

TRIBUNAL DE CONTAS



DAVIII – UAT 1.AL

**AUDITORIA AO
CENTRO DE ESTUDOS E
FORMAÇÃO AUTÁRQUICA**

Exercícios de 2004 e 2005



**Relatório nº 14/2008
2ª Secção**

Proc.º nº 15/07 – AUDIT



Índice Geral

	<i>Pág.</i>
<i>RELAÇÃO DE SIGLAS</i>	2
<i>ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS</i>	3
<i>FICHA TÉCNICA</i>	4
<i>ÍNDICE DO RELATÓRIO</i>	5
<i>NOTAS REFERENCIADAS NO RELATÓRIO</i>	29
<i>ÍNDICE DE ANEXOS</i>	31



SIGLA	DESIGNAÇÃO
AC	Administração Central
AL	Administração Local
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
CCDR	Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional
CD	Conselho Directivo
CEFA	Centro de Estudos e Formação Autárquica
CEFADAL	Curso de Estudos e Formação para Altos Dirigentes da Administração Local
DFC	Divisão de Formação Contínua
DFI	Divisão de Formação Inicial
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DREMC	Direcção-Regional de Edifícios e Monumentos do Centro
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FORAL	Formação para as Autarquias Locais
FSE	Fundo Social Europeu
IP	Instituto Público
MCOTA	Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente
NFC	Núcleo dos Fundos Comunitários
NI	Núcleo de Informática
OE	Orçamento do Estado
PA	Programa de Auditoria
PAP	Pedido de Autorização de Pagamento
PCD	Presidente do Conselho Directivo
PGA	Plano Global de Auditoria
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
SADAL	Seminário de Alta Direcção em Administração Local
SCI	Sistema de Controlo Interno
SIC	Sistema de Informação Contabilístico
TC	Tribunal de Contas



Índice de quadros e gráficos

	Pág.
Quadro 1 - Identificação dos responsáveis	9
Quadro 2 - Estrutura do quadro de pessoal	10
Quadro 3 - Índice de tecnicidade do pessoal	11
Quadro 4 - Saldo de encerramento da conta de gerência de 2003	18
Quadro 5 - Saldo de abertura da conta de gerência de 2004	18
Quadro 6 - Divergências entre o escriturado na conta de gerência, como receita, e os mapas de suporte	20
Quadro 7 - Divergências entre a receita arrecadada, como receita própria, e a receita entregue ao Tesouro	21
Quadro 8 - Elementos identificativos da empreitada	23
Quadro 9 - Prazo de execução da empreitada	23
Quadro 10 - Execução financeira da empreitada	24
Quadro 11 - Execução financeira da empreitada (reformulado)	25
Quadro 12 - Demonstração numérica	26
Gráfico 1 - Estrutura da receita (2004 e 2005)	14
Gráfico 2 - Despesa realizada (2004 e 2005)	15
Gráfico 3 - Estrutura da despesa corrente (2004 e 2005)	15



Ficha técnica

*Acção nº 15/07 – Auditoria financeira ao Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA)
Exercícios de 2004 e 2005*

	Nome	Categoria	Qualificação Académica
Coordenação Geral	António de Sousa e Menezes	Auditor-Coordenador	Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas
Coordenação da Equipa de Auditoria	Ana Fraga	Auditor-Chefe	Licenciatura em Direito
Equipa Técnica	Quirino Sabino	Auditor	Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas
	Luísa Gonçalves	Técnico Verificador Superior Principal	Licenciatura em Direito
	Élia Almeida	Técnico Verificador Superior de 1ª Classe	Licenciatura em Contabilidade e Auditoria



Índice do Relatório

I - SUMÁRIO EXECUTIVO	Parág. 1 a 9
II - INTRODUÇÃO	10 a 16
Âmbito da auditoria	10 e 11
Metodologia e técnicas de controlo	12
Colaboração dos serviços	13
Breve caracterização da entidade	14
Identificação dos responsáveis	15
Contraditório	16
III - OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	17 a 63
Organização e quadro de pessoal	17 a 19
Delegação de competências	20
Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno	21 a 32
Estrutura da receita e da despesa	33 a 37
Apreciação de documentos de receita e de despesa	38
Formação inicial e contínua	39 a 43
Resultados da análise das contas de gerência e do relatório de actividades	44 a 53
Empreitada	54 a 59
Execução de decisão judicial	60 a 62
Demonstração numérica	63
IV - RECOMENDAÇÕES	64
V - DECISÃO	65



I – SUMÁRIO EXECUTIVO

1. No âmbito do Plano de Fiscalização para 2007 do Tribunal de Contas (Departamento de Auditoria VIII – Autarquias Locais) foi realizada uma auditoria financeira ao Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), a qual teve como referência as contas de Gerência de 2004 e 2005 e por objectivos a emissão de uma opinião sobre o cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos e sobre a conformidade e consistência dos mesmos, bem como a avaliação dos inerentes sistemas de controlo interno, tendo-se constatado o que de seguida se descreve.
2. Verificou-se a não elaboração da Conta de Gerência de 2003 e 2004, de acordo com as Instruções nº 2/97 2ª S. do TC, designadamente na parte correspondente à inscrição dos saldos de abertura e de encerramento, de receitas próprias, na posse do serviço e na posse do Tesouro.

Com efeito:

- A. O saldo de abertura da conta de gerência de 2004 não coincide com o saldo de encerramento da gerência anterior (2003), em virtude de os serviços não terem incluído naquele saldo de abertura o valor de €508.453,33 (entregues no Tesouro, €505.007,38 em 2003 e €3.445,95 em 2004) e de €132.637,38 entregue em 2004 no Tesouro;
 - B. Alguns dos valores escriturados a débito da conta de gerência de 2004, relativos a arrecadação de receitas, não são coincidentes com os valores constantes dos balancetes da receita e dos mapas das guias de receita desse ano, resultando esta divergência, de €29.964,35, do facto de a Direcção-Geral do Orçamento não a ter considerado como receita naquele ano, mas sim em 2005;
 - C. O montante “Entregue ao Tesouro em conta de Receitas Próprias”, na gerência de 2004, no valor de €1.355.178,35, difere em €435.816,56 do total das receitas próprias arrecadadas €1.790.994,91, e escrituradas a débito da respectiva conta de gerência. Tal situação deriva do facto de na sua elaboração, ter sido escriturado a débito o “Saldo da gerência anterior: De Receitas Próprias: Na posse do Tesouro” €505.007,38, sem inscrever a crédito como “Entregue ao Tesouro em conta de Receitas Próprias: Da gerência anterior”, bem como do facto de ter registado a crédito o “Saldo para a gerência seguinte: De Receitas Próprias: Na posse do Tesouro” o valor de €940.823,94, quando este deveria apenas constar como informação extracontabilística (€940.823,94-€505.007,38=€435.816,56).
3. Em termos de Controlo Interno, não está implementada a contabilidade analítica, não são efectuadas conferências ao cofre, não está definido o prazo da entrega das receitas arrecadadas, pelo organismo, na instituição bancária. Também, não foi efectuada a inventariação e valorização dos bens móveis.
 4. Quanto à Formação Contínua, nas 362 e 354 acções formativas realizadas nas áreas das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e Regiões



Autónomas, em 2004 e 2005, participaram 5.090 e 4.597 formandos. Os custos efectivamente suportados ascenderam a €1.095.010,02 e €1.163.896,62 respectivamente, sendo que as receitas oriundas do Fundo Social Europeu e de taxas de inscrição, no seu conjunto, cifraram-se em €600.932,62 (55%) e €786.096,67 (67%).

5. No que concerne à Formação Inicial, as acções administradas em cidades das cinco CCDR e Regiões Autónomas, 24 em 2004 e 39 em 2005, tiveram uma participação de 673 e 1.222 formandos, respectivamente. Os correspondentes custos e proveitos ascenderam, no conjunto dos dois anos, a €1.329.954,24 e €1.663.464,38.
6. Não foi elaborado o Relatório de Actividades para o ano de 2005, tendo o serviço apresentado como justificação o facto do Conselho Directivo do CEFA se encontrar em regime de gestão corrente, no período compreendido entre 30 de Junho de 2005 e 21 de Julho de 2006.
7. Apesar do dono da obra da empreitada designada por *CEFA - Beneficiação e ampliação das instalações - 4ª fase*, não ser este Centro de Estudos, verificou-se que o prazo de execução da empreitada quase quadruplicou e o custo total da obra teve um desvio de cerca de 24% face ao valor inicial de adjudicação.
8. O CEFA, na sequência da decisão proferida pelo Tribunal a uma ex-funcionária que no âmbito das suas funções emitia guias e procedia à cobrança de receitas relativas a propinas de alunos, efectuou diligências para que a quantia indevidamente apropriada fosse voluntariamente entregue, o que até à data da auditoria não ocorreu.
9. Na sequência das observações de auditoria efectuadas, formulam-se as recomendações constantes do Capítulo IV do presente Relatório.



II- INTRODUÇÃO

ÂMBITO DA AUDITORIA

10. O presente Relatório consubstancia os resultados da auditoria financeira realizada ao Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), nos termos da Lei nº 98/97, de 26/08, recentemente alterada pelas Leis nºs 48/2006, de 29/08, e 35/2007, de 13/08, e ao abrigo do Plano de Fiscalização para o ano de 2007 do Departamento de Auditoria VIII, superiormente aprovado pelo Tribunal de Contas em Plenário da 2ª Secção, na sessão de 14/12/06.
11. A referida auditoria incidiu sobre as gerências de 2004 e 2005, sem prejuízo de, em situações consideradas pertinentes, o âmbito temporal ter sido alargado a anos anteriores e/ou posteriores, no uso da competência do Tribunal de Contas, estatuída na al. c) do nº 1 do art. 2º da aludida Lei nº 98/97, sendo analisadas as áreas determinadas como prioritárias, de acordo com Plano Global de Auditoria aprovado (de fls. 1 a 7 do Vol. III-B do dossiê corrente).

Teve como fundamento a oportunidade de controlo, de harmonia com o disposto na al. a) do art. 40º da referida Lei nº 98/97, e por objectivos emitir uma opinião sobre o cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos e sobre a conformidade e consistência dos mesmos, assim como proceder à avaliação do Sistema de Controlo Interno e analisar os documentos de prestação de contas daquelas gerências.

METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO

12. A auditoria foi realizada de acordo com as normas e procedimentos geralmente aceites, acolhidos no “Manual de Auditoria e de Procedimentos” aprovado pelo TC, os quais requerem que a mesma seja planeada e executada de forma a poder concluir, com um grau de segurança razoável, sobre se os documentos de prestação de contas contêm ou não erros e omissões significativas e se as operações que lhes estão subjacentes foram legais e regulares.

Incluiu a verificação, por amostragem, da documentação de suporte dos valores constantes da Conta de Gerência, bem como da observância das normas e princípios consignados no Regime de Administração Financeira do Estado¹ (RAFE).

COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS

13. Regista-se a colaboração prestada pelo seu Presidente e Vice-Presidente, bem como pelos dirigentes e técnicos que contactaram com a equipa.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

14. O CEFA foi criado através do DL nº 161/80, de 28/05², tendo como objectivo “desenvolver um vasto e aliciante campo na formação de pessoal, com vista à prestação de apoio técnico e administrativo aos órgãos da Administração Municipal”.

Tratava-se de um Instituto Público, dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira e, posteriormente (em 1985), de acordo com a sua lei orgânica³, com autonomia administrativa, financeira e pedagógica. Contudo, em



2003⁴, perde a autonomia financeira, mantendo a personalidade jurídica e o seu património próprio de que é dotado nos termos da sua lei orgânica, continuando no entanto a reger-se, no âmbito dos contratos de trabalho, em que seja parte, pelo regime que lhe era aplicável.

Assim, a partir de 2003, passa ao regime de autonomia administrativa, previsto e regulado no RAFE. De referir também que esta entidade estando integrada naquele regime, aplica o Sistema de Informação Contabilístico - SIC, e as suas contas foram apresentadas tendo por base as Instruções nº 2/97 - 2ª Secção do TC⁵.

Constituem os seus principais órgãos: o Conselho Geral e o Conselho Directivo, sendo que o Conselho Geral é composto por 29 membros (14 designados pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, 7 pelo membro do Governo de quem o CEFA dependa, 4 pela Associação Nacional de Freguesias, 2 pelas organizações representativas dos trabalhadores da administração local, 1 pela Associação dos Diplomados com o Curso de Administração Autárquica e 1 pela Associação dos Técnicos Administrativos Municipais⁶). O Conselho Directivo, composto por 5 membros, é nomeado pelo Governo, ouvidos a ANMP e o Conselho Geral.

Compete ao CEFA contribuir, através da formação, da investigação e da assessoria das autarquias locais no domínio das suas atribuições, para o aperfeiçoamento e modernização da administração autárquica, para a desburocratização e a melhoria dos serviços prestados às populações, bem como para o aperfeiçoamento de conhecimentos e práticas de boa administração.

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

15. O Conselho Directivo⁷ do CEFA, responsável pelas gerências de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2004 e de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2005, é composto pelos seguintes elementos:

Quadro 1 – Identificação dos responsáveis

Cargo	Titulares em 2004/2005
Presidente	João Paulo Lima Barbosa de Melo
Vice-Presidente	Rui Manuel Leal Marqueiro
Vogal	Narciso Ferreira da Mota
Vogal	Afonso Sequeira Abrantes

Fonte: Relação nominal dos responsáveis, apresentada pelo CEFA ao TC.

CONTRADITÓRIO

16. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nos arts. 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, os responsáveis do CEFA foram notificados⁸ para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria, para efeitos do exercício do direito do contraditório, faculdade que foi exercida por todos, em conjunto, a qual foi tomada em conta na elaboração do Relatório, constando de forma sucinta nos pontos pertinentes (o teor integral das respostas encontra-se inserto de fls. 39 a 44 no Anexo 9).



Aqueles responsáveis remeteram breves notas, acompanhadas por cópia de alguma documentação (de fls. 48 a 76 do Vol. I do dossiê de auditoria) tendo em vista esclarecer as questões referidas no Relato de Auditoria.

III - OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

ORGANIZAÇÃO E QUADRO DE PESSOAL

17. Nos termos e ao abrigo do disposto no art. 14.º do DL nº 62/85º, de 13/03, com a alteração introduzida pelo DL nº 97/92, de 28/05, o Conselho Directivo do CEFA, em 30/01/03, deliberou aprovar o novo regulamento da organização de serviços e o novo organigrama, seguindo-se a sua ratificação pelo Conselho Geral¹⁰ a 31/01/03, tendo sido publicado no DR nº 51, II Série, de 01/03/03.

Este Regulamento integra, para além de um conjunto de princípios e objectivos de natureza estruturante através dos quais se deve pautar a actuação dos serviços, a definição da actual estrutura orgânica e a descrição das atribuições das unidades orgânicas.

A estrutura orgânica do CEFA apresenta-se no organograma (Anexo 2 a fls. 33).

18. O quadro de pessoal¹¹ em vigor nas gerências em apreciação e à data da auditoria, previa para o ano de 2004 e 2005 uma dotação de 62 lugares, e a 28/02/07, 61 lugares, distribuídos do seguinte modo:

Quadro 2 – Estrutura do quadro de pessoal

Grupo de pessoal	31/12/2004			31/12/2005			28/02/2007		
	Lugares		%	Lugares		%	Lugares		%
	Previstos	Providos		Previstos	Providos		Previstos	Providos	
Dirigente e Chefia	12	10	20,40	12	9	19,10	12	10	21,70
Técnico Superior	20	18	36,70	20	18	38,20	19	18	39,10
Técnico	0	0	0,00	0	0	0,00	0	0	0,00
Informática	2	2	4,00	2	2	4,20	2	2	4,30
Técnico – Prof.	7	5	10,20	7	5	10,60	7	5	10,80
Administrativo	11	7	14,20	11	6	12,70	11	4	8,60
Operário	4	3	6,10	4	2	4,20	4	3	6,50
Auxiliar	6	4	8,10	6	5	10,60	6	4	8,60
TOTAL	62	49		62	47		61	46	
% de cobertura		79,00			75,80			75,40	

Fonte: Listagem fornecida pela Repartição de Recursos Humanos do CEFA¹²:

Nota: Dos titulares do grupo de pessoal técnico superior:

- Dois encontram-se providos no cargo de director de serviços, para os anos de 2004 e 2005, e, para o ano de 2007, encontra-se provido um técnico superior nesse cargo;
- Dois no cargo de chefe de divisão, para os anos de 2004 e 2005, e, para o ano de 2007, encontra-se provido um técnico superior nesse cargo;
- Um na situação de licença sem vencimento de longa duração;
- Um na situação de licença especial para o exercício de funções;
- Um em comissão de serviço extraordinária.

Da análise ao quadro de pessoal, salienta-se o seguinte:

- Encontra-se preenchido em 79%, em 2004, passando para 75%, em 2005 e 2007;
- O pessoal Técnico Superior representa, em média, cerca de 38% dos efectivos;

19. Do ponto de vista da sua qualificação, relativamente às gerências a que se reporta a auditoria, regista-se que o pessoal provido apresenta um índice de tecnicidade que varia entre os 51% e 55% e, por isso superior ao perspectivado nos respectivos quadros de pessoal em vigor nos anos em análise (cerca de 46%), como se pode verificar de seguida:



Quadro 3 – Índice de tecnicidade do pessoal

Fórmula	Quadro Legal 2004 e 2005	Providos 2004	Providos 2005	Quadro Legal 2007	Providos 2007
Tec. Sup. + Tec. + Tec. Prof. Efectivo Total	22+0+7 =46,80% 62	20+0+5 =51,00% 49	20+0+5 =53,20% 47	21+0+7 =45,90% 61	20+0+5 =54,30% 46

Nota: Os dados reportam-se a 31/12/04, 31/12/05 e a 28/02/07
Nos Técnicos Superiores estão incluídos os elementos pertencentes ao grupo de pessoal da Informática

DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

20. Os Secretários de Estado, excepto no que se refere aos respectivos gabinetes, não dispõem de competência própria, exercendo a competência que lhes for delegada pelo Primeiro-ministro ou pelo ministro respectivo, com a possibilidade de subdelegação.

Apurou-se que, no âmbito das Leis Orgânicas do XV, do XVI e do XVII Governos, publicadas nos DL nº 120/2002, de 3/05, DL nº 215-A/2004, de 03/09 e DL nº 79/2005, de 15/04, foram proferidos despachos de delegação de competência dos Ministros que tutelam o CEFA nos respectivos Secretários de Estado, com poderes de subdelegação, e, ainda, que na sequência destes foram, também, proferidos despachos de subdelegação de competências dos Secretários de Estado no Presidente do Conselho Directivo do CEFA, com poderes de subdelegação.

Finalmente, verificou-se, ainda, a existência de deliberações do Conselho Directivo, de delegação de competência do poder de superintendência sobre os serviços do CEFA (cfr. al. a) do art. 8º da Lei Orgânica do CEFA) no Presidente e nos Vice-Presidentes.

Analisados os actos de delegação e subdelegação de competências verificou-se o cumprimento das disposições legais em vigor.

LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

21. Apesar do CEFA não dispor de um “Regulamento do Sistema de Controlo Interno”, da análise que se efectuou às práticas adoptadas, conclui-se que se encontra definido o plano de organização, e alguns procedimentos de controlo¹³, que contribuíram para assegurar o desenvolvimento das actividades.

No entanto, constatou-se que algumas operações, conforme se dará conta de seguida, não estão totalmente implementadas.

22. Utiliza o SIC, com base nas contabilidades de compromissos e de caixa, produzindo os seguintes *outputs*: Pedido de Autorização de Pagamento (PAP); Pedido de Libertação de Créditos (PLC); Pagamentos, mapas de alterações e execução orçamental (mapa comparativo), balancete dos pagamentos e contas correntes.

23. Não existe contabilidade analítica, contrariamente ao que se estipula no art. 16º do DL nº 155/92, de 28/07.

O Serviço referiu o seguinte: “No que respeita a implementação da contabilidade analítica, apesar dessa ser uma decisão já assumida no ano de 2006, ela teve um natural recuo como consequência do PRACE e de uma possível externalização do CEFA. ... é convicção dos membros dirigentes do CEFA ser possível a implementação da contabilidade analítica durante o ano de 2008, havendo que naturalmente, previamente providenciar formação aos funcionários”.



Entretanto, exercendo o contraditório, os responsáveis vêm declarar (fls. 44 do Vol. I do dossiê de auditoria) que: *No CEFA, nunca existiu um sistema de Contabilidade Analítica mas parecem estar agora reunidas as condições para o introduzir durante o ano de 2008. No que concerne a este facto, tal como já foi referido anteriormente, a decisão de avançar para a contabilidade analítica foi tomada em 2006, mas com o PRACE e a solução apontada (...) o Conselho Directivo entendeu por bem suspender a introdução do sistema, dado que a eventual saída do CEFA da esfera pública iria implicar a própria alteração do regime de Contabilidade Geral, não sendo razoável investir, nessas condições, num sistema de Contabilidade Analítica ancorado na Contabilidade Pública.*

24. No CEFA existe uma unidade designada por “tesouraria” que centraliza as funções de arrecadação e registo dos valores cobrados. Esta unidade está integrada na Secção de Contabilidade, não constando, por isso, no organograma do serviço.

A cobrança de receitas e a guarda temporária de valores é efectuada pela pessoa responsável pela “tesouraria” ou por quem a substitui. Não foram apresentadas evidências da realização de conferências ao cofre.

São utilizados os serviços bancários disponibilizados pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) – serviço *Homebanking*.

É, ainda, de referir que não foi definido o prazo da entrega das receitas arrecadadas, pelo CEFA, na instituição bancária¹⁴. De acordo com o referido pelo serviço “O depósito das receitas no Tesouro faz-se normalmente entre 1 a 4 vezes por mês, consoante os montantes o justifiquem, de forma a não se acumularem valores elevados no cofre, embora não existam orientações por escrito”.

25. Em resposta os responsáveis referem (fls. 44 do Vol. I do dossiê de auditoria) que: *Na sequência do trabalho dos auditores do Tribunal de Contas no CEFA, algumas das insuficiências formais detectadas foram já corrigidas.*

Relativamente à realização de conferências ao cofre foi determinado que: *o cofre passa a ser formalmente conferido todas as segundas-feiras, juntando o documento a fls. 71 do Vol. I do dossiê de auditoria.*

Quanto ao prazo de entrega das receitas arrecadadas pelo CEFA foi definido que: *o depósito de valores da tesouraria deverá ser efectuado semanalmente, de preferência às sextas-feiras, salvo se o montante atingir 1000 Euros, caso em que deverá ser imediatamente depositado (vd. documento inserto a fls. 72 do Vol. I do dossiê de auditoria).*

26. O princípio da segregação de funções é assegurado apesar do reduzido número de funcionários afectos à Contabilidade e Tesouraria (3 pessoas). A conciliação bancária é feita pelo Tesoureiro aquando da recepção dos extractos, tendo como base o SIC, e mensalmente a Contabilidade faz a reconciliação das listagens remetidas pelas Direcção-Geral do Orçamento (DGO) e DGT com os lançamentos efectuados no SIC.
27. Com base num programa informático, um elemento pertencente ao Núcleo de Fundos Comunitários (NFC) efectua um controlo¹⁵ sobre as notas de débito, oriundas dos vários serviços emissores de receita¹⁶, procedendo, sempre que seja necessário, à remessa de ofícios de insistência no sentido de efectuarem o seu pagamento.



28. Existe um sector de Aprovisionamento, para as aquisições efectuadas pelo CEFA, que é assegurado através da Secção de Pessoal e Serviços Gerais.
29. No que respeita aos bens móveis, o CEFA não procedeu à sua inventariação¹⁷ e valorização dos mesmos, nem existem as respectivas descrições/folhas de cargas dos bens por salas e dos bens adstritos a cada funcionário.

Quanto aos bens imóveis e às viaturas, é de referir que estes pertencem ao Estado tendo os mesmos sido afectos ao CEFA.

Relativamente a esta constatação o serviço informou que "(...) encarregou, nomeadamente, os seus colaboradores informáticos da elaboração, durante o corrente ano, de um *software* apropriado à inventariação de bens. Contamos, desta forma, que o referido processo de inventariação de bens se encontre finalizado no início do ano de 2008".

Em sede de contraditório os responsáveis referem (fls. 45 do Vol. I do dossiê de auditoria) que: *O processo de inventariação dos bens móveis do CEFA está já em curso, na sequência da conclusão da aplicação produzida pelo Núcleo de Informática do CEFA. Todo o material informático, nomeadamente, está já devidamente inventariado. Durante o ano de 2008, será concluída a inventariação dos restantes bens móveis.*

30. Existe Fundo de Maneio e a sua reposição é efectuada dentro do prazo estipulado¹⁸. De salientar, no entanto, que não existe regulamento definidor das regras de utilização desse Fundo.

As despesas realizadas e liquidadas através de cada uma das rubricas são registadas directamente na aplicação informática (SIC). Através do Mapa da Conta Corrente pôde apurar-se os montantes gastos, em pequenas despesas de carácter urgente e inadiável, no ano por conta do respectivo Fundo.

Em sede de contraditório os responsáveis referem que: *Por despacho de 18 de Janeiro de 2008, do Senhor Presidente do Conselho Directivo, foi estabelecido o "Regulamento Interno de Fundo de Maneio", juntando documento inserto de fls. 73 a 75 do Vol. I do dossiê de auditoria.*

31. Os procedimentos de realização de despesa no âmbito de contratação de formadores não têm por base critérios objectivos mas sim e nomeadamente a disponibilidade dos mesmos, a qualidade pedagógico-científica e a utilização de formadores de acordo com a maior proximidade das respectivas residências com a localização geográfica da realização do curso, constatando-se ainda a inexistência de dossiês devidamente organizados dos mesmos prestadores de serviços.

Avaliação do SCI

32. Efectuada a avaliação do SCI existente no âmbito da receita e da despesa, e tendo em conta os aspectos antes descritos, constata-se que o sistema de controlo interno apresenta as seguintes limitações:
- a) Não está implementada a contabilidade analítica;
 - b) Não são efectuadas conferências ao cofre;



- c) Não está definido o prazo da entrega das receitas arrecadadas, pelo CEFA, na instituição bancária;
- d) Não foi efectuada a inventariação e valorização dos bens móveis.

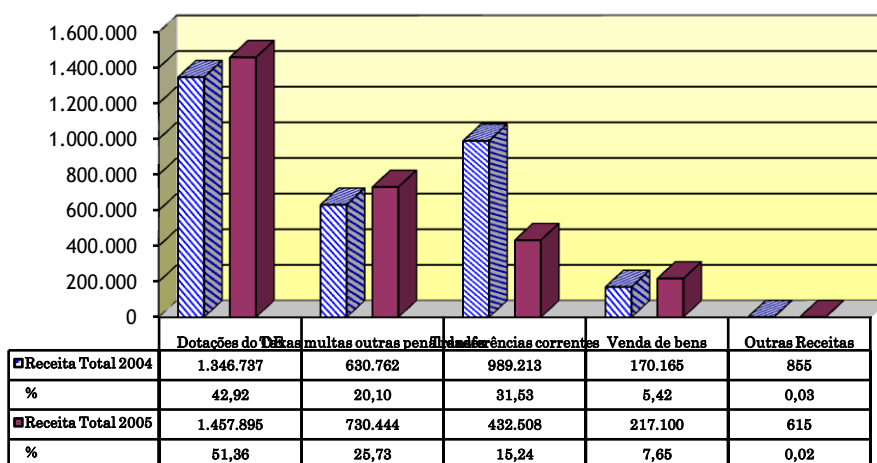
ESTRUTURA DA RECEITA E DA DESPESA

Receita

33. O CEFA é um Instituto Público pelo que o seu orçamento é financiado através do Orçamento de Estado (OE) em conjunto com a cobrança de receitas próprias. Nos anos de 2004 e 2005, os recebimentos ascenderam a €3.137.731,52 e €2.838.562,83, respectivamente, consubstanciando um decréscimo de 9,53% no último ano.
34. A estrutura da receita, apresentada no gráfico seguinte, evidencia que naqueles anos, as Receitas oriundas do OE representaram 42,92% e 51,36% respectivamente do total da receita. As Receitas Próprias (Transferências correntes, Taxas, multas e outras penalidades, Venda de bens e Outras) representaram 57,08% e 48,64% do total arrecadado.

Gráfico 1 – Estrutura da receita (2004 e 2005)

Un.: Euros



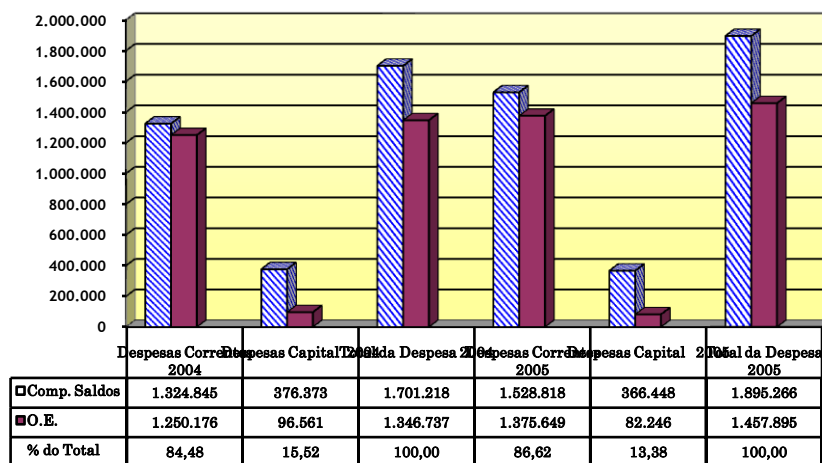
35. Verifica-se, assim, uma dependência substancial em relação ao OE que aumentou em 2005 no montante de €111.158,53 em relação ao ano anterior. No entanto, o decréscimo global de €299.168,69 (9,53%) ficou a dever-se essencialmente, à diminuição de €556.704,75 (56,28%) ocorrida nas Transferências correntes, na rubrica dos Organismos dos Encargos Gerais do Estado.

Despesa

36. Nos referidos anos, foram pagas despesas (correntes e de capital) nas variantes de OE e de compensação em receitas próprias com transição de saldos que ascenderam, no seu conjunto, a €3.047.954,87 em 2004 e €3.353.161,42 em 2005 como decorre do gráfico seguinte:

Gráfico 2 – Despesa realizada (2004 e 2005)

Un.: Euros

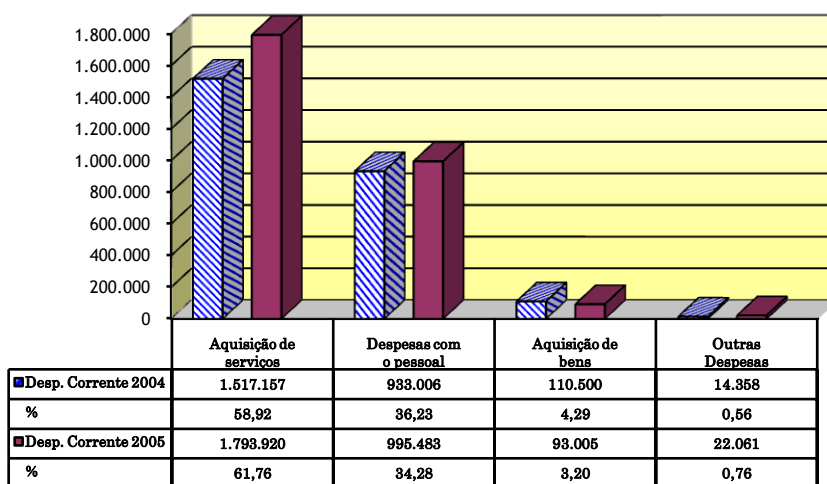


Das despesas globais pagas em 2004 e 2005, 84,48% e 86,62% correspondem a Despesas Correntes e 15,52% e 13,38% a Despesas de Capital (Investimentos com verbas do OE e de compensação em receitas próprias com compensação de saldos) respectivamente.

- 37. Na estrutura da despesa corrente, as rubricas que tiveram maior peso foram as de Aquisição de serviços e Despesas com o pessoal que, no seu conjunto, correspondem a 95,15% e 96,04% em 2004 e 2005 respectivamente do total daquela despesa, enquanto as Aquisições de bens e Outras despesas representam os restantes 4,85% e 3,96%, como se pode observar no gráfico seguinte.

Gráfico 3 – Estrutura da despesa corrente (2004 e 2005)

Un.: Euros



Os valores referentes a Aquisições de serviços compreendem os montantes despendidos com os formadores contratados pelo CEFA para concretização dos cursos e acções de formação realizados em 2004 e 2005 que ascenderam a €1.153.726,71¹⁹ e €1.392.082,84²⁰.

As despesas com o pessoal englobam, nos referidos anos, os montantes de €201.388,21 e de €168.832,54, correspondentes a cerca de 21,58% e de 16,96%, relativos às remunerações dos membros dos órgãos sociais²¹. No que concerne ao Presidente do



Conselho Directivo e ao Vice-Presidente com funções executivas, foram-lhes processados e pagos, naqueles dois anos, de acordo com as respectivas folhas de vencimentos (insertas de fls. 2 a 7 do Vol. III-C, do dossiê de auditoria), os montantes globais de €102.657,06 e €104.915,30, respeitantes a remunerações, despesas de representação e subsídios de Natal e de Férias.

APRECIAÇÃO DE DOCUMENTOS DE RECEITA E DE DESPESA

38. Relativamente à receita e despesa, conforme resulta do ponto 2.3 do PGA/PA - vd. fls. 5 do Vol. III-B, dossiê corrente - procedeu-se à conferência das contas/rubricas aí enumeradas utilizando - se para o efeito a técnica de amostragem não estatística (sistemática e por blocos), cuja amostra se retrata percentualmente, no quadro que constitui o Anexo 3 (fls. 34), não se revelando situações objecto de especial referência.

FORMAÇÃO INICIAL E CONTÍNUA

39. Sendo um dos objectivos específicos da acção “apurar o número de cursos realizados, em cada uma das gerências, por área temática, número de destinatários abrangidos, a repartição pelo território e os respectivos custos/proveitos (com financiamento comunitário e/ou nacional)”, o mesmo ficou prejudicado pela inexistência, na entidade, de uma contabilidade analítica que pudesse corresponder ao objectivo inicialmente proposto.
40. Ainda assim, é de referir que a intensificação do esforço de formação para no âmbito das competências transferidas da Administração Central (AC) para a Administração Local (AL) e pela contribuição para o aumento da utilização do programa FORAL (Formação para as Autarquias Locais) o CEFA, em 2004 e 2005, deu novo impulso à formação inicial²² dos técnicos superiores para as autarquias, bem como a criação de novos cursos em termos de formação contínua²³.

Em termos de formação inicial, para além de dar continuidade aos cursos de formação para estagiários da carreira técnica superior e técnica, para chefes de secção, de administração autárquica, para polícias municipais, para fiscais municipais, entre outros, o CEFA iniciou cursos de formação, nomeadamente, para altos dirigentes da administração local, para técnicos superiores de polícia municipal e para gestores de formação para a administração local.

No que se refere à formação contínua, para além dos cursos programados (média de 280 por ano) para todas as regiões do Continente, foram preparados e levados a efeito, designadamente, cursos em parceria com as Direcções Regionais de Economia, com a Inspeção-Geral de Jogos, com o Instituto Português do Património, bem como cursos a realizar nas regiões autónomas dos Açores e Madeira.

41. De acordo com os dados disponibilizados pelo CEFA para os anos de 2004 e 2005, insertos de fls. 8 a 22, 2 a 11 e 2 a 6 do Vol III-C, D e E respectivamente, do dossiê corrente, o resumo dos valores apurados como sendo os custos suportados com a formação inicial e formação contínua, bem como as receitas oriundas dos fundos comunitários (Fundo Social Europeu) e de taxa de inscrição/propinas é o que se



apresenta nos Anexos 4 e 5, a fls. 35 e 36, donde se conclui, em síntese, o que se descreve nos parágrafos seguintes.

42. Este Centro de Estudos, em 2004 e 2005 proporcionou, em termos de formação contínua, a participação de 5.090 e 4.597 formandos, em 362 e 354 acções formativas realizadas em localidades situadas nas áreas das respectivas Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR) e Regiões Autónomas.

A CCDR de Lisboa e Vale do Tejo foi a região do país na qual se desenvolveu a maior parte da actividade do CEFA nos referidos anos. Nela foi ministrado o maior número de acções, 208 (57,5% do total) em 2004 e 239 (54,8%) em 2005, e registado o maior número de participantes, 2.790 (67,5%) e 3.096 (67,3%) respectivamente. Comportou-se também como a maior consumidora dos custos 66,37% e 75,58% e a maior geradora dos proveitos 62,90% e 69,28%.

Os custos directos (pagamentos a formadores, monitores, deslocações e documentação) previstos para as acções/projectos, naqueles anos, eram de €616.145,84 e €766.175,16. Os custos efectivamente suportados com a sua realização ascenderam a €1.095.010,02 em 2004 e €1.163.896,62 em 2005, sendo que as receitas oriundas do Fundo Social Europeu (FSE) e de taxas de inscrição, no seu conjunto, ascenderam a €600.932,62 e €786.096,67.

43. Quanto à formação inicial e com base nos dados facultados pelos serviços, insertos de fls. 2 a 11 do Vol. III-D, do dossiê corrente, elaborou-se o quadro em Anexo 5. De notar que estes cursos têm um horizonte temporal que não coincide com o ano civil, advindo, daí também alguma dificuldade em apresentar os respectivos montantes por anos, uma vez que os apuramentos foram efectuados por cursos e não por anos. Haverá cursos que, designadamente, ou tiveram custos em 2003 e/ou tiveram proveitos ainda em 2006.

Assim, no referido Anexo apresentam-se os valores individualizados por anos e totais dos diversos cursos²⁴, excepto no que concerne aos valores dos custos de 2004 e 2005, relativamente ao Curso de Estudos e Formação para Altos Dirigentes da Administração Local (CEFADAL) e Seminário de Alta Direcção em Administração Local (SADAL), os quais são apresentados em conjunto nos dois anos e não estão inseridos naqueles totais. Relativamente a dois cursos (Profissional para Polícia Municipal e Formação para Técnicos Superiores de Polícia Municipal) não se indicam proveitos porque os mesmos foram suportados por orçamento do CEFA.

Da análise efectuada resulta essencialmente que as 24 acções em 2004, e 39 em 2005 administradas em cidades das cinco CCDR e Regiões Autónomas, tiveram 673 e 1222 participantes, respectivamente. Os proveitos gerados no primeiro e segundo ano da análise ascenderam a €738.771,10 e €924.693,28 enquanto os respectivos custos foram de €266.519,86 e €839.913,09 respectivamente, acrescentando mais €223.521,29 aos dois anos, relativos ao CEFADAL e SADAL.

RESULTADOS DA ANÁLISE DAS CONTAS DE GERÊNCIA E RELATÓRIO DE ACTIVIDADES



44. As contas de ambas as gerências não estão elaboradas de acordo com as correspondentes Instruções do Tribunal de Contas²⁵, na parte relativa à inscrição dos saldos de abertura e de encerramento, de receitas próprias na posse do Tesouro. Com efeito os respectivos saldos apenas deveriam estar inscritos como informação extracontabilística²⁶, pois trata-se de uma entidade integrada no RAFE.
45. Verificou-se também que o saldo de abertura da conta de gerência de 2004 não coincide com o saldo de encerramento da gerência anterior (2003), consoante se indica nos quadros seguintes:

Quadro 4 – Saldo de encerramento da conta de gerência de 2003

Un.: Euros

Crédito	Importâncias	
	Parcial	Total
(...)		
Saldo para a gerência seguinte:		
De dotações orçamentais		
FEDER	68.519,38	
Fundo Social Europeu	64.118,00	132.637,38
De receitas Próprias		
Na posse do Serviço		508.453,33
Na posse do Tesouro 505.007,38		

Fonte: Conta de Gerência de 2003

Quadro 5 – Saldo de abertura da conta de gerência de 2004

Un.: Euros

Débito	Importâncias	
	Parcial	Total
Saldo da gerência anterior:		
De dotações orçamentais		
De receitas próprias		
Na posse do Serviço		
Na posse do Tesouro		505.007,38
De descontos em vencimentos e salários		
Receitas do Estado		
Operações de tesouraria		
Sendo:		
Em cofre		
Em depósito		
Na Caixa Geral de Depósitos		
Na posse do Tesouro		

Fonte: Conta de Gerência de 2004

Assim careciam de explicitação as situações seguintes²⁷:

- Se, na conta de gerência de 2003, o valor de €508.453,33 apresentado como saldo para a gerência seguinte “na posse no serviço” inclui o montante de €505.007,38 indicado como saldo “na posse do Tesouro”;
- Qual o momento da entrega na Direcção-Geral do Tesouro do montante de €68.519,38 que consta na conta de 2003 como saldo para a gerência seguinte na rubrica FEDER;
- A razão para a não inclusão na conta de 2004 quer da importância de €132.637,38 (€68.519,38+€64.118,00) (FEDER+FSE) quer da importância de €508.453,33, dado que constam, no ano de 2003, como saldo para a gerência seguinte.

Subsistindo a não explicitação das questões em aberto poderia condicionar a apreciação das contas objecto da presente auditoria (gerências de 2004 e 2005) podendo constituir infracção a normas regulamentares passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, sancionável com multa graduada entre 15 UC e 150 UC, nos



termos do nº 2 do mesmo artigo da citada lei, na redacção introduzida pela Lei nº 48/2006, de 29/08.

Saliente-se, que no âmbito das Instruções do TC, mais concretamente no número 5º, B) Crédito²⁸, é referido que: “O saldo apurado no final da gerência deve figurar como primeira partida do débito da conta de gerência seguinte, com a mesma discriminação.”

46. No exercício do direito de contraditório, os responsáveis do CEFA referem que os serviços cometeram involuntariamente alguns erros de escrituração de verbas na passagem de 2003 para 2004, apresentando esclarecimentos que de seguida se indicam.
47. Especificamente sobre a questão se no saldo da conta de gerência de 2003, o valor de €508.453,33 apresentado como saldo para a gerência seguinte “na posse no serviço” inclui o montante de €505.007,38 inscrito como saldo “na posse do Tesouro” é mencionado pelos responsáveis (fls. 43 do Vol. I do dossiê de auditoria) que: *O saldo na posse do Tesouro, no final de 2003 era efectivamente de 505.007,38 Euros, (...), referindo ainda que: A diferença entre os €508.453,33 e os €505.007,38 é de €3.445,95, valor referente ao saldo verificado na conta de receitas próprias da Caixa Geral de Depósitos, que foi entregue ao Tesouro (...).*
48. Quanto ao momento da entrega na Direcção-Geral do Tesouro do montante de €68.519,38 que consta na conta de 2003 como saldo para a gerência seguinte na rubrica FEDER, os responsáveis referem que, em 18 de Março de 2004, através de guia de “Reposição não abatida nos pagamentos” foi entregue no Tesouro a quantia de €68.452,13. A diferença entre os €68.519,38 e os €68.452,13 é de €67,25, valor este que diz respeito ao juro líquido da conta POEFDS/FEDER da CGD, que foi incluído no total de juros provenientes de todas as contas do CEFA.
49. Relativamente à não inclusão na conta de gerência de 2004 quer da importância de €132.637,38 (€68.519,38+€64.118,00) (FEDER+FSE) quer da importância de €508.453,33, dado que constam, no ano de 2003, como saldo para a gerência seguinte, os responsáveis referem que: No saldo de abertura de 2004 o CEFA devia ter referenciado o montante de 132.637,38 Euros (FEDER + FSE).

Em face da justificação apresentada, o saldo de abertura da conta de gerência de 2004 deverá ser coincidente com o saldo de encerramento da gerência anterior (2003), pelo que se procedeu à alteração no Quadro 12 - Demonstração numérica (§ 63).

50. Constata-se assim que foram justificadas as divergências referidas no § 45.
51. Alguns dos valores escriturados a débito da conta de gerência de 2004, não são coincidentes com os valores constantes dos balancetes da receita e dos mapas das guias de receita desse ano.

Da análise efectuada à documentação facultada pelo serviço, foi possível averiguar que as divergências verificadas correspondem a guias de receita, todas datadas de 31/12/04, como se indica no quadro seguinte:



Quadro 6 – Divergências entre o escriturado na conta de gerência, como receita, e os mapas de suporte

ANO 2004	Conta de Gerência (€)	Mapa das Guias de Receita e Balancetes da receita (€)	Divergências (€)	Guias de receita
04.01.22.01.15 – Propinas - Organismos do MCOTA	630.761,81	630.811,81	50,00	Guia 132, de 31/12/04
05.02.01.15 – Bancos e outras Instituições Financeiras – Organismos do MCOTA	855,42	913,81	58,39	Guia 135, de 31/12/04
06.03.06.99.15 – Estado – Par. Com. Proj. Co-Financiados - Organismos do MCOTA	805.978,55	813.515,85	7.537,30	Guia 128, de 31/12/04
06.03.07.99.15 – Serv. e Fundos autónomos – Organismos do MCOTA	183.234,47	188.679,82	5.445,35	Guias 130 e 134 de, 31/12/04
07.02 - Serviços	7.457,64	7.494,44	36,80	Guia 131, de 31/12/04
07.02.02.01.15 - Organismos do MCOTA	35.624,52	45.699,52	10.075,00	Guia 136 a 139 de, 31/12/04
07.02.99.99.15 - Organismos do MCOTA	71.522,94	78.284,45	6.761,51	Guia 141 ²⁹ , de 31/12/04
TOTAL			29.964,35	

Fonte: Conta de gerência, Mapa das guias de receita e Balancete de receita

Como justificação, o serviço refere que esta situação deve-se ao facto da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) não ter considerado como receita entrada em 2004 a importância de €29.964,35, referente às guias n.ºs 128 a 139³⁰, mas sim como recebido em 2005, pelo que o saldo inicialmente apresentado de €970.788,29 passou a ser de €940.823,94 (vd. documento da DGO inserto a fls. 44, do Vol. I-G do dossiê corrente).

Ora, atento os factos expostos, e considerando que a importância em causa encontrava-se depositada nas contas do Tesouro em 31/12/04, estas deveriam ter sido consideradas a débito na respectiva conta de gerência, como receita de 2004, e a crédito em “Saldo para a gerência seguinte: receitas próprias: na posse do Tesouro” (vd. documentos insertos de fls. 44 a 59, do Vol. I-G do dossiê corrente), pelo que se procedeu à respectiva correcção na Demonstração numérica (§ 63).

52. O montante “Entregue ao Tesouro em conta de Receitas Próprias”, na gerência de 2004, no valor de €1.355.178,35, não coincide com o total das receitas próprias arrecadadas e escrituradas a débito da respectiva conta de gerência.

Quadro 7 – Divergências entre a receita arrecadada, como receita própria, e a receita entregue ao Tesouro
Un.: Euros

Ano 2004	Receitas Próprias arrecadadas e escrituradas na conta de gerência de 2004	Entregue ao Tesouro em conta de Receitas Próprias: da presente gerência	Divergência
Inscrito na conta de Gerência	* 1.790.994,91	1.355.178,35	435.816,56

Nota: * Neste valor não está a ser considerado a importância de €29.964,35, como receita arrecadada no ano de 2004, mas não escriturada na conta de gerência, de acordo com o já exposto no parágrafo anterior (§ 51).

Porém, comparando os valores escriturados a débito da conta de gerência de 2004, com os valores constantes a crédito da mesma, e tendo em atenção a escrituração dos



respectivos saldos, apurou-se que o montante efectivamente considerado como “Entregue ao Tesouro em conta de Receitas Próprias: Da presente gerência” seria de €1.790.994,91, em vez de €1.355.178,35.

Esta situação terá resultado do facto do serviço, na elaboração da conta de gerência, ter escriturado contabilisticamente a débito o “Saldo da gerência anterior: De Receitas Próprias: Na posse do Tesouro” (o valor de €505.007,38) sem o escriturar a crédito como “Entregue ao Tesouro em conta de Receitas Próprias: Da gerência anterior”, bem como pelo facto de ter escriturado contabilisticamente a crédito o “Saldo para a gerência seguinte: De Receitas Próprias: Na posse do Tesouro” (o valor de €940.823,94), quando este deveria apenas constar como informação extracontabilística.

Assim, a diferença entre o montante que o serviço escriturou no lado do débito, €505.007,38, da conta de gerência e o escriturado no lado do crédito, €940.823,94, perfaz o valor de (€435.816,56), que corresponde aos €435.816,56 não considerados na conta de gerência, como “Entregue ao Tesouro em conta de Receitas Próprias: Da presente gerência”.

53. O CEFA não elaborou o Relatório de Actividades, para o ano de 2005.

Relativamente a esta questão o serviço apresentou como justificação o facto do Conselho Directivo do CEFA se encontrar em regime de gestão corrente, no período compreendido entre 30 de Junho de 2005 e 21 de Julho de 2006.

Referiu ainda que: *“Nestes termos, e face ao exposto no nº 2 do art. 4º do DL nº 155/92, de 28/07, que estatui que a gestão corrente não compreende as opções fundamentais de enquadramento da actividade dos serviços e organismos, nomeadamente a aprovação de planos e programas e a assunção de encargos que ultrapassem a sua normal execução, entendeu aquele órgão não estar legalmente incumbido de elaborar o Relatório de Actividades referente ao ano de 2005”*.

Não obstante tal justificação, a norma em causa não constitui fundamento para a não elaboração daquele Relatório sobre a gestão efectuada, com a discriminação dos objectivos atingidos e dos recursos utilizados³¹ nomeadamente, durante o 1º semestre, e a actividade desenvolvida em gestão corrente no semestre seguinte.

No âmbito do contraditório, os responsáveis argumentam (vd. fls. 45 e 46 do Vol. I do dossiê de auditoria) que: *A interpretação que o Conselho Directivo fez da legislação em vigor levou a que, de facto, não tivesse sido apreciado em Conselho Directivo o Relatório de Actividades de 2005, uma vez que a sua aprovação iria ocorrer em Março de 2006, em pleno período de gestão corrente. Acresce que os Relatórios de Actividades do CEFA são obrigatoriamente aprovados pelo Conselho Geral do CEFA. Ora este órgão, constituído por maioria de Presidentes de Câmara e de Junta de Freguesia não estava, na altura, em condição de se pronunciar uma vez que o mandato autárquico dos membros do Conselho Geral tinha terminado em Dezembro de 2005 (...). Apesar de o Relatório de Actividades não ter sido formalmente aprovado, os serviços do CEFA fizeram chegar ao Conselho Directivo os seus relatórios de actividades parcelares, existindo, portanto, um documento parcelar interno que relata as actividades desenvolvidas pela instituição em 2005. A falta de aprovação formal*



decorreu unicamente do facto de o Conselho ter entendido que a legislação em vigor impedia essa aprovação.



EMPREITADA

54. Analisou-se a empreitada designada “Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) – Coimbra – Beneficiação e Ampliação das Instalações – 4ª fase – Edifício para salas de aulas”, uma vez que esta foi a única empreitada da rubrica de investimentos do organismo, apesar do CEFA não ser o dono da obra.
55. Com efeito, a obra foi realizada pela Direcção Regional de Edifícios e Monumentos do Centro, serviço da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais³², razão pela qual se faz apenas uma abordagem sucinta da mesma.

O prédio onde foi executada a empreitada encontra-se inscrito na matriz a favor da Fazenda Nacional, tendo sido adquirido para instalação e sede do CEFA em 24/08/82.

O Director de Finanças Distrital de Coimbra, outorgou, como representante e por parte do Estado, conforme o ordenado por ofício da Direcção-Geral do Património do Estado – Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial (proprietário), o auto de cessão, que destinou o prédio ao Ministério da Administração Interna para nele se instalar o CEFA. No auto de cessão ficou estipulado que o mesmo voltará à posse do Estado, por simples despacho ministerial, se lhe for dada aplicação diversa daquela para que foi cedido.

O projecto de execução relativo à mencionada empreitada surgiu na sequência da pretensão de aumento das instalações anteriormente projectadas e construídas, tratando-se de um edifício com salas de aula e salão polivalente, entendido como mais uma fase de um projecto que desde o início, tem sido desenvolvido com base num conceito global, e embora se refira como 4ª fase, constitui um novo edifício a integrar no Centro de Estudos e Formação Autárquica, em Coimbra.

Desta empreitada destacam-se os seguintes elementos:

Quadro 8 – Elementos identificativos da empreitada

Adjudicação	Procedimento	Valor (s/lva)	Contrato		
			Data	Valor c/lva	Visto do TC
06/02/02	Concurso público	€1.050.200,17	22/03/02	€1.264.041,96	12/11/03

56. Verificou-se que o prazo de execução inicial sofreu um desvio de cerca de 1.740 dias, ou seja de 4 anos e 9 meses, quase o quádruplo do prazo inicialmente previsto no contrato, conforme se pode constatar no quadro infra:

Quadro 9 – Prazo de execução da empreitada

Prazo inicial	Auto consignação	Termo prazo	Recepção provisória
450 dias seguidos	04/04/02	27/06/03	03/04/07

57. A execução financeira da empreitada encontra-se reflectida no quadro seguinte:



Quadro 10 – Execução financeira da empreitada

	Un.: Euros		
	Valor total	Valor s/IVA	IVA
Adjudicação	1.249.738,20	1.050.200,17	199.538,03
Erros e omissões	143.151,20	118.306,78	24.844,42
1ª Revisão de preços	39.932,04	33.556,34	6.375,70
2ª Revisão de preços	93.876,80	77.584,13	16.292,67
TOTAL	1.526.698,24	1.279.647,42	247.050,82

Fonte: Conta corrente da DREMC (dono da obra).

Constatou-se, assim, que o custo total desta empreitada foi de €1.526.698,24, tendo-se verificado um desvio de cerca de 22,16% face ao valor de adjudicação.

58. Refira-se, ainda, que até ao termo do trabalho de campo estava a correr o prazo estipulado nos art.s 220º e seguintes do DL nº 59/99, com vista à elaboração da conta final da empreitada.
59. Na resposta ao contraditório os responsáveis vem apresentar factos para justificar o desvio temporal entre as datas da adjudicação e de conclusão da empreitada, invocando que o “Tribunal de Contas não tinha dado o visto por entender não estar garantido o financiamento da obra (as dotações inscritas em PIDDAC para 2002 e 2003 eram inferiores ao valor de adjudicação)”, pelo que “o Conselho Directivo entendeu, ... não avançar sem antes garantir esse financiamento e o competente visto”. Referem, ainda, que “...acabou por se fazer uma candidatura a Fundos Comunitários (POEFDS-FEDER), aprovada em meados de 2003” e que “...com o financiamento garantido, obteve-se finalmente o visto do Tribunal de Contas e foi possível iniciar a obra em finais de 2003”. Invocam, ainda, acréscimo de trabalhos na empreitada, resultante da falta de estudos geológicos iniciais, uma vez que “houve necessidade, logo no princípio dos trabalhos, de cortar e furar uma imensa laje de pedra subterrânea, o que fez atrasar substancialmente a obra ... Ainda por cima, esse acréscimo de trabalho teve de ser feito sem recurso a explosivos (o que seria mais barato e rápido), devido à localização junto a outros edifícios...” (vd. fls. 46 do Vol. I do dossiê de auditoria).

Por outro lado, relativamente à execução financeira da empreitada os responsáveis vem dizer que “no que respeita ao desvio do custo da empreitada face ao valor de adjudicação (desvio total de 22,16%) é necessário esclarecer ... que grande parte do desvio (10,71%) resulta de revisões de preço ... e que o verdadeiro desvio ... (11,45%) deveu-se ... ao inesperado aparecimento, no subsolo, de uma laje que obrigou a um acréscimo significativo do custo das fundações”. Anexam, ainda, na resposta que apresentam, o documento (fls. 76, do Vol. I do dossiê de auditoria) relativo à “conta final provisória da empreitada”³³ emitido pela Direcção Regional de Edifícios e Monumentos do Centro³⁴, da qual resulta a 3ª revisão de preços (provisória), no montante de €27.832,32, c/IVA, não reflectida no “Quadro 10 – Execução financeira da empreitada” acima evidenciado.

Face ao invocado e ao documento apresentado com a resposta dos responsáveis, actualiza-se de seguida o referido Quadro 10 da forma seguinte:

Quadro 11 – Execução financeira da empreitada (reformulado)

Un.: Euros



	Valor total	Valor s/IVA	IVA
Adjudicação	1.249.738,20	1.050.200,17	199.538,03
Erros e omissões	143.151,20	118.306,78	24.844,42
1ª Revisão de preços	39.932,04	33.556,34	6.375,70
2ª Revisão de preços	93.876,80	77.584,13	16.292,67
3ª Revisão de preços	27.832,32	23.001,92	4.830,40
TOTAL	1.554.530,56	1.302.649,34	251.881,20

Fonte: Conta final provisória de empreitada emitida pela DREMC (dono da obra).

EXECUÇÃO DE DECISÃO JUDICIAL

60. Na sequência de diligências efectuadas pelo CEFA foi deduzida acusação pelo Ministério Público do Departamento de Investigação e Acção Penal do Distrito Judicial de Coimbra contra uma funcionária que, no âmbito das suas funções, emitia guias e procedia à cobrança de receita referentes ao pagamento das propinas dos alunos do Curso de Administração Autárquica e do Curso de Formação Profissional para Fiscais Municipais.

O Tribunal de Coimbra - Vara de competência Mista - 2ª Secção, condenou a funcionária do CEFA, pelo crime de peculato, na pena de vinte meses de prisão, suspensa na execução pelo período de dois anos sob condição de a arguida pagar a quantia indemnizatória arbitrada ao lesado (CEFA). Julgou, também, procedente o pedido de indemnização civil e condenaram a arguida a pagar ao CEFA a quantia de €4.962,50, acrescida de juros de mora, à taxa anual de 4%, desde a notificação do pedido (25/01/06) até ao efectivo pagamento, sobre a quantia de €3.962,50 (danos patrimoniais) e de €1.000,00 (danos não patrimoniais).

A Ré interpôs recurso da sentença proferida em 1ª instância para o Tribunal da Relação de Coimbra, o qual negou provimento ao mesmo, mantendo inalterada a sentença impugnada.

61. Uma vez que o Acórdão proferido pelo Tribunal da Relação de Coimbra já transitou em julgado, foi solicitado, pela equipa de auditoria, esclarecimento sobre as diligências efectuadas pelo CEFA, com vista ao recebimento destas verbas.

Informaram os serviços, através do advogado que acompanhou judicialmente o processo, que *“como resulta da leitura do referido acórdão, não foi fixado qualquer prazo razoável para que a demandada e arguida viesse efectuar o pagamento da quantia indemnizatória fixada, como, a nosso ver, deveria desde logo ter acontecido. Assim, só em sede de execução de sentença, será viável que o CEFA venha a ser ressarcido da indicada quantia, no pressuposto de que a demandada tenha bens ou rendimentos”*. Referiu ainda que iria *“diligenciar junto do Exmo. Colega que ao tempo patrocinou a arguida, no sentido de clarificar qual a intenção da demandada e de ponderar, desde logo, o tempo oportuno para dar entrada do requerimento executivo, se tal for necessário”*.

62. Em sede de contraditório, referem os responsáveis (fls. 47 do Vol. I do dossiê de auditoria) que *“...O CEFA irá continuar a fazer tudo o que estiver ao seu alcance para ser ressarcido da quantia em causa”* e que decorrem, actualmente, negociações entre os mandatários de ambas as partes para cobrança extrajudicial do montante fixado pelo



Tribunal, uma vez que foi estipulado "...um prazo para que a quantia seja voluntariamente entregue ao CEFA". Assim, recomenda-se que o CEFA, caso tal quantia não seja entregue nos prazos negociados continue, a accionar os mecanismos necessários à sua cobrança efectiva.

DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

63. Os processos de prestação de contas, do CEFA, da responsabilidade dos membros que constituíram o CD nas gerências que decorreram de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2004 e de 2005, são instruídos nos termos das Instruções do TC aplicáveis. Das operações que integram o débito e o crédito das respectivas contas, extrai-se a demonstração numérica seguinte:

Quadro 12 – Demonstração numérica

	Un.: Euros	
DÉBITO	2004	2005
Saldo de abertura:		
De dotações orçamentais	132.637,38	0,00
De receitas próprias		
Na posse do serviço 2004	(1) 3.445,95	
Na posse do Tesouro 2004	€505.007,38 (1)	
Na posse do Tesouro 2005	€940.823,94 (1)	
Recebido na gerência:	(2) 5.203.803,05	5.172.499,96
Total	5.339.886,38	5.172.499,96
CRÉDITO		
Saído na gerência:	5.339.886,38	5.172.499,96
Saldo de encerramento:		
De dotações orçamentais	0,00	0,00
Na posse do Tesouro 2004	€940.823,94 (1)	
Na posse do Tesouro 2005	€551.168,24 (1)	
Total	5.339.886,38	5.172.499,96

(1) – Informação extracontabilística.

(1) – Não foi considerado o saldo de encerramento de € 508.453,33 indicado na conta de gerência de 2003, mas sim €3.445,95, dado que €505.007,38 estavam incluídos naquele montante.

(2) – Inclui o valor de € 29.964,35, de acordo com o § 51 (referente a guias de receita).

O saldo de abertura da conta de gerência de 2004 não corresponde ao saldo final da conta de gerência anterior (§ 48) a qual está a ser objecto de verificação interna.

Na Demonstração numérica apresentada foram consideradas as situações relatadas nos §§ 45 e 47 a 49 (referente aos saldos de abertura e de encerramento) e § 51 (guias de receitas).

Face às análises efectuadas, o juízo global das contas relativas às gerências de 2004 e 2005 é favorável.



IV - RECOMENDAÇÕES

64. Considerando os resultados da auditoria financeira às gerências de 2004 e 2005, do Centro de Estudos e Formação Autárquica, formulam-se ao respectivo Conselho Directivo as seguintes recomendações:
- Que sejam observadas as Instruções do TC na parte que se refere à inscrição dos saldos de abertura e de encerramento, no mapa da Conta de Gerência;
 - Que proceda à implementação de uma contabilidade analítica;
 - Que continue a providenciar no sentido de que todos os bens inventariáveis, sejam objecto do adequado registo contabilístico;
 - Que efectue as diligências necessárias para que as quantias fixadas judicialmente sejam efectivamente restituídas para entrega nos cofres do Estado.

V – DECISÃO

1. Pelo exposto, os Juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.^a Secção e nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:
- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Mandar notificar:
- ↪ Os membros do Conselho Directivo do Centro de Estudos e Formação Autárquica, identificados no § 15 do capítulo II, com envio do Relatório e respectivos anexos;
 - ↪ O Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, em cumprimento do disposto nos art. 29.º, n.º 4, art. 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art. 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, do presente Relatório e respectivos anexos;
- c) Ordenar que o Relatório, acompanhado dos respectivos anexos, seja remetido:
- ↪ Ao Presidente da Assembleia da República, com sugestão de encaminhamento para a Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território (7.^a Comissão);
 - ↪ À Presidência do Conselho de Ministros;



Tribunal de Contas

- d) Que, no prazo de 3 meses, o Centro de Estudos e Formação Autárquica informe o Tribunal de Contas da sequência dada às Recomendações constantes do § 64 do presente Relatório;
- e) Que, após as notificações e comunicações necessárias, se proceda à respectiva divulgação pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- f) Fixar os emolumentos a pagar em €16.680,50, conforme consta da conta de emolumentos (Anexo 6).

Tribunal de Contas, em 27 de Março de 2008.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR
Armando de Jesus de Sousa Ribeiro
(Armando de Jesus de Sousa Ribeiro)

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS
Raul Jorge Correia Esteves
(Raul Jorge Correia Esteves)

Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia
(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

Fui presente
[Signature]
O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO

NOTAS REFERENCIADAS NO RELATÓRIO



- ¹ DL n.º 155/92, de 28/07, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 113/95, de 25/05.
- ² Na dependência do Ministério da Administração Interna, sendo que nos exercícios em análise, 2004 e até Fevereiro de 2005, encontrava-se na dependência do Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e Ambiente (cf. DL n.º 97/2003, de 07/05). A partir dessa data (cf. DL n.º 36/2005, de 17/02), constitui um organismo da administração indirecta do Estado sob tutela e superintendência do Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional (Centro de Estudos e Formação Autárquica, IP), tendo posteriormente, em 15 de Abril de 2005, transitado para a Presidência do Conselho de Ministros (cf. DL n.º 79/2005, de 15/04). De salientar também que, de acordo com o n.º 2 do art. 31.º (“Externalização”) do DL n.º 202/2006, de 27/10, o CEFA deixará de integrar a administração central do Estado, envolvendo a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias, em termos a definir em diploma próprio.
- ³ DL n.º 62/85, de 13/03, alterado pelo DL n.º 97/92, de 28/05, e com a nova redacção dada pelo DL n.º 160/2001, de 18/05.
- ⁴ A partir de 1 de Janeiro de 2003, de acordo com a Lei n.º 32-B/2002, de 30/12, que aprovou o OE para 2003, e ao abrigo do disposto no n.º 1 do art. 90.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, introduzido pelo art. 2.º da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28/08, e conforme Despacho Conjunto n.º 911/2003, o CEFA “(...) transita para o regime de administração financeira do Estado, aprovado pelo DL n.º 155/92, de 28/07”.
- ⁵ Publicadas no DR, I série B, de 03/03.
- ⁶ De acordo com o art. 4.º do DL n.º 62/85, de 13/03 (Orgânica do CEFA), alterado pelo DL n.º 97/92, de 28/05, e pelo DL n.º 160/2001, de 18/05.
- ⁷ É o órgão de gestão do CEFA.
- ⁸ Ofícios e avisos de recepção insertos de fls. 34 a 41 do Volume I do dossiê de auditoria.
- ⁹ Através do qual foi publicada a estrutura orgânica do CEFA e respectivo quadro de pessoal, tendo sido posteriormente alterada e publicada no DR n.º 123, I Série – A, de 28/05/92 (através do DL n.º 97/92, de 28/05) e DR n.º 115, I Série – A, de 18/05/2001 (DL n.º 160/2001, de 18/05).
- ¹⁰ Cfr. Deliberação n.º 345/03.
- ¹¹ Publicado no DR n.º 60, I Série, de 13/03/85, tendo sido objecto de várias alterações através da Portaria n.º 292/88, de 10/05, da Portaria n.º 1153/92, de 16/12, do Despacho Normativo n.º 179/93, de 31/07, Despacho Normativo n.º 274/94, de 04/05, Portaria n.º 833/97, de 24/10, Despacho Conjunto n.º 242/2000, de 03/03, e Portaria n.º 150/2002, de 04/01.
- ¹² Vd. documentos de fls. 70 a 72 do Vol. I-D do dossiê corrente.
- ¹³ Despacho n.º 4/2004, de 21/05, do Presidente do Conselho Directivo, Projecto de Manual de Regras e Procedimentos Internos, bem como um projecto de Regulamento de Horário de Trabalho (de salientar que anteriormente já existia um Regulamento do Horário de Trabalho do Pessoal do CEFA, o qual foi publicado no DR n.º 62, II Série, de 14/03/95), que serão objecto de apreciação, discussão e votação em reunião de Conselho Directivo, para posterior publicação em DR.
Ainda no âmbito da aplicação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), para o ano de 2006, encontra-se em vigor o Regulamento do Conselho de Coordenação e Avaliação, bem como Normas de Níveis de Serviço a aplicar à Secção de Pessoal, aos Motoristas e à Secção de Contabilidade.
- ¹⁴ As receitas são depositadas, numa conta própria, na Caixa Geral de Depósitos, instituição bancária escolhida pelo CEFA para proceder, como intermediário, ao depósito das importâncias arrecadadas, pelo serviço, e enviar para o Tesouro. Como forma de controlo, no talão de depósito do Tesouro (emitido informaticamente) só é permitido colocar o número de conta e respectiva instituição bancária.
- ¹⁵ Desde a emissão das respectivas notas de débito até ao seu pagamento por parte das diversas “entidades”.
- ¹⁶ Divisão de Formação Inicial; Divisão de Formação Contínua; Núcleo de Informática.
- ¹⁷ No entanto, nos documentos de prestação de contas das gerências em análise, mais concretamente, no Modelo n.º 6 – Relação de bens inventariáveis adquiridos durante a gerência, que o serviço designou no ano de 2005, como Relação de bens de capital adquiridos na gerência, constam os n.ºs de inventário dos bens adquiridos nos anos de 2004 e de 2005.
- ¹⁸ De acordo com o n.º 4 do art. 32º do DL n.º 155/92, de 28/07, os serviços e organismos procederão obrigatoriamente à liquidação dos fundos de maneió até à data que for anualmente fixada no DL de execução orçamental, DL n.º 57/2004, de 19/03 (n.º 3 do art. 17º) e DL n.º 57/2005, de 04/03 (n.º 3 do art. 15º), respectivamente.
- ¹⁹ Este valor inclui €312.146,48 referentes a acções formativas que decorreram no ano de 2003.



²⁰ Este valor inclui €70.666,22 referentes a acções formativas que decorreram no ano de 2004.

²¹ Como estipula o n.º 3 do art. 23.º do DL n.º 97/2003, de 07/05, para todos os efeitos legais, o Presidente é equiparado a Director-Geral e o Vice-Presidente a Subdirector-Geral.

²² Formação de média e longa duração virada para o início de carreira e destinada quer aos que já são funcionários da administração local quer a quem deseje vir a sê-lo.

²³ Formação de curto prazo vocacionada para o melhoramento do nível de competências específicas dos que já são funcionários da administração local.

²⁴ São considerados os cursos de: Administração Autárquica; Formação Profissional para Fiscal Municipal; Formação Profissional para Chefes de Secção; Profissional para Polícia Municipal; Formação Profissional para Estagiários da Carreira Técnica Superior e Técnica; Assessoria Jurídica Municipal e Gestores de Formação para a Administração Local.

²⁵ Instruções n.º 2/97 – 2.ª Secção do TC, publicadas no DR, 1.ª Série-B, n.º 52, de 03/03/97, corrigidas pela Declaração de Rectificação n.º 7/97, (DR, 1.ª Série-B, n.º 88, de 15/04/97).

²⁶ De acordo com as referidas notas técnicas, no número 5.º - B) Crédito, no seu ponto 7 – Saldo para a gerência seguinte: “(...) Relativamente ao saldo de receitas próprias na «posse do Tesouro», este deve figurar no mapa da conta de gerência apenas como informação extracontabilística”.

²⁷ Não tinham sido apresentadas pelos serviços, até à fase do contraditório, quaisquer justificações para as questões formuladas. A conta de gerência de 2003 encontra-se em fase de contraditório a decorrer no DVIC.

²⁸ Bem como, no seu número 1.º “Conteúdo da conta de gerência”, 1) Débito, alínea a), é referido que a conta de gerência deverá conter: “ Saldo de abertura, com a mesma discriminação do saldo de encerramento da gerência anterior”.

²⁹ De acordo com a justificação apresentada pelo serviço, a guia n.º 129 foi anulada por ter sido lançada na rubrica incorrecta e passou a ter o número 141, o qual está em conformidade com o escriturado no mapa de guias de receita de 2004.

³⁰ Ver nota 29.

³¹ Ver n.º 2 do art. 5.º do DL n.º 155/92, de 28/07.

³² A Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais foi extinta, sendo as suas atribuições integradas no Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP, com excepção das atribuições relativas ao património classificado que são integradas no Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP, no âmbito do Ministério da Cultura, nos termos do art. 29.º, n.º 2, al. d), do DL n.º 207/2006, de 27/10.

³³ Até à data, 04/03/08, não deu entrada no CEFA a conta final (definitiva) da empreitada.

³⁴ Documento com registo de entrada no CEFA em 20/06/07.



Índice dos anexos

ANEXO	DESCRIÇÃO	Pág.
1	<i>Principais observações de auditoria...</i>	32
2	<i>Organograma ...</i>	33
3	<i>Verificação documental (receita despesa)</i>	34
4	<i>Formação contínua...</i>	35
5	<i>Formação inicial ...</i>	36
6	<i>Emolumentos...</i>	37
7	<i>Situação das contas anteriores...</i>	38
8	<i>Constituição do processo de auditoria...</i>	38
9	<i>Alegações dos responsáveis...</i>	39

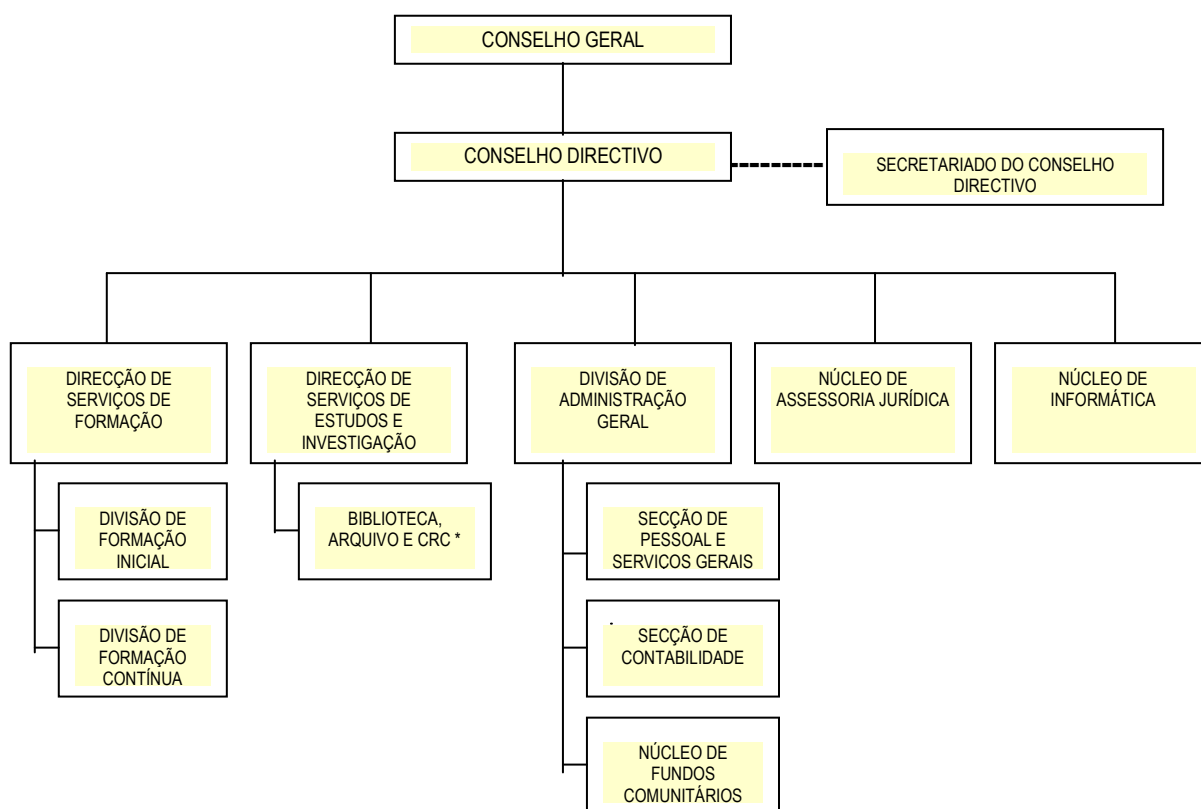


ANEXO 1 – PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Parág.	Área ou domínio de actividade	Observações
23, 24, e 29	Sistema de Controlo Interno	Não está implementada a contabilidade analítica.
		Não são efectuadas conferências ao cofre.
		Não está definido o prazo da entrega das receitas arrecadas, pelo CEFA, na instituição bancária.
		Não foi efectuada a inventariação e valorização dos bens móveis.
42	Formação Contínua	Nas 362 e 354 acções formativas realizadas nas áreas das CCDR e Regiões Autónomas, em 2004 e 2005, participaram 5.090 e 4.597 formandos. Os custos efectivamente suportados ascenderam a €1.095.010,02 e €1.163.896,62 respectivamente, sendo que as receitas oriundas do FSE e de taxas de inscrição, no seu conjunto, cifraram-se em €600.932,62 e €789.096,67.
43	Formação Inicial	As acções administradas em cidades das cinco CCDR e Regiões Autónomas, 24 em 2004 e 39 em 2005, tiveram uma participação de 673 e 1.222 formandos, respectivamente. Os correspondentes custos e proveitos ascenderam, no conjunto dos dois anos, a €1.329.954,24 e €1.663.464,38.
44	Contas de Gerências	As contas de gerência não estão elaboradas de acordo com as Instruções do Tribunal de Contas (Instruções nº 2/97 - 2ª Secção do TC), na parte correspondente à inscrição dos saldos de abertura e de encerramento, de receitas próprias, na posse do Tesouro.
45	Saldo de Abertura	O saldo de abertura da conta de gerência de 2004 não coincide com o saldo de encerramento da gerência anterior (2003).
51 e 52	Arrecadação de Receitas	Alguns dos valores escriturados a débito da conta de gerência de 2004, não são coincidentes com os valores constantes dos balancetes da receita e dos mapas das guias de receita desse ano.
		O montante “Entregue ao Tesouro em conta de Receitas Próprias”, na gerência de 2004, no valor de €1.355.178,35, não coincide com o total das receitas próprias arrecadadas €1.790.994,91, e escrituradas a débito da respectiva conta de gerência.
53	Relatório de Actividades	Não foi elaborado o Relatório de Actividades para o ano de 2005, tendo o serviço apresentado como justificação o facto do Conselho Directivo do CEFA se encontrar em regime de gestão corrente, no período compreendido entre 30 de Junho de 2005 e 21 de Julho de 2006.
55 a 59	Empreitadas	Apesar do dono da obra desta empreitada não ser o CEFA, verificou-se que o prazo de execução da empreitada quase quadruplicou e o custo total da obra teve um desvio de cerca de 24% face ao valor inicial de adjudicação.
60 a 62	Execução de decisão judicial	O CEFA, na sequência da decisão proferida pelo Tribunal, efectuou diligências para que a quantia seja voluntariamente entregue ao CEFA, devendo continuar a efectuar as diligências necessárias para que as quantias fixadas judicialmente sejam repostas nos seus cofres caso tal não ocorra nos prazos negociados.



ANEXO 2 – ORGANOGRAMA



Nota:

* Centro de recursos em conhecimento


ANEXO 3 – VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL (RECEITA E DESPESA)

Classificação Económica			Montante (€)		Amostra (%)	
Código	Descrição	2004	2005	2004	2005	
Receita (*)	04.01.22.01.15	Taxas, Multas e Outras Penalidades – Taxas – Propinas – Organismos do MCOTA	630.761,81	-	42,00	-
	04.01.22.01.01	Taxas, Multas e Outras Penalidades – Taxas – Propinas – Organismos dos EGE	-	730.444,21	-	47,00
	06.03.06.00.00	Transferências Correntes – Administração Central – Organismos do MCOTA	805.978,55	-	42,00	-
	06.03.06.00.00	Transferências Correntes – Administração Central – Organismos dos EGE	-	399.047,91	-	39,00
Despesa	Cap. 04 – Div. 04 – FF 110 / 02.02.20.00.00	Aquisição serviços – Outros trabalhos especializados	428.912,27	-	59,00	-
	Cap. 09 – Div. 17 – FF 110 / 02.02.20.00.00	Aquisição serviços – Outros trabalhos especializados	-	474.202,60	-	46,00
	Cap. 04 – Div. 04 – FF 123 / 02.02.20.00.00	Aquisição serviços – Outros trabalhos especializados	412.667,96	-	48,00	-
	Cap. 09 – Div. 17 – FF 123 / 02.02.20.00.00	Aquisição serviços – Outros trabalhos especializados	-	847.214,02	-	51,00
	Cap. 04 – Div. 04 – FF 123 / 02.02.20.A0.00	Aquisição serviços – Outros trabalhos especializados	283.798,96	-	46,00	-
	Cap. 04 – Div. 04 – FF 123 / 02.02.25.00.00	Aquisição serviços – Outros serviços	35.603,70	-	90,00	-
	Cap. 04 – Div. 04 – FF 123 / 02.02.25.A0.00	Aquisição serviços – Outros serviços	33.738,21	-	98,00	-
	07.01.03.A0.00	Investimentos	-	203.351,67	-	100,00
	Div. 13 – CEFA – Sub. Div. 02 / 07.01.03.A0.00	Ampliação e beneficiação das instalações do CEFA	208.129,00	-	100,00	-
	Div. 58 – CEFA – Sub. Div. 00 / 07.01.03.A0.00	Ampliação e beneficiação das instalações do CEFA - Edifícios	-	118.367,88	-	100,00

MCOTA - Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente

EGE - Encargos Gerais do Estado

(*) Amostragem não estatística – Por blocos

As rubricas que não foram integralmente analisadas, foram objecto de verificação com base numa amostra não estatística, agregando a amostragem sistemática com amostragem por números aleatórios e por blocos.



ANEXO 4 – FORMAÇÃO CONTÍNUA

Número de acções, de horas, de participantes, de dias e os custos directos e proveitos ocorridos no ano de 2004 por regiões

ENTIDADE	2004							
	Acções	Horas	Participantes	Dias	Custos (€)		Proveitos (€)	
					Execução	Directos (*)	F.S.E.	Tx. inscrição
CCDR Norte	63	1471,0	868	325,0	163.817,57	107.636,91	104.658,34	1.605,00
CCDR Centro	29	720,0	355	105,0	73.012,02	50.668,19	47.976,85	2.805,00
CCDR Lisboa e Vale do Tejo	208	4955,0	2790	768,0	726.755,68	349.565,15	354.211,31	1.140,00
CCDR Alentejo	15	438,0	204	63,0	47.903,01	29.810,98	20.788,40	900,00
CCDR Algarve	27	694,0	296	101,0	83.521,74	48.914,23	29.867,34	1020,00
Sub-Total FORAL	342	8278,0	4513	1362,0	1.095.010,02	586.595,46	557.502,24	7.470,00
R.A. Madeira	12	331,0	285	48,0	-	29.550,38	-	29.550,38
Orçamentos	6	116,0	152	18,0	-	-	-	1.450,00
Seminários	2	17,5	140	2,5	-	-	-	4.960,00
Sub-Total Outros	20	464,5	577	68,5	-	29.550,38	-	35.960,38
TOTAL GERAL	362	8742,5	5090	1430,5	1.095.010,02	616.145,84	557.502,24	43.430,38

(*)-Custos directos (formadores, monitoragem, deslocações, documentação) previsionais.

Número de acções, de horas, de participantes, de dias e os custos directos e proveitos ocorridos no ano de 2005, por regiões

ENTIDADE	2005							
	Acções	Horas	Participantes	Dias	Custos (€)		Proveitos (€)	
					Execução	Directos (*)	F.S.E.	Tx. inscrição
CCDR Norte	43	1149,0	545	176,0	142.015,56	91.948,24	101.248,76	0,00
CCDR Centro	42	1185,0	439	169,0	81.879,09	120.747,54	98.086,49	0,00
CCDR Lisboa e Vale do Tejo	239	6038,0	3096	908,0	879.671,50	491.960,83	530.240,58	0,00
CCDR Alentejo	4	35,0	80	5,0	3.650,73	5.008,90	2.528,70	0,00
CCDR Algarve	17	469,0	176	67,0	56.679,74	37.764,47	33.296,96	0,00
Sub-Total FORAL	345	8876,0	4336	1325,0	1.163.896,62	747.429,98	765.401,50	0,00
R.A. Madeira	7	196,0	177	28,0	-	18.745,18	-	18.745,17
Seminários	2	11,0	84	2,0	-	0,00	-	1.950,00
Sub-Total Outros	9	207,0	261	30,0	-	18.745,18	-	20.695,17
TOTAL GERAL	354	9083,0	4597	1355,0	1.163.896,62	766.175,16	765.401,50	20.695,17

(*) - Custos directos (formadores, monitoragem, deslocações, documentação) previsionais.



ANEXO 5 – FORMAÇÃO INICIAL

Quadro com o nº de acções, locais, nº de destinatários e os valores de custos e proveitos (anos de 2004 e 2005)

CURSOS	Nº de acções		Local (*)		Destinatários		Custos (€)		Proveitos (€)	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Administração Autárquica	4	4	1; 2; 4	1; 2; 4	95	80	17 186,14	268 508,63	226 887,00	244 864,00
Formação Profissional para Fiscal Municipal	1	2	2	2	26	42	1 944,24	114 034,36	73 817,00	127 500,00
Formação Profissional para Chefes de Secção	3	11	2	2; 4; 6	77	199	3 627,63	120 133,49	78 750,00	101 850,00
Profissional para Polícia Municipal	5	2	1; 2; 3	1; 3	60	52	675,63	155 553,77		
Formação para Técnicos Superiores de Polícia Municipal	1		2		10		4 988,04	0,00		
Formação Profissional para Estagiários da Carreira Técnica Superior e Técnica	2	1	2	2	20	16	4 433,34	13 250,99	20 100,00	12 600,00
Assessoria Jurídica Municipal	1	1	2	2	75	75	15 250,40	48 420,90	59 238,73	72 681,72
Gestores de Formação para Administração Local	4	2	1; 2; 3; 4 e 5	2; 4 e 5	72	29	218 414,44	120 010,95	80 778,37	99 558,16
Estudos e Formação para Altos Dirigentes da Administração Local	1	3	2	2; 3; 4	47	70	a)	a)	147 000,00	156 040,74
Seminário de Alta Direcção em Administração Local	2	13	2	1; 2; 3; 4	191	659	b)	b)	52 200,00	109 598,66
TOTAL GERAL	24	39	14	6	673	1222	266 519,86	839 913,09	738 771,10	924 693,28

(*) Legenda:

- 1 - CCDR Norte
- 2 - CCDR Centro
- 3 - CCDR Lisboa e Vale do Tejo
- 4 - CCDR Alentejo
- 5 - CCDR Algarve
- 6 - Regiões Autónomas

- a) Os serviços apresentaram o valor de €136 826,57 para os dois anos em conjunto.
- b) Os serviços apresentaram o valor de €86 694,72 para os dois anos em conjunto.

Nota: Os elementos fornecidos, como referido no *e-mail* a fls. 5 e 6, do Vol. III - C, do dossiê corrente, foram sendo sucessivamente preenchidos pelas diversas unidades orgânicas, de acordo com o que são as suas diferentes áreas de intervenção no processo de constituição da receita e da despesa. Os dados facultados pela Direcção de Serviços de Formação foram complementados com valores facultados pela Divisão de Administração Geral, quanto aos valores globais de custos e proveitos.



ANEXO 6 - EMOLUMENTOS

Emolumentos e outros encargos

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

Departamento de Auditoria VIII - (UAT VIII.1 - AL) Processo n.º 15 /07-AUDIT

Entidade fiscalizada : Centro de Estudos e Formação Autárquica

Entidade devedora : Centro de Estudos e Formação Autárquica

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euro

Descrição	Base de cálculo			Valor
	Custo Standard	Unidade de Tempo	Receita Própria	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	92		11.039,08
Acções na área da residência oficial	88,29	115		10.153,35
Receitas próprias Lucros				
Emolumentos calculados				21.192,43
Emolumentos Limite máximo (VR)				16.680,50
Emolumentos a pagar				16.680,50

O Coordenador da Equipa de Auditoria



ANEXO 7 – SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

O estado dos processos relativos às 5 gerências anteriores a 2004 do CEFA, para efeitos do disposto do nº 1 da Resolução nº 9/91-2ª Secção, de 15/05, é o que consta no mapa seguinte:

Ano	Nº de conta	Situação
2003	6811	Em verificação interna
2002	6814	Em verificação interna
2001	6168	Homologada em sessão de 20/11/03
2000	4502	Conta não analisada, por não inclusão em PF
1999	437	Homologada em sessão de 08/06/02

ANEXO 8 – CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO DE AUDITORIA

Os elementos de prova encontram-se arquivados nas pastas que compõem o processo de auditoria constituído pelos seguintes volumes:

Volume	Separador	Documentos	Fls.
I		Relato de Auditoria e Anexos. Informação; Ofícios de notificação; Alegações dos responsáveis; Anteprojecto de Relatório.	1 a 120
II		Documentos de Prestação de Contas (gerência de 2004).	1 a 450
III	A	Documentos de Prestação de Contas (gerência de 2005).	1 a 352
	B	Plano Global/Programa de Auditoria e aditamento.	1 a 9
	C	Relação de Responsáveis, moradas actualizadas e Indicação de vencimentos (2004 e 2005).	1 a 7
	D	Conta de Gerência de 2003.	1 a 4
	E	Índice do dossiê corrente.	1



ANEXO 9 – ALEGAÇÕES DOS RESPONSÁVEIS

C E F A centro de estudos e formação autárquica

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII

ENTRADA 236
DATA 26 / 02 / 2008

Sua Referência DA VIII/UAT.1-AL
Poc nº 1507-AUDIT.

Sua Comunicação de 1 de Fevereiro de 2008

Exmo. Senhor
DIRECTOR GERAL DO TRIBUNAL DE
CONTAS
Departamento Verificação Interna de
Contas DVIC.2
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Nossa Referência CD/2008 - 58

Data 26.02.08
19 de Fevereiro de 2008

*X Senhora Auditora cefa
Dr. Ana Foga, para
consideração no âmbito
da auditoria em
curso ao CEFA*

Ass. Coord.

Assunto: Auditoria ao Centro de Estudos e Formação Autárquica – Audição dos responsáveis

A equipa afecte à auditoria ao CEFA, ty efeitos do despacho do Sr. Aud. Coord. supra. 26.02.2008 Afca-je (M) cefa

Junto se remete uma breve nota, acompanhada por cópia de alguma documentação, tendo em vista esclarecer as questões levantadas no Relato da Auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

João Paulo Lima Barbosa de Melo
Presidente do Conselho Directivo

Rui Manuel Leal Marqueiro
Vice-Presidente do Conselho Directivo

Narciso Ferreira da Mota
Vogal do Conselho Directivo

Afonso Sequeira Abrantes
Vogal do Conselho Directivo

BGTC 25 02'08 03990

Rua do Brasil, n.º 131, 3030-175 Coimbra
Tel.: 239 796 500 Azul: 239 796 501 Fax: 239 796 502
cefa@cefa.pt www.cefa.pt



C E F A centro de estudos e formação autárquica

1

Observações e esclarecimentos relativos às Conclusões do Relato da Auditoria ao CEFA 2004-2005

Parágrafo 34

Tal como foi já esclarecido por ofício nosso de 19 de Janeiro de 2008 (referente ao Relato da Verificação Interna da conta de 2003), os serviços do CEFA cometeram involuntariamente alguns erros de escrituração de verbas na passagem de 2003 para 2004. Senão vejamos.

O saldo na posse do Tesouro, no final de 2003, era efectivamente de 505.007,38 Euros, conforme se pode verificar na diferença entre a receita cobrada e a despendida, constante do “mapa da consignação da receita à despesa”. O referido saldo foi confirmado pela Direcção-Geral do Tesouro e integrado no ano de 2004, depois de devidamente autorizado (conforme Documentos 1 a 4, em anexo).

A diferença entre os 508.453,33 Euros e os 505.007,38 Euros é de 3.445,95 Euros, valor referente ao saldo verificado na conta de receitas próprias da Caixa Geral de Depósitos, que foi entregue ao Tesouro, através da Guia nº 10 de “Reposição não abatida nos pagamentos”, no dia 18 de Março de 2004 (conforme Documentos 5 e 6, em anexo).

No saldo de abertura de 2004 o CEFA devia ter referenciado o montante de 132.637,38 Euros (FEDER + FSE). Esse montante foi efectivamente entregue ao Tesouro em 3 movimentos diferentes:

- a) Em 18 de Março de 2004, através da Guia nº 7 de “Reposição não abatida nos pagamentos”, o CEFA entregou no Tesouro a quantia de 64.118,00 Euros (Documentos 7, 8 e 9)
- b) Em 18 de Março de 2004 através da Guia nº 9 de “Reposição não abatida nos pagamentos”, o CEFA entregou no Tesouro a quantia de 68.452,13 Euros (Documentos 10 e 11)

Rua do Brasil, nº 131, 3030-175 Coimbra
Tel.: 239 796 500 Azul: 239 796 501 Fax: 239 796 502 cefa@cefa.pt www.cefa.pt



C E F A centro de estudos e formação autárquica

c) A diferença entre o montante acima referido (132.637,38) e a soma das quantias entregues a 18 de Março de 2004 (conforme alíneas a e b) é de 67,25 Euros, referente ao juro líquido da conta POEFDS/FEDER da CGD, com saldo final em 2003 de 68.452,13 (conforme alínea anterior) apurado em 31 de Dezembro de 2003 (Documentos 12 e 13). O total de juros de todas as contas do CEFA, referentes ao ano 2003, foi entregue ao Tesouro de uma só vez, incluindo naturalmente os 67,25 Euros referidos. Conforme os documentos 12 a 16, esse montante global de juros foi de 702,21 Euros. Esse montante global foi entregue ao Tesouro (conforme o Talão de Depósito, Documento 17, e a Guia de Transferência da CGD, Documentos 18 e 19). A 19 de Fevereiro de 2004, o CEFA oficiou a Direcção-Geral do Tesouro nesse sentido (Documento 20) e a 1 de Março de 2004 foi finalizado o depósito no Tesouro do total dos juros apurados, 702,21 Euros (Documento 21). Refira-se, de novo, que esse depósito incluiu o juro da conta POEFDS-FEDER no valor de 67,25 Euros.

Parágrafo 13

No CEFA, nunca existiu um sistema de Contabilidade Analítica mas parecem estar agora reunidas as condições para o introduzir durante o ano 2008. A decisão de avançar para a Contabilidade Analítica foi, aliás, tomada já em 2006 mas, com o PRACE e a solução aí apontada para o CEFA (a sua externalização), o Conselho Directivo entendeu por bem suspender a introdução do sistema, dado que a eventual saída do CEFA da esfera pública iria implicar a própria alteração do regime de Contabilidade Geral, não sendo razoável investir, nessas condições, num sistema de Contabilidade Analítica ancorado na Contabilidade Pública.

Parágrafo 14

Na sequência do trabalho dos auditores do Tribunal de Contas no CEFA, algumas das insuficiências formais detectadas foram já corrigidas. O Senhor Presidente do Conselho Directivo determinou, em 12 de Fevereiro de 2008, que o cofre passa a



C E F A centro de estudos e formação autárquica

3

ser formalmente conferido todas as segundas-feiras (Documento 22). Também por despacho do Senhor Presidente do Conselho Directivo, de 18 de Janeiro de 2008, foi formalmente definido que “o depósito de valores da tesouraria deverá ser efectuado semanalmente, de preferência às sextas-feiras, salvo se o montante atingir 1000 Euros, caso em que deverá ser imediatamente depositado” (Documento 23). Assim sendo, a *praxis* que já era seguida há muitos anos pelos serviços passou a estar formalizada.

Parágrafo 18

O processo de inventariação dos bens móveis do CEFA está já em curso, na sequência da conclusão da aplicação produzida pelo Núcleo de Informática do CEFA. Todo o material informático, nomeadamente, está já devidamente inventariado. Durante o ano de 2008, será concluída a inventariação dos restantes bens móveis.

Parágrafo 19

Por despacho de 18 de Janeiro de 2008, o Senhor Presidente do Conselho Directivo, foi estabelecido o “Regulamento Interno de Fundo de Manco” (conforme Documento 24).

Parágrafo 37

A interpretação que o Conselho Directivo fez da legislação em vigor levou a que, de facto, não tivesse sido apreciado em Conselho Directivo o Relatório de Actividades de 2005, uma vez que a sua aprovação iria ocorrer em Março de 2006, em pleno período de gestão corrente. Acresce que os Relatórios de Actividade do CEFA são obrigatoriamente aprovados pelo Conselho Geral do CEFA. Ora, este órgão, constituído por maioria de Presidentes de Câmara e de Junta de Freguesia não estava, na altura, em condição de se pronunciar uma vez que o mandato autárquico dos membros do Conselho Geral tinha terminado em Dezembro de 2005 (nomeadamente o mandato do Senhor Presidente do Conselho Geral que nem sequer se tinha



C E F A centro de estudos e formação autárquica

4

recandidatado na autarquia de Vinhais). Apesar de o Relatório de Actividades não ter sido formalmente aprovado, os serviços do CEFA fizeram chegar ao Conselho Directivo os seus relatórios de actividades parcelares, existindo, portanto, um documento parcelar interno que relata as actividades desenvolvidas pela instituição em 2005. A falta de aprovação formal decorreu unicamente do facto de o Conselho ter entendido que a legislação em vigor impedia essa aprovação.

Parágrafos 39 a 42

O grande desvio temporal entre as datas de adjudicação e de conclusão da empreitada deveu-se à concorrência de vários factores. O auto de consignação foi assinado pelo anterior Conselho Directivo em 4 de Abril de 2002. No entanto, à data da posse deste Conselho Directivo (2 de Julho de 2002), o Tribunal de Contas não tinha dado visto por entender não estar garantido o financiamento da obra (as dotações inscritas em PIDDAC para 2002 e 2003 eram inferiores ao valor de adjudicação). O Conselho Directivo entendeu, portanto, não avançar sem antes garantir esse financiamento e o competente visto. Depois de algumas tentativas iniciais de aumentar a dotação de PIDDAC, acabou por se fazer uma candidatura a Fundos Comunitários (POEFDS-FEDER), aprovada em meados de 2003. Com o financiamento garantido, obteve-se finalmente o visto do Tribunal de Contas e foi possível iniciar a obra em finais de 2003. Por falta de estudos geológicos iniciais, houve necessidade, logo no princípio dos trabalhos, de cortar e furar uma imensa lage de pedra subterrânea, o que fez atrasar substancialmente a obra, com implicações também nos custos. Ainda por cima, esse acréscimo de trabalho teve de ser feito sem recurso a explosivos (o que seria mais rápido e barato), devido à localização junto a outros edifícios. Como se não bastasse, o empreiteiro foi obrigado, por dificuldades de gestão, a passar, a meio, a obra para outra empresa, o que implicou novo atraso.

No que respeita ao desvio do custo da empreitada face ao valor de adjudicação (desvio total de 22,16%) é necessário esclarecer o seguinte: grande parte do desvio (10,71%) resulta de "revisões de preços" que são, como é sabido, obrigatórias e inevitáveis. O "verdadeiro" desvio ocorrido ("erros e omissões" com 11,45%) deveu-se,