações a formular pelo Tribunal de Contas, conforme se pode verificar no Ponto 2. do Relato de Auditoria.

Tanto o objeto do Relato de Auditoria como os Juízos de desconformidade e de censura emitidos *sobre o processo da reorganização administrativa de Lisboa, no âmbito da Freguesia de Belém*, respeitam ao exercício da atividade administrativa, nomeadamente a operações de ordem contabilística, financeira, orçamental, contratual e patrimonial realizadas pelos órgãos e serviços de



autarquias locais independentes e autónomas, no âmbito das suas atribuições e competências próprias - as duas Freguesias cessantes e a nova Freguesia de Belém.

Os atos sindicados respeitam, apenas, ao espaço decisório dos titulares dos órgãos das Freguesias da São Francisco Xavier, de Santa Maria de Belém e da Freguesia em que estas se vieram a fundir - a nova Freguesia de Belém -, pelo que à luz dos princípios constitucionais da independência e autonomia local, que tem reflexos não apenas na relação entre as autarquias locais e o Estado mas também entre as próprias autarquias municipal e freguesia, não cabe à Assembleia Municipal fiscalizá-los.

Assim, venho pelo presente, e apesar de não existirem factos que me tenham sido imputados a título de infração no presente Relato de Auditoria que justifiquem o exercício do contraditório, de forma circunstanciada e jurídica, cumprir o meu dever de resposta à referida citação.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente

Helena Roseta

AC



JUNTA DE FREGUESIA DE BELÉM
Sede Largo dos Jerónimos, nº3 R/C, 1400-209 Lisboa
Delegação Rua João de Paiva, nº11, 1400-225 Lisboa
Tlf. 210 132 330
Email secretaria@jf-belem.pt
Site www.jf-belem.pt

TRIBUNAL DE CONTAS

E 15341/2018
2018/9/18



José António

Registado c/
Aviso Receção

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
Avª Barbosa du Bocage nº 61
1069-045 Lisboa

18-9-2018

Of. nº 74

preparação do anteprojeto de *parte*
relatório.

Lisboa, 14 de setembro de 2018

19.9.2018
A Aud. Coord.

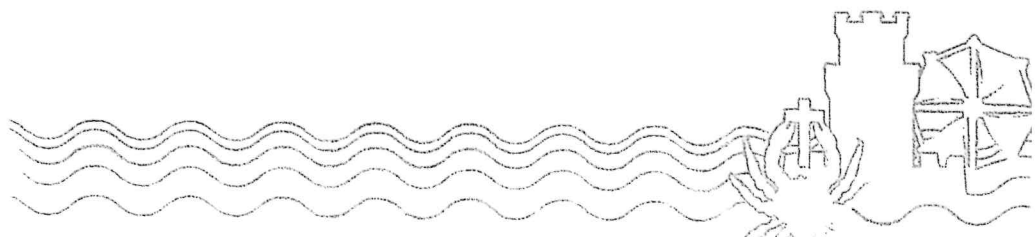
Assunto: Processo nº 8/2017 – AUDIT DA IX – UAT.1 – Auditoria de conformidade ao Processo de transição e atribuição de novas competências à Freguesia de Belém no âmbito da Reorganização Administrativa de Lisboa – Audição dos responsáveis.

Em referência ao V/ ofício nº 22484/2018, de 30/07/2018 (Processo nº 8/2017 – AUDIT DA IX – UAT.1), sobre o assunto em epígrafe e na sequência do solicitado, junto se remete, em anexo, resposta sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente

Fernando Ribeiro Rosa



Exmo. Senhor Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas
Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino
da Cunha
Avenida Barbosa du Bocage, 61,
1050-189 Lisboa

Assunto: Despacho Judicial de Contraditório
Auditoria de conformidade ao Processo de transição e atribuição de novas
competências à Freguesia de Belém no âmbito da Reorganização
Administrativa de Lisboa

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

A Junta de Freguesia de Belém, notificada no âmbito do processo acima
identificado para o exercício do contraditório, vem apresentar o seguinte
CONTRADITÓRIO às reservas apresentadas pela equipa de auditoria no
"Juízo global de Auditoria", considerando que algumas das questões ainda
nelas constantes já foram contestadas e/ou apresentadas as retificações já
operadas no que concerne à informação orçamental, económica, financeira
e jurídica da Freguesia:

I – DOS FACTOS

- **Ausência de elaboração e aprovação pelos membros da Comissão Instaladora da Junta de Freguesia de Belém da relação discriminativa dos bens, universalidades, direitos e obrigações das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia ...**



Efetivamente não foi elaborado e aprovado um documento escrito com a relação discriminativa dos bens, universalidades, direitos e obrigações das freguesias de origem a transferir para a nova freguesia.

Porém, tal como já foi aceite pela equipa de auditoria, no ponto 17 do Relatório em análise, "... a situação foi ponderada pela nova JFB, tendo sido desenvolvidos procedimentos tendentes a colmatar as falhas de informação contabilística relevantes nos termos da lei."

- **Ausência de elaboração pelos Tesoureiros das Juntas de Freguesia de origem e da Junta de Freguesia de Belém de resumos diários de tesouraria...**

Em 2013, as Juntas de freguesia de origem (São Francisco Xavier e Santa Maria de Belém) tinham resumos acumulados e mensais de tesouraria.

Contudo, a nova JFB ao constatar esta irregularidade, procedeu à sua regularização já em 2014, tendo passado a elaborar os resumos diários de tesouraria, com a informação diária disponível e, mensalmente, com a inclusão dos saldos bancários reconciliados, nos termos previstos no POCAL.

- **Ausência de inventário completo e atualizado do património da Freguesia, ...**

Quanto aos bens patrimoniais, foi contratualizada uma prestação de serviços com uma entidade externa no sentido de efetuar o cadastro dos bens e a sua inserção no programa de ativos existente na freguesia.

Efetuuou-se um levantamento de todos os bens existentes no sentido de verificar a sua capacidade de gerar benefícios ou serem abatidos e ainda à reavaliação dos bens provenientes da Câmara Municipal de Lisboa (equipamentos básicos e equipamentos de transporte) que, embora já estivessem completamente depreciados, ainda tinham possibilidade de aumentar a vida útil.



- **Celebração de contratos de aquisição de serviços e de empreitada de obras públicas sistematicamente por ajuste direto, com consulta a uma única entidade, sem sujeição à concorrência que permita a obtenção de proposta mais vantajosa, o que não acautela uma boa gestão de dinheiros públicos;**

Na versão anterior do CCP, o legislador não exigia o convite a 3 entidades em procedimentos que visassem a celebração de contratos de aquisição de bens ou serviços, até 75.000 euros, ou a celebração de contratos de empreitada de obras públicas até 150.000 euros.

Ao contrário do que ocorre atualmente, com a introdução de um novo procedimento de consulta prévia, o convite a 3 entidades não era condição de validade e/ou de eficácia do contrato celebrado nessas circunstâncias, ainda que, na altura, os serviços da Junta de Freguesia, sempre que tal se afigurava possível e independentemente do valor do contrato a celebrar, procurassem efetuar uma prévia consulta ao mercado antes de submeter, ao órgão deliberativo, a decisão de contratar.

- **Não consideração no cálculo do valor estimado dos contratos de aquisição de serviços do disposto no artigo 17.º do Código dos Contratos Públicos, na versão aplicável, ...**

Importa referir que nenhum dos contratos constantes da amostra plasmada no Quadro 21 padece de qualquer vício, cumprindo todas as exigências legais aplicáveis à data de celebração dos mesmos, porquanto:

i) O primeiro, de carácter meramente interpretativo diz respeito aos valores constantes do mesmo. Na coluna relativa ao valor do contrato, deve considerar-se que esse valor, referente ao valor das propostas adjudicadas, não contém o IVA, imposto que deve acrescer ao valor aí previsto. O fundamento desse facto assenta no disposto no artigo 473º do CCP, na



redação vigente à data, que estabelecia que os valores constantes do Código, bem como o preço base e o preço contratual não incluem o IVA. Há que considerar, portanto, que a despesa efetivamente paga não poderia, face ao exposto, corresponder ao valor do contrato nos moldes em que foi elaborado o Quadro 21;

ii) À data das adjudicações, o artigo 20º do CCP estabelecia os limites de 75.000 euros ou 150.000 euros para o recurso ao ajuste direto para a celebração de contratos de aquisição de bens e serviços e de empreitada, respetivamente, sendo esse o critério-regra para o recurso ao ajuste direto para a formação de contratos públicos;

iii) À data das adjudicações, o artigo 113º, nº2 do CCP impedia que fossem convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tivesse adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto adotado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objeto fosse constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas. Considerando que o legislador não definiu o que devia entender-se por "prestações do mesmo tipo ou idênticas", a jurisprudência e a doutrina nacionais, de forma consensual, recorreram ao critério dos CPV. Assim sendo, e não obstante a ressalva que infra se fará, em momento algum, a Junta de Freguesia de Belém deixou de cumprir com o disposto nos artigos 19º a 21º do CCP e 113º, do mesmo diploma;

iv) Ainda que o legislador tenha fixado o critério-regra do preço para a escolha do tipo de procedimento, o legislador consagrou, igualmente, algumas exceções, como as que constam do artigo 24º do CCP, entre as quais salientamos a alínea c) do nº1, que possibilita o recurso ao ajuste direto na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultantes de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, nas circunstâncias em que não possam ser cumpridos os



prazos inerentes aos demais procedimentos e desde que as circunstâncias invocadas não sejam imputáveis à entidade adjudicante;

v) Nos termos do disposto no Código dos Contratos Públicos conjugado com a lei nº 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), as leis do Orçamento Geral do Estado fixam, anualmente, os montantes a partir dos quais a concessão do visto prévio pelo Tribunal de Contas é condição de eficácia plena de um determinado contrato público, sendo que, à data da celebração dos contratos constantes do Quadro 21, tal como ocorre à data de hoje, é correto o entendimento de que, para o efeito previsto no CCP e na LOPTC, se deve considerar o preço contratual e não o somatório de vários preços relativos a diversos contratos celebrados com o mesmo adjudicatário;

Ainda assim, a título complementar, consideramos conveniente a prestação de dois esclarecimentos relativos a duas imprecisões constantes do Relatório de Auditoria, que importa corrigir. Referimo-nos, em concreto, aos pontos 130 e 131 do referido Relatório.

a) No que diz respeito ao ponto 130 do Relatório, relativamente à necessidade de visto prévio, esclarecemos que a Junta de Freguesia de Belém, na sequência da transferência de competências, ficou incumbida de proceder à manutenção e conservação dos espaços verdes, tendo procurado adjudicar, nos termos da lei, a empresas diferentes.

A adjudicação à _____ ocorreu a 18 de dezembro de 2014 e visava assegurar a manutenção e conservação dos espaços públicos ajardinados no primeiro trimestre de 2015, com um preço de 66.000 euros, acrescidos do valor do IVA. Não estando impedida de tornar a convidar a mesma entidade para o segundo trimestre, nos termos do artigo 113º, nº2 do CCP, a 31 de março de 2015, a Junta de Freguesia renovou o contrato de prestação desses serviços à mesma empresa.

A continuidade da condição da _____ como adjudicatária no que respeita aos contratos de manutenção e conservação dos espaços verdes, fundamenta-se no disposto na alínea c) do nº1 do artigo 24º do CCP, sendo que, conforme consta da proposta nº 2015/07/21/07, que também incidia sobre



a aprovação de um concurso público internacional para o período de 24 meses, a renovação dos contratos com a _____ fundamentou-se com a “urgência inadiável” dessa adjudicação.

Por força de diversos fatores, não foi possível dar sequência ao concurso público internacional, tendo, em Março de 2016, a Junta de Freguesia deliberado no sentido de promover um concurso limitado por prévia qualificação.

A opção de manter, a _____ na qualidade de adjudicatária por um período de tempo superior ao inicialmente expectável, assentou numa lógica de prossecução do interesse público, considerando-se, naquela altura, que seria preferível manter o mesmo adjudicatário até à adjudicação de um contrato por um período de tempo superior e celebrado na sequência de outro tipo de procedimento.

Porém, entre julho de 2015 e dezembro de 2017, esses serviços foram adjudicados a cinco adjudicatários diferentes.

A título final, importa ainda esclarecer que, ainda que o valor pago à _____ seja ligeiramente superior ao valor a partir do qual é necessária a fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas, o valor pago a essa entidade não se esgota na prestação de serviços de manutenção e conservação dos espaços verdes.

No que respeita a este tipo de serviços, o valor inicialmente adjudicado era substancialmente inferior ao valor a partir do qual é necessário o visto prévio (veja-se, aliás, que os valores inicialmente previstos tornavam admissível, nos termos legais e seguindo o critério-regra, o recurso ao ajuste direto), sendo que as posteriores renovações contratuais assentaram numa questão de interesse público, garantindo que a prestação desse tipo de serviços era efetuada de forma ininterrupta e contínua, até à celebração de um contrato que conferisse outra estabilidade jurídica e financeira, tanto para a Junta de Freguesia de Belém, como para um futuro adjudicatário.

b) Quanto ao ponto 131 do Relatório, o primeiro esclarecimento refere-se ao prazo de vigência dos contratos públicos.

É correto o entendimento de que, em regra, os contratos públicos não devem prever um prazo de vigência superior a 3 anos, conforme se prevê

nos artigos 48º e 440º, aplicável por remissão do artigo 451º do CCP. Porém, ao contrário do que é referido no Relatório em análise, os contratos referidos nos pontos 1 e 2 do Quadro 21 não vigoraram por um período superior a 3 anos.

No ponto 1 do Q. 21, as empresas referidas traduzem-se em entidades jurídicas distintas e absolutamente autónomas, não sendo cumulável o valor adjudicado a uma com o valor adjudicado a outra, no mesmo sentido em que não é cumulável o prazo de vigência de cada um dos contratos.

Nesse sentido, a Junta de Freguesia de Belém adjudicou o serviço de apoio à gestão e contabilidade à primeira entidade, a 29 de dezembro de 2015, celebrando contrato para o período entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2016, cumprindo-se, em todos os moldes, os requisitos legais aplicáveis a esta contratação.

No que respeita à segunda entidade (ponto 2 do Q. 21), que se traduz numa sociedade comercial juridicamente autónoma e sem qualquer tipo de relação jurídico contratual com a primeira, a Junta de Freguesia de Belém celebrou dois contratos para o período em referência: o primeiro, entre julho e dezembro de 2016; o segundo entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2017. Cumpriu-se, igualmente, com todos os normativos aplicáveis a estas contratações.

Relativamente ao valor pago a estas entidades, este não corresponde –nem podia corresponder, conforme supra se demonstra – ao valor desses contratos, na medida em que a Junta de Freguesia de Belém adjudicou, a estas entidades, outros serviços que correspondem a prestações diversas dos serviços de apoio à gestão e contabilidade.

- **Ausência de registo atempado de cabimentos e compromissos quer para os contratos nas modalidades de tarefa e avença, quer para os contratos de aquisição de serviços e empreitadas,...**



Em relação a esta questão relembra-se que, como se refere na auditoria de 2014, por força da Lei nº 56/2012, de 8 de novembro, foram transferidas diversas competências da Câmara Municipal de Lisboa para a JFB, nomeadamente vias e equipamentos de natureza não estruturante da área da Freguesia de Belém, sem que os recursos humanos adstritos às áreas de contabilidade, gestão, recursos humanos, entre outras, tenham sido reforçados.

Assim, em 2014, com o aumento de tarefas administrativas, do acréscimo dos valores de transferências do OE (realizadas ao abrigo do art.º 17.º da LRAL) e ainda a adoção, pela primeira vez, de contabilidade patrimonial, verificou-se algum atraso na contabilidade.

Posteriormente e, para recuperar o atraso atrás referido, a JFB procedeu ao cabimento e registo de compromissos em simultâneo com o pagamento dos contratos.

Todavia, esta situação transitória foi ultrapassada e corrigida, estando a JFB a cumprir cabalmente os princípios e regras relativas à assunção e autorização de despesas públicas.

- **Ausência de implementação de um sistema de controlo interno adequado à prossecução dos objetivos da JFB e que funcione de forma plena e eficaz.**

Considerando todas as recomendações explanadas no Despacho Judicial de Contraditório, a JFB encontra-se a preparar, com a colaboração dos Auditores Externos, um sistema de controlo interno que permita apresentar para aprovação uma Norma de Controlo Interno, aos membros do Executivo.

II – Do Direito Sancionatório

A Junta de Freguesia de Belém conclui que, à luz da Auditoria, não é possível imputar-se-lhe uma actuação negligente, susceptível de aplicação de sanção.



Para que exista responsabilidade financeira é necessário que o agente tenha procedido com culpa – dolo ou negligência - nos termos do art.º 61.º, n.º 5, ex vi art.º 67.º, n.º 3, e do art.º 64.º todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

De harmonia com o disposto no art.º 14.º, do Código Penal, aplicável subsidiariamente ao presente direito sancionatório, age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de crime, actuar com intenção de o realizar (n.º 1); age ainda com dolo quem representar a realização de um facto que preenche um tipo de crime como consequência necessária da sua conduta (n.º 2).

Quando a realização de um facto que preenche um tipo de crime for representada como consequência possível da conduta, há dolo se o agente actuar conformando-se com aquela realização (n.º 3).

Ora não se colocando aqui a existência de dolo, haveria que aferir se houve negligência.

À luz do art.º 15.º do Código Penal, age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

No caso presente, não se mostram apurados factos, ocorrências da vida real, que demonstrem que a JFB agiu livre, consciente e voluntariamente para, pelo menos, poder ser punido por negligência.

A liberdade e a consciência do autor dos factos ilícitos são pressupostos indispensáveis de qualquer conduta voluntária.

Ora inexistindo quaisquer factos provados referentes à culpa, ou seja, que demonstrem uma conduta consciente, livre, voluntária e deliberada, não se pode dar como assente a existência de culpa, em qualquer das suas modalidades ou graus, e muito menos o dolo, seja directo, necessário ou eventual.

Como diz Jorge de Figueiredo Dias «...o dolo é ainda expressão de uma atitude pessoal de contrariedade ou indiferença e a negligência expressão de uma atitude especial de descuido ou leviandade perante o dever jurídico-



penal; e nesta parte eles são elementos constitutivos, respectivamente, do tipo de culpa dolosa e do tipo de culpa negligente».

Contudo, in casu, como se viu, não há factos que demonstrem ou dêem a conhecer a atitude interna ou íntima pessoal da JFB face a atos ou omissões que lhe são imputadas; ou seja, factos reais que sustentem que actuou, ou omitiu actuação devida, de forma consciente, livre, voluntária e intencional, para que se lhe possa imputar uma infracção dolosa ou, faltando a intenção, negligente.

É que, como diz o autor citado, «[O] que se trata é de encontrar um conteúdo material de culpa cabido não como puro "reflexo" das respectivas formas do tipo de ilícito, mas como algo de autónomo relativamente a elas, algo que as completa, as afeiçoa e as conforma praticamente e se torna assim em momento decisivo de aplicação das molduras penais respectivas» - ob. e loc. citis.

Ora, segundo o art.º 64.º, n.º 1, da LOPTC, o tribunal avalia o grau de culpa, em primeiro lugar, de harmonia com as circunstâncias do caso.

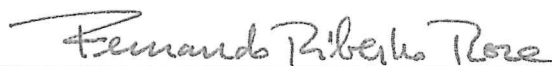
Mas, neste, não se provaram circunstâncias substancializadoras da culpa, pois a materialidade objectiva, secamente documentada, não permite dar como assente o circunstancialismo humano, ambiental ou funcional que esteve na base ou determinou as condutas.

III – Em Conclusão:

Em face do exposto e atendendo a todos os esclarecimentos supra prestados, tendo a Junta de Freguesia de Belém pautado toda a sua ação numa procura intransigente de salvaguardar a prossecução do interesse público, todas as normais legais e imperativas aplicáveis, bem como todos os princípios que norteiam a contratação pública e a atividade administrativa em geral, e por não se verificar a violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, deve concluir-se pela não aplicação das sanções previstas na alínea I) do nº1 do artigo 65º da LOPTC.

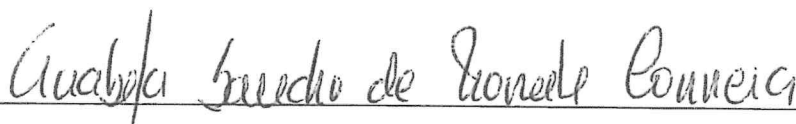


Lisboa, 13 de setembro de 2018

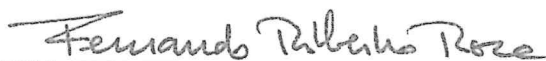


Fernando Manuel Pacheco Ribeiro Rosa
Presidente da Junta de Freguesia

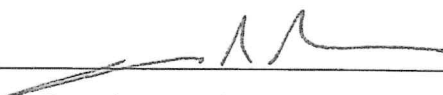
Os signatários:



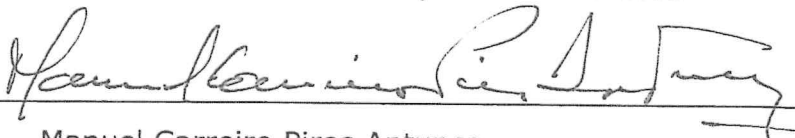
Anabela da Encarnação Nunes Sancho de Noronha Correia



Fernando Manuel Pacheco Ribeiro Rosa



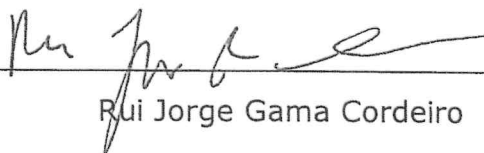
João Nuno Farmhouse de Castro e Athayde de Carvalhosa



Manuel Carreiro Pires Antunes



Maria Helena Forbes de Bessa Lencastre



Rui Jorge Gama Cordeiro

