

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FAMALICÃO

Controlo das transferências financeiras dos municípios para as freguesias

**O Município cumpriu o regime legal e os objetivos relativos às transferências
para as respetivas freguesias ?**

Relatório n.º 2020/93

Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

Despacho

Remeta-se a S.E. o Ministro de Estado e das Finanças.

Parecer

Concordo, designadamente com as conclusões e propostas (ponto 3.), bem como o encaminhamento (ponto 4.) constantes do presente relatório (cfr. infra pág. 29 a 31).

Parecer

CONTROLO DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS PARA AS FREGUESIAS
MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FAMALICÃO

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de emitir um juízo sobre o cumprimento, pelo Município de Vila Nova de Famalicão (MVNF), em 2019, do quadro legal relativo às transferências para as freguesias do concelho e se os montantes envolvidos foram afetos aos fins previstos, tendo-se obtido, do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexo 9, fls. 18 a 23), em especial, os seguintes resultados:

1.1. As transferências financeiras do MVNF para as 34 Freguesias do Concelho foram enquadradas em acordos de execução (AE) e em contratos interadministrativos (CI), no montante global de 2,2 M€, tendo-se verificado o incumprimento do regime legal, pois o Município não fundamentou de forma adequada a opção de delegação de competências nem os montantes contratualizados, não havendo, além do mais, evidência da elaboração dos estudos legalmente exigíveis.

Violação do regime legal aplicável à celebração de AE/CI

1.2. Os procedimentos de monitorização previstos nos AE/CI apresentam fragilidades e insuficiências tendo-se constatado o seu frequente incumprimento, quer pelo Município quer pelas freguesias beneficiárias das transferências, em especial, no que se refere à inexistência de controlo das normas sobre assunção e realização da despesa, elaboração de relatórios de execução, verificação da aplicação das verbas transferidas nos fins previstos e devolução ou reafecção das verbas transferidas que não foram aplicadas.

Insuficiências graves na monitorização dos AE/CI

1.3. O Município não definiu qual a afetação que as freguesias deveriam dar às verbas livres, no montante de 2 M€, e não efetuou qualquer acompanhamento e controlo da sua aplicação, desconhecendo, desse modo, as atividades, projetos ou investimentos que foram financiados. Estas omissões não asseguram que a despesa efetivamente realizada seja utilizada na prossecução de fins públicos de âmbito local.

Não determinação dos fins públicos em que as verbas livres deviam ser aplicadas

Na perspetiva contabilística, verificámos que o MVNF classificou a respetiva despesa como sendo de capital enquanto as freguesias as reconheceram como receitas correntes, independentemente das finalidades concretas em que as aplicaram, o que revela o incumprimento do disposto no POCAL.

Incumprimento do POCAL

1.4. A qualidade da informação financeira e orçamental do MVNF constante dos documentos de prestação de contas apresenta relevantes insuficiências que resultam, designadamente, da intempetividade no reconhecimento dos cabimentos e compromissos da despesa relativa aos AE/CI e às verbas livres, da

Falta de fiabilidade da informação dos documentos de prestação de contas

omissão de parte dos compromissos de anos futuros e da correspondente dívida no passivo exigível, bem como da subavaliação do património municipal que não integra as obras ou benfeitorias efetuadas pelas freguesias.

1.5. Os responsáveis municipais não designaram um gestor de procedimento, conforme exigência constante do Código Regulamentar sobre Concessão de Apoios, nem promoveram, através da Direção-Geral Municipal, qualquer auditoria interna que incidisse sobre as transferências para as freguesias.

Inexistência de gestor do procedimento e de auditoria interna

2. As principais propostas dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal são as seguintes:

- a)** Promoção da elaboração de estudos que fundamentem a tomada de decisões em sede de delegação de competências para as freguesias, ao nível da comparabilidade das diferentes opções, das finalidades de interesse local a incluir e dos montantes envolvidos.
- b)** Definição clara dos fins públicos a que se destinam todas as verbas transferidas para as freguesias.
- c)** Implementação de um efetivo controlo e monitorização dos AE/CI, mediante a verificação da sua execução física e financeira e exigência às freguesias da elaboração dos respetivos relatórios de acompanhamento que evidenciem, entre outros aspetos, a efetiva consecução dos fins públicos associados às transferências realizadas.
- d)** Relevação contabilística tempestiva dos cabimentos e compromissos da despesa e da dívida relativas aos AE/CI e às verbas livres, incluindo os relativos a anos futuros.
- e)** Reflexão no património das obras ou benfeitorias efetuadas pelas freguesias em bens municipais ao abrigo das transferências recebidas.

Principais propostas

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Fundamento	9
1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito.....	9
1.3. Metodologia	10
1.4. Contraditório	10
2. RESULTADOS.....	10
2.1. Caracterização das transferências do Município para as Freguesias	10
2.2. Fiabilidade e consistência da informação contabilística	13
2.3. Evolução das transferências entre 2013/2019	16
2.4. Análise do quadro legal	19
2.5. Controlo interno e PGRIC	28
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS	29
4. ENCAMINHAMENTO	31

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AE	Acordo(s) de execução
AM	Assembleia Municipal
AT	Autoridade Tributária
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Confrontar
CI	Contrato(s) interadministrativo(s)
CM	Câmara Municipal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRCA	Código Regulamentar sobre Concessão de Apoios
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
FDA	Freguesias, Desporto e Associativismo
IGF-AA	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
M€	Milhões de euros
MVNF	Município de Vila Nova de Famalicão
NCI	Normas de Controlo Interno
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
ROSM	Regulamento da Organização dos Serviços Municipais
SS	Segurança Social
UF	União de Freguesias

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

1.1.1. De acordo com o seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (IGF-AA) realizou uma ação de controlo ao Município de Vila Nova de Famalicão (MVNF), enquadrada no Projeto designado “Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados”.

1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito

1.2.1. Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a questão-chave da auditoria que se pretende responder é a seguinte:

O Município cumpriu o regime legal e os objetivos relativos às transferências para as respetivas freguesias ? ¹

1.2.2. De modo a sustentar a recolha das evidências necessárias à auditoria foram definidas as seguintes subquestões:

1	As disposições legais subjacentes à celebração dos acordos de execução (AE) e contratos interadministrativos (CI) com as freguesias foram cumpridas?
2	As transferências de outra natureza, nomeadamente apoios financeiros, atribuídas às freguesias cumprem o quadro legal e, caso exista, o regulamento municipal em vigor?
3	Os registos contabilísticos refletidos pelo Município, ao nível dos eventos referidos, estão corretos e consistentes com os efetuados pelas freguesias?
4	O sistema de controlo interno instituído no Município mostra-se adequado para contribuir para o cumprimento do quadro legal e para garantir que as freguesias respeitam as normas da contratação pública ao nível da realização da despesa com as transferências recebidas, e as mesmas foram afetas aos fins a que se destinam?

Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), especialmente nas áreas relacionadas com o objeto desta ação.

O âmbito temporal da presente auditoria abrangeu, em especial, o ano de 2019, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subseqüentes sempre que tal se justificou, atendendo, nomeadamente, ao ciclo de realização da ação.

Em termos geográficos e funcionais, a ação de âmbito local abrangeu, principalmente a atuação da Divisão Administrativa e Financeira (DAF) ² e do serviço de Freguesias, Desporto e Associativismo (FDA) ³ da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão.

¹ O regime jurídico da delegação de competências dos municípios nas respetivas freguesias e da atribuição de apoios consta, fundamentalmente, dos artigos 111.º a 123.º e 131.º a 136.º e das alíneas j) e k), do n.º 1, do artigo 25.º e das alíneas m) e o), do n.º 1 do artigo 33.º, do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12/09 (na redação anterior à Lei n.º 50/2018, de 16/08, atendendo ao âmbito temporal da ação), que passaremos a designar de RJAL (Regime Jurídico das Autarquias Locais), do artigo 29.º da Lei n.º 50/2018, de 16/08, e, subsidiariamente, do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado em anexo ao DL n.º 18/2008, de 29/01, e do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 07/01.

² Que integra o Departamento de Administração Geral, nos termos previstos no atual Regulamento da Organização dos Serviços Municipais (ROSM), publicado no Diário da República (DR), 2ª Série, nº 162, de 26/08/2019.

³ Integrado no Departamento de Ambiente, Equipamentos e Obras, este serviço tem por função, designadamente, desenvolver os procedimentos tendentes à celebração dos contratos no âmbito da delegação de competências municipais e dos apoios, à sua organização, instrução e fiscalização, para além da articulação com os serviços responsáveis pelas áreas objeto de delegação de competências e/ou beneficiárias dos apoios municipais (Divisão da Educação, de Mobilidade, das Vias, do Ambiente e de Bibliotecas).

1.3. Metodologia

1.3.1. A presente ação baseou-se no programa de trabalho consubstanciado no guião “Controlo das transferências efetuadas pelos municípios para as freguesias”⁴ (os procedimentos adotados estão sintetizados nos Anexos) e englobou a:

- ✓ Recolha e análise de informação relativa às relações financeiras estabelecidas entre o MVNF e as freguesias selecionadas, tendo por base um conjunto de mapas específicos;
- ✓ Realização de entrevistas a dirigentes e trabalhadores da entidade (com recurso, nomeadamente, a questionários previamente concebidos);
- ✓ Utilização de *check-lists* de verificação do cumprimento das obrigações contratuais de todos os AE, CI e apoios financeiros celebrados com as freguesias incluídas na amostra;
- ✓ Confirmação externa dos fluxos financeiros e saldos das freguesias abrangidas pela amostra;
- ✓ Efetivação de outros testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 6)

1.3.2. Relativamente ao PGRIC, a abordagem baseou-se no guião elaborado para o efeito⁵.

1.4. Contraditório

1.4.1. Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do n.º 2, dos artigos 19.º e 20.º, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças⁶, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão das principais asserções, conclusões e propostas deste documento, através do envio, em 23/06/2020, de um projeto de relatório.

A resposta recebida (entrada n.º 4194/2020), em 08/07/2020, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e propostas constantes do projeto de relatório, consta do Anexo 9 do presente documento, na qual realça que “ (...) O Município e os seus serviços sempre pautaram a sua atuação na convicção que está a cumprir, em substância, os princípios de boa gestão de dinheiros públicos e com transparência, apesar, de alguma desconformidade formal (...)”.

Anexo 9 (fls. 23)

Introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares, justificam a sua inclusão neste documento.

2. RESULTADOS

2.1. Caracterização das transferências do Município para as freguesias

2.1.1. Acordos de execução e contratos interadministrativos

No âmbito da delegação de competências, regulamentada pelo RJAL, em 2019, estavam em execução 67

⁴ Em fase de teste na presente auditoria.

⁵ Anexo ao Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

⁶ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

acordos de execução (delegação legal ⁷) e 98 contratos interadministrativos (delegação contratual ⁸):

Figura 1 – AE e CI em execução em 2019

Un: euro

	Objeto	Nº	Valor previsto	Valor pago
ACORDOS DE EXECUÇÃO	Limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros	34	178 706	178 706
	Pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico e manutenção dos espaços envolventes	33	110 675	110 675
	Total	67	289 381	289 381
CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS	Competência de carácter geral	34		
	Serviço de cópias aos alunos do pré-escolar e do primeiro ciclo do EB	33	129 605	129 605
	Execução de redes de drenagem de águas residuais (saneamento)	18	1 334 780	1 136 823
	Execução de redes de drenagem de águas residuais (saneamento) - Transitado de 2018		106 008	106 008
	Execução de trabalhos e obras de requalificação da rede viária	5	207 000	207 000
	Execução de obras de requalificação e melhoramento do parque escolar	2	25 420	25 420
	Refeições escolares e componente de apoio à família	4	56 735	56 735
	Zelar pelo espaço contíguo às Piscinas Municipais e envolvente dos equipamentos desportivos do Parque do Quinteiro	1	3 000	3 000
	Zelar pelo espaço envolvente dos equipamentos desportivos da Urbanização do Miradouro	1	1 000	1 000
	Total	98	1 863 548	1 665 590
	Total Geral	165	2 152 928	1 954 971

Fonte: Auditoria da IGF-AA

Anexo 2 (fls. 7 a 10)

Os 165 contratos de delegação de competências celebrados com as freguesias representam um valor anual previsto de transferências de 2 152 928 euros, dos quais foram pagos 1 954 971 euros (91%) ⁹.

2.1.2. Outras transferências financeiras

No ano de 2019, o MVNF aprovou ainda transferências financeiras para as freguesias, a título de **apoios**, designadas de **verbas livres** ¹⁰, no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações ¹¹, com o objetivo de contribuir para o reforço da sua capacidade e autonomia financeira para prosseguirem as suas competências materiais ¹² sem que, no entanto, tenha definido o âmbito e fim específicos desse apoio, no montante total de 2 030 108 euros, integralmente pago nesse exercício.

Neste domínio, foi também aprovada, de forma casuística, a **comparticipação financeira de investimentos de natureza diversa** ¹³, ao abrigo do regulamento municipal que aprovou o Código Regulamentar sobre Concessão de Apoios (CRCA) ¹⁴, cujo pagamento é efetuado mediante a apresentação dos respetivos comprovativos da

⁷ Cfr. artigos 132.º a 135.º do RJAL. Os AE são designados pela doutrina de “contratos administrativos nominados” porque “(...) estão legalmente circunscritos nos seus domínios objetivo, subjetivo e temporal, prevendo-se uma maior vinculação desta figura do que da dos demais contratos interadministrativos de delegação de competências” - cfr. artigo de Isabel Celeste da Fonseca, *Como celebrar acordos de execução; problemas, soluções (caso a caso) e bom senso*, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 01, janeiro/março 2014, páginas 41 e 45.

⁸ Cfr. artigos 116.º a 123.º e 131.º do RJAL. Os CI são designados como “contratos administrativos inominados”, considerados pela doutrina como “(...) mais parecidos com os antigos protocolos celebrados ao abrigo do art. 66º da Lei n.º 169/99 (...)”, obra citada anteriormente, página 44.

⁹ Nos referidos montantes está incluído o valor dos CI celebrados com 12 Freguesias/União de Freguesias (UF) em 2018, respeitante à execução da rede de saneamento (106 008 euros), cuja execução transitou para 2019.

¹⁰ Que são, há várias décadas, anualmente aprovadas e pagas pelo Município, sempre nos mesmos moldes e valor, verificando-se a mesma situação em 2020.

¹¹ Cfr. alínea j), do n.º 1, do artigo 25.º do RJAL.

¹² Estabelecidas no artigo 16.º do RJAL.

¹³ Designadamente para a execução de passeios e arranjos exteriores, construção de muros de suporte e de instalações sanitárias, obras de pavimentação de ruas e caminhos e de reabilitação e pintura das sedes das Juntas de Freguesia.

¹⁴ Neste regulamento são definidas as condições e formas de apoio facultadas pelo Município, no âmbito da educação, freguesias, movimento associativo, apoio social e habitação (publicado no DR, 2ª Série, N.º 2, de 5/01/2016 e objeto de alteração publicada no DR, 2ª Série, N.º 74, de 15/04/2019).

despesa, que ascenderam, em 2019, a 825 786 euros ¹⁵.

Acresce, ainda, a realização de **outras transferências** ¹⁶ municipais para algumas freguesias, **de cariz corrente**, destinadas à compartilhar o pagamento de **lanches escolares saudáveis** ¹⁷ e **atividades ou projetos pontuais** ¹⁸, das respetivas freguesias ¹⁹, que cifraram-se em **57 231 euros**, em 2019.

O MVNF também atribuiu **apoios não pecuniários** ²⁰, em especial através do fornecimento de materiais de construção civil ²¹, de bens ²², prestação de apoio técnico ²³, cedência de equipamentos municipais ²⁴ e de mão de obra, designadamente através da Brigada das Freguesias ²⁵, tendo, nesse âmbito, suportado o custo de **92 657 euros**.

Como decorre de vários documentos da Autarquia ²⁶, uma das apostas do executivo municipal ²⁷ tem sido auxiliar as freguesias a realizar eventos de promoção das suas dinâmicas coletivas e de valorização das características que as diferenciam, tendo vindo a reforçar o investimento neste domínio ²⁸ e ao nível da sua capacitação institucional, tendo em vista melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, através da realização de sessões de sensibilização e esclarecimentos ²⁹.

Por fim, apesar da imaterialidade dos montantes em causa, refira-se ainda que, em 2019, também foram efetuadas transferências relativas ao recenseamento eleitoral, cujos pagamentos cifraram-se em 6 560 euros.

Em resultado do exposto, em 2019, as **transferências financeiras do MVNF para as respetivas Freguesias ascenderam a 5 074 105 euros**, o que representa 5,2% do total da despesa municipal paga.

¹⁵ Montante que inclui os apoios aprovados em 2018 cuja execução transitou para o ano seguinte.

¹⁶ Atribuídos, na sua maioria, também ao abrigo do CRCA.

¹⁷ Trata-se de um apoio financeiro ao nível da Educação, regulado na alínea d), do artigo 35.º e no artigo 39.º do CRCA, no montante de 0,10 euros por aluno/dia, relativamente ao ano letivo de 2018/2019, abrangendo as crianças das escolas do pré-escolar e do primeiro ciclo do Ensino Básico, atribuído a 18 das 34 Freguesias/UF do Concelho, integralmente pago em 2019.

¹⁸ Nomeadamente, apoiar o pagamento da eletricidade da Escola Básica de Novais, dos transportes da população no âmbito de atividades municipais (designadamente, transporte de idosos para participar em eventos ou frequentar as aulas de hidroginástica), das despesas de funcionamento do Pólo da Biblioteca Municipal em Pousada de Saramagos e da manutenção do relvado sintético do campo de futebol de Arnoso de Santa Maria.

¹⁹ Nos termos definidos nas alíneas a) e d), do artigo 54.º, do CRCA.

²⁰ À luz do disposto na alínea j), do n.º 1, do artigo 25.º do RJAL e do artigo 55.º do CRCA, que prevê o fornecimento de materiais, bens e afins, cedência de mão de obra, viaturas, máquinas e equipamentos, concessão de apoio técnico, administrativo e logístico e a realização de ações de formação, cursos, ateliers, colóquios e seminários.

²¹ Por exemplo, betuminoso, areia, cimento, brita, tubos, tampas e *tout-venant* destinados a obras executadas pelas freguesias, em especial, de pavimentação de caminhos e estradas vicinais, construção de passeis e muros, execução de redes de águas pluviais e pintura de edifícios das juntas de freguesia.

²² Designadamente, prémios, condecorações e ofertas, no âmbito de passeios, provas e corridas de atletismo e torneios de sueca.

²³ Nomeadamente, elaboração de levantamentos topográficos/geográficos, colaboração na definição e medição dos espaços a intervir, acompanhamento e fiscalização de obras.

²⁴ Designadamente do Auditório Municipal para realização de eventos ao nível da Educação.

²⁵ Serviço hierarquicamente dependente do vereador responsável pelo pelouro das Freguesias, que visa prover as necessidades de meios físicos e humanos das respetivas freguesias, mediante a execução de serviços de natureza diversificada (construção de muros, passeios, redes de águas pluviais e demais solicitações).

²⁶ Cfr. Grandes Opções do Plano e Orçamentos, Prestações de Contas, Agenda Estratégica para a Governação e Boletins Municipais.

²⁷ Em funções desde outubro de 2013.

²⁸ Cfr., as Grandes Opções do Plano para 2019 onde constam algumas das ações imateriais, nomeadamente no âmbito dos serviços e das atividades de proximidade e do apoio às comunidades locais, previstas para o programa de governança do território.

²⁹ Designadamente, em matéria de contratação pública, reorganização dos serviços de atendimento, legislação aplicável a transportes públicos e escolares.

2.1.3. Seleção da amostra

A amostra não estatística, selecionada com base em critérios de risco e materialidade das transferências financeiras efetuadas pelo Município, conjugada com a respetiva tipologia, é composta por seis Freguesias/ UF ³⁰:

Figura 2 – Freguesias selecionadas para a amostra

Autarquia Local	Despesa paga (€)	N.º
UF de Famalicão e Calendário	319 455	
UF de Vale (S. Cosme), Telhado e Portela	299 460	
UF de Antas e Abade de Vermoim	134 283	
Freguesia de Joane	145 236	
Freguesia de Riba de Ave	89 395	
Freguesia de Cruz	38 299	
Total da amostra	1 026 128	6
Restantes Freguesias / UF	4 047 977	28
Total da população	5 074 105	34
Peso da amostra	20%	18%

Fonte: Auditoria da IGF-AA

Anexo 2 (fls. 7 a 10)

2.2. Fiabilidade e consistência da informação contabilística

2.2.1. No âmbito da **delegação de competências**, na **ótica da contabilidade orçamental**, o cabimento e compromisso da despesa são registados apenas em data próxima ao pagamento da primeira prestação de cada um dos respetivos contratos pelo valor anual, quando deveriam ser reconhecidos pelo valor total, após a abertura do orçamento ³¹. Acresce que, os **encargos plurianuais** ³² (característicos da maioria dos AE/CI ³³, uma vez que o seu prazo de vigência coincide com a duração do mandato autárquico ³⁴) **deveriam ter sido reconhecidos nas contas de compromissos de exercícios futuros, o que, em regra, não aconteceu** ³⁵.

Segundo esclarecimentos prestados pelos serviços, a situação descrita deve-se ao facto da "(...) proposta submetida à reunião da CM não referenciar de modo expreso a repartição anual da despesa, (...)" sendo o seu compromisso "(...) efetuado com base nas conclusões da proposta (...)" que não faz menção à plurianualidade dos compromissos. De facto, apenas nos CI e protocolos de cooperação em que é feita menção expressa aos

³⁰ Os valores indicados incluem as verbas pagas pelo Município às 34 Freguesias referentes a eleições/recenseamento eleitoral, nos termos previstos na alínea a), do n.º 1, do artigo 72.º da Lei n.º 13/99, de 22/03 (que aprovou o regime jurídico do recenseamento eleitoral), no montante de 6 560 euros, que representa apenas 0,1% daquele total.

³¹ Exceto quando a sua atribuição esteja condicionada pela execução do objeto contratual, situação em que compromisso só deverá ser reconhecido nesse momento.

³² Que geram responsabilidades em mais de um período orçamental ou pelo menos em período diferente daquele em que é assumido.

³³ Dos contratos em execução em 2019 apenas não englobavam despesa plurianual os CI referentes ao fornecimento de refeições e componente de apoio à família, à execução de redes de drenagem de águas residuais e às obras de requalificação do parque escolar.

³⁴ Cfr. respetivamente, cláusulas 3ª e 4ª dos contratos (incluindo o Aditamento ao AE).

³⁵ Apenas foram reconhecidos os compromissos de exercícios futuros relativos aos CI celebrados com cinco UF/Freguesias em matéria de execução da rede viária e os outorgados com duas UF/Freguesias relativamente à manutenção dos espaços contíguos às piscinas municipais e envoltentes dos equipamentos desportivos do Parque do Outeiro e da Urbanização do Miradouro, respetivamente. Não obstante a fragilidade indicada, a assunção de compromissos plurianuais foi, sistematicamente, submetida à autorização prévia do órgão deliberativo que a autorizou (cfr. ponto 2.4.2.1).

encargos para exercícios futuros é que os respetivos compromissos plurianuais são registados contabilisticamente. Em 2019, o valor refletido nas contas de compromissos de exercícios seguintes ascendeu a 400 955 euros.

Tal facto constitui uma **relevante insuficiência na qualidade da informação orçamental do MVNF**, dado que, no indicado período, não foram refletidos contabilisticamente compromissos futuros no montante global de **837 971 euros**, referentes aos anos 2020/2021.

Por sua vez, o montante relativo às **verbas livres**, classificado na rubrica económica “08.05.01.02.01. - Transferências de Capital - Administração Local - Reforço de Autonomia Financeira das Juntas de Freguesia”, cuja previsão é limitada ao respetivo exercício, foi adequadamente cabimentado aquando da abertura do respetivo orçamento, mas o seu compromisso foi realizado de forma periódica³⁶ (em cinco momentos distintos) ao longo de 2019 e, pelo menos, até ao primeiro trimestre de 2020.

Anexo 3 (fls. 11 a 13)

Porém, atendendo a que, no momento da sua aprovação pelos órgãos competentes (juntamente com os documentos previsionais para o ano a que respeita)³⁷ resulta, de forma clara e objetiva, o montante anual a atribuir a cada freguesia, ainda que o seu pagamento seja realizado, de forma faseada, em 10 prestações mensais, tal despesa deveria ter sido comprometida, pelo montante global, no início do respetivo ano económico, o que não se verificou, violando assim as regras de execução orçamental, designadamente as previstas no POCAL³⁸.

No contraditório, o MVNF afirma que, tendo estas verbas uma periodicidade anual e ocorrendo a decisão da sua atribuição em sede de orçamento anual, “(...) *não há lugar ao seu registo em anos futuros, tanto mais que a sua execução é totalmente executada no respetivo exercício*”.

Esta afirmação é consentânea com as asserções produzidas no projeto de relatório, pois as conclusões C6 e C7 (cfr. ponto 3.1.) referem-se não só às verbas livres como também aos AE/CI, no âmbito dos quais, “*quando aplicável*”, ou seja, “*no caso de contratos com duração plurianual*”, deverão ser tidas em consideração as correspondentes propostas (cfr. ponto 3.2.).

Anexo 9 (fls. 22)

2.2.2. Em sede de **contabilidade analítica**, os custos relativos às transferências efetuadas para as freguesias, em dinheiro e em espécie, estão essencialmente refletidos na subconta “96.02.08.06.001 - Freguesias”³⁹ discriminadas por cada uma das beneficiárias.

2.2.3. Na ótica financeira, o MVNF reconhece contabilisticamente os passivos relativos às transferências para as freguesias na conta “26.8.1.2.3.6 - Credores das Administrações Públicas - Administração Autárquica - Freguesias”.

No que concerne aos contratos de **delegação de competências**, a dívida é registada anualmente, nos moldes em que são reconhecidos os respetivos cabimentos e compromissos (cfr. ponto 2.2.1), pelo que, a parte dos

³⁶ Desde 2018 que o Município está excluído da aplicação da Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei n.º 8/2012, de 21/02), por força do n.º 5, do artigo 82.º, da Lei n.º 114/2017, de 29/12 e do n.º 5, do artigo 88.º, da Lei n.º 71/2018, de 31/12.

³⁷ Em reunião da Câmara Municipal (CM) e Assembleia Municipal (AM) de 5 e 29/11/2018, respetivamente.

³⁸ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

³⁹ Ainda que as contas “94.01.02.008.06 – Pelouro das Freguesias” e “92.02.08.06 – Pelouro das Freguesias” também apresentem custos materialmente pouco significativos relacionados com esta matéria.

contratos plurianuais (que vigoram no mandato autárquico) que corresponde a exercícios seguintes não figura no passivo do balanço de 2019, que se encontra, por isso, **subavaliado no montante de 837 971 euros**.

Quanto às transferências efetuadas no âmbito das **verbas livres**, com natureza anual, o passivo também é refletido de forma faseada quando deveria ter sido reconhecido no momento em que a obrigação, originada por um evento passado, se tornou presente, ou seja, quando da sua aprovação pelas entidades competentes, independentemente da data de vencimento.

O passivo relativo às **transferências destinadas a participar a execução de investimentos**, em que o Município condiciona, na generalidade das situações, o seu pagamento à realização das obras, é reconhecido após a verificação dessa condição⁴⁰.

Acresce que, ainda que o CI de competência geral, que não implica qualquer encargo para o Município (a contrapartida atribuída às freguesias pela execução dos CI consiste na cedência das respetivas receitas cobradas aos fregueses), não seja suscetível de ser reconhecido contabilisticamente pelo MVNF, atendendo, em especial, ao princípio da transparência, a referida informação⁴¹, sendo relevante para os utilizadores das demonstrações financeiras, deveria ser divulgada nos documentos de prestação de contas, o que não sucedeu.

Refira-se ainda que o custo relativo às transferências de capital encontra-se relevado contabilisticamente na conta “69.1.3.6 – Custos e Perdas Extraordinárias – Transferências de Capital Concedidas - Administração Autárquica – Freguesias”, enquanto que o de cariz corrente está refletido na conta “63.1.3.6 – Transferências e Subsídios Correntes – Administração Autárquica – Freguesias”.

Porém, quando as freguesias realizam **obras ou benfeitorias em bens do imobilizado do Município**, financiadas por este ao nível da delegação de competências, o MVNF deveria solicitar a informação necessária para refletir contabilisticamente aqueles incrementos no seu património, o que não tem acontecido.

O MVNF informa, no contraditório, “(...) *que os serviços municipais já efetuaram diligências e procedimentos internos, no sentido de passarem a ser refletidos no património municipal, os respetivos ativos municipais com efeitos ao ano de 2018*”.

Anexo 9 (fls. 22)

2.2.4. Não obstante as fragilidades identificadas anteriormente, do trabalho realizado⁴² (que não contemplou os resultados do procedimento de confirmação externa promovido pelo Revisor Oficial de Contas da Autarquia uma vez que este não incluiu nenhuma entidade desta natureza), **a informação contabilística** do MVNF era **compatível e consistente com a das freguesias**, pois não foi identificado qualquer passivo exigível de curto prazo ou despesa omitida, o que resulta, em especial, do facto de todas as entidades circularizadas adotarem o regime simplificado do POCAL⁴³, contabilizando a liquidação e cobrança da receita simultaneamente quando do seu recebimento.

Anexo 4 (fls. 14)

⁴⁰ Que pode ocorrer num ano posterior àquele em que foi aprovado, como foi o caso, por exemplo, do apoio financeiro atribuído à UF de Vale (S. Cosme), Telhado e Portela, aprovado em reunião da CM de 26/09/2019, para participar a obra de pavimentação da Rua do Pinheiro, no montante de 6 000 euros, prevista iniciar em setembro de 2019, mas por força das condições climatéricas acabou por se realizar apenas em 2020.

⁴¹ Designadamente a natureza e o montante da receita arrecadada pelas freguesias.

⁴² No âmbito da circularização e reconciliação de saldos, com referência ao final de 2019, foram reconciliadas as seis Freguesias/UF do MVNF definidas na amostra.

⁴³ Atendendo a que as receitas anuais são inferiores a 5 000 vezes o índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública (cfr. parágrafo 3 e o ponto 2.8.2.7. das Considerações Técnicas do POCAL).

Porém, da análise comparativa entre a natureza da classificação económica (corrente ou capital) das transferências financeiras efetuadas pelo MVNF às freguesias beneficiárias a título das verbas livres decorre uma total falta de compatibilidade, pois a despesa é classificada pelo Município como sendo de capital ⁴⁴ e, nas freguesias, a respetiva receita como corrente, independentemente destas verbas serem utilizadas para financiamento de atividades de investimento ou operacionais ⁴⁵, contrariando, assim, o disposto no POCAL ⁴⁶.

O procedimento adotado pelo MVNF deturpa a aferição da regra do equilíbrio orçamental previsto no RFALEI ⁴⁷, pois entra em consideração com a variável “despesa corrente” cujo valor está subavaliado por força da situação descrita.

2.3. Evolução das transferências entre 2013/2019

2.3.1. Da comparação da despesa realizada entre 2013/2019 ⁴⁸ resulta o seguinte:

Figura 3 - Evolução da despesa municipal paga entre 2013 e 2019

Un: euro

RUBRICAS	2013	2019	Variação	
			Valor	%
01 - Despesas com o Pessoal	17 509 951	28 700 019	11 190 068	64%
02 - Aquisição de Bens e Serviços	20 993 386	29 733 405	8 740 019	42%
03 - Juros e Outros Encargos	429 561	117 673	- 311 888	-73%
04 - Transferências Correntes	2 921 766	5 724 823	2 803 057	96%
04.05.01.02 - Administração local - Freguesias	433 968	545 004	111 036	26%
05 - Subsídios	0	0	0	-
06 - Outras Despesas Correntes	613 062	2 618 352	2 005 290	327%
07 - Aquisição de Bens de Capital	12 270 243	14 599 764	2 329 521	19%
08 - Transferências de Capital	7 428 613	6 710 327	- 718 287	-10%
08.05.01.02 - Administração local - Freguesias	5 201 378	4 529 101	- 672 277	-13%
09 - Ativos Financeiros	253 911	209 511	- 44 400	-17%
10 - Passivos Financeiros	5 912 819	2 658 138	- 3 254 682	-55%
11 - Outras Despesas de Capital	1 047	184	- 864	-82%
Despesa Total	68 334 360	91 072 195	22 737 835	33%
Total das transferências para as Freguesias	5 635 346	5 074 105	- 561 241	-10%

Fonte: Prestação de contas do Município e auditoria da IGF-AA

Anexo 5 (fls. 15)

Entre 2013 e 2019, verificou-se um aumento da despesa global paga em 33% ⁴⁹, enquanto que o montante relativo às transferências realizadas para as respetivas freguesias diminuiu 10% (menos 561 241 euros) por força do incremento de 26% das transferências correntes e da redução de 13% das de capital.

⁴⁴ Apesar da intenção inicial da Autarquia (que remonta há décadas) ter subjacente, segundo os serviços municipais, contribuir para o reforço da autonomia financeira das freguesias com vista a melhorar as infraestruturas locais (o que daria origem a despesas de capital), atualmente, de acordo com o vereador responsável pelo Pelouro das Freguesias, o principal objetivo consiste em capacitar financeiramente as freguesias para que possam contratar os recursos humanos necessários para garantir a prestação de serviços públicos (dando lugar a despesas correntes).

⁴⁵ Acresce que, algumas das freguesias circularizadas (como foi o caso da UF de Famalicão e Calendário e das Freguesias de Cruz e Riba de Ave) aplicaram a maior parte das receitas daquela natureza em despesas correntes.

⁴⁶ Segundo o qual “As importâncias relativas às transferências correntes e de capital só podem ser consideradas no orçamento desde que estejam em conformidade com a efetiva atribuição ou aprovação pela entidade competente” (cfr. alínea b) do ponto 3.3.1.).

⁴⁷ Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09, cujo n.º 2 do artigo 40.º exige que “(...) a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos”.

⁴⁸ Ano anterior à entrada em vigor do RJAL e o objeto de análise, respetivamente.

⁴⁹ Em especial por força do crescimento da despesa na área social.

Em 2019, do total da despesa corrente (545 004 euros) e de capital (4 529 101 euros)⁵⁰ pago pelo MVNF com destino às freguesias, respetivamente, 88% (479 721 euros)⁵¹ e 37% (1 673 208 euros)⁵² respeita a delegação das competências municipais.

Em termos relativos, o peso das transferências atribuídas às freguesias na despesa total paga também reduziu, ainda que em menor percentagem (2,8 pontos percentuais).

Figura 4 - Indicadores relativos ao peso das transferências para as freguesias na despesa municipal

INDICADORES		2013	2019	Varição (pontos percentuais)
Peso das transferências correntes para as freguesias	Nas transferências correntes	20,7%	13,6%	-7,1 pp
	Na despesa corrente	1,4%	1,2%	-0,3 pp
	Na despesa total	0,9%	0,9%	0,0 pp
Peso das transferências de capital para as freguesias	Nas transferências de capital	73,4%	70,1%	-3,3 pp
	Na despesa de capital	21,1%	19,5%	-1,6 pp
	Na despesa total	8,0%	5,2%	-2,8 pp
Peso das transferências totais para as freguesias	Na despesa total	8,9%	6,0%	-2,8 pp

Fonte: Prestação de contas do Município e auditoria da IGF-AA

Anexo 6 (fls. 16)

2.3.2. Atendendo a que da exposição de motivos da proposta do RJAL, consta expressamente que o respetivo “(...) projeto vem ampliar as competências da junta de freguesia (...)” enumerando, de seguida, a transferência de um conjunto de novas competências adstritas àquelas entidades⁵³, seria expectável que, após a entrada em vigor daquele regime, as suas competências fossem ampliadas, assim como a respetiva dimensão financeira.

A análise à **evolução das despesas incorridas com essa delegação de competências**, entre 2013/2019, apresenta alguns condicionantes, designadamente:

- ✓ O facto de algumas das competências já terem sido delegadas, de forma casuística, nas respetivas freguesias, antes da entrada em vigor do RJAL⁵⁴, como foi o caso da limpeza das vias e espaços públicos, da denominação de ruas, praças e outros locais públicos, da colocação e manutenção da sinalização toponímica e emissão de certidões, da conservação e reparação de equipamentos propriedade do município, da reparação, manutenção e valorização dos estabelecimentos públicos

⁵⁰ Dos quais 45% correspondem a verbas livres.

⁵¹ Correspondente às verbas pagas ao nível do AE (incluindo o seu Aditamento) e de alguns CI.

⁵² Relativos aos CI em matéria de execução das redes de saneamento (que representa 80% deste montante), das obras em caminhos e estradas municipais e de requalificação e melhoria do parque escolar e da despesa paga em 2019 ainda que referente ao CI para realização da rede de drenagem de águas residuais celebrado em 2018. A este nível, é de realçar a autonomização em 2019 da rubrica económica 08.05.01.02.06. – Outras transferências de capital (ambiente) para contabilizar a despesa paga ao nível do CI de execução da rede de drenagem de águas residuais celebrado no próprio exercício.

⁵³ Designadamente “(...) promoção e execução de projetos de intervenção comunitária e iniciativas de ação social; emissão de parecer sobre a denominação das ruas e praças das localidades e povoações; à conservação, gestão e limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos; gestão e manutenção de parques infantis, chafarizes e fontanários; colocação e manutenção de placas toponímicas; conservação e reparação de sinalização vertical não iluminada instalada nas vias municipais; manutenção e conservação de pavimentos pedonais; às competências de controlo prévio, como sucede no caso dos arrumadores de automóveis, da venda ambulante de lotarias ou das atividades ruidosas de carácter temporário.”.

⁵⁴ Ao abrigo de outros instrumentos legais, nomeadamente protocolos previstos no artigo 66.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, e no artigo 15.º da Lei n.º 159/99, de 14/09.

de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico e do respetivo equipamento, material didático e espaços exteriores ⁵⁵, bem como do fornecimento de refeições escolares e da construção e manutenção de estradas e caminhos municipais;

- ✓ O conhecimento impreciso ⁵⁶ do volume em termos qualitativos (tipologia) e quantitativos (montante) das competências que, em 2013, eram realizadas pelas freguesias.

Ainda assim, da informação disponível, verifica-se que **o MVNF reforçou a delegação de competências ao nível das atividades de natureza corrente**, quer quanto ao tipo de contratos celebrados ⁵⁷ quer quanto à sua dimensão financeira, passando a abranger, em regra, o universo das freguesias ⁵⁸.

Relativamente à delegação de competências em matéria de investimentos (despesa de capital) também se verificou um ligeiro aumento em 2019 face a 2013 ⁵⁹, ainda que tal facto não tenha resultado diretamente da entrada em vigor do RJAL ⁶⁰, mas sobretudo da evolução da realidade e das necessidades das populações, como foi o caso, por exemplo, das obras de execução das redes de drenagem de águas residuais cuja despesa tem vindo a crescer anualmente ⁶¹.

Segundo os serviços municipais, *“(...) a Câmara Municipal quando decide efetuar transferências financeiras para as freguesias não tem por designo o cumprimento, puro e simples, de uma intenção legislativa, mas sim colmatar um conjunto de necessidades que afetem objetivamente as comunidades locais no momento que são evidenciadas.”, pelo que “(...) a variação anual das transferências justifica-se e prende-se com a priorização que é estabelecida entre a Câmara Municipal e as Freguesias de modo a suprir as suas reais necessidades em prol da melhoria da qualidade das infraestruturas e dos serviços prestados às populações locais.”.*

No que respeita aos subsídios atribuídos para **apoiar a execução de investimentos**, cujo exato montante relativo a 2013 se desconhece, pelos motivos já expostos e na medida em que as rubricas económicas em que este tipo de despesa foi contabilizada incluem outras verbas referentes a delegação de competências ⁶², o MVNF, em 2019, pagou 825 785 euros (cfr. ponto 2.1.2.).

Quanto às verbas livres, o montante despendido pelo Município foi constante (2 030 108 euros) ao longo dos exercícios, assim como a classificação orçamental da respetiva despesa (rubrica económica 08.05.01.02.01.).

⁵⁵ Nos termos constantes, respetivamente, das alíneas a), d), f), g) e h) do n.º 2, do artigo 66.º, da Lei n.º 169/99, de 18/09, que correspondem à maioria das competências enunciadas nesse preceito legal (cfr. a título exemplificativo, o ponto 6, da ata n.º 14/2013, de 31/07, da CM).

⁵⁶ Tanto na delegação de competências como na atribuição de apoios era celebrado, sistematicamente, um protocolo (regra geral, de cooperação), não sendo fácil distinguir *à posteriori* em que tipologia se enquadravam.

⁵⁷ Passaram a celebrar contratos também no âmbito das pequenas reparações nas escolas do pré-escolar e do primeiro ciclo do EB e manutenção de espaços envolventes, do serviço de cópias e da sinalização e toponímia.

⁵⁸ Apenas perante situações devidamente justificadas é que nalgumas freguesias não são delegadas determinadas competências.

⁵⁹ Ainda que tal asserção não resulte diretamente da figura 3 atendendo a que esses montantes agregam, indiscriminadamente em 2013 despesa relativa à delegação de competências e à atribuição de apoios.

⁶⁰ Pois, como já referimos, uma parte significativa das respetivas competências já estava a ser executada pelas freguesias.

⁶¹ Em 2019, face ao ano anterior, registou-se um aumento do valor dos contratos celebrados de 65%, conforme decorre das deliberações da CM de 07/06/2018 e de 23/05/2019, cujos montantes aprovados foram de, respetivamente, 863 654 e de 1 334 780 euros.

⁶² Em 2013, a “08.05.01.02.04. – Protocolos com as juntas de freguesia para realização de obras”, e, em 2019, a “08.05.01.02.05. – Outras transferências de capital” que, para além da despesa relativa aos contratos celebrados no próprio ano relativos à rede viária e da requalificação do parque escolar, também inclui o valor remanescente do CI cuja execução transitou de 2018.

De qualquer modo, a delegação de competências nas freguesias ganhou, por força do referido diploma, uma lógica mais abrangente e estratégica e um tratamento mais uniforme, pois esses contratos passaram a ser celebrados com a generalidade das freguesias e, em regra, no início de cada mandato autárquico, respeitando uma tramitação e conteúdo idênticos, mas dos dados disponíveis, **não resulta que a entrada em vigor do RJAL tenha causado um aumento da despesa total suportada pelo Município com destino às freguesias.**

2.4. Análise do quadro legal

2.4.1. Na formação dos contratos

2.4.1.1. O processo de **delegação de competências** iniciou-se, formalmente, com o envio de um ofício, em 19/01/2018, pelo Gabinete das Freguesias para, alegadamente, todos os Presidentes das Juntas de Freguesias e UF, onde se enunciavam as competências que o Município tinha intenção de delegar relativamente ao período 2018/2021⁶³ e se solicitava uma resposta, até 26/01/2018, quanto à intenção de entrar no respetivo procedimento de negociação. Na sequência dessa auscultação, o identificado serviço elaborou uma listagem com o universo das freguesias onde constavam as competências aceites e recusadas de cada uma.

Nesta matéria, das diligências descritas apenas foi possível recolher evidências do desenvolvimento da negociação na ata n.º 03/2018, de 08/02, da CM⁶⁴, não tendo sido disponibilizado qualquer outro elemento, designadamente informação sobre eventuais reuniões ocorridas ou outro documento (vg. ata, relação dos membros presentes e assuntos apreciados).

As competências relativas às refeições escolares e componente de apoio à família, à construção das redes de drenagem de águas residuais, das obras em estradas e caminhos municipais e de requalificação e melhoria do parque escolar⁶⁵ foram delegadas em 2019⁶⁶ apenas nas freguesias que tinham essa necessidade e reuniam as condições necessárias para executar os respetivos objetos, não derogando, assim, o princípio da não discriminação e garantindo o da equidade⁶⁷.

Porém, o MVNF não elaborou os estudos legalmente exigidos⁶⁸ nem criou, como exigível⁶⁹, qualquer equipa técnica multidisciplinar para o efeito.

⁶³ Que previa a delegação das competências relativas à limpeza de vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros e a manutenção de espaços envolventes nos estabelecimentos escolares (cfr. alíneas a) e f), do n.º 1 do artigo 132º do RJAL), através da celebração de AE, bem como as de carácter geral, a do serviço de cópias e a de limpeza da ecopista mediante a celebração de CI.

⁶⁴ Na qual foram aprovadas as minutas dos respetivos AE/CI, a remessa da respetiva deliberação aos respetivos órgãos executivos das freguesias para aprovação e posterior envio às Assembleias de Freguesia e a submissão daquelas minutas para efeito de autorização e assunção dos respetivos compromissos plurianuais.

⁶⁵ Os três últimos contratos referidos serão designados “CI de investimentos”.

⁶⁶ Incluindo as delegadas no ano anterior, mas que se mantiveram em execução em 2019 (CI celebrados com a Freguesia de Oliveira S. Mateus e a UF de Gondifelos, Cavalões e Outiz).

⁶⁷ De acordo com os serviços municipais, “*Por exemplo, se uma dada freguesia tem instalada toda a rede de saneamento, não existe a necessidade de ser colocada mais rede de saneamento. Se uma dada estrada, de uma freguesia, está em mau estado, só há necessidade de reparar esta estrada e não toda a rede viária do concelho. Se uma determinada escola, de uma freguesia, apresenta um défice será esta a escola a ser intervencionada. Desta forma, conseguimos obter a equidade que a lei determina.*”.

⁶⁸ Não obstante, após a entrada em vigor da Lei n.º 50/2018, de 16/08, a CM tenha aprovado, em 20/09/2018, a realização de estudos prévios atendendo a que se tratava “*(...) de um processo complexo, (...) porque as transferências de competências são diferenciadas em função da natureza e dimensão das freguesias, considerando a sua população e capacidade de execução*”, e se devia “*(...) observar os princípios da universalidade e da qualidade, de modo a que, em regra, todas as freguesias do município beneficiem das mesmas competências e, em termos proporcionais, de recursos equivalentes.*”. Cfr. n.ºs 3 a 5 do artigo 115.º, n.º 3 do artigo 122.º e n.º 2 do artigo 135.º, do RJAL.

⁶⁹ Cfr. n.º 4 do artigo 115.º, do RJAL.

Os serviços argumentaram “(...) que não foram elaborados formalmente estudos, já que a experiência tem evidenciado (...) que os custos inerentes à execução destas obras através da delegação nas Freguesias são mais vantajosos financeiramente para o Município. Sendo que a maioria dos Cl’s (...) [que] se destinam à realização de obras, a forma mais expedita de evidenciar a vantagem são os preços unitários que as JF conseguem comparando-os com os que são obtidos pela CM. (...) Além disso, todos os custos inerentes à contratualização de serviços externos especializados para a realização destes estudos (...) encareceria significativamente o custo final de cada obra, com prejuízo para otimização na aplicação dos recursos públicos.”.

Atendendo, designadamente, à inexistência dos referidos estudos ⁷⁰, o MVNF não demonstrou, no âmbito deste processo, o cumprimento dos seguintes requisitos legais ⁷¹:

- ✓ O não aumento da despesa pública global ⁷²;
- ✓ O aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais;
- ✓ Os ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais;
- ✓ A aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis;
- ✓ A articulação entre os diversos níveis da administração pública.

Nas propostas e nas minutas dos contratos levadas a reunião da CM ⁷³ estão evidenciados os fundamentos de facto e de direito da decisão ⁷⁴ do respetivo órgão executivo relativos à opção das competências a delegar, mas não foi facultada evidência sobre a devida fundamentação ⁷⁵ subjacente ao cálculo dos montantes aprovados relativamente a cada AE/CI.

De qualquer modo, o Município definiu e aplicou, para efeitos de distribuição dos recursos financeiros pelas freguesias, por tipo de contrato, critérios objetivos e distintos consoante a natureza da competência em causa, cumprindo, desse modo, designadamente, os princípios da igualdade, da não discriminação e da prossecução do interesse público ⁷⁶ na generalidade desses contratos ⁷⁷.

⁷⁰ No âmbito dos quais, não basta a mera enumeração das razões justificativas da delegação de competências nas freguesias (designadamente, a necessidade de contratar mais pessoal, equipamentos e materiais, de modo a dar resposta cabal às necessidades da população), devendo conter uma análise que sustente, designadamente, que a opção por executar os respetivos objetos contratuais através da delegação de competência nas freguesias é a melhor alternativa possível.

⁷¹ Cfr. n.º 3 do artigo 115.º e, por remissão, o artigo 112.º, ambos do RJAL.

⁷² Requisito que apenas foi cumprido no caso dos CI de fornecimento de refeições escolares, pois o valor pago por refeição é igual ao estabelecido no atual contrato de fornecimento de refeições aos alunos do pré-escolar e do primeiro ciclo, adjudicado pelo Município através de um concurso público internacional, decorrendo, aliás, uma ligeira vantagem financeira pelo facto de, desta forma, não suportar o custo de 0,50 euros por aluno/ano letivo respeitante à aquisição da palamenta (prato, copo e talher).

⁷³ Para os efeitos previstos na alínea m), do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL.

⁷⁴ Designadamente, a referência à existência prévia de negociação entre o Município e as respetivas freguesias, à avaliação positiva da execução dos AE/CI celebrados em anos anteriores e às razões justificativas da delegação de cada competência, aspetos que contribuem para o enquadramento e contextualização do assunto em termos teleológicos, sistemáticos e históricos.

⁷⁵ Exigida pelo CPA atendendo, designadamente, ao disposto na alínea d), do n.º 1 do artigo 151.º e n.º 1 do artigo 152.º (por remissão do n.º 2 do artigo 120.º, no caso dos CI, e do n.º 2 do artigo 133.º, no dos AE, todos do RJAL).

⁷⁶ Nos moldes previstos no n.º 2 do artigo 120.º e do artigo 121.º do RJAL, em matéria de delegação contratual e legal (aplicável a esta última por força do estabelecido no n.º 2 do artigo 133.º do mesmo diploma). Princípios que estão, igualmente, consagrados nos artigos 4.º, 6.º e 9.º do CPA.

⁷⁷ Apenas os CI outorgados, em 2018, com duas Freguesias é que não contemplam formalmente aqueles critérios, mas tal situação resulta, como já referimos, do facto destas Autarquias serem as únicas que apresentavam necessidades de intervenção nas competências delegadas e reuniam condições para efetivar essa delegação.

Em sede de contraditório, a Autarquia reconhece a não “(...) elaboração *formal* de estudo que suporte e justifique” a celebração dos AE/CI, nos termos exigidos pelo atual quadro legislativo, mas considera que essa omissão não prejudicou a boa alocação dos dinheiros públicos, uma vez que os contratos celebrados e as verbas transferidas nesse âmbito tiveram por base uma avaliação material nas suas várias dimensões, designadamente em termos de custos, de modo a garantir o não aumento da despesa pública, ainda que tal facto não esteja evidenciado em nenhum documento.

Ainda assim, o Município manifestou intenção em realizar os referidos estudos previamente à celebração de novos contratos, pelo que, não obstante o referido, mantém-se a pertinência da nossa posição e das asserções produzidas neste âmbito.

Anexo 9 (fls. 20 e 21)

2.4.1.2. Na sessão de 10/11/2017, a AM autorizou ⁷⁸ a CM, pelo período do mandato, a atribuir **apoios** às freguesias, designadamente **financeiros**, até ao limite máximo de 125 000 euros, devendo, no entanto, ser-lhe prestada informação semestral sobre os apoios atribuídos nesses termos, condição que não foi, em regra, cumprida. Porém, na sequência da presente auditoria, terá sido levada à sessão da AM de 28/02/2020 ⁷⁹ a informação relativa aos apoios aprovados no último trimestre de 2019.

De qualquer modo, quando se tratou de apoios financeiros com natureza plurianual, independentemente do valor, a CM submeteu as respetivas propostas a autorização prévia da AM, não obstante esta ter aprovado, em 25/10/2018, juntamente com os documentos previsionais para 2019, a autorização prévia genérica favorável à assunção de compromissos plurianuais ⁸⁰.

Em 2019, o MVNF atribuiu dois tipos de apoios financeiros: um relativo às verbas livres e um outro sujeito às regras previstas no CRCA.

As **verbas livres**, identificadas na “Lista das transferências a atribuir a cada freguesia” ⁸¹ aprovada pela AM ⁸², no valor de 2 030 108 euros ⁸³, foram concedidas às freguesias segundo critérios de repartição gerais e abstratos previamente definidos ⁸⁴, mas:

- ✓ O montante global a distribuir não teve subjacente qualquer fundamentação legal, económica ou financeira (cfr. ponto 2.1.2);
- ✓ Não foi indicada qual a finalidade concreta a que se destinavam ⁸⁵, não ficando, assim, sequer salvaguardada a prossecução do efetivo interesse público.

⁷⁸ Aprovando a proposta deliberada pela CM em reunião de 19/10/2017 (cfr. alíneas o, u) e ccc), do n.º 1 do artigo 33.º e alínea j), do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL).

⁷⁹ Asserção que decorre da conjugação da Agenda desta sessão da AM (ponto 1 da respetiva Ordem de Trabalhos, designada de “Informações do Senhor Presidente da Câmara Municipal sobre a atividade da mesma (Grelha D)”), atendendo a que a ata ainda não se encontra disponível para consulta, por não ainda não ter sido aprovada), com o documento designado de “Informação do Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, Dr. Paulo Cunha, à Assembleia Municipal”, de 30/01/2020 (que terá suportado o referido ponto 1).

⁸⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 22.º do DL n.º 197/99, de 08/06.

⁸¹ Integrada nas Grandes Opções do Plano e Orçamento para 2019.

⁸² Em 29/11/2018, na sequência da proposta da CM aprovada em 05/11/2018.

⁸³ Fixado desde 2002, sendo, em anos anteriores, de 1 015 054 euros.

⁸⁴ Os critérios de distribuição pelo universo das 34 freguesias foram: 10% de forma equitativa, 30% proporcionalmente à sua área (em km) e 60% proporcionalmente ao número de habitantes. Estes critérios foram definidos pelo órgão executivo há mais de 20 anos, pelo que poderão estar desajustados da atual necessidade das freguesias.

⁸⁵ Cfr. Normas de Execução Orçamental de 2019 onde apenas é feita menção ao reforço da autonomia financeira das freguesias.

O MVNF, no contraditório, alega apenas que a metodologia adotada na atribuição dessas verbas “(...) assenta na utilizada pelo Estado na transferência do fundo de Financiamento das Freguesias, tendo por base a área territorial e a dimensão populacional, com a finalidade de proporcionar um reforço financeiro das Freguesias e aumentar a sua independência e autonomia.”, o que não põe em causa a asserção efetuada por esta Autoridade de Auditoria.

Anexo 9 (fls. 21)

Os apoios (subsídios) financeiros concedidos ao abrigo do CRCA⁸⁶ foram atribuídos observando os princípios que regulam a atividade administrativa⁸⁷ e das normas definidas no regulamento municipal, garantindo-se a necessária fundamentação das decisões/opções de gestão tomadas, a uniformidade na tramitação dos processos e o tratamento não discriminatório das entidades beneficiárias⁸⁸.

Refira-se, ainda que, os pedidos de apoio ao serem apresentados pelos Presidentes das Juntas de Freguesia⁸⁹, obrigatoriamente, até 31 de agosto do ano anterior àquele em que o executivo municipal os aprova, contribui para um melhor e mais adequado planeamento, programação das necessidades e gestão e racionalização dos recursos disponíveis atendendo à antecedência com que chegam ao conhecimento do Município.

A maioria dos apoios atribuídos destinam-se a investimentos⁹⁰, pelo que, conforme exigido pelo CRCA⁹¹, a proposta submetida à aprovação da CM, é acompanhada por três orçamentos, sendo a comparticipação efetuada tendo em conta o menor dos valores apresentados⁹². Tratando-se de obras na rede viária, os serviços municipais referiram ainda que preenchem, por apoio solicitado, uma “ficha de avaliação viária” onde expõem as condições da respetiva via e avaliam a necessidade de intervenção, o que contribui para formar a decisão de (in)viabilidade do pedido por parte do executivo, situação de que não foi facultada qualquer evidência.

Por fim, o CRCA também disciplina⁹³ a concessão de apoios não pecuniários às freguesias (cfr. ponto 2.1.2), sendo um tipo de apoio com escassa relevância material, ainda que tenha crescido ao longo dos anos⁹⁴, cujo custo ascendeu, em 2019, a 92 657 euros (2% das transferências pecuniárias efetuadas àquelas entidades).

⁸⁶ Que podem incidir sobre atividades, projetos, infraestruturas diversas, obras de construção ou conservação de imóveis propriedade da freguesia e de beneficiação de imóveis e/ou equipamentos (cfr. artigo 54º).

⁸⁷ Designadamente, os princípios da legalidade, igualdade, transparência, publicidade, imparcialidade, justiça, proporcionalidade e prossecução do interesse público.

⁸⁸ Não obstante todas as Freguesias serem potenciais beneficiárias dos subsídios, apenas algumas usufruem destes apoios, atendendo à falta de interesse manifestado pelas restantes, como é o caso, por exemplo, do apoio financeiro ao fornecimento e distribuição de lanches saudáveis à população escolar, em que, segundo esclarecimentos prestados, no início de cada ano letivo, desde 2016, são convidadas todas as freguesias a participar neste programa educativo, mas nem todas aderem.

⁸⁹ Nos termos previstos no n.º 1 do artigo 57.º do CRCA.

⁹⁰ Inserindo-se, segundo o artigo 54.º do CRCA, na categoria de atividades e os restantes considerados apoios pontuais, como é o caso dos apoios a lanches saudáveis e ao funcionamento do Pólo da Biblioteca Municipal na Pousada de Saramagos, a transportes, a atividades, a encargos de eletricidade da Escola Básica de Novais e à manutenção do relvado sintético do Campo de Futebol de Arnoso de Santa Maria.

⁹¹ Cfr. alínea d), do n.º 2 do artigo 58.º.

⁹² Excluindo o valor do imposto sobre o valor acrescentado, montante que corresponde aproximadamente ao do apoio solicitado pelo Presidente da Junta de Freguesia/UF na candidatura apresentada. De referir, que, segundo o vereador responsável pelo Pelouro das Freguesias, os serviços municipais efetuam uma análise sumária entre os preços apresentados nos orçamentos e os constantes da base de dados dos preços de referência da Autarquia que constam de uma listagem, por unidade de medida, dos trabalhos mais comuns (designadamente, a desmatação de terreno, construção de muros, pavimentos e águas pluviais).

⁹³ Cfr. artigo 55.º.

⁹⁴ Conforme resulta das atas das reuniões da CM do atual mandato.

2.4.2. Na celebração dos contratos

2.4.2.1. A celebração dos AE/CI analisados foi sempre precedida da autorização por parte dos órgãos executivo e deliberativo do Município⁹⁵ e das Freguesias⁹⁶ tendo, no caso dos contratos com vigência plurianual⁹⁷, a AM autorizado previamente a assunção dos respetivos compromissos⁹⁸.

Os contratos celebrados neste âmbito preveem os recursos necessários ao exercício pelas freguesias das competências que lhe são transferidas⁹⁹, que, no caso concreto, respeitam, exclusivamente, à alocação de meios financeiros. Com efeito, a atuação municipal nesta matéria é idêntica e uniforme, mormente quanto ao conteúdo e tipologia dos contratos celebrados, bem como, em regra, às datas da sua celebração.

Refira-se que, apesar da proposta da CM e a autorização da AM¹⁰⁰ para celebrar os AE de forma atempada, estes só foram celebrados a 21/05/2018¹⁰¹, ou seja, depois do prazo legalmente previsto¹⁰². O respetivo Aditamento foi outorgado apenas em 15/02/2019, pois, em 2018, “ (...) não se procedeu à delegação, já que houve a concentração desta tarefa nas Divisões de Equipamentos e Manutenção e Eficiência Energética para com recursos próprios ou com aquisição de serviços continuados fosse prestado a assistência aos mais de 70 edifícios escolares.”, mas, como o resultado “ (...) não correu bem (...), foi tomada a decisão de retomar a execução das competências de pequenas reparações nas juntas de freguesia.”.

Anexo 2 (fls. 7 a 10)

Saliente-se que nenhum dos contratos de delegação de competências estava sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas¹⁰³.

A publicidade desses contratos foi “ (...) feita (...) na Internet, no sítio institucional da entidade em causa, no prazo de 30 dias (...)”¹⁰⁴, ainda que os respetivos dados estivessem desatualizados¹⁰⁵ no início da presente auditoria (situação que foi regularizada na sequência da intervenção da IGF-AA), mas não foram publicados no Boletim Municipal¹⁰⁶.

2.4.2.2. Quanto à atribuição de **apoios financeiros**, refira-se que as **verbas livres** foram atribuídas sem que

⁹⁵ Cfr., alínea k), do n.º 1 do artigo 25.º e alínea m), do n.º 1, do artigo 33.º, do RJAL.

⁹⁶ Cfr., alínea g), do n.º 1 do artigo 9.º e alínea j), do n.º 1 do artigo 16.º, do RJAL.

⁹⁷ Que são a maioria, por força do disposto no n.º 1, dos artigos 129.º, 134.º e 136.º do RJAL (cfr. ponto 2.2.1.).

⁹⁸ Inclusivamente nos casos previstos na alínea b), do n.º 1, do artigo 22.º, do DL n.º 197/99, de 08/06, em que o Município poderia ter assumido os respetivos compromissos plurianuais à luz da autorização prévia genérica favorável aprovada, em 25/10/2018, pela AM, juntamente com os respetivos documentos previsionais.

⁹⁹ Cfr. n.º 1, do artigo 115.º, nos termos previstos, no n.º 1 do artigo 122.º e no n.º 2 do artigo 133.º do RJAL.

¹⁰⁰ Em, respetivamente, 8 e 22 de fevereiro de 2018.

¹⁰¹ Salvo o da UF de Famalicão e Calendário que foi celebrado a 28/06/2018.

¹⁰² Ou seja, até 180 dias após a instalação da CM (cfr. n.º 1 do artigo 133.º do RJAL).

¹⁰³ Que resulta da conjugação entre o disposto na alínea b), do n.º 1 do artigo 46.º e do n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 98/07, de 26/08 (contratos celebrados antes de 2019) e da alínea b), do n.º 6 do artigo 255.º da Lei n.º 71/2018, de 31/12 (contratos outorgados em 2019).

¹⁰⁴ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 56.º e nos n.ºs 2 dos artigos 120.º e 133.º do RJAL, que estabelecem a aplicação subsidiária do CPA (artigo 159.º).

¹⁰⁵ No sítio www.cm-vnfamalicao.pt/boletins-municipais.

¹⁰⁶ Segundo os serviços, a tiragem semestral do Boletim Municipal tornou inexecutível o cumprimento do prazo indicado.

tivesse sido celebrado qualquer documento escrito onde constassem os direitos e deveres das partes envolvidas e a identificação concreta das atividades/projetos/investimentos a financiar, o que contribuiu, de forma decisiva, para a falta de controlo por parte do Município quanto à aplicação daquelas verbas.

2.4.3. Na execução e monitorização dos contratos

2.4.3.1. Os procedimentos adotados pelo Município em matéria de **controlo e acompanhamento dos AE/CI** constam, em regra, das cláusulas dos respetivos contratos que, de um modo vago e genérico, preveem, designadamente, que:

"A Junta de Freguesia elaborará e remeterá à Câmara Municipal relatórios, os quais farão menção a sugestões e correções que considerem pertinentes para enriquecer o presente acordo." ¹⁰⁷;

"O Município pode verificar o cumprimento do objeto do contrato pela Junta de Freguesia, mediante a realização de vistorias e inspeções, bem como exigir-lhes informações e documentos que julgue necessários." ¹⁰⁸;

"A execução e avaliação do presente contrato são feitas, a todo o tempo e de forma contínua, pelos serviços (...) que, para o efeito, poderão realizar reuniões conjuntas e periódicas (...), solicitar todas as informações que considerarem pertinentes." ¹⁰⁹.

Do exposto resultam algumas fragilidades e insuficiências, pois não é indicada a periodicidade em que os aludidos relatórios devem ser elaborados pelas freguesias e remetidos à CM, nem os termos, circunstâncias e formas de verificação do cumprimento da execução do objeto do contrato ¹¹⁰ ou da sua avaliação, o que obsta ou, pelo menos, dificulta o controlo e acompanhamento das competências delegadas.

Os procedimentos descritos não foram observados pelo Município, apesar de os serviços informarem que os relatórios finais de execução e/ou avaliação correspondem à informação técnica que elaboram no âmbito do controlo da execução física e financeira dos contratos. Acresce que o Município não impôs o seu cumprimento às Freguesias, tendo sido assumido pelo vereador responsável por este pelouro que a exigência dos aludidos relatórios seria "redundante", atento o controlo que é realizado pelos serviços municipais, posição com que não concordamos, não só porque os relatórios devem ser elaborados pelas freguesias como devem conter mais informação do que a que consta dos referidos documentos, além de que, cabe sempre, nos termos legais, à entidade delegante demonstrar que a opção tomada é a que melhor satisfaz o interesse público.

Dadas as fragilidades detetadas ao nível do controlo efetuado pelo MVNF, esta Autoridade solicitou às freguesias documentos comprovativos da despesa realizada com o objetivo de verificar a aplicação das verbas recebidas no âmbito da delegação de competências, de que resultou o seguinte:

¹⁰⁷ Cfr. cláusula 7ª do AE e respetivo aditamento.

¹⁰⁸ Cfr. n.º 1, da cláusula 7ª dos CI do serviço de cópias e da manutenção do espaço contíguo às piscinas municipais e envolvente dos equipamentos desportivos do Parque do Quinteiro e do espaço envolvente dos equipamentos desportivos da Urbanização do Miradouro e cláusula 12ª dos CI em matéria de investimentos.

¹⁰⁹ Cfr. cláusula 7ª do CI de competência geral.

¹¹⁰ Apesar de referir que tal pode acontecer mediante a realização de vistorias e inspeções, nada é dito quanto à sua periodicidade, condições e termos.

Figura 5 – Aplicação pelas freguesias dos montantes recebidos no âmbito dos AE/CI

Un: euro

Objeto		Valor recebido (receita)	Valor pago (despesa)	Receita não aplicada
(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
AE	Limpeza de vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros	32 326	32 326	0
	Aditamento: Pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do EB e manutenção de espaços envolventes	34 575	18 708	15 867
	Total parcial	66 901	51 034	15 867
CI	Serviço de cópias aos alunos do pré-escolar e do 1º ciclo do EB	47 955	15 916	32 039
	Execução de redes de águas residuais (saneamento) - UF de Vale (S. Cosme), Telhado e Portela e UF de Famalicão e Calendário	149 973	149 973	0
	Total parcial	197 928	165 889	32 039
Total global		264 830	216 924	47 906

Fonte: Documentos de despesa disponibilizados e esclarecimentos prestados pelas freguesias

Anexo 7 (fls. 17)

Nalgumas situações a despesa realizada no âmbito dos AE/CI é inferior à respetiva receita recebida, no entanto, o Município não solicitou a sua reposição, não reafectou as quantias excedentes nem procedeu a qualquer ajustamento dos valores aprovados ¹¹¹.

Esta situação demonstra que alguns dos montantes contratados estão desadequados (sobreavaliados), encontrando-se o MVNF a incorrer em despesa pública excessiva e desnecessária face ao objeto contratual executado, quando os pressupostos legais da delegação de competência assentam, designadamente, na racionalização, economia, suficiência e necessidade dos recursos ¹¹².

Sobre as fragilidades detetadas no âmbito do controlo, acompanhamento e fiscalização da aplicação das verbas transferidas no âmbito dos AE/CI, os serviços municipais argumentaram que, relativamente ao:

- ✓ Aditamento ao AE, “A Divisão de Educação não procede a nenhum relatório formal da execução do contrato. Os nossos melhores avaliadores é a própria comunidade educativa, nomeadamente as coordenadoras de estabelecimentos de ensino, pessoal docente e não docente e as associações de pais e encarregados de educação.”;
- ✓ CI de serviço de cópias, “O serviço está a funcionar em todos os estabelecimentos de ensino e os docentes e comunidade educativa sabe dos referenciais de cópias para o efeito.”; e
- ✓ CI de execução da rede de águas residuais há “(...) acompanhamento técnico, ele foi prestado a todas as obras, não havendo, no entanto, qualquer documento que o evidencie, sendo de salientar que qualquer obra de saneamento é sempre acompanhada pelos fiscais municipais.”.

Os procedimentos de controlo, acompanhamento e monitorização da execução dos contratos não são realizados de forma uniforme em relação à totalidade dos contratos, sendo notória a especial preocupação ¹¹³ com os AE/CI de investimentos.

¹¹¹ Tal situação é passível de violar o disposto na alínea f), do n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 151/2015, de 11/09 e na alínea g), do ponto 3.1.1. do POAL, sendo suscetíveis de gerar responsabilidade financeira para os seus responsáveis, factos que serão objeto de análise nas auditorias a realizar, de forma autónoma, junto das freguesias selecionadas.

¹¹² Cfr. alínea a), do n.º 1 do artigo 115.º, artigo 118º e alínea f), do artigo 121.º, do RJAL.

¹¹³ Contrariamente ao que acontece com os restantes contratos em que existe apenas o pedido de autorização do pagamento da transferência por parte da técnica superior do serviço de FDA.

Com efeito, previamente ao pagamento de qualquer valor no âmbito dos AE é elaborada uma informação por um dos técnicos do serviço de FDA, onde se refere que *“Em deslocação às freguesias do concelho verificou-se que a limpeza das vias, sarjetas e sumidouros, prevista no acordo de execução celebrado entre a Câmara Municipal e as Juntas de Freguesia, foi efetuada.”*, enquanto que nos CI de investimentos é elaborada outra informação, na sequência do alegado acompanhamento realizado no decurso¹¹⁴ ou após a conclusão da obra¹¹⁵, onde se confirma que os trabalhos foram realizados¹¹⁶.

A verificação da conformidade dos documentos de despesa realizada apresentados pela Freguesia é feita, num primeiro nível, pelo técnico municipal que valida os trabalhos e os montantes faturados de acordo com o contrato e, numa segunda fase e previamente ao pagamento, pela DAF, mas não é realizado qualquer controlo do cumprimento pela entidade adjudicante (freguesia) do regime legal da contratação pública¹¹⁷, quer no âmbito da formação quer da execução do contrato .

Ainda previamente ao pagamento dos AE/CI, como já acontece quando da submissão das propostas de delegação das competências ao órgão executivo, independentemente do respetivo valor, é sempre verificada a situação fiscal e contributiva perante a Autoridade Tributária (AT) e a Segurança Social (SS)¹¹⁸.

No âmbito do CI de competência geral, o MVNF não efetua qualquer controlo da receita gerada (designadamente pela utilização e ocupação da via pública e licenciamento da ocupação do espaço público e de publicidade), pois, embora aquele CI estabeleça que a *“A Junta de Freguesia deverá remeter trimestralmente ao Município (...) a relação da numeração policial emitida (...) e (...) registar o número de processos de licenciamento e o valor das taxas arrecadadas e enviar semestralmente ao Município (...)”*¹¹⁹, tais procedimentos não têm sido realizados.

De qualquer modo, o vereador responsável pelo respetivo pelouro considera existir um balanço positivo quanto ao exercício dessa competência pelas freguesias, devido à maior proximidade às populações, de que terá resultado um aumento do número de licenciamentos¹²⁰. Porém, segundo informação prestada pelas freguesias, em 2019, os montantes arrecadados neste âmbito são materialmente irrelevantes ou mesmo nulos¹²¹.

¹¹⁴ Em regra, nos investimentos de maior complexidade, montante e prazo de execução, em que o adjudicatário fatura, de forma parcelar, os trabalhos e serviços realizados.

¹¹⁵ Tratando-se de obras mais pequenas e de menor dimensão financeira.

¹¹⁶ Não há total garantia de que o técnico que subscreve a informação se tenha efetivamente deslocado à obra, pois não há evidência formal dessa diligência, designadamente relatório(s) de vistoria(s), apesar de anexarem, nalguns casos, registos fotográficos. De acordo com os serviços, o acompanhamento técnico é feito regularmente através dos elementos da Brigada das Freguesias e/ou dos técnicos que integram o FDA.

¹¹⁷ Estabelecido no CCP. Contudo, de acordo com informação disponível no portal Base.Gov (www.base.gov.pt), o Município adquiriu à empresa ANO - Sistemas de Informática e Serviços, Lda., em 05/08/2019, uma plataforma eletrónica de compras públicas para ser utilizado pelas freguesias, ao que acresce que tem sido prestado apoio técnico, designadamente através de contato telefónico, sobre o regime jurídico da contratação pública e foram realizadas sessões de esclarecimentos sobre a matéria quando da entrada em vigor do CCP, na redação dada pelo DL n.º 111-B/2017, de 31/08.

¹¹⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 198.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16/09, segundo o qual *“O Estado, as outras pessoas coletivas de direito público (...) só podem conceder algum subsídio ou proceder a pagamentos superiores a € 5000, líquido de IVA, a contribuintes da segurança social, mediante a apresentação de declaração comprovativa da situação contributiva destes perante a segurança social.”*

¹¹⁹ Cfr. pontos quatro e quinto da cláusula 5ª.

¹²⁰ Em especial, ao nível do licenciamento da ocupação do espaço público, mormente aquando da realização das festas das Freguesias (vg. procissões, feirantes).

¹²¹ Com efeito, enquanto que a UF de Famalicão e Calendário e as Freguesias de Joane e de Riba de Ave apresentam, em 2019, receitas de, respetivamente, 3 530, 2 442 e 1 147 euros, as restantes autarquias não evidenciam qualquer montante.

No contraditório, o MVNF reconhece que “(...) não executou o controlo e monitorização dos AE/CI, através da elaboração de relatórios físicos intermédios” e refere que, apesar dos serviços municipais fazerem o acompanhamento físico das obras e prestarem apoio técnico às freguesias, irá ter em consideração a proposta efetuada pela IGF-AA.

Anexo 9 (fls. 21)

2.4.3.2. Quanto às **verbas livres**, o Município não promove qualquer acompanhamento e controlo da sua aplicação pelas entidades beneficiárias, desconhecendo os eventos, atividades, infraestruturas e equipamentos que foram financiados através dessas transferências, não assegurando, dessa forma, que a respetiva despesa tenha sido realizada para prosseguir fins públicos de âmbito local.

Neste domínio, o único controlo efetuado pelo Município consiste em verificar, previamente ao pagamento, se a situação fiscal e contributiva das entidades beneficiárias se encontra regularizada perante a AT e a SS.

2.4.3.3. Nos **apoios financeiros concedidos no âmbito do CRCA**, os respetivos contratos contêm regras específicas quanto à sua aplicação, em matéria de controlo, acompanhamento, fiscalização e pagamento ¹²².

Previamente ao pagamento deste tipo de apoios, é elaborada uma informação subscrita por um técnico do FDA nos mesmos moldes das produzidas no âmbito dos AE/CI (cfr. ponto 2.4.3.1.).

Como exigido pelo CRCA ¹²³, previamente à atribuição do apoio e do respetivo pagamento, é verificada a situação fiscal e contributiva perante a AT e a SS das freguesias, enquanto entidades beneficiárias.

2.4.4. Divulgação da informação

O relatório de atividades, incluído nos documentos de prestação de contas 2019, contém um capítulo específico relativo às transferências efetuadas pelo Município para as freguesias ¹²⁴, quer em matéria de delegação, quer dos restantes apoios (exceto quanto às verbas livres).

No que respeita às verbas livres, não é feita qualquer publicitação ou divulgação específica dos montantes atribuídos às freguesias, figurando apenas o valor dos pagamentos efetuados, por beneficiário, na respetiva rubrica económica da despesa no mapa das transferências de capital concedidas ¹²⁵, o que é manifestamente insuficiente, atendendo, designadamente, à materialidade dos valores envolvidos e não garante uma adequada e transparente prestação da informação.

Os **apoios não pecuniários** são de conhecimento público, uma vez que constam das atas do órgão executivo que podem ser consultadas no sítio eletrónico do Município ¹²⁶.

Por fim, refira-se que a CM não tem prestado à AM informação periódica sobre:

- ✓ Os apoios financeiros concedidos às freguesias no âmbito do CRCA, não cumprindo, assim, a obrigação a que se vinculou na proposta aprovada pela AM em 10/11/2017;

¹²² Cfr. artigos n.ºs 65.º e 66.º do CRCA e cláusula 6ª dos contratos de cooperação.

¹²³ Cfr. artigo 56º.

¹²⁴ Em que se discrimina individualmente, cada transferência, com menção do valor, entidade delegante/beneficiária e a data da respetiva deliberação camarária.

¹²⁵ Anexo aos documentos de prestação de contas (cfr. ponto 8.3.4.2. do POCAL).

¹²⁶ Em www.cm-vnfamaliao.pt/agenda-camara-municipal e www.vilanovadefamaliao.org/apoios-e-subsidios.

- ✓ A execução dos AE/CI ¹²⁷ violando, assim, o quadro legal nesta matéria ¹²⁸.

No contraditório, a Autarquia informa que *“(...) a aprovação destes contratos é sempre sujeita a deliberação da Assembleia Municipal e a Câmara Municipal, através do seu Presidente, tem prestado todas as informações e respondido às questões que os senhores membros da Assembleia Municipal colocam em todas as reuniões”, considerando, assim, que “(...) as condições de exercício da fiscalização da atividade da Câmara Municipal não está posta em causa.”.*

O MVNF assume, no entanto, que passará a prestar informação de acordo com a proposta formulada, acolhendo, assim, a posição desta Autoridade de Auditoria.

Anexo 9 (fls. 22)

2.5. Controlo interno e PGRIC

2.5.1. As Normas de Controlo Interno (NCI) ¹²⁹ não contêm qualquer procedimento de controlo relativo às transferências efetuadas para as freguesias, mas esta insuficiência é colmatada pelas disposições que constam do CRCA, especificamente em matéria de concessão de apoios/subsídios.

Porém, o cargo de gestor do procedimento previsto no artigo 6º do CRCA (em vigência desde de 2016), com a função de assegurar o normal desenvolvimento da tramitação dos procedimentos em matéria de atribuição de apoios municipais, e prestar todas as informações e esclarecimentos solicitados pelos interessados, não foi, até ao final da execução desta auditoria, preenchido.

Acresce que foram identificadas diversas fragilidades, em especial ao nível da decisão de atribuição das verbas livres e da delegação de competências nas freguesias e da falta de controlo, acompanhamento e fiscalização da afetação das respetivas transferências o que potencia o risco de afetação não económica, ineficiente e ineficaz dos recursos públicos transferidos.

Anexo 8 (fls. 18)

Em sede de contraditório, o MVNF confirma que, *“(...) efetivamente, não têm sido designados formalmente gestores de procedimentos”, conforme consagrado no CRCA, porque considera que os serviços municipais dispõem de meios humanos e técnicos específicos para efetuarem o acompanhamento da execução dos contratos.*

Anexo 9 (fls. 23)

O argumento apresentado não contraria, contudo, a falta de cumprimento da imposição prevista no CRCA, pelo que mantemos as asserções produzidas nesta matéria.

2.5.2. Ao abrigo do ROSM, a Direção-Geral Municipal é o serviço competente por identificar e avaliar as atuais ou potenciais situações de risco e verificar a adequação e a eficácia do sistema de controlo interno

¹²⁷ Conforme resulta das atas disponíveis no sítio www.cm-vnfamaliao.pt/agenda-assembleia-municipal quer durante 2019 quer em anos anteriores.

¹²⁸ Os serviços alegaram que tal situação só acontece em relação aos contratos que não são executados na sua totalidade, fazendo remissão para as deliberações da CM e da AM de, respetivamente, 24/05 e 29/06 de 2018, nas quais são aprovados estornos de verbas dos CI para execução de obras da rede viária e de saneamento, bem como dos contratos de cooperação, aprovados em 2017. Contudo, a apresentação daquela informação não é suficiente para *“(...) apreciar a execução dos contratos de delegação de competências (...)”, nos termos da alínea a), do n.º 2 do artigo 25.º do RJAL.*

¹²⁹ Aprovadas pela CM em reunião de 23/02/2017.

competindo-lhe, designadamente, realizar, participar ou acompanhar auditorias, avaliações e outras ações de controlo, no âmbito da atividade dos serviços do Município, recomendar a adoção de medidas tendentes a aperfeiçoar a estrutura, o funcionamento e o desempenho do sistema de controlo interno ¹³⁰. Todavia, até à realização desta ação, esse serviço não realizou qualquer auditoria interna que incidisse sobre as transferências municipais para as freguesias.

No contraditório, o MVNF informa que, entretanto, já solicitou ao referido serviço municipal a realização de auditorias internas aos procedimentos municipais, não tendo, contudo, enviado evidência dessa determinação interna.

Anexo 9 (fls. 23)

2.5.3. Quanto ao PGRIC, o Município continua a desenvolver os procedimentos definidos nesse documento, tendo o serviço de Auditoria e Gestão da Qualidade procedido, anualmente, à elaboração do respetivo Relatório de Execução ¹³¹, que o remete, posteriormente, à AM e às entidades de controlo indicadas na Recomendação n.º 1 do Conselho de Prevenção da Corrupção.

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Face ao exposto, as principais conclusões da auditoria, bem como as propostas que formulamos ao responsável máximo da entidade auditada são as seguintes:

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>C1. Os acordos de execução (AE) e os contratos interadministrativos (CI) celebrados no montante global de 2,2 M€, revelam o incumprimento, pelo Município, do regime legal, pois, não:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fundamentou de forma adequada a opção de delegação de competências nem os montantes contratualizados; ✓ Elaborou os estudos legalmente exigíveis que demonstrassem, designadamente, o cumprimento dos requisitos legais, nem criou qualquer equipa técnica multidisciplinar dedicada. <p>(vd. Ponto 2.4.1.1.)</p>	<p>P1. Definir procedimentos para que a tomada de decisão sobre a delegação de competências nas freguesias seja suportada em estudos que demonstrem o não aumento da despesa pública global, o acréscimo da eficiência e da eficácia da gestão dos recursos, a aproximação das decisões aos cidadãos e a promoção da coesão territorial.</p>
<p>C2. Os procedimentos de monitorização previstos nos AE/CI apresentam fragilidades e insuficiências e não foram, em regra, cumpridos pelo Município nem pelas Freguesias, pois não foi/foram:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborados relatórios de execução; ✓ Verificado se as Freguesias cumpriram o quadro legal em matéria de assunção e realização da despesa; ✓ Apurado se as verbas transferidas foram aplicadas nos fins a que se destinavam; 	<p>P2. Garantir a existência de um efetivo controlo e monitorização dos AE/CI, através da verificação da sua execução física e financeira e da exigência de elaboração de relatórios de acompanhamento pelas Freguesias.</p>

¹³⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 7º. Refira-se, ainda, que a CM aprovou, em reunião de 11/01/2018, o Regulamento de Auditoria Interna e respetivo manual, onde constam, designadamente, as competências da referida Direção-Geral.

¹³¹ O Relatório relativo a 2018 foi objeto de aprovação pelo executivo municipal em 07/02/2019 (o relativo a 2019, até ao final da execução da auditoria, ainda não tinha sido aprovado).

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>✓ Solicitada a devolução ou a reafecção das verbas transferidas que não foram aplicadas.</p> <p>O MVNF tem-se limitado, previamente ao pagamento dos valores relativos ao AE e CI de investimento, a elaborar uma informação técnica onde é referido que os serviços ou investimentos foram realizados, sem, no entanto, existirem evidências das diligências efetuadas para sustentar essa asserção.</p> <p>(vd. Ponto 2.4.3.1.)</p>	
<p>C3. O Município não definiu qual a afetação que as freguesias deveriam dar às verbas livres (2M€) e não efetuou qualquer acompanhamento e controlo da sua aplicação, desconhecendo, desse modo, as atividades, projetos ou investimentos que foram financiados e não assegurando que a respetiva despesa seja utilizada na prossecução de fins públicos de âmbito local.</p> <p>Acresce que, apesar da referida indefinição sobre o destino das verbas livres, o MVNF classificou a respetiva despesa como sendo de capital enquanto as Freguesias a reconheceu como receitas correntes independentemente da natureza onde as aplicou, violando assim, o disposto no POCAL.</p> <p>(vd. Pontos 2.2.4., 2.4.2.2. e 2.4.3.2.)</p>	<p>P3. Identificar com rigor a afetação que as freguesias deverão dar às transferências que recebem a título de verbas livres e classificar a respetiva despesa em conformidade com a natureza dos fins a que se destinam.</p>
<p>C4. Os apoios financeiros concedidos no âmbito do Código Regulamentar sobre Concessão de Apoios (CRCA) cumprem, de um modo geral, os princípios que regulam a atividade administrativa e as normas definidas nesse regulamento municipal e os respetivos contratos contemplam regras específicas quanto à sua aplicação, em matéria de controlo, acompanhamento, fiscalização e pagamentos que, em regra, são observados.</p> <p>(vd. Ponto 2.4.3.3.)</p>	-
<p>C5. A Câmara Municipal não tem levado às sessões da Assembleia Municipal a informação necessária para que esta aprecie a execução dos AE/CI e tenha conhecimento dos apoios financeiros concedidos às freguesias no âmbito do CRCA.</p> <p>(vd. Ponto 2.4.4.)</p>	<p>P4. Assegurar que a informação relativa à execução dos AE/CI e à atribuição dos apoios financeiros concedidos às freguesias no âmbito do CRCA é submetida a apreciação da Assembleia Municipal tendo em vista proporcionar as condições de exercício da fiscalização da atividade desenvolvida pelo órgão executivo.</p>
<p>C6. Os cabimentos e compromissos da despesa relativa aos AE/CI e às verbas livres não são relevados tempestivamente no exercício e os relativos a anos futuros não são, em regra, registados contabilisticamente.</p> <p>Tais situações constituem uma relevante insuficiência na qualidade da informação financeira e orçamental do MVNF.</p> <p>(vd. Ponto 2.2.1.)</p>	<p>P5. Promover a definição de procedimentos que assegurem o registo do cabimento e do compromisso das transferências pelo valor total, após a abertura do orçamento, exceto quando a sua atribuição esteja condicionada pela execução do objeto contratual, situação em que o compromisso só deverá ser reconhecido nesse momento.</p> <p>P6. Assegurar que é feito o reconhecimento dos compromissos de exercícios futuros nas contas 04/05 da contabilidade orçamental.</p>

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>C7. As obrigações decorrentes dos AE/CI e das verbas livres são registadas em cada exercício pelo respetivo valor anual, pelo que, no caso dos contratos com duração plurianual, as correspondentes dívidas exigíveis nos exercícios seguintes encontram-se omitidas do passivo municipal. (vd. Ponto 2.2.3.)</p>	<p>P7. Garantir que os serviços procedem à relevação contabilística das obrigações no momento em que satisfazem as condições de passivo, devendo ser apresentadas no balanço municipal de acordo com a sua exigibilidade.</p>
<p>C8. As obras ou benfeitorias efetuadas em bens do imobilizado municipal pelas freguesias não são refletidas no património do MVNF. (vd. Ponto 2.2.3.)</p>	<p>P8. Promover a obtenção sistemática de informação junto das freguesias relativa à formação bruta de capital fixo que origine ativos municipais de modo a que possam ser refletidos no património municipal.</p>
<p>C9. Não foi designado o gestor de procedimento previsto no CRCA nem a Direção-Geral Municipal realizou qualquer ação de controlo ou auditoria interna que incidisse sobre as transferências municipais efetuadas para as freguesias. (vd. Pontos 2.5.1. e 2.5.2.)</p>	<p>P9. Designar um/a gestor/a de procedimento conforme previsto no CRCA. P10. Concretizar a realização de auditorias internas que incidam sobre as transferências municipais efetuadas para as freguesias.</p>

Consta do Anexo 8 um conjunto de recomendações complementares e de natureza mais específica que deverá igualmente ser objeto de adequada implementação pelos responsáveis e serviços municipais.

4. ENCAMINHAMENTO

4.1. À tutela para efeitos de homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1, do artigo 15.º do DL n.º 276/2007, de 31/07.

4.2. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, após obtenção do despacho homologatório, que, nos termos do n.º 6, do artigo 15.º do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do artigo 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Autoridade, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das propostas formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que lhes foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pelos inspetores Helena Águas e Rui Rodrigues, sob a coordenação da Inspetora de Finanças Diretora Paula Duarte, que subscreve, em seu nome e dos referidos técnicos, o presente relatório.

LISTA DE ANEXOS

		Fls.
Anexo 1	Objetivos e metodologia	1 a 6
Anexo 2	Listagem dos acordos de execução, contratos interadministrativos, contratos de cooperação e outros celebrados entre o Município e as Freguesias objeto de amostra – 2019	7 a 10
Anexo 3	Controlo das despesas pagas pelo Município e das respetivas receitas arrecadadas pelas Freguesias - 2019	11 a 13
Anexo 4	Resumo da reconciliação das Freguesias objeto da amostra reportada ao final de 2019	14
Anexo 5	Evolução da execução orçamental dos anos 2013/2019	15
Anexo 6	Indicadores relacionados, em especial, com as transferências orçamentais - 2013/2019	16
Anexo 7	Comparação entre o valor recebido do Município e a sua aplicação pelas Freguesias nos fins a que aquele se destina - Delegação de competências municipais - 2019	17
Anexo 8	Síntese das fragilidades detetadas no âmbito das transferências realizadas pelo Município para as Freguesias objeto da amostra – Em 2019	18
Anexo 9	Contraditório institucional remetido pela Autarquia	19 a 23