

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE FAFE

O Município cumpriu o regime legal relativo às transferências para as freguesias da respetiva área territorial?

Relatório n.º 2020/138

Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

Despacho

Submeto à consideração de Sua Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, com o meu acordo, propondo adicionalmente o envio do Relatório e anexos a Sua Exa. o Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local (cfr. al. b) do n.º 1 do Despacho n.º 623/2020, publicado no DR n.º 12, de 17 de janeiro).

A responsável pelo centro de competências do controlo da administração local autárquica (n.º 2 do art. 3.º do DL n.º 96/2012, de 23 de abril).

Parecer

Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

Incumprimento, numa perspetiva global, do quadro legal previsto em matéria de delegação de competências para as freguesias, atendendo, em especial, ao facto de não terem sido realizados os estudos prévios para fundamentação da opção tomada pela delegação de competências ou de outras transferências para as freguesias, não sendo, assim, evidente a prossecução do interesse público.

Fragilidades relevantes no âmbito do controlo e monitorização da execução dos acordos de execução e outros contratos interadministrativos.

Inexistência, na Norma de Controlo Interno, de qualquer procedimento de controlo relacionado com as transferências para as freguesias.

CONTROLO DAS TRANSFERÊNCIAS MUNICIPAIS PARA AS FREGUESIAS
MUNICÍPIO DE FAFE

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Fafe (MF)** cumpriu, em 2019, o quadro legal relativo às transferências efetuadas para as respetivas freguesias, tendo-se obtido, do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexo 7, fls. 22 a 31), em especial, os seguintes resultados:

1.1. O MF transferiu, em 2019, 4 224 278 euros para as freguesias da área territorial do concelho.

Montante transferido em
2019: 4,2 M€

1.2. A auditoria evidenciou o incumprimento do quadro legal previsto em matéria de transferências para as freguesias ao abrigo acordos de execução (AE) e de outros contratos interadministrativos (CI), pois **o MF não:**

Incumprimento do regime
legal aplicável à celebração
de AE/CI

- ✓ Definiu procedimentos regulares e sistemáticos para a elaboração e o acompanhamento da execução dos contratos nas várias perspetivas necessárias, o que representa riscos acrescidos de controlo, de falta de transparência e de rigor da informação;
- ✓ Criou uma equipa multidisciplinar, com a participação do município e das freguesias, que interviesse em todas as fases dos processos relativos a transferências para estas últimas;
- ✓ Realizou estudos prévios para fundamentar a opção pela delegação de competências ou por outras transferências para as freguesias e que permitissem verificar o seu impacto na despesa pública global e uma melhoria dos níveis de economia, de eficiência, de eficácia e de qualidade no desenvolvimento dessas atividades, bem como sobre a adequabilidade dos recursos alocados atendendo aos fins visados;
- ✓ Efetuou, na qualidade de entidade delegante e/ou financiadora, o controlo e monitorização da execução dos contratos pelas freguesias;
- ✓ Promoveu os procedimentos legais tendentes à devolução ou reafecção das verbas transferidas que não foram aplicadas na finalidade a que se destinavam (122 723 euros, nas nove freguesias selecionadas);
- ✓ Publicitou nos termos legais os contratos celebrados com as freguesias, nem elaborou os relatórios anuais para apreciação da Assembleia Municipal, nem promoveu a elaboração oportuna dos relatórios anuais de execução pelas freguesias.

Riscos de controlo e
monitorização dos AE/CI

Falta de demonstração de
que dos AE/CI resultam
benefícios para a despesa
pública e para os serviços
prestados às populações

Não recuperação de verbas
aplicadas em fins diversos
dos previstos

Falta de publicidade e de
prestação de informação
atempada por parte das
freguesias

1.3. Os subsídios concedidos às freguesias, no âmbito dos protocolos de investimento e do apoio à aquisição de viaturas de transporte de passageiros, no montante de 2 204 391 euros, apresentam, em regra, fragilidades idênticas às indicadas sobre os AE/CI.

Fragilidade nos procedimentos adotados na concessão de subsídios às freguesias.

1.4. A informação financeira do MF em matéria de AE, CI e outros apoios não era fiável quanto ao passivo exigível, pois foram apurados 2,4 M€ de dívida de natureza orçamental omitida contabilisticamente, para além de, nalguns casos, o cabimento e compromisso não ser efetuado no momento em que são legalmente exigíveis.

Passivo subavaliado em 2,4 M€ e outras insuficiências nos procedimentos contabilísticos

1.5. A análise indicia a existência de uma relação de causalidade entre o início de vigência da Lei n.º 75/2013, de 12/09 e a evolução da despesa pública realizada pelo Município com transferências para as freguesias, verificando-se o aumento das mesmas (variações 2014/2015 e 2014/2019, nos montantes, respetivamente, de 1,2 M€ e 1,6 M€) e o alargamento das competências delegadas nas freguesias do concelho.

Cumprimento do objetivo de ampliação das competências atribuídas às freguesias

1.6. A Norma de Controlo Interno (NCI) não concretiza procedimentos específicos relativos à aplicação do regime legal sobre transferências para as freguesias e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas não identifica quaisquer riscos, prevendo, apenas, um conjunto de compromissos, que, de um modo geral, não estão a ser cumpridos.

Necessidade de revisão da NCI e do PGRCIC e respetiva articulação com a estrutura orgânica dos serviços

Acresce que a respetiva estrutura orgânica dos serviços que não se encontra articulada com qualquer daqueles documentos.

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

a) Aprovação de um regulamento municipal que inclua procedimentos que garantam:

- ✓ Que a tomada de decisão sobre a transferência de verbas para as freguesias seja sistematicamente fundamentada em estudos que demonstrem o não aumento da despesa pública global, o acréscimo da eficiência e eficácia na gestão dos recursos, a aproximação das decisões aos cidadãos, a prestação de serviços com maior qualidade, bem como a promoção da coesão territorial;
- ✓ A definição de adequados procedimentos de controlo da execução física e financeira dos AE/CI e de avaliação da qualidade dos serviços prestados, bem como a disponibilidade de informação fiável e útil à gestão, nomeadamente, para apresentação oportuna à Assembleia Municipal de relatórios anuais sobre a execução dos AE/CI;
- ✓ O cumprimento, pelas freguesias, no âmbito da aplicação das verbas

Principais áreas das propostas

transferidas na sequência dos contratos celebrados com o Município, do quadro legal previsto em matéria contabilística e de contratação pública, através da exigência dos documentos relevantes para concretizar esses controlos;

- ✓ Promover os procedimentos legais tendentes à devolução ou reafetação das verbas que não são utilizadas pelas freguesias na finalidade a que se destinam.
- b)** Criação, no mesmo regulamento municipal, de uma equipa multidisciplinar, que tenha como objetivo principal intervir nas várias fases dos processos.
- c)** Cumprimento do princípio do acréscimo ou da especialização do exercício ao nível do reconhecimento dos montantes constantes dos contratos celebrados com as freguesias e ainda não pagos.
- d)** Revisão da NCI e do PGRIC tendo em vista identificar e mitigar os riscos inerentes às transferências de verbas para as freguesias, e a respetiva compatibilização com os restantes instrumentos de gestão.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	8
1.1. Fundamento	8
1.2. Questão e subquestões da ação de controlo e âmbito	8
1.3. Metodologia.....	9
1.4. Contraditório.....	9
2. RESULTADOS.....	9
2.1. Caracterização das transferências do Município de Fafe para as Freguesias.....	9
2.2. Fiabilidade e consistência da informação contabilística nas transferências do MF para as freguesias	12
2.3. Evolução das despesas com transferências para as freguesias	17
2.4. (In)cumprimento do quadro legal das transferências para as freguesias	20
2.5. Controlo interno e PGRIC	35
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS	35
4. ENCAMINHAMENTO	38
ANEXOS 1 (fls. 1 a 6), 2 (7 a 11), 3 (12), 4 (fls. 13 a 17), 5 (fls. 18 e 19), 6 (fls. 20 e 21) e 7 (fls. 22 a 31)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAVTP	Apoio à Aquisição de Viaturas de Transporte de Passageiros
AE	Acordo(s) de Execução
al(s).	Alínea(s)
AM	Assembleia Municipal
Art.	Artigo
CM	Câmara Municipal
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Confrontar
CI	Contrato(s) Interadministrativo(s)
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DTOO	Dívida Total de Operações Orçamentais
IGF-Autoridade de Auditoria	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
M€	Milhões de euros
MF	Município de Fafe
NCI	Norma de Controlo Interno
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PI	Protocolo de Investimento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

1.1.1. De acordo com o seu Plano de Atividades, a IGF - Autoridade de Auditoria realizou uma ação de controlo ao Município de Fafe (MF), 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 ação de controlo e âmbito

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

O Município cumpriu o regime legal relativo às transferências efetuadas para as freguesias da respetiva área territorial?¹ ?

1.2.2. De modo a sustentar a recolha da evidência necessária à ação de controlo foram definidas as seguintes subquestões:

1	As disposições legais relativas à igualdade de acesso pelas freguesias à celebração dos acordos de execução ou contratos interadministrativos foram cumpridas pelo Município?
2	A Autarquia elaborou estudos que justificassem, numa perspetiva de economia, eficiência e eficácia, as vantagens de efetuar transferências de competências para as freguesias nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, 12/09?
3	O Município tem em vigor mecanismos de controlo destinados a garantir que as freguesias respeitem as normas contabilísticas e da contratação pública ao nível da realização das despesas com os valores transferidos e que os mesmos sejam afetos aos fins a que se destinavam?
4	Os registos contabilísticos refletidos pelo Município relativamente às verbas relativas às transferências para as freguesias estão corretos e são consistentes com os efetuados por estas últimas?
5	O sistema de controlo interno instituído no Município mostra-se adequado para contribuir para o cumprimento do referido quadro legal?

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

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

Em termos geográficos e funcionais, a ação foi de âmbito local e abrangeu, principalmente, a atuação do Departamento Municipal de Gestão Administrativa e Financeira, Gabinete de Apoio à Presidência e a

¹ O regime jurídico da delegação de competências dos municípios nas respetivas freguesias e da atribuição de apoios consta, fundamentalmente, dos arts 111.º a 123.º e 131.º a 136.º e das alíneas j) e k), do n.º 1, do art. 25.º e das alíneas m) e o), do n.º 1 do art. 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 art. 29.º da Lei n.º 50/2018, de 16/08, e, subsidiariamente, do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado em anexo ao Decreto-Lei (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.

Divisão de Educação e Juventude ² da Câmara Municipal de Fafe.

1.3. Metodologia

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

- ✓ Recolha e análise de informação (com recurso a um conjunto de mapas e fichas criados especificamente para estas ações de controlo);
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e trabalhadores da entidade (com base em questionários previamente concebidos);
- ✓ Utilização de *check-lists* de verificação do cumprimento das obrigações contratuais de acordos de execução, de contratos interadministrativos e apoios concedidos relativos às freguesias incluídas na amostra;
- ✓ Confirmação externa de saldos e movimentos contabilísticos com as freguesias abrangidas pela amostra;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 6)

Relativamente ao PGRCIC, a abordagem baseou-se no guião elaborado para o efeito ³.

1.4. Contraditório

1.4.1. Nos termos do disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e do nº 2, do art. 19º e art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF ⁴, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Fafe das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 14/12/2020, do projeto de relatório.

A pronúncia da entidade auditada, recebida em 30/12/2020 (entrada n.º 2020/8105) não põe, no essencial, em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório.

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

Anexo 7 (fls. 22 a 31)

2. RESULTADOS

2.1. Caracterização das transferências do Município de Fafe para as Freguesias

2.1.1. Em 2019, a previsão e valores transferidos pelo MF para as freguesias com base em 104 contratos e discriminados de acordo com a sua tipologia, eram os seguintes:

² Integrada no Departamento Municipal de Desenvolvimento Sócio – Económico, nos termos previstos no atual Regulamento de Organização dos Serviços Municipais do Município de Fafe, publicado no Diário da República (DR), 2ª Série, n.º 108, de 5/06/2019.

³ Anexo ao Despacho n.º 9/2010 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

⁴ 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.

Figura 1 - Acordos de execução/outras contratos interadministrativos/apoios

Un: euro

Tipologia	Objeto	N.º de contratos	Montantes		Peso relativo dos montantes pagos
			Previsão	Pago	
Acordos de execução	Limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros e manutenção de espaços verdes	24	689 014	689 014	16,31%
Contratos interadministrativos	Ação social escolar ano letivo 2018/2019	24	991 309	1 001 603	31,42%
	Ação social escolar ano letivo 2019/2020	24	325 568	325 568	
Apoios financeiros previstos na al. j), do n.º 1, do art. 25º do RJAL	Realização de investimentos 2019	25	2 010 354	2 010 354	47,59%
	Aquisição de viaturas de transporte de passageiros	7	255 000	194 037	4,59%
	Recenseamento eleitoral (valores transferidos pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna)			3 702	0,09%
Total		104	4 271 245	4 224 278	100%

Fonte: Contratos celebrados, mapas de execução orçamental e ação de controlo da IGF - Autoridade de Auditoria

Anexo 2 (fls.7 a 11)

Os valores transferidos para as freguesias, no âmbito de AE/CI (delegação legal e/ou contratual de competências), destinados a prosseguir as atribuições e competências municipais, atingiram 48% (cerca de 2 M€) do montante total das transferências (correntes e de capital), enquanto que o valor atribuído a título de apoios/subsídios, no quadro da promoção e salvaguarda articulada com as freguesias dos interesses próprios das populações, representa cerca de 52% do total (2,2 M€), verificando-se que esse montante representou 11 % do previsto orçamentalmente e 12 % da despesa total municipal.

De acordo com a informação dos serviços, no ano de 2019, não foi deliberado atribuir quaisquer apoios/auxílios não financeiros, designadamente, de materiais, bens e serviços.

2.1.2. Acordos de execução e outros contratos interadministrativos

2.1.2.1. Na sequência da entrada em vigor do RJAL, a Autarquia tinha em vigor, em 2019, **24 Acordos de Execução - AE** ⁵ (delegação legal ⁶), com as freguesias do concelho, com exceção da Freguesia de Fafe ⁷ (cfr. als. a) e b), do n.º 1, do art. 132º, do referido diploma legal).

O MF manteve ⁸, na sua esfera, a competência relativa a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros de determinadas vias localizadas em algumas freguesias ⁹, conforme estipuladas no mapa anexo aos AE.

Os AE celebrados incluem, em cinco freguesias ¹⁰, a competência de manutenção de espaços verdes, pois à

⁵ Celebrados no ano de 2015, tendo, após as eleições autárquicas, realizadas em 2017, sidos renovados automaticamente.

⁶ Cfr. art.s 132º a 135º 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. art. 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.

⁷ Das 25 Freguesias/Uniãos de Freguesias do concelho, apenas a Freguesia de Fafe não aceitou as competências, alegando, de acordo com a ata 01/12/2014 da respetiva Junta de Freguesia, falta de tempo para analisar a proposta apresentada pelo MF, pelo que manteve na sua esfera a competência apenas a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros e a manutenção dos espaços verdes na localidade de Fafe.

⁸ Por entender que aquelas vias são transversais a várias freguesias e têm um interesse municipal na ligação com os concelhos limítrofes.

⁹ Designadamente nas Freguesias de Estorãos, Medelo, Regadas, Revelhe, Ribeiros, Silvares S. Martinho e nas Uniãos de Freguesia de Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído, Antime e Silvares S. Clemente, Ardegão, Arnozela e Seidões, Cepães e Fareja, Monte e Queimadela e Moreira do Rei e Várzea Cova.

¹⁰ As Freguesias de Estorãos, Quinchães, Vinhós e as Uniãos de Freguesia de Agrela e Serafão e Moreira do Rei e Várzea Cova.

data da celebração dos contratos, apenas nestas Autarquias se verifica a existência de situações desta tipologia a delegar (cfr. na al. a), do n.º 1, do art. 132º, do RJAL).

Salienta-se, ainda, que, aquele artigo estipula a delegação legal de um conjunto de outras competências, mas, de acordo com a informação dos serviços municipais, no âmbito do processo de negociação (cfr. Item 2.4.1.1.), entre o MF e as freguesias, ficou estabelecido, de forma consensual e recíproca, que, atendendo à manifestação de interesse e capacidade de execução, apenas estavam reunidas as condições para se concretizar a delegação das competências relacionadas com a manutenção dos espaços verdes e a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros, nos termos descritos.

Para além das áreas objeto de delegação legal, em 2019, estavam também em vigor **24 Contratos Interadministrativos - CI** (delegação contratual ¹¹), na área da ação social escolar ¹², celebrados com as Autarquias referidas nos AE, ou seja, com todas as freguesias, exceto a de Fafe ¹³.

Refira-se que, de alguns desses contratos, consta no mapa anexo com a natureza das participações (por exemplo, transportes), uma rubrica “Outros”, que, segundo informação dos serviços do MF, respeita, nomeadamente, a “ *intervenções pontuais e urgentes nas escolas* ”.

Ora, para o montante relativo à realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico deveria ter sido celebrado um AE (cfr. al. e), do n.º 1, do art. 132º e no n.º 1, do art. 133º, ambos do RJAL).

Assim, relativamente aos 48 contratos de delegação de competências celebrados com as freguesias do concelho, estava previsto, em 2019, um valor de transferências de 2 005 891 euros, tendo sido pago um montante ligeiramente superior (2 016 185 euros, que corresponde a 100,51%) ¹⁴.

Anexo 2 (fls.7 a 11)

2.1.3. Outras transferências e apoios

2.1.3.1. No ano de 2019, o MF aprovou ainda transferências financeiras para as freguesias, a título de apoios, designados de **Protocolo de Investimento (PI) e Apoio à Aquisição de Viaturas de Transporte de Passageiros (AAVTP)**, no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações ¹⁵, com o alegado objetivo de contribuir para o reforço da sua capacidade e autonomia financeira para prosseguirem as suas competências materiais ¹⁶, tendo, em ambos os casos, sido definidos, naquele exercício, os montantes, âmbito e fins específicos a que se destinavam.

Assim, relativamente aos referidos contratos de:

¹¹ Cfr. os arts. 116º a 123º e 131º 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.

¹² Que abrange, designadamente, o custo com o transporte escolar dos alunos do ensino do pré-escolar e do 1º ciclo (do seu local de residência até à escola e o percurso inverso), componente de apoio à família, refeições, consumos (eletricidade, água, comunicações) e outros.

¹³ Pelas mesmas razões já expostas anteriormente, quando da análise aos AE.

¹⁴ A diferença, no montante de 10 294,60 euros, respeita ao valor pago, em 2019, pelo MF à Freguesia de Arões S. Romão, do CI (Ação Social Escolar para o ano letivo de 2018/2019), referente ao ano de 2018.

¹⁵ Cfr. al. j), do n.º 1, do art. 25º do RJAL.

¹⁶ Estabelecidas no art. 16º, do RJAL.

- ✓ **PI**¹⁷, foi atribuído o montante global de 2 M€ (integralmente pago) às 25 freguesias, com vista à execução de várias obras, lançadas e concluídas naquele ano e em todo o território do Município, com o alegado objetivo de fomentar a realização de um planeamento condizente com as necessidades de cada uma das freguesias, proporcionando, desta forma, um desenvolvimento homogéneo de todo o concelho, bem como a promoção de uma maior coesão territorial (cfr. item 2.4.1.6.);
- ✓ **AAVTP**¹⁸, foi deliberada¹⁹ a atribuição de apoios no valor total de 255 000 euros²⁰, dos quais foram efetuados pagamentos no montante de 194 037 euros²¹, com o objetivo de apoiar as freguesias, que assim o solicitassem, na aquisição/substituição das viaturas de transporte de passageiros.

Anexo 2 (fls.7 a 11)

Acresce, ainda, a concretização de **outras transferências** efetuadas pela Autarquia, no mesmo ano, no montante de **3 702 euros**, referente ao recenseamento eleitoral²².

2.2. Fiabilidade e consistência da informação contabilística nas transferências do MF para as freguesias

2.2.1. No âmbito da delegação de competências, na **ótica da contabilidade orçamental**, o cabimento e o compromisso da despesa são registados, ainda que nalguns casos posteriormente ao que é legalmente exigível²³, pelo valor anual dos respetivos contratos, encontrando-se também reconhecidos, no caso dos contratos plurianuais²⁴, os correspondentes compromissos de exercícios futuros.

Ora, atendendo a que o MF regista os compromissos de exercícios futuros, quer para os AE (renovados após as eleições autárquicas de 2017), quer para os CI, aqueles movimentos ficam refletidos, na contabilidade orçamental, logo com a abertura do orçamento municipal de cada um dos anos seguintes.

No que respeita ao montante dos PI de 2019, cuja previsão é limitada ao respetivo exercício económico, a despesa foi adequadamente cabimentada e comprometida quando da submissão da respetiva minuta a deliberação da CM na reunião de 21/03/2019.

Por sua vez, o valor relativo ao AAVTP, deliberado pela CM em 21/03/2019 (cuja atribuição é única e limitada ao

¹⁷ Refira-se que o PI teve início no ano de 2015, mas, em períodos anteriores, já o MF já apoiava o investimento nas freguesias, tendo pago, designadamente, no ano de 2014, o valor de 990 886 euros com essa finalidade.

¹⁸ Saliente-se que este apoio foi aprovado em 2017, tendo tido execução financeira apenas a partir do ano de 2018.

¹⁹ Nas reuniões de CM de 21/03 e 09/05 de 2019

²⁰ A sete freguesias: Ardegão, Arnozela e Seidões, S. Gens, Revelhe, Passos, Quinchães, Aboim, Felgueiras, Gontim e Pedraído e, por fim, Agrela e Serafão.

²¹ A diferença, no montante de 60 963,18 euros, respeita à falta de apresentação do comprovativo da aquisição da viatura por parte da Freguesia de Quinchães (45 mil euros), e à divergência entre o montante deliberado e os comprovativos das despesas efetuadas na Freguesia de S. Gens (respetivamente, de 45 000 e 25 500 euros) e de Agrela e Serafão (35 000 e 34 536,82 euros).

²² Refira-se que, neste âmbito, o MF não deliberou, para si, a reserva de 10% das verbas transferidas pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, relativas ao recenseamento eleitoral, pelo que o montante recebido foi integralmente transferido para as respetivas freguesias.

²³ Pois, à data das deliberações da CM (de, respetivamente, 22/11/2018 e 14/11/2019), e da AM (de, respetivamente, 07/12/2018 e 29/11/2019) relativas aos procedimentos de aprovação dos CI para os anos letivos de 2018/2019 e 2019/2020, ainda não tinham sido efetuados os exigíveis cabimentos (que foram realizados em 13/12/2018 e 6/12/2019), embora seja de salientar a existência de dotação orçamental suficiente na datas das reuniões da CM, no primeiro caso, e da AM (integrada na sessão), no segundo, pois as respetivas alteração/revisão ao orçamento inicial tiveram lugar nas referidas reuniões.

²⁴ Nos AE com prazo equivalente à duração do mandato e nos CI pelo período relativo ao ano letivo.

respetivo exercício), não foi previamente cabimentado (mas somente a 25/03/2019) e os respetivos compromissos apenas foram assumidos no início do mês seguinte. Contudo, apesar daquela despesa não se encontrar cabimentada à data da sua autorização, atendendo, por um lado, a que existia, no momento em que tal procedimento era exigível, dotação orçamental suficiente e, por outro lado, que a respetiva irregularidade foi sanada logo de seguida, não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria.

As rubricas económicas utilizadas variam consoante a natureza da despesa, designadamente, a 04.05.01.02. – Transferências Correntes – Adm. Local – Continente – Freguesias²⁵ e a 08.05.01.02. - Transferências de Capital – Adm. Local – Continente – Freguesias²⁶.

2.2.2. Na ótica financeira, o MF reconhece contabilisticamente os passivos relativos às transferências para as freguesias na conta “ 26.8.4.1.2. - Credores das Autarquias Locais - Administração Autárquica – Freguesias ”.

Neste âmbito, salienta-se que o Autarquia regista o passivo correspondente aos montantes contratualmente previstos e exigíveis apenas no momento do seu pagamento, não se verificando, desta forma, em momento algum, a existência de quaisquer montantes em dívida desta natureza.

No entanto, **de acordo com o clausulado dos contratos relativos à delegação de competências**, o Município vincula-se à obrigação de transferência dos montantes sem estipular qualquer condição (por exemplo, exigência de realização prévia das atividades), pelo que, independentemente da previsão do pagamento, deveria reconhecer, na data da celebração dos respetivos contratos, o passivo exigível referente ao montante global dos mesmos, em cumprimento do princípio da especialização ou do acréscimo.

Por sua vez, **no que respeita ao PI e ao AAVTP**, o Município condiciona, na totalidade das situações, o seu pagamento à realização das obras e à aquisição das viaturas, pelo que o passivo é reconhecido após a verificação dessa condição, opção que não se afigura correta, a obrigação para o MF relativamente ao valor global do contrato nasce no momento da sua celebração²⁷, devendo reconhecer a totalidade do passivo que decorre do mesmo, independentemente de respeitar a prestações previstas pagar no próprio exercício ou em seguintes, de acordo com o princípio contabilístico a que aludimos²⁸.

Ora, do trabalho realizado²⁹, com o objetivo de examinar **a qualidade da informação orçamental e financeira produzida pelo MF relativamente às transferências para freguesias**, verificou-se a **omissão no passivo exigível** (tanto de curto prazo – CP -, como de médio e longo prazo - MLP), **no final do ano de 2019, de um montante materialmente relevante (de 2,4 M€)**³⁰, conforme se evidência:

²⁵ No caso dos AE e dos CI.

²⁶ Relativamente, aos PI 2019 e aos AAVTP.

²⁷ Ou, não existindo contrato, da deliberação do órgão da Autarquia que a vincula, no caso concreto, ao cumprimento da obrigação.

²⁸ O mesmo deve acontecer ainda que o pagamento das transferências/apoios pelo Município esteja sujeito a condições, desde que essa entidade pública tenha pouca ou nenhuma probabilidade de evitar a correspondente saída de recursos, como acontece na generalidade das situações desta natureza, em que o cumprimento das condições fica dependente de entidades terceiras (as freguesias que, naturalmente, irão utilizar, na grande maioria das situações, as transferências/apoios que lhes foram atribuídos).

²⁹ No âmbito da análise aos contratos celebrados e apoios concedidos e do procedimento de circularização/reconciliação de saldos relativamente à amostra de freguesias selecionada (cfr. o que se dirá infra sobre amostra), no ano de 2019.

³⁰ Ainda assim menor do que o que se verificava no início do exercício referido e, assim, no final do anterior.

Figura 2 - Impacto das correções efetuadas ao passivo do MF

Un: euro

Tipo de Contrato	Correções ao Passivo					
	01/01/2019			31/12/2019		
	CP	MLP	Total	CP	MLP	Total
AE	689 014	1 378 028	2 067 042	689 014	689 014	1 378 028
CI	1 001 603	0	1 001 603	1 000 000	0	1 000 000
AAVTP	0	0	0	45 000	0	45 000
Total	1 690 617	1 378 028	3 068 645	1 734 014	689 014	2 423 028

Fonte: Mapas de execução orçamental e ação de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 3 (fls. 12) e Anexo 5 (fls. 18 e 19)

As **correções** efetuadas, que afetam, nomeadamente, a dívida municipal de operações orçamentais no final de 2019, resultam da consideração, no passivo exigível de:

- ✓ **CP, do valor**, a pagar no ano de 2020, relativo aos AE, CI e AAVTP, **de 1,7 M€**;
- ✓ **MLP, do valor**, a pagar no ano de 2021, respeitante aos AE, **de 689 mil euros**.

Em termos de contabilidade financeira, o custo relativo às transferências de capital encontra-se, adequadamente, relevado na conta “69.1.1.3.2 – Custos e Perdas Extraordinárias – Transferências de Capital Concedidas – Administração Autárquica – Freguesias”, o mesmo acontecendo com as de cariz corrente, que são refletidas na conta “63.1.1.3.2 – Transfer. e Subsídios Correntes e Prest. Sociais – Administrações Públicas – Freguesias”.

No contraditório o MF afirma que “*tendo presente o conceito de passivo, que se **entende** como uma obrigação presente, vinculativa, relativamente à qual não podem existir dúvidas, em que não há alternativa de a evitar, isto é, em que a entidade pública tem pouca ou nenhuma probabilidade de evitar a saída de recursos, não se afigura consentâneo o reflexo destes procedimentos no passivo*”.

Acrescenta, ainda, que “*No caso dos acordos de execução e contratos interadministrativos celebrados pelo Município com as Juntas de Freguesia, o Município não dá como assente e impreterível a saída de recursos no momento da celebração do contrato.*”.

Igualmente, “*No caso dos Acordos de Execução, para além das formas legais previstas para a sua cessação, que inclui a possibilidade de resolução ou suspensão, com fundamento em incumprimento imputável a uma das partes ou por razões de relevante interesse público devidamente fundamentado, o Município condiciona a transferência - saída de recursos, ao acompanhamento da execução do objeto do Acordo e apresentação de relatório das atividades desenvolvidas*”.

O mesmo acontece “*nos contratos Administrativos de delegação de competências no âmbito da ação social escolar o montante aprovado para a prossecução do objeto do contrato fica condicionado à avaliação da sua execução, incluindo-se a possibilidade de suspensão e resolução do mesmo*”, e, por fim, quanto ao PI e ao AAVTP, “*o Município condiciona, na totalidade das situações, o seu pagamento à realização das obras e à aquisição das viaturas (...) pelo que se entende que à semelhança de qualquer outro contrato, que o reconhecimento no Passivo só é devida com a execução/ cumprimento da obrigação*”.

Assim, “*Discordamos das correções efetuadas ao Passivo do Município, designadamente do entendimento do reconhecimento quanto aos montantes (globais dos AE, CI e AAVTP) e ao respetivo momento, embora esse procedimento não coloque em causa o cumprimento do limite legal de endividamento do Município. No entanto, não fica prejudicada a intenção de fazermos constar uma melhor explicitação das obrigações e*

condições, em futuros “contratos” a celebrar com as Juntas de Freguesia”:

Acrescentam que “ (...) face ao atrás exposto, é nossa convicção que o momento da inclusão no Passivo não pode ser o momento da sua celebração, sob pena de, inclusivamente por limitações legais da capacidade de endividamento, muitos municípios ficarem impedidos de negociar e celebrar acordos de execução nas matérias/ áreas de delegação legalmente previstas, ou podendo efetuar tais acordos, ficarem por esse facto inibidos na sua capacidade de atuação. Aliás, a assim não ser haveria um impacto completamente diferenciado nas contas municipais consoante a opção de delegação ou manutenção em esfera própria das áreas suscetíveis de delegação. “.

Anexo 7 (fls. 28 a 30)

Ora, os argumentos do MF, para a não consideração no passivo exigível dos montantes referidos, assentam, por um lado, na existência de condições associadas às delegações/transferências e, por outro lado, no facto de a ter de reconhecer aqueles valores, nos termos propostos por esta Autoridade, poder vir a ficar comprometido o cumprimento do limite da DTOO.

No entanto, no que se refere ao primeiro argumento, cumpre-nos chamar a atenção para o facto de que no SNC-AP³¹ a informação, para cumprir uma das suas qualidades essenciais, a da fiabilidade, deve descrever “ a substância da transação, acontecimento, atividade ou circunstância subjacente, a qual não coincide necessariamente com a sua forma legal ”.

Acresce que, ao contrário do que afirma o MF, do conceito de passivo consagrado na estrutura concetual do referido sistema contabilístico resulta, em nosso entender, que, no momento da celebração do contrato, estão reunidos os pressupostos para o seu reconhecimento (cfr. nota 28), ainda que também admitamos a relevância dada, nesta matéria (como noutras), por aquele diploma legal, ao julgamento profissional por parte de quem, a todo o momento, tem de decidir se determinado evento satisfaz ou não a noção de passivo nos termos referidos.

Por sua vez, o segundo argumento nunca poderá ser invocado para a discussão da questão em apreço, na medida em que são aspetos completamente autónomos em termos técnicos, não devendo, por risco de incumprimento do referido limite, deixar de se cumprir o SNC-AP e de reconhecer adequada e atempadamente qualquer evento que possa ter impacto sobre ele, ainda que, tal como se encontra hoje definido o regime legal relativo ao limite legal da DTOO, não nos parece provável a sua violação por força do reconhecimento de situações da natureza das que está em causa.

Assim, pelo que foi exposto, mantemos todas as asserções produzidas sobre esta matéria.

Por último, salienta-se que, no âmbito da execução do PI 2019, o MF solicitou às freguesias³² a identificação das obras e/ou benfeitorias eventualmente realizadas em bens que integram o seu imobilizado, bem como os montantes das respetivas despesas, de forma a refletir na sua contabilidade aqueles incrementos patrimoniais, o que até então não acontecia.

Contudo, e apesar da receção de, pelo menos, um relatório de uma freguesia (cfr. item 2.4.1.6.) com a identificação desses incrementos patrimoniais, os serviços financeiros do MF não procederam, em 2019, ao respetivo reconhecimento contabilístico, uma vez que se encontram, juntamente com o Serviço de Informação Geográfica, a elaborar a relação da rede viária da área abrangida pela Autarquia, atendendo

³¹ Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações públicas, aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11/09.

³² Ofício “ SEC-PRES/2020 ”, de 06/01/2020.

à sua classificação e com a finalidade de apurar o que é património municipal ou das freguesias.

2.2.2.1. No que concerne ao impacto que as correções à dívida orçamental do Município de Fafe, efetuadas por esta Autoridade (constantes do item anterior), teriam sobre o in/cumprimento, em 2019, do limite da Dívida Total de Operações Orçamentais (DTOO), previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)³³, a situação é a seguinte:

Figura 3 – Impacto das correções IGF – Autoridade de Auditoria no in/cumprimento do limite da DTOO

Un: euro

DESCRICÃO	LIMITE LEGAL (art. 52º, nº 1)	SITUAÇÃO EM 01/01		VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA) NO FINAL DO ANO (art. 52º, nº 3, b))	SITUAÇÃO EM 31/12		CONTROLO		
		DTOO	Margem de DTOO		DTOO	Margem de DTOO	Utilização		Variação da margem
							Límite legal	VMA	
(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)=(2)+20%*(3)	(5)	(6)=(1)-(5)	(7)=(5)/(1)	(8)=(5)/(4)	(9)=[(6)-(8)]/(3)	
DGAL	39 835 849	4 872 411	34 963 438	11 865 099	5 959 707	33 876 142	15%	50%	-3%
IGF - AA		7 941 056	31 894 792	14 320 015	8 382 735	31 453 114	21%	59%	-1%
Diferença IGF - AA /DGAL		3 068 645	- 3 068 645	2 454 916	2 423 028	- 2 423 028	6,1 pp	8,3 pp	1,7 pp

Fonte: SIIAL e ação de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria

Deste modo, caso se considerasse, no início e no final de 2019, a **dívida relativa aos AE e CI não relevada contabilisticamente**, de, respetivamente, **3 068 645,15** e **2 378 027,99** euros, o MF continuaria a cumprir o referido regime legal.

2.2.3. Considerando o universo dos identificados 104 AE, CI e apoios de outra natureza, discriminados segundo o seu objeto (cfr. Figura 1), foi definida uma amostra não estatística, selecionada com base em critérios de risco e materialidade³⁴, das transferências financeiras efetuadas pelo Município, que é composta por nove freguesias³⁵:

Figura 4- Freguesias selecionadas para a amostra

Freguesias	Despesa paga (€)	N.º entidades
Arões S. Romão	194 517	
Fafe	122 283	
Golões	155 836	
Quinchães	193 489	
S. Gens	208 541	
Aboim, Felgueiras, Gondim e Pedraído	214 757	
Antime e Silvares S. Clemente	163 900	
Cepões e Fareja	224 699	
Moreira do Rei e Várzea Cova	253 027	
Total da amostra	1 731 050	9
Restantes Freguesias	2 489 526	16
Total da população	4 220 576	25
Peso da amostra	41%	36%

Fonte: Mapas de execução orçamental e ação de controlo da IGF - Autoridade de Auditoria

Anexo 2 (fls. 7 a 11) e Anexo 4 (fls. 13 a 17)

³³ Cfr. arts. 52º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 3/09 e também o que decorre dos arts. 87º, 90º a 92º, 102º, 105º a 107º da Lei do Orçamento de Estado do ano em apreciação e de anteriores.

³⁴ Que assentou nos montantes atribuídos no âmbito do PI 2019.

³⁵ Os valores indicados não incluem as verbas pagas pelo MF às 25 freguesias referentes a eleições/recenseamento eleitoral (nos termos previstos na al. a), do n.º 1, do art. 72º, da Lei n.º 13/99, de 22/03, que aprovou o regime jurídico do recenseamento eleitoral), no montante de 3 701,61 euros, que representa apenas 0,09% daquele total.

Nas freguesias circularizadas, todas enquadradas no regime simplificado do POCAL³⁶, os movimentos contabilísticos referentes à liquidação e cobrança da receita são efetuados, em simultâneo, quando do seu recebimento, pelo que, atendendo a que aquelas entidades não têm contabilidade financeira, também não evidenciam, em qualquer peça contabilística, créditos desta natureza sobre o Município, sendo de realçar que, na globalidade das freguesias analisadas, os montantes foram registados em rubricas económicas da receita (corrente e/ou capital) de forma consistente com o tipo e classificação da despesa executada pelo MF.

Anexo 4 (fls. 13 a 17)

Por fim, muito embora os saldos nulos do Município e das freguesias sejam coincidentes, salienta-se que, no caso do MF, os mesmos não refletem, como já referimos, a imagem verdadeira e apropriada dos eventos patrimoniais em causa (cfr. item 2.2.2.).

2.2.4. Em síntese, no final de 2019, a **informação financeira do MF quanto aos AE, CI e outros apoios não era fiável quanto ao passivo exigível**, pois, na sequência do tratamento contabilístico incorreto adotado pela Autarquia ao nível do reconhecimento das respetivas obrigações, foi apurado um montante materialmente relevante de dívida de natureza orçamental omitida contabilisticamente (2,4 M€), para além de, nalguns casos, o cabimento e compromisso não ser efetuado no momento em que são legalmente exigíveis.

2.3. Evolução das despesas com transferências para as freguesias

2.3.1. Entre 2014/2019³⁷, a evolução da despesa realizada pelo MF com transferências para as freguesias³⁸ foi a seguinte:

³⁶ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 54-A/99, de 22/02, pois as receitas anuais são inferiores a 5 000 vezes o índice 100 da escala indicidária do regime geral da função pública (cfr. parágrafo 3 do ponto 2 – Considerações Técnicas e ponto 2.8.2.7.).

³⁷ Refira-se que, para efeitos de análise à evolução da despesa municipal, com a delegação de competências, foi selecionado o ano de 2014, pois, apesar do n.º 1, do art. 133º, do RJAL estipular a celebração dos AE no prazo de 180 dias após a respetiva instalação dos órgãos autárquicos, o MF apenas celebrou os AE com efeitos a partir do ano de 2015, não obstante as respetivas aprovações pelos órgãos municipais (CM e AM) terem ocorrido no ano de 2014.

³⁸ Da exposição de motivos da Proposta de Lei do RJAL, consta expressamente que “ (...) o projeto vem ampliar as competências da junta de freguesia (...) ”, enumerando, de seguida, a transferência de um conjunto de novas competências adstritas àquelas entidades, “ (...) designadamente no que respeita: à 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 caráter temporário.”.

Realça-se, ainda, a “ (...) inovação protagonizada pela introdução da figura da delegação legal de competências das câmaras municipais nas juntas de freguesias, já que, a par da manutenção da possibilidade do recurso à figura geral do contrato de delegação de competências, passarão a ser consideradas delegadas nas juntas diversas competências, as quais, por uma razão de praticabilidade e de cautela, continuarão a ser asseguradas pelas câmaras municipais enquanto não forem outorgados os competentes acordos de execução. O leque das competências (...) delegadas por lei nas juntas de freguesias é significativo e abrangente (...) ”.

Do exposto resulta que seria expeável que, após a entrada em vigor daquele regime e na sequência do incremento das competências a serem desenvolvidas pelas freguesias, a variedade e, principalmente, o montante das transferências efetuadas pelos municípios para aquelas entidades também aumentasse.

Figura 5 - Evolução da despesa municipal paga entre 2014/2019

Un: euro

RUBRICAS	2014	2019	Variação	
			Valor	%
01 - Despesas com o Pessoal	7 576 950	9 061 947	1 484 997	20%
02 - Aquisição de Bens e Serviços	7 151 646	7 428 921	277 276	4%
03 - Juros e Outros Encargos	126 692	59 695	- 66 996	-53%
04 - Transferências Correntes	3 228 699	6 137 715	2 909 015	90%
04.05.01.02 - Administração local - Freguesias	1 686 201	2 019 887	333 686	20%
05 - Subsídios	0	36 000	36 000	
06 - Outras Despesas Correntes	321 978	357 634	35 656	11%
07 - Aquisição de Bens de Capital	7 017 177	9 469 440	2 452 263	35%
08 - Transferências de Capital	2 066 285	2 539 318	473 033	23%
08.05.01.02 - Administração local - Freguesias	990 886	2 204 391	1 213 505	122%
09 - Ativos Financeiros	108 512	98 204	- 10 308	-9%
10 - Passivos Financeiros	1 697 806	734 071	- 963 735	-57%
11 - Outras Despesas de Capital	0	0	0	
Despesa Total	29 295 745	35 922 946	6 627 201	23%
Total das transferências para as freguesias	2 677 087	4 224 278	1 547 190	58%

Fonte: Mapas de execução orçamental ação de controlo da IGF - Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 18 e 19)

Assim, no período em análise, verificou-se um **aumento da despesa global de 6,6 M€ (23%)**, resultado que decorre, em especial, do incremento das rubricas de transferências correntes e de aquisição de bens e transferências de capital, que cresceram, respetivamente, 2,9 M€, 2,5 M€ e 473 mil euros, sendo de realçar que o montante das transferências **do MF para as freguesias apresentou, igualmente, um incremento de 58%** (mais 1 547 190 euros)³⁹, derivado do crescimento, respetivamente, de 20% e 122% das correntes e de capital.

Saliente-se, no entanto, o facto de algumas competências delegadas no âmbito do RJAL já estarem a ser desenvolvidas anteriormente pelas freguesias, ainda que com um âmbito de aplicação distinto, situação que condiciona a análise do impacto da entrada em vigor daquele diploma legal na matéria em apreço.

2.3.2. Entre 2014/2019, o peso das transferências para as freguesias na despesa paga pelo Município apresentou a seguinte evolução:

Figura 6 - Indicadores orçamentais relativos às transferências para as freguesias

INDICADORES		2014	2019	Variação (pontos percentuais)
Peso das transferências correntes para as freguesias	Nas transferências correntes	52,2%	32,9%	- 19,32 pp
	Na despesa corrente	9,2%	8,8%	- 0,41 pp
	Na despesa total	5,8%	5,6%	- 0,13 pp
Peso das transferências de capital para as freguesias	Nas transferências de capital	48,0%	86,8%	38,86 pp
	Na despesa de capital	9,1%	17,2%	8,07 pp
	Na despesa total	3,4%	6,1%	2,75 pp
Peso das transferências totais para as freguesias	Na despesa total	9,1%	11,8%	2,62 pp

Fonte: Mapas de execução orçamental e ação de controlo da IGF - Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 18 e 19)

³⁹ Refira-se que, para efeitos de análise à evolução da despesa municipal, com a delegação de competências, foi selecionado o ano de 2014, pois, apesar do n.º 1, do art. 133º, do RJAL, estipular a celebração dos AE no prazo de 180 dias após a respetiva instalação dos órgãos autárquicos, o MF apenas celebrou os AE com efeitos a partir do ano de 2015, não obstante as respetivas aprovações pelos órgãos municipais (CM e AM) terem ocorrido no ano de 2014.

O peso relativo das despesas com transferências para as freguesias na despesa total aumentou 2,6 pp, por força, sobretudo, da componente de capital, pois verificou-se uma redução, ainda que pouco significativa, nas correntes.

2.3.3. Da informação disponível, verifica-se que **o MF reforçou as transferências para as freguesias ao nível das atividades de natureza corrente e de capital**, quer quanto ao tipo de contratos celebrados, quer quanto à sua dimensão financeira, abrangendo, respetivamente, em 24 e 25 freguesias do concelho, não obstante o peso relativo das referidas transferências correntes ter registado uma diminuição de 19,32 pp, que resulta, em especial, do aumento significativo da despesa daquela natureza, verificado nas rubricas 04.07.01. - “ Instituições sem fins lucrativos ” (194 % - 18,32pp) e 04.08. – “ Famílias ” (148 % - 2,60 pp).

Todavia, a análise à **evolução**, entre 2014/2019, **das despesas realizadas com as transferências de verbas para as freguesias apresenta alguns condicionalismos**, designadamente quanto ao facto dos/de:

- ✓ AE, aprovados em 2014, apenas terem início da se execução no ano de 2015, ao que acresce que os valores, inicialmente acordados, foram revistos para o ano de 2016 e seguintes (Figura 8), tendo-se verificado, com essa revisão, um aumento de 95 %;
- ✓ CI já existirem antes da entrada em vigor do RJAL, ao que acresce que o ano letivo abrange dois anos cívicos, originando que os valores executados, constantes das prestações de contas, não permitam uma análise de forma direta e imediata à evolução da despesa efetuada no âmbito da delegação desta competência;
- ✓ Apenas terem sido delegadas, nas respetivas freguesias, as competências nas áreas da manutenção dos espaços verdes e a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros.

Tendo presente as supracitadas especificidades, a evolução, por AE, CI, PI e AAVTP, das transferências do MF para as freguesias entre 2014/2016 e 2019 foi a seguinte:

Figura 7 – Evolução dos montantes transferidos no âmbito da delegação de competências e apoios

Un: euro

Tipo	Ano						Variação					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014/2015		2014/2019		2016/2019	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%						
AE	0	353 026	689 014	689 014	689 014	689 014	353 026		689 014		0	0%
CI	1 650 988	1 366 304	1 485 630	880 505	1 557 141	1 327 171	-284 685	-17%	-323 817	-20%	-158 459	-12%
Subtotal (AE+CI)	1 650 988	1 719 329	2 174 644	1 569 519	2 246 155	2 016 185	68 341	4%	365 197	22%	-158 459	-9%
Apoio ao Investimento / PI	990 886	2 141 289	1 735 618	1 946 544	1 901 431	2 010 354	1 150 403	116%	1 019 468	103%	274 736	13%
AAVTP	0	0	0	0	70 000	194 037	0		194 037		194 037	
Subtotal (PI + AAVTP)	990 886	2 141 289	1 735 618	1 946 544	1 971 431	2 204 391	1 150 403	116%	1 213 505	122%	468 773	22%
1 - Total (AE+CI+PI + AAVTP)	2 641 874	3 860 618	3 910 262	3 516 062	4 217 587	4 220 576	1 218 744	46%	1 578 702	60%	310 314	8%
2 - Total das transferências para as Freguesias Rubricas (04.05.01.02. + 08.05.01.02.)	2 677 087	3 863 790	3 913 136	3 518 929	4 217 587	4 224 278	1 186 703	44%	1 547 190	58%	311 142	8%
Diferença (2-1)	35 213	3 173	2 874	2 867	0	3 702						

Obs: A diferença apurada consiste nos montantes transferidos, especialmente, no âmbito do recenseamento eleitoral.

Fonte: Mapas de execução orçamental da despesa, Grandes Opções do Plano e ação de controlo da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 18 e 19)

Constata-se, assim, o relevante aumento verificado entre 2014 (ano anterior ao da entrada em vigor concreta do RJAL nesta Autarquia quanto a esta matéria) e 2015/2016, ainda que a partir desse último ano a até 2019 os montantes transferidos se tenham mantido sensivelmente os mesmos ⁴⁰.

⁴⁰ De facto, ainda que pareça resultar da análise aos valores das transferências efetuadas nos anos de 2017 e 2018 (cfr. figura anterior) um significativo aumento da despesa neste último ano face ao anterior, a verdade é que dos extratos contabilísticos resulta que a verba relativa ao ano letivo 2017/2018 foi, integralmente, realizada e paga em 2018.

Saliente-se, no entanto, que o reforço da delegação de competências, prevista no RJAL, apenas ganhou expressão com a celebração/renovação dos AE relativos a duas das competências previstas no respetivo art. 132º (manutenção de espaços verdes e limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros), pois, antes da entrada em vigor daquele diploma legal, já se verificava, por parte do MF, na então delegação contratual (através de contratos interadministrativos), uma lógica abrangente e a aplicação do princípio da igualdade, pois os referidos contratos já eram celebrados com a generalidade das freguesias respeitavam uma tramitação, periodicidade e conteúdo idênticos aos que estão atualmente em vigor.

2.3.4. Deste modo, não obstante as limitações identificadas, a análise efetuada indicia a existência de uma relação de causalidade entre a entrada concreta em vigor do RJAL no MF e a evolução da despesa pública realizada com transferências para as freguesias (variações 2014/2015 e 2014/2019), pelo que **pode-se concluir que, nesta Autarquia, foi, de algum modo, cumprido o objetivo principal previsto naquele diploma** (ampliação das competências atribuídas às freguesias com aumento das verbas transferidas pelos Municípios), ainda que se tenha de salientar o âmbito limitado e pouco ambicioso, em termos da sua natureza, das efetuadas ao abrigo da delegação legal de competências.

O MF, no contraditório, refere, sobre este aspeto, que “ *Até à data não foram ainda transferidas para as Juntas de freguesia mais competências, tendo em conta as dificuldades com que as mesmas se debatem, sobretudo no que diz respeito a recursos humanos.*

Atualmente, mas ainda não concretizado, está, nos termos da lei, em curso a negociação entre o Município e as Juntas de Freguesia para as possíveis transferências de competências. ”.

Anexo 7 (fls. 28)

2.4. (In)cumprimento do quadro legal das transferências para as freguesias

2.4.1. Na formação dos contratos

2.4.1.1. O processo de **delegação legal de competências através de AE**, previstas no art. 132º, do RJAL, de acordo com a informação dos serviços municipais:

- ✓ Iniciou-se, logo após a entrada em vigor daquele diploma, através do contacto ⁴¹ do então Vereador responsável pelo respetivo Pelouro com todos os Presidentes das Juntas de Freguesias que abrangem a mesma área territorial do concelho.
- ✓ Após algumas reuniões informais, os representantes do MF e das freguesias, de forma consensual, recíproca e atendendo à manifestação de interesse e capacidade de execução por parte daquelas entidades, acordaram que apenas as competências relativas à manutenção dos espaços verdes e limpeza de vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros seriam, efetivamente, delegadas.

Saliente-se, no entanto, que não foi facultada evidência que demonstrasse que as diligências descritas tivessem ocorrido conforme descrito e que apenas estivessem reunidas as condições financeiras, técnicas e materiais para que só fossem delegadas as competências referidas.

⁴¹ Através do qual se solicitava, atendendo a uma boa relação institucional, à boa fé e colaboração existente, a realização de uma reunião com o objetivo de se iniciar os procedimentos de negociação (de acordo com o previsto no n.º 2, do art. 120º, do RJAL), tendo em vista a celebração dos AE nas áreas abrangidas pela delegação legal.

Aliás, atendendo à informação do Sr. Presidente da Junta de Freguesia de Fafe, de 09/12/2014 ⁴², ressaltam dúvidas sobre se, de facto, foi desencadeado um autêntico processo de negociação, parecendo, antes, ter ocorrido uma apresentação dos AE já formalizados, por parte do MF às freguesias, tendo estas aceite os termos e condições que lhes foram apresentadas.

Ora, do Despacho do Secretário de Estado da Administração Local, de 11/03/2014, em resultado de questões e propostas de solução interpretativa uniforme (resultantes da Reunião de Coordenação Jurídica) propostas pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), no que respeita às delegações de competências reguladas pelo RJAL, destaca-se que a *“delegação legal configura uma transmissão de competências cuja concretização está dependente (ou sujeita à condição suspensiva) de um acordo de execução entre o município e a freguesia. Na delegação legal há uma obrigação de meios das autarquias locais de desenvolverem esforços de negociação com vista à obtenção do acordo de execução (...)”*.

Aliás, como refere Isabel Fonseca ⁴³, a *“negociação, (...) deve ser conduzida com maior grau de flexibilidade, impondo-se aqui, claro está, o respeito pelos princípios da boa-fé e da protecção da confiança legítima de ambas as partes. Em caso algum podem as câmaras aproveitar a sua supremacia (política e financeira) para impor AE às juntas, descartando tarefas nas juntas e desresponsabilizando-se pelas mesmas (...), as câmaras estão obrigadas a discutir e preparar (...) com as juntas de freguesia (...) acordos de execução, nos termos da alínea I) do n.º 1 do art. 33.º da lei 75/2013, devendo desencadear o processo”*.

2.4.1.2. Por sua vez, no âmbito dos **contratos interadministrativos** celebrados com as freguesias (cfr. item 2.1.2.1.) para a área da ação social escolar, o MF, ainda de acordo com a informação dos serviços municipais, efetua reuniões anuais ⁴⁴ com as freguesias, mas também não existe qualquer evidencia formal, nomeadamente, atas, informações, relatórios, que comprovem a sua realização efetiva e, assim, as matérias discutidas e as posições assumidas pelas partes.

Salienta-se, no entanto que, a sua contratualização ocorreu, pela primeira vez em 2007 (período anterior à entrada em vigor do RJAL), e que tem-se mantido, na generalidade das situações, constante ao longo dos anos, variando, essencialmente, quanto ao número dos alunos abrangidos.

Acresce que existem, ainda segundo os serviços do MF, três equipas multidisciplinares ⁴⁵ ao dispor da delegação dos serviços da educação, mas as suas funções **não incorporam a elaboração de qualquer**

⁴² Para a não aceitação/aprovação do AE, que referia que tem sido *“... manifestado, junto do município, interesse, vontade, e determinação, para avaliar a possibilidade de delegação de competências a esta Junta e celebrar acordos de execução....Mais se informa que no passado dia 25/11/2014, esta autarquia reuniu com o Sr. Vereador [...], na qual este último entregou uma minuta de acordo de execução para limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros, sendo que o executivo da Freguesia de Fafe deliberou em reunião de 01/12/2014, não aprovar o acordo, por falta de condições físicas e materiais e porque não nos foi apresentado atempadamente para uma avaliação rigorosa ”*.

⁴³ Isabel Celeste M. 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, págs. 41-59.

⁴⁴ No *“(...) sentido de avaliar o contrato anterior, ver pontos a melhorar, atualização de dados e em função disso proceder a novo contrato ”*, não *“...é feita nenhuma ata dessa reunião, pelo que não temos evidências da mesma ”*.

⁴⁵ *“(...) uma equipa com funções de trabalho mais administrativo e que se ocupa da necessidade de intervenção em transportes escolares, alimentação e edifícios (Serviço Municipal de educação, Nutricionista e Divisão de contratação). Uma segunda equipa do PISEF em parceria com a CPCJ para questões de absentismo, dificuldades socio-económicas do agregado familiar e apoio de psicologia. Uma terceira equipa – Mais sucesso educativo – que se ocupa da implementação de novas metodologias de ensino, ambientes inovadores de aprendizagem e serviços educativos associados a museus e território educador ”*.

estudo prévio, conforme exigido pelo n.º 3, do art. 115º, do RJAL ⁴⁶.

2.4.1.3. Relativamente à elaboração dos referido **estudos prévios** ⁴⁷, que demonstrassem e permitissem assegurar o cumprimento dos requisitos legalmente previstos ⁴⁸, verificámos que, ao contrário do quadro legal não foram elaborados quanto a todos os contratos relativos a transferências para as freguesias, designadamente aos AE e a qualquer outro tipo de contratos interadministrativos ou de transferências, não estando, assim, definidos os pressupostos e critérios base para a determinação dos montantes transferidos, nem a demonstração da verificação dos restantes princípios a que estavam vinculados e a que deviam obedecer, o que impossibilita, consequentemente, uma aferição do cumprimento do respetivo regime legal.

Não é, de facto, possível verificar se a opção tomada, face a eventuais alternativas existentes (delegar ou não delegar), implicou um aumento dos níveis de eficiência e eficácia no desenvolvimento das competências delegadas e, assim, a racionalização dos recursos públicos disponíveis ou, ao contrário, apenas um incremento da despesa pública sem contrapartidas para os cidadãos, não tendo, também, sido realizada, posteriormente, uma avaliação sobre a eventual melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações.

Para além disso, **não foi formalmente constituída nenhuma equipa multidisciplinar** ⁴⁹ que envolvesse representantes do Município e das freguesias e que tivesse por função dar cumprimento integral ao quadro legal previsto, nomeadamente no que respeita à elaboração dos estudos prévios nos termos legalmente previstos e, consequentemente, à fundamentação das des/vantagens da delegação de competências em cada caso.

Refira-se, por fim, que nas propostas e respetivas minutas dos contratos que foram a reunião da CM ⁵⁰ estão evidenciadas as considerações legais subjacentes à decisão ⁵¹ do respetivo órgão executivo relativas à opção das competências a delegar, mas não foi facultada evidência sobre a devida fundamentação ⁵² subjacente a inúmeros montantes individuais selecionados para o cálculo dos montantes aprovados relativamente a cada CI e AE ⁵³.

⁴⁶ De facto, não foi elaborado qualquer documento que demonstrasse quer o cumprimento daqueles requisitos legais, quer uma análise de cenários sobre uma eventual delegação de competências. Contudo, os serviços municipais esclareceram que se admite, "(...) que o Sr Vereador, à época em funções, deve ter avaliado a situação. Aliás esta decisão foi tomada em consonância com as expectativas Ministério da Educação e foram vários os Municípios que decidiram de forma idêntica e que motivou a assinatura do respetivo contrato."

⁴⁷ Previstos no n.º 4, do art. 115º, por remissão do n.º 2, do art. 122º, ambos do RJAL, o qual integra a secção relativa às disposições gerais do regime de delegação de competências. Conforme determinado no Despacho do Secretário de Estado da Administração Local, de 11/03/2014, em resultado de questões e propostas de solução interpretativa uniforme resultantes de Reunião de Coordenação Jurídica propostas pela Direção-Geral das Autarquias Locais: "o dever de realização desses estudos prévios resultaria desde logo do dever geral de fundamentação das decisões de entidades administrativas a que os municípios e freguesias estão sujeitas. Contudo, a Lei nº 75/2013 é clara na exigência de estudos prévios."

⁴⁸ Ou seja, de acordo com o n.º 3, do art. 115º, do RJAL, "a) O não aumento da despesa pública global; b) O aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais (...); c) Os ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais (...); d) O cumprimento dos objetivos referidos no artigo 112.º ["aproximação das decisões dos 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 "]; e) A articulação entre os diversos níveis da administração pública." (município e freguesias).

⁴⁹ Conforme previsto, com as devidas adaptações, no n.º 4, do art. 115º, do RJAL, por remissão, no caso da delegação legal, do art. 135º do mesmo diploma.

⁵⁰ Para os efeitos previstos na alínea m), do n.º 1, do art. 33º, do RJAL.

⁵¹ Designadamente, a referência aos princípios que devem reger a negociação, a adoção de critérios e às razões justificativas da delegação de cada competência, aspetos que contribuem para o enquadramento e contextualização do assunto em termos teleológicos e sistemáticos.

⁵² Exigida pelo CPA, atendendo, designadamente, ao disposto na al. d), do nº 1, do art. 151º e no n.º 1, do art. 152º (por remissão do n.º 2, do art. 12.º), bem como, no caso dos CI/AE, nos n.º 2, dos arts. 122º e 133º, ambos do RJAL).

⁵³ Da proposta aprovada apenas constam dois anexos, respetivamente, com a identificação das vias e com os montantes totais a atribuir a cada freguesia.

2.4.1.4. Relativamente às referidas omissões, os serviços municipais afirmaram que nos:

- ✓ **AE**, todo o processo de análise, avaliação, negociação e definição de critérios e montantes foi conduzido pelo então Vereador do Pelouro, nos anos de 2015/2016 e têm-se mantido constantes, mas, atendendo à falta de procedimentos rastreáveis e de outros elementos informativos, atualmente não conseguem evidenciar a forma como o montante foi alocado a cada freguesia.

Na competência relativa à limpeza de vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros⁵⁴, o montante foi estipulado tendo em consideração um valor fixo para cada freguesia e um valor em função dos Kms das vias a intervir (municipais e de interesse municipal), sendo ainda referido⁵⁵ neste “ (...) *caso também não possuímos uma fórmula concreta, mas sabemos que teve em linha de conta o nº de vezes que as vias exigiam a limpeza (pela sua maior utilização) assim como os taludes existentes nas mesmas* “⁵⁶.

Todavia, o valor inicialmente previsto nos AE revelou-se insuficiente para fazer face às despesas das freguesias com as competências delegadas, pelo que, a partir de 2016, foi acrescido um montante fixo de cerca de 14 mil euros, a cada freguesia, o que demonstra a fragilidade que decorre para estes procedimentos da falta de elaboração dos estudos prévios legalmente exigíveis, nomeadamente em termos de sustentação e fundamentação dos valores previstos transferir inicialmente nos contratos celebrados.

Na aparente sequência de tal facto, em “ (...) 2018, por não se considerar um dossier fechado, foi constituído, por proposta do Sr. Presidente da Câmara, um grupo de trabalho com Presidentes de Junta representantes das diferentes forças políticas, destinado a reavaliar os critérios e distribuição das verbas em causa, sem alteração do valor inicial. Este grupo suspendeu os seus trabalhos devido à aprovação da lei da descentralização de competências e por não ter verificado a existência de distorções significativas na distribuição de verbas que tem sido aplicada “, contudo, também neste caso, não há qualquer evidência do trabalho realizado;

- ✓ **CI**, o MF definiu e aplicou, para efeitos de distribuição dos recursos financeiros pelas freguesias, critérios objetivos e distintos consoante a natureza da competência em causa, cumprindo, desse modo, na generalidade desses contratos, designadamente, os princípios da igualdade, da não discriminação e da prossecução do interesse público⁵⁷.

Referiram, ainda, que o MF “ *elaborou a sua Carta Educativa e tem em finalização o Projeto Educativo Concelhio. Estes dois estudos demonstram a realidade concelhia no tocante à educação,*

⁵⁴ Salienta-se, ainda, que os AE celebrados com cinco freguesias (cfr. nota n.º 11) incluem, também, a competência relativa à manutenção de espaços verdes, mas, não obstante a insistência desta Autoridade, não foi facultada pelo MF qualquer informação relativa à fundamentação do montante atribuído. Todavia, atendendo, sobretudo, à reduzida materialidade do montante total anual atribuído àquelas entidades (20 100 euros), não se realizaram outras diligências adicionais.

⁵⁵ Este valor (nomeadamente, 350 euros/Km) também foi, alegadamente, negociado pelo Sr. Vereador responsável com os respetivos Presidentes de Junta, tendo como referência o do concurso público da manutenção de espaços verdes.

⁵⁶ Acrescentaram, ainda que, em “ (...) 2018, por não se considerar um dossier fechado, foi constituído, por proposta do Sr. Presidente da Câmara, um grupo de trabalho com Presidentes de Junta representantes das diferentes forças políticas, destinado a reavaliar os critérios e distribuição das verbas em causa, sem alteração do valor inicial. Este grupo suspendeu os seus trabalhos devido à aprovação da lei da descentralização de competências e por não ter verificado a existência de distorções significativas na distribuição de verbas que tem sido aplicada “, contudo, também neste caso, não há qualquer evidência do trabalho realizado.

⁵⁷ Nos moldes previstos no n.º 2, do art. 120º e no art. 121º do RJAL, em matéria de delegação contratual e legal (aplicável a esta última por força do estabelecido no n.º 2, do art. 133º do mesmo diploma). Princípios que estão, igualmente, consagrados nos arts 4º, 6º e 9º do CPA.

seja através do número de alunos existentes e respetivos graus de ensino, seja nas diferentes valências e equipamentos. O Projeto Educativo Concelhio foi elaborado com base em entrevistas a todos os setores intervenientes no processo educativo de onde se aferem as necessidades e os pontos fortes do setor da Educação no nosso concelho.”⁵⁸;

- ✓ **AE/CI**, as verbas alocadas a cada freguesia são públicas, tendo sido acordadas em reuniões realizadas no MF com os Sr. Presidentes de Junta de Freguesia e, posteriormente, aprovadas pelos órgãos de ambas as entidades.

Acrescentou, ainda, o Vereador responsável pelo respetivo pelouro, que, no caso dos CI, a “*prestação do apoio solicitado às Juntas está claramente acima daquele que poderia ser praticado por entidades privadas ao nível da qualidade e do preço. No tocante a transportes escolares, por exemplo, existem locais, muitos, onde apenas se tem acesso com viaturas próprias, de reduzida dimensão, as crianças são recolhidas e entregues em sistema “porta-a-porta”. Este tipo de abordagem é quase proibitivo se pensarmos numa lógica de mercado, uma vez que os preços para a execução do mesmo tipo de serviço aumentariam exponencialmente. Por outro lado, o conhecimento que os funcionários das Juntas possuem dos diferentes agregados melhora substancialmente o apoio que é prestado, tendo sobre a realidade uma atenção, até do ponto de vista social, mais eficiente”*.”

2.4.1.5. Na sessão de 07/12/2018, a AM aprovou⁵⁹ a celebração, para o ano de 2019, de **um PI**, através do qual atribui apoios financeiros a todas as freguesias da área territorial do concelho, nos termos e até ao limite máximo⁶⁰ definido no anexo à proposta⁶¹.

No âmbito do presente apoio, salienta-se que:

- ✓ As obras a realizar encontram-se identificadas no respetivo protocolo e que uma eventual alteração se encontra dependente de prévia comunicação da freguesia e aprovação da CM;
- ✓ O período de vigência circunscreve-se ao ano civil, sendo que o montante deliberado apenas será executado⁶² caso a freguesia realize os investimentos previstos;
- ✓ O montante deliberado consiste no limite máximo do apoio financeiro, pelo que, um eventual

⁵⁸ Refira-se que no âmbito destes CI, na maioria dos pressupostos base são adotados valores unitários fixos (relativamente aos quais, nalguns casos, não nos foi facultada qualquer justificação para a sua seleção). No entanto, em determinadas freguesias, nomeadamente, no que respeita aos encargos com motoristas (para as de Estorãos, Fornelos, Revelhe, Ribeiros e Vinhós) e com vigilantes (para as freguesias de Armil e Estorãos e das Uniãos de Freguesias de Freitas e Vila Cova, Revelhe, Ribeiros e Vinhós), os valores divergem, pois houve necessidade de contratar recursos humanos afetos exclusivamente ao desempenho daquelas funções, pelo que o MF suporta, integralmente, o respetivo custo.

Salienta-se ainda, no que respeita à rubrica “Refeições”, que o critério adotado pelo MF consiste em suportar o custo cobrado pelas IPSS (fornecedores das refeições escolares às freguesias), o qual poderá ser completamente diferente consoante a freguesia.

⁵⁹ Sob proposta da CM deliberada na reunião de 31/10/2018 (cfr. als. o), u) e ccc), do n.º 1, do art. 33º e al. j), do n.º 1, do art. 25º, ambos do RJAL).

⁶⁰ Quanto à forma de apuramento deste limite máximo, os serviços municipais esclareceram que “(...) o montante global a transferir para as Juntas de Freguesias no âmbito do protocolo de investimento foi fixado de acordo com a disponibilidade orçamental do Município (...) foi alocado para o protocolo de Investimento uma verba de cerca de 2 milhões de euros/ano, a qual foi distribuída pelas 25 juntas de freguesia do concelho. Não temos em nosso poder qualquer fórmula, mas sabemos que o valor foi distribuído tendo em conta a alocação de um montante fixo igual para todas as juntas de freguesia e um montante variável distribuído em função da área e do nº de habitantes. A freguesia de Fafe, por ser a maior em nº de habitantes, teve um tratamento diferenciado, pois, caso contrário, absorveria uma grande parte da verba disponibilizada. Por ser sede do concelho, nela são executadas muitas obras promovidas pelo Município de Fafe”.

⁶¹ cuja minuta foi aprovada pela CM a 21/03/2019.

⁶² Poderá, em situações devidamente justificadas, transitar para o ano seguinte, mediante aprovação dos órgãos do MF, conforme se verificou em obras executadas, pelas freguesias, em 2018, ao abrigo do PI 2017.

investimento superior, efetuado pelas freguesias, não será suportado/comparticipado pelo MF.

Contudo, **o recurso à figura do PI poderá ser**, quanto a determinadas obras, **inadequado**, já que as verbas transferidas não se destinavam, exclusivamente, a investimentos em bens das freguesias e, conseqüentemente, não eram passíveis de serem objeto de apoio apenas nos termos da al. j), do art. 25º, do RJAL, mas sim, atendendo a que alguns são efetuados em bens que são propriedade do MF⁶³, através também de uma delegação de competências, pois não se pode afirmar, quanto às últimas, que seja uma forma de apoio às freguesias.

De facto, de acordo com a informação das freguesias, designadamente, das Uniões de Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova e de Cepães e Fareja, respetivamente, na rua Estrada Velha⁶⁴ e no circuito dedicado à prática desportiva no Campo da Senra, bem como todas as obras realizadas pela Freguesia de Fafe⁶⁵, o investimento foi efetuado em obras cuja propriedade pertence ao MF.

Neste âmbito, refira-se, ainda, que a atribuição deste apoio, nos mesmos moldes e valor, verifica-se desde 2015, tendo o então Vereador do Pelouro conduzido, segundo os serviços municipais, todo o processo de definição de critérios para uma distribuição equitativa pelas freguesias, mas, atendendo à falta de procedimentos rastreáveis e de quaisquer outros elementos informativos, atualmente não conseguiram evidenciar a forma como o montante foi alocado a cada entidade.

Verificou-se, assim, que os **apoios financeiros concedidos ao abrigo do indicado PI não** foram atribuídos observando os princípios que regulam a atividade administrativa⁶⁶, garantindo-se a necessária fundamentação das decisões/opções de gestão tomadas, a uniformidade na tramitação dos processos e o tratamento não discriminatório das entidades beneficiárias.

A impossibilidade de validação dos alegados critérios de cálculo dos montantes atribuídos a cada freguesia inviabilizou a verificação do in/cumprimento de todos os princípios que regulam a atividade administrativa (designadamente os da igualdade, da justiça e razoabilidade e da imparcialidade e transparência), não existindo a necessária fundamentação das decisões/opções de gestão tomadas e a comprovação do tratamento não discriminatório das entidades beneficiárias.

Ora, a concessão de tais apoios deve obedecer a critérios objetivos de igualdade, justiça e razoabilidade e imparcialidade, tendo em conta as regras da atividade administrativa, critérios esses que deverão estar definidos em regulamento municipal.

2.4.1.6. Em síntese, não obstante as justificações apresentadas pela Autarquia, dada, em especial, a inexistência de evidências formais dos procedimentos de negociação entre o Município e as freguesias e dos estudos prévios

⁶³ Aliás, do ofício enviado pelo MF às freguesias, para efeitos de “ *Atualização do Inventário Municipal – Ano 2019* ” (cfr. item 2.2.2.) reconhece-se a possibilidade de os PI celebrados contemplarem a execução de investimentos em bens da propriedade municipal.

⁶⁴ Sobre a intervenção nesta rua Estrada Velha, argumentam os serviços municipais que, “ *verificamos que o bem identificado pela referida entidade não consta no Património - rede Viária do Município* ”, não se encontrando inventariado em nenhuma das Autarquias, pelo que o MF, previamente à celebração do PI, deveria ter clarificado a situação da propriedade e adotar procedimentos conducentes a que aqueles apoios contemplassem, exclusivamente, os investimentos/obras em bens cuja a propriedade fosse pertença das respetivas freguesias.

⁶⁵ Que, de acordo com a informação prestada por esta entidade, não possuem “ (...) *qualquer rua ou caminho inventariado, os mesmos são da autonomia da CM Fafe* ”.

⁶⁶ Designadamente, os princípios da legalidade, igualdade, transparência, publicidade, imparcialidade, justiça, proporcionalidade e prossecução do interesse público.

legalmente exigíveis, e, conseqüentemente, explicitação e fundamentação da decisão de transferir ou não as competências e dos critérios que terão estado na base do cálculo dos valores a transferir, não foi possível aferir sobre a correção, necessidade, suficiência e, assim, adequação dos recursos financeiros e patrimoniais alocados em cada caso, ao que acresce que os eleitos locais do Município e das freguesias deliberaram sobre estas matérias sem lhes ter sido disponibilizado informação essencial para tomar uma posição informada e sustentada.

2.4.2. Na celebração dos contratos

2.4.2.1. A celebração dos AE/CI analisados foi sempre precedida **da devida deliberação de autorização da AM mediante submissão de proposta aprovada pela CM**^{67 68} e dos órgãos executivo e deliberativo das freguesias⁶⁹, tendo, no caso dos contratos com vigência plurianual⁷⁰, a AM também autorizado a assunção dos respetivos compromissos⁷¹.

Conforme legalmente previsto⁷², estes contratos **contemplam expressamente os recursos financeiros**, não existindo qualquer alocação de recursos patrimoniais e humanos, por se considerar desnecessário.

Refira-se, ainda, que não é feita qualquer alusão à existência de estudos prévios, à respetiva fundamentação dos montantes atribuídos, para além de não se encontrar suficientemente concretizado o tipo de atividades a executar nas competências delegadas⁷³, fomentando, desta forma, a execução de tarefas para as quais as freguesias não tenham a respetiva competência legal e, ao mesmo tempo, permitindo uma grande liberdade na interpretação das atividades a executar que entendem resultar do contrato, sem que a CM pudesse exercer, ainda que assim o entendesse, as funções monitorização e controlo que lhe cabem obrigatoriamente, dada a falta de clareza e concretização dos mesmos (cfr. item 2.4.1.3.).

No contraditório, sobre este aspeto, esclarece-se que *“ Desde há vários anos (mais de 20 anos) que o Município de Fafe vem efetuando transferências para todas as Freguesias do concelho ao abrigo de CI e AE. Os valores a transferir sempre foram consensuais e aprovados pelos respetivos órgãos municipais (Câmara e Assembleia Municipal) e órgãos das Freguesias (Junta e Assembleia de Freguesia).*

Os montantes a transferir tiveram sempre como suporte os valores encontrados pelos serviços municipais para a execução das mesmas tarefas/atividades por parte do Município e, não várias vezes, tinham em consideração uma percentagem das transferências do Estado para o Município ”.

Anexo 7 (fls. 27)

Todavia, não obstante as considerações do MF sobre a antiguidade das transferências efetuadas para as freguesias e a respetiva aprovação pelos exigíveis órgãos, a verdade é que não basta apenas referir a base dos critérios que têm vindo a ser adotados, ainda que os mesmos possam merecer aceitação, pois terão,

⁶⁷ Al. k), do n.º 1, do art. 25º, e al. m), do n.º 1, do art. 33º, ambos do RJAL.

⁶⁸ Cfr., al. k), do n.º 1, do art. 25º e a. m), do n.º 1, do art. 33º, do RJAL.

⁶⁹ Cfr., al. g), do n.º 1, do art. 9º e al. j), do n.º 1, do art. 16º, do RJAL.

⁷⁰ Que são a totalidade, por força do disposto nos n.ºs 1, dos arts 129º, 134.º e 136.º do RJAL (cfr. ponto 2.2.1.).

⁷¹ Inclusivamente nos casos previstos na al. b), do n.º 1, do art. 22º, do DL nº 197/99, de 08/06, em que o Município poderia ter assumido os respetivos compromissos plurianuais à luz das autorizações prévias genéricas favoráveis aprovadas, em 07/12/2018 e 29/11/2019, pela AM, juntamente com os respetivos documentos previsionais.

⁷² Cfr. n.º 1, do art. 115º, nos termos do n.º 1, do art. 122º e do n.º 2, do art. 133º, do RJAL.

⁷³ Designadamente, sobre o que são considerados serviços de limpeza no AE, isto é, se apenas consistem na varredura ou se, também, abrange a lavagem (manual ou mecânica), a desobstrução das vias, a limpeza das papeleiras, etc.

sempre de, comprovadamente, formalizar, quantificar e fundamentar essa análise, nomeadamente através da elaboração de um documento (estudo prévio) onde seja possível verificar os mencionados cálculos de forma fundamentada, pelo que mantemos as asserções produzidas sobre esta matéria.

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, ao que acresce que nenhum dos contratos de delegação de competências, independentemente do respetivo valor, estava sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC), nos termos do disposto na al. c), do n.º 6, do art. 255º, da Lei n.º 71/2018, de 31/12.

Relativamente à **publicidade** exigida em matéria de delegação de competências⁷⁴, os AE/CI não foram objeto de publicação no Boletim Municipal, nem seu sítio institucional na *Internet*⁷⁵, encontrando-se apenas referenciados⁷⁶ nas atas das reuniões da CM e AM, do que também decorre falta de transparência nesta matéria.

No contraditório, o MF esclarece que “ *Relativamente à publicidade aos contratos relativos aos CI e AE e outros apoios municipais (...) todas as decisões e deliberações relativas à sua aprovação e respetivos termos, tanto por parte da Câmara como pela Assembleia Municipal, constam das respetivas atas, as quais tiveram a respetiva publicitação através de edital e no respetivo site municipal, onde podem ser consultadas por todos* ” e que “ (...) *no Boletim Municipal, embora o mesmo faça referência a esses contratos, a verdade é que (...) não tem tido uma periodicidade definida e constante, o que inviabiliza, por vezes, a publicidade em tempo útil* ”.

Anexo 7 (fls. 25)

Esta afirmação vai no sentido do que já constava do projeto de relatório, pelo que mantemos as asserções produzidas.

2.4.2.2. Quanto à atribuição de **outros apoios financeiros**, refira-se que as verbas deliberadas, no âmbito da autorização para celebração do PI 2019, foram formalizadas através de contratos escritos onde constam os direitos e deveres das partes envolvidas e a identificação concreta das obras/investimentos a financiar.

Da análise efetuada verificou-se, ainda, que a celebração de todos os PI 2019 foi **antecedida da devida deliberação de autorização da AM mediante submissão de proposta aprovada pela CM**⁷⁷, o mesmo tendo acontecido com as dos órgãos das freguesias, conforme podemos constatar nalguns processos que solicitámos.

Por sua vez, no apoio para a **AAVTP**, salienta-se que os critérios e condições gerais subjacentes à atribuição daquele apoio financeiro foram aprovados pela CM⁷⁸ e AM⁷⁹, sendo, posteriormente, aprovado pela CM o pedido, devidamente informado pelos serviços municipais, efetuado por cada freguesia, mas que também não existe, nos termos já referidos, qualquer evidência da exigência das deliberações dos órgãos das freguesias.

Relativamente aos contratos, celebrados em 2019, relativos a apoios às freguesias, nomeadamente os PI e

⁷⁴ Art. 56º, do RJAL.

⁷⁵ Apenas se encontra disponível os mapas das transferências efetuadas em 2016.

⁷⁶ Pois as propostas foram entregues em papel aos respetivos membros dos órgãos executivos e deliberativos, pelo que as minutas dos contratos, que incluem nos anexos a identificação das freguesias e respetivos montantes, não se encontram disponibilizadas para consulta.

⁷⁷ Al. k), do n.º 1, do art. 25º, e al. m), do n.º 1, do art. 33º, ambos do RJAL.

⁷⁸ Em 13/04/2017.

⁷⁹ Em 28/04/2017.

AAVTP, salienta-se que os mesmos, independentemente do montante deliberado, não se encontravam sujeitos a fiscalização prévia do TC, nos termos al. b), do n.º 6, do art. 255º, da Lei n.º 71/2018, de 31/12.

2.4.3. Execução e monitorização

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 preveem que:

- ✓ *" A execução do (...) Acordo será acompanhada, de forma contínua, pela Câmara Municipal, através do Serviço da Divisão de Conservação e Ambiente que, para o efeito, poderá solicitar, sempre que considere imprescindível à referida avaliação, todas as informações que considere pertinentes "* ⁸⁰.
- ✓ *" A Junta de Freguesia deverá apresentar um relatório Anual das atividades desenvolvidas à Câmara Municipal, no âmbito das competências desenvolvidas (...) "* ⁸¹.
- ✓ *" A execução do presente contrato será avaliada de forma contínua pelo Município que, para o efeito, poderá solicitar, sempre que considere imprescindível à referida avaliação, todas as informações que considere pertinentes "* ⁸².
- ✓ *" A Segunda Outorgante compromete-se a elaborar um relatório anual de análise da execução deste protocolo, que será remetido ao Primeiro Outorgante, até ao dia (...) "* ⁸³.

Do exposto resultam inúmeras fragilidades e insuficiências, pois, ao contrário dos CI, nos AE nem sequer é indicado o período em que os aludidos relatórios devem ser remetidos à CM, para além de que, em ambos os casos, não se encontram definidos os termos, circunstâncias e formas de verificação do cumprimento da execução do objeto do contrato ⁸⁴ ou da sua avaliação, o que obsta ou, pelo menos, dificulta o controlo e acompanhamento das competências delegadas.

Em relação à totalidade dos AE/CI, o MF não facultou qualquer evidência da realização de procedimentos de controlo, acompanhamento e monitorização da execução física e financeira dos contratos.

No contraditório, o MF concordou que *" (...) seria conveniente e necessário um maior acompanhamento e monitorização da execução dos contratos pelas freguesias, mas isso exigiria que o Município pudesse contar com um maior número de funcionários no seu quadro e uma organização de serviços diferente "*, acrescentando que tem tido, *" face às restrições legais em termos de admissão de funcionários, (...) durante estes últimos anos um quadro de pessoal muito reduzido face às suas necessidades, o que o impediu de poder fazer um acompanhamento mais assíduo da execução dos contratos por parte das Juntas de freguesia, não deixando, no entanto, de se certificar a sua concretização física "*, afirmações que não põem em causa as asserções desta Autoridade.

Anexo 7 (fls. 24)

Para além da ausência de evidências da realização de procedimentos de controlo, acompanhamento e

⁸⁰ Cfr. n.º 1, da cláusula 5ª do AE.

⁸¹ Cfr. n.º 2, da cláusula 5ª do AE.

⁸² Cfr. cláusula 5ª do CI.

⁸³ Cfr. cláusula 8ª do CI.

⁸⁴ Apesar de referir que tal pode solicitar todas as informações que considere pertinentes, nada é dito quanto à possibilidade e periodicidade de realizar vistorias e inspeções, nem, conseqüentemente, em que condições e termos.

monitorização, acresce a falta, quer da entrega, por parte das freguesias, dos relatórios, quer, no caso dos AE ⁸⁵, de um eventual pedido de entrega (dos respetivos relatórios anuais), por parte desta Autarquia.

Com efeito no que se refere aos CI/AE não é efetuada qualquer verificação prévia sobre a execução financeira da despesa realizada pelas freguesias, nem da respetiva conformidade legal, pois os pagamentos são efetuados, pelo MF, conforme a respetiva previsão contratual, sem que haja qualquer controlo sobre a efetiva realização da despesa (nos termos em que foi contratada) e do cumprimento pela entidade adjudicante (freguesia) dos regimes legais contabilístico e da contratação pública no âmbito da formação e execução dos contratos.

Contudo, no respetivo clausulado contratual encontra-se estipulado que o incumprimento das obrigações previstas, nomeadamente a entrega do relatório anual, poderia determinar, no caso dos CI, o ajustamento dos respetivos recursos ⁸⁶ e, no caso dos AE, a cessação da transferência dos recursos ⁸⁷, não obstante estes últimos não estipulem qualquer prazo para a entrega do indicado documento, que, atendendo ao cariz temporal a que o mesmo respeita, já deveria ter sido elaborado e entregue, quanto a 2018/2019, no período em que decorreu esta ação de controlo.

Assim, o MF, atendendo a que optou por não sancionar, ao contrário do previsto nos contratos, os respetivos incumprimentos, deveria ter desenvolvido esforços no sentido de que os relatórios anuais fossem elaborados/entregues pelas freguesias e de conterem informação que possibilite uma avaliação sobre a forma como foram executadas as competências delegadas, bem como implementar procedimentos rastreáveis de controlo e acompanhamento da execução dos contratos, pois, cabe sempre, nos termos legais, à entidade delegante e financiadora demonstrar que a opção tomada é a que melhor satisfaz o interesse público.

A Autarquia, no contraditório, referiu que *“ Relativamente aos relatórios a apresentar pelas Juntas de Freguesia, só pontualmente foram apresentados, não resultando daí que tenha havido por parte das mesmas incumprimento na execução dos contratos, já que essa execução física foi sempre verificada e confirmada pelos serviços municipais encarregados de tal verificação. A verificação e confirmação da execução física, condicionou sempre as últimas transferências financeiras para as Juntas de Freguesia ”.*

Acrescentou, ainda, que *“ Em nenhum caso (...) foi solicitado qualquer esclarecimento por parte de algum Senhor Vereador ou Membro da Assembleia Municipal relativamente à falta de cumprimento de qualquer contrato por parte de alguma Junta de Freguesia. Isso é sinal do conhecimento que os responsáveis Autárquicos sempre tiveram da execução levada a efeito e da aprovação, ano a ano, por unanimidade, de todos os contratos a celebrar com todas as Juntas de Freguesia. ”*

Anexo 7 (fls. 26 e 27)

Ora, tais justificações não invalidam, mas apenas procuram justificar as fragilidades apontadas por esta Autoridade sobre esta matéria, que, por isso, mantemos.

Acresce que o procedimento previsto pela Autarquia, ao não exigir cópia das faturas ou documentos equivalentes e dos respetivos documentos de quitação, bem como a aposição de uma referência expressa no documento de despesa no sentido de que foi financiada com transferências municipais, não permite assegurar a eliminação do

⁸⁵ Pois, quanto aos CI, os relatórios de 2018/2019 terão sido através do telefone.

⁸⁶ Cláusula 6ª.

⁸⁷ N.º 3, da cláusula 5ª.

risco de que uma despesa seja duplamente financiada⁸⁸ ou afeta a um fim diferente do que se destinava.

Para além disso, a função de **controlo da execução física** dos **AE/CI** também não está concretamente definida nos respetivos clausulados contratuais ou noutro documento orientador, inexistindo a definição de procedimentos regulares e detalhados para o efeito e não havendo evidência que seja efetuado, em concreto, qualquer procedimento dessa natureza (relatórios, autos, informações ou outros documentos).

Ora, a falta de qualquer acompanhamento físico da execução das atividades/fornecimentos/obras, decorre o risco de serem efetuadas transferências de verbas sem que os mesmos tenham sido executados, fornecidos ou pagos.

Por fim, salienta-se que previamente ao pagamento dos AE/CI, independentemente do respetivo valor, é sempre verificado se existem certidões válidas sobre a regularidade das situações fiscal e contributiva perante a Autoridade Tributária (AT) e a Segurança Social (SS)⁸⁹.

Sobre esta matéria, os serviços municipais efetuaram as seguintes afirmações:

- ✓ Nos AE/CI, respetivamente: “ *É efetuado um acompanhamento contínuo sobre a execução física destas competências através de deslocações às freguesias de forma a verificar a limpeza das vias, contudo não é elaborado qualquer documento formal. De qualquer forma, salienta-se, como um bom indicador quer da qualidade quer da prestação dos serviços, a ausência de reclamações dos munícipes e fregueses* ”, e “ *Não se procedeu à formalização em relatórios parciais, ou sob qualquer outro registo, mas houve um acompanhamento contínuo dos serviços de educação municipais focado na suficiência dos recursos e meios disponibilizados para a efetiva ação social escolar contratada* ”;
- ✓ Que as “ *Juntas de Freguesia ainda não entregaram os relatórios anuais de execução dos contratos interadministrativos do ano lectivo 2018/2019, facto que impede o Município de Fafe de elaborar um relatório final relativo ao acompanhamento, estudos e fiscalização sobre a execução física dos contratos administrativos. Contudo, há dados objetivos como o nº de alunos, pessoal ao serviço, salas em funcionamento, alimentação, entre outros, que não tem na informação prestada pela Junta a sua única fonte, pois a Câmara dispõe desses dados quer por observação direta, quer por via dos agrupamentos de escola* ”;
- ✓ Que não foram solicitados “ *(...)às Juntas de Freguesia evidências/comprobativos sobre a execução financeira, pois caberá à Assembleia de Freguesia ou a outras entidades fiscais acautelar este cumprimento. O Município de Fafe preocupa-se essencialmente com a execução física das obrigações contratadas com as Juntas de Freguesia e decorrentes da delegação de competências decorrentes da Lei* ”.

Ora, não obstante as justificações apresentadas pelos serviços, os procedimentos adotados pelo MF e a falta de evidências a que aludimos não permitem assegurar, nomeadamente, a eliminação do risco de que uma despesa seja duplamente financiada ou afeta a um fim diferente do que se destinava, bem como o cumprimento dos regimes legais vigentes em termos contabilísticos e de contratação pública e que a atividade/obra foi efetivamente executada nos termos previstos, fins que, ao contrário do que decorre das afirmações dos serviços municipais, cabe ao Município garantir na qualidade de entidade delegante e/ou financiadora, devendo, para o efeito, definir claramente os objetivos a atingir por cada freguesia e contrato celebrado na prossecução do interesse público.

⁸⁸ Designadamente por fundos comunitários.

⁸⁹ Nos termos do n.º 1 do art. 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.* ”.

2.4.3.2. No âmbito da verificação da aplicação das verbas recebidas pelas freguesias no fim a que se destinavam e dadas as fragilidades detetadas ao nível do controlo efetuado pelo MF, em especial, nos AE/CI⁹⁰, esta Autoridade solicitou, às freguesias que integram a amostra selecionada, documentos comprovativos da despesa realizada, tendo desta análise resultado o seguinte:

Figura 8 – Aplicação pelas freguesias dos montantes recebidos no âmbito dos AE/CI

Un: euro

Objeto	2019				
	RECEITA (arrecadada)	DESPESA (aceite) a)	Receita não aplicada na finalidade prevista		
			Valor	%	
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)=(3)/(1)*100	
AE	Limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros b)	249 017	197 995	51 022	20%
CI	Ação Social Escolar - Ano letivo 2018/2019	379 451	432 034	71 700	14%
	Ação Social Escolar - Ano letivo 2019/2020	124 283			
TOTAIS		752 752	630 029	122 723	16%

a) Nos casos em que, após as correções efetuadas por esta Autoridade, resultem uma despesa paga superior à receita arrecadada, foi considerado o montante desta última, pelo que as respetivas correções não foram consideradas.

b) Nos casos da Freguesia de Quinchães e da União de Freguesias de Moreira do Rei e Várzea Cova, o AE abrange, também, a manutenção de espaços verdes.

Fonte: Ação de controlo da IGF - Autoridade de Auditoria

Anexo 6 (fls. 20 e 21)

A despesa realizada pelas freguesias no âmbito dos AE/CI é inferior (não só à que foi apresentada e comprovada pelas autarquias circularizadas, mas também por força das correções efetuadas por esta Autoridade) à respetiva receita arrecadada (em diversas freguesias), no montante de 122 723 euros, mas o MF, ao contrário do que seria exigível, não solicitou a sua restituição ou promoveu procedimentos tendentes à reafecção das quantias excedentes, bem como qualquer tipo de ajustamento dos valores aprovados.

Esta situação demonstra que os montantes contratados estão, nalguns casos, desadequados/sobreavaliados, encontrando-se o MF a incorrer em despesa pública excessiva e desnecessária face ao objeto contratual executado, quando os pressupostos legais da delegação de competência assentam, designadamente, em vantagens decorrentes do princípio da subsidiariedade, ao nível da racionalização, economia, eficiência, eficácia, suficiência e necessidade dos recursos⁹¹, com a consequência de que parte deles esteja a ser aplicada numa finalidade diferente daquela para que foram contratados, sem que a entidade delegante e financiadora exerça, ao contrário do que seria exigível, qualquer controlo, financeiro ou físico, sobre esta matéria.

2.4.3.3. Em matéria de execução, controlo e acompanhamento dos PI, os procedimentos adotados pelo Município constam, em regra, das cláusulas dos respetivos contratos que preveem, designadamente, que:

- ✓ O pagamento do apoio deliberado será efetuado, pelo MF, em prestações de valor igual ou superior a 25% do valor do protocolo, mediante a apresentação do comprovativo da despesa;
- ✓ Após cada transferência, a freguesia tem que remeter o comprovativo de pagamento no prazo de 20 dias⁹²;

⁹⁰ Uma vez que, no âmbito do PI e AAVTP, o apoio financeiro, do MF, é desencadeado por um pedido de pagamento, efetuado pelas freguesias, no qual se encontram anexos os comprovativos da execução financeira da despesa realizada por aquelas entidades.

⁹¹ Cfr. al. a), do n.º 1 do art. 115.º, art. 118º e al. f), do art. 121.º, do RJAL.

⁹² Cfr. n.º 2, da cláusula 3ª do PI.

- ✓ *"A execução do presente contrato será avaliada de forma contínua pelo Município, através dos seus Serviços de Divisão de Obras Municipais que, para o efeito, poderá solicitar, sempre que considere imprescindível à referida avaliação, todas as informações que considere pertinentes "*⁹³;
- ✓ *"Após a conclusão da obra será feita uma vistoria pelos técnicos da Câmara Municipal, que constate estarem as obras realizadas e de acordo com os projetos ou, quando tal não seja exigível, com a memória descritiva que deverá instruir o pedido "*⁹⁴;
- ✓ *"A Segunda Outorgante compromete-se a elaborar um relatório final relativo à execução deste protocolo, que será remetido ao Primeiro Outorgante, imediatamente após a conclusão da obra "*⁹⁵.

Ora, em anexo aos pedidos de pagamento ⁹⁶, efetuados pelas freguesias, encontram-se cópias ⁹⁷ das respetivas despesas realizadas, sendo a conformidade dos documentos apresentados efetuada pelo técnico municipal que, apenas, valida os trabalhos e os respetivos montantes faturados, não sendo, no entanto, exigida a apresentação dos respetivos documentos de quitação, nem existindo qualquer referência expressa aposta no documento de despesa no sentido de que foi financiada com transferências municipais.

Com efeito, no âmbito do acompanhamento e controlo da execução física e financeira das obras apoiadas, o MF apenas disponibilizou a informação elaborada, por um dos técnicos do serviço de Divisão de Obras Municipais (DOM) - Fiscalização, onde refere, designadamente, que *"Confirmando a execução dos trabalhos que importam em..."*, mas não há qualquer evidência dos exigíveis acompanhamento e verificação da execução física das obras participadas, designadamente através da elaboração de relatório de vistoria, autos, informações e registos fotográficos a atestar a sua realização conforme o declarado ⁹⁸, nem realiza, em qualquer momento, o controlo do cumprimento pela entidade adjudicante (freguesia) do cumprimento dos regimes legais contabilísticos e ao nível da contratação pública.

Também neste caso, no respetivo clausulado contratual encontra-se estipulado que o incumprimento das obrigações previstas poderá determinar o ajustamento dos respetivos recursos ⁹⁹, pelo que, atendendo a que os respetivos comprovativos de pagamento ¹⁰⁰ e os relatórios ainda não tinham sido entregues ¹⁰¹ e que não foram tomadas medidas para aplicar as sanções, o MF deveria desenvolver esforços no sentido daqueles documentos serem elaborados/entregues e de conterem informação que possibilite uma

⁹³ Cfr. n.º 1, da cláusula 5ª do PI.

⁹⁴ Cfr. n.º 2, da cláusula 5ª do PI.

⁹⁵ Cfr. cláusula 7ª do PI.

⁹⁶ Foram consultados 32 pedidos de pagamento, contudo em nenhum deles constava qualquer cópia de eventuais projetos e memórias descritivas.

⁹⁷ Salienta-se, ainda, que em virtude da presente ação de controlo, os serviços municipais solicitaram *" (...) às Juntas de Freguesia que remetessem com as faturas fotos das obras mais relevantes "*.

⁹⁸ Não foi possível confirmar que o técnico que subscreve a informação se tenha efetivamente deslocado à obra, pois não há evidência formal dessa diligência, designadamente requisições de viaturas de serviço, mapas da contabilidade de custos, etc.

⁹⁹ Cláusula 6ª ".

¹⁰⁰ Previstos no n.º 2, da cláusula 3ª do PI. Todavia, acresce que, não obstante se encontrar, contratualmente, previsto a entrega dos mencionados comprovativos de pagamento, no ano de 2019, de acordo com a informação dos serviços municipais, as JF não procederam ao seu envio. Ora, neste contexto, salienta-se que a ausência dos comprovativos do seu efetivo pagamento (por ex. recibos ou o extrato bancário evidenciando a transferência para o correspondente fornecedor) debilita o controlo da execução financeira do apoio prestado (nos fins a que se destina).

¹⁰¹ Incluindo os relativos ao PI 2018.

avaliação dos apoios concedidos, bem como implementar procedimentos rastreáveis de controlo e acompanhamento da execução dos contratos.

Neste domínio, o Município também efetua o controlo da existência de certidões válidas que demonstrem que a situação fiscal e contributiva das entidades beneficiárias se encontra regularizada perante a AT e a SS.

2.4.3.4. Por fim, o MF disponibiliza, ainda que em termos informais, a prestação de apoio técnico às freguesias, nomeadamente, na elaboração de levantamentos topográficos/geográficos e projetos de arquitetura entre outros, ou seja, os presidentes das juntas de freguesias têm conhecimento que a Câmara está disponível para prestar o apoio técnico necessário, pelo que sempre que um autarca necessita de algum tipo de apoio contacta os serviços municipais da respetiva área e é-lhes prestado o respetivo apoio.

Ora, em nosso entender, dada a sua posição nos contratos, a iniciativa da criação de um sistema de apoio técnico às freguesias nesta matéria teria de ser do próprio MF, devendo estar formalmente identificados e consagrados procedimentos específicos com essa finalidade, bem como definida claramente a sua configuração e âmbito, o mesmo acontecendo quanto aos recursos/meios humanos a disponibilizar.

Sobre este aspeto, o MF referiu no contraditório que “ (...) o Município tem prestado toda a ajuda no que se refere a execução dos estudos e projetos e disponibilizando os seus serviços administrativos para a colaboração com as respetivas Juntas de Freguesia. No entanto (...) a insuficiência de recursos humanos por parte do Município ao longo destes últimos anos, impediu um maior apoio nesse setor. ”.

Todavia, “ Face à nova alteração legislativa que veio permitir às Autarquias reforçarem os seus quadros de pessoal, o Município e Fafe, já levou a cabo nova organização de serviços e novas admissões de pessoal que permitirão, no futuro, dar uma resposta mais pronta e eficiente em setores específicos da administração, entre eles aqueles que tem a ver com o relacionamento com as freguesias ”.

Anexo 7 (fls. 25 e 26)

Acresce, como já referimos, quanto à **regularidade e conformidade legal da despesa efetuada e apresentada pelas freguesias** no âmbito das competências delegadas e noutras transferências efetuadas, que **o MF não efetua, formalmente, qualquer controlo em matéria de cumprimento do regime legal contabilístico e da contratação pública**¹⁰² **por parte das freguesias**, em especial, no primeiro caso, quanto à obrigação de realizar o cabimento e compromisso nos momentos legalmente previstos.

Todavia, em consequência das fragilidades do controlo efetuado pelo MF relativamente às atividades delegadas¹⁰³ e a outras transferências efetuadas, do trabalho efetuado resulta que o principal risco identificado prende-se com o eventual incumprimento do regime legal de contratação pública por parte das freguesias.

Esse risco de incumprimento do quadro legal em matéria de contratação pública compreende, em especial, a eventual violação desse regime pelas freguesias na escolha do procedimento pré-contratual legalmente adequado¹⁰⁴, da respetiva tramitação, da execução dos contratos e ainda das obrigações de publicidade, condicionando a transparência e a informação devida em particular aos fregueses e aos operadores económicos.

¹⁰² Estabelecido no CCP, aprovado em anexo ao DL n.º 18/2008, de 29/01.

¹⁰³ Conforme defendido por Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, em *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5ª Edição, Almedina, p. 97 “ a lei [arts. 4º e ss. do CPA] atribui ao delegante um conjunto importante de poderes que provam que ele não alienou nem se pode alhear da competência. ”.

¹⁰⁴ Nos termos dos art.s 16º e sgs. do CCP.

Outro dos principais riscos identificados, decorrente da inexistência, por parte do MF, de um acompanhamento regular e sistemático dos procedimentos adotados pelas freguesias ao nível da contratação pública e da execução física dos contratos, bem como de uma avaliação efetiva dos seus resultados, corresponde ao risco de afetação ineficiente e/ou ineficaz dos recursos transferidos para as freguesias ¹⁰⁵.

Acresce que da referida postura do MF também podem resultar outros impactos negativos na prossecução do interesse público visado com as transferências de verbas para as freguesias, pois não obstante as vantagens apontadas atendendo ao princípio da subsidiariedade, naturalmente, face ao fracionamento das verbas transferidas para cada uma delas (ainda que com a mesma finalidade), os procedimentos pré-contratuais que lhes irão ser exigidos enquanto entidades adjudicantes são, na maioria dos casos, relativamente ou não concorrenciais (CP/AD), do que pode resultar uma afetação dos recursos municipais em condições menos vantajosas em termos de economia, eficácia, eficiência e qualidade, face à promoção direta desses procedimentos pelo Município.

Ora, se o MF tivesse uma atitude proativa nesta matéria poderia, por um lado, promover, em especial quanto às necessidades ao nível da aquisição de bens e serviços transversais às freguesias, o seu agrupamento e o consequente recurso ao disposto na al. a), do n.º 1, do art. 39º, do CCP (com os “ ganhos de escala “ que daí naturalmente resultariam) e, por outro lado, evitar que fossem cometidas pelas freguesias ilegalidades ao nível das várias fases dos procedimentos de contratação pública, suscetíveis de gerarem responsabilidade para os seus eleitos locais.

2.4.3.5. Em síntese, da análise realizada não resultou, ao contrário do que seria exigível, o cumprimento pelo MF, enquanto entidade delegante e financiadora das obras/fornecimentos/prestações de serviços a promover pelas freguesias e tendo também em conta as fragilidades que existem nestas entidades ao nível de recursos humanos com competências técnicas adequadas, o cumprimento da obrigação de garantir que os valores transferidos foram gastos nos fins de interesse público que estiverem na base das deliberações que tomou e com ganhos em termos de economia, eficácia, eficiência e qualidade, bem como se foi cumprido o quadro legal em matéria contabilística e de contratação pública e, finalmente, se a aquisição foi, de facto, executada nos termos em que foi adjudicada.

2.4.4. Elaboração de informação ao nível da CM e prestação à AM

2.4.4.1. No relatório de atividades, incluído nos documentos de prestação de contas de 2019 ¹⁰⁶, encontra-se divulgada a informação relativa ao montante total das transferências efetuadas pelo Município para as freguesias ¹⁰⁷, quer em matéria de delegação de competências, quer dos restantes apoios concedidos, figurando, no entanto, apenas, o valor dos pagamentos efetuados, por beneficiário, na respetiva rubrica económica da despesa no mapa das transferências de capital concedidas ¹⁰⁸, ao que acresce que estes últimos mapas não se encontram disponíveis no respetivo *site* da *internet*, pelo que a informação divulgada sobre esta matéria é manifestamente insuficiente.

Acresce que a informação relativa à apresentação de relatórios de execução dos AE/CI da responsabilidade das freguesias, que em muitos casos não é elaborada, pelo menos oportunamente, não tem sido, em regra, submetida à aprovação de CM e à apreciação da AM em violação do disposto no

¹⁰⁵ Princípio da boa administração preconizado no art. 5º, do CPA.

¹⁰⁶ Designadamente na análise orçamental que consta do Relatório de Gestão – Ano 2019 (pag. 197).

¹⁰⁷ Em que se discrimina cada transferência, com menção do valor, entidade delegante/beneficiária e a data da respetiva deliberação camarária.

¹⁰⁸ Anexo aos documentos de prestação de contas (cfr. ponto 8.3.4.2. do POCAL).

RJAL ¹⁰⁹, situação que também põe em causa o princípio da transparência.

2.5. Controlo interno e PGRCIC

2.5.1. O MF aprovou e tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno (NCI)** ¹¹⁰ que **não contempla**, atenta a data da sua elaboração e o facto de não ter sido revista posteriormente, **qualquer regra relativa aos procedimentos a adotar em matéria de acompanhamento e monitorização da matéria em análise, do RFALEI e do SNC-AP** ¹¹¹.

Por sua vez, o **PGRCIC**, atualmente em vigor ¹¹², não prevê a identificação dos riscos de corrupção e infrações conexas e/ou análise de eventuais medidas, contemplando apenas o compromisso de:

- ✓ Reformular e melhorar a NCI e restantes documentos regulamentares, tornando-os instrumentos de gestão de risco, de prevenção e deteção de situações anormais;
- ✓ Implementar o gabinete de auditoria interna;
- ✓ Elaborar um relatório anual de avaliação das medidas e ações implementadas e definir novas etapas.

Todavia, não existe qualquer evidência da elaboração dos referidos relatórios anuais, nem da implementação efetiva das restantes medidas.

Acresce a falta de articulação daqueles documentos com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais ¹¹³, sendo, no entanto, de referir que se encontra prevista uma equipa multidisciplinar com competências nesta matéria, nomeadamente, para proceder à revisão/atualização da NCI, mas que não foi constituída até ao momento.

2.5.2. O Município não possui, especificamente, um Gabinete de Auditoria Interna, mas o Regulamento de Organização dos Serviços Municipais do Município de Fafe em vigor passou a prever a constituição de uma equipa multidisciplinar de planeamento estratégico e auditoria ¹¹⁴, que, no entanto, de acordo com a informação dos serviços municipais, não desenvolveu qualquer ação de controlo sobre a área das competências delegadas e outros apoios concedidos às freguesias.

O MF, no contraditório, afirmou que “ *Face à nova organização dos Serviços Municipais aprovada e à nomeação dos respetivos cargos de dirigentes, bem como à constituição, que se encontra em curso, da Equipa Multidisciplinar de Planeamento Estratégico e Auditoria, iniciar-se-á a elaboração dos Regulamentos em causa.* ”.

Anexo 7 (fls. 30 e 31)

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Face ao exposto, as principais conclusões desta ação de controlo, bem como as propostas dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal de Fafe são as seguintes:

¹⁰⁹ Cfr. al. a), do n.º 2, do art. 25º.

¹¹⁰ Aprovada na reunião de Câmara Municipal em 04/04/2002.

¹¹¹ Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

¹¹² Levado para conhecimento da CM, na reunião de 07/01/2010 e, de acordo com a informação dos serviços municipais, “ (...) em curso, dependente de uma em breve aprovação pelos Órgãos Autárquicos, uma nova Proposta de Regulamento”.

¹¹³ Publicado no Diário da República, 2.ª série — n.º 108, de 05/06/2019.

¹¹⁴ Encontrando-se já publicitada, no Diário da República, 2.ª série — n.º 137 de 16/07/2020, a nomeação da chefe daquela equipa multidisciplinar.

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>C1. A auditoria evidenciou o incumprimento do quadro legal previsto em matéria de transferências para as freguesias ao abrigo de CI e AE, pois o MF não:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Definiu procedimentos regulares e sistemáticos para a elaboração e o acompanhamento da execução dos contratos nas várias perspetivas necessárias, o que representa riscos acrescidos de controlo, de falta de transparência e de rigor da informação; ✓ Criou uma equipa multidisciplinar, com a participação do município e das freguesias, que interviesse em todas as fases dos processos relativos a transferências para estas últimas; ✓ Realizou estudos prévios para fundamentar a opção pela delegação de competências ou por outras transferências para as freguesias e que permitissem verificar o seu impacto na despesa pública global e uma melhoria dos níveis de economia, de eficiência, de eficácia e de qualidade no desenvolvimento dessas atividades, bem como sobre a adequação dos recursos alocados atendendo aos fins visados; ✓ Publicitou os contratos celebrados com as freguesias no boletim municipal e no sítio do Município na <i>internet</i>, o que também põe em causa o princípio da transparência; ✓ Efetuou, na qualidade de entidade delegante e/ou financiadora, um adequado controlo e monitorização da execução dos contratos pelas freguesias, pois limita-se a receber, nalguns casos, a informação sobre a vertente financeira (sem que exija, em qualquer caso, os documentos de quitação), não garantindo, assim, que os mesmos são promovidos com cumprimento do quadro legal previsto em matéria contabilística e da contratação pública, bem como se as verbas são aplicadas nas finalidades a que se destinam, se não existe duplicação de financiamentos e se os bens/serviços fornecidos correspondem aos adjudicados; ✓ Elaborou nem apresentou para apreciação da AM os relatórios anuais sobre os resultados dos contratos celebrados e que devem influenciar a sua eventual renovação, o que não permite uma análise dos eventuais ganhos em termos economia, eficiência, eficácia e qualidade; ✓ Promoveu os procedimentos legais tendentes à devolução ou reafetação das verbas transferidas que não foram aplicadas na finalidade a que se destinavam (122 723 euros, nas freguesias selecionadas). 	<p>P1. Definição e uniformização, na qualidade de entidade delegante e/ou financiadora, através de um regulamento municipal, de procedimentos e ferramentas, nomeadamente informáticas, de promoção, acompanhamento e controlo da execução das transferências para as freguesias (e de documentos que comprovem a sua efetivação e permitam o respetivo rastreamento), visando, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Salvar a tomada de decisão (através de deliberações) sobre a transferência de verbas para as freguesias seja sistematicamente suportada em estudos que demonstrem o não aumento da despesa pública global, o acréscimo da eficiência e eficácia na gestão dos recursos, a aproximação das decisões aos cidadãos e, assim, a prestação de serviços com maior qualidade e a promoção da coesão territorial; ✓ Acompanhar, monitorizar e controlar, com regularidade, a execução financeira, física e a qualidade dos bens fornecidos e serviços prestados, de modo a salvar a sua utilização nas finalidades a que se destinam, a correspondência dos bens e/ou serviços fornecidos com os adjudicados e a eventual duplicação de financiamentos (aposição de um carimbo com a indicação da entidade financiadora e do contrato nas faturas e documentos equivalentes); ✓ Garantir o cumprimento, pelas freguesias, no âmbito da aplicação das verbas transferidas na sequência dos contratos celebrados com o Município, do quadro legal previsto em matéria contabilística e da contratação pública; ✓ Exigir, em todos os casos, os documentos de quitação das despesas pagas pelas freguesias na sequência de transferências do Município; ✓ Diligenciar a devolução ou reafetação das verbas que não são utilizadas pelas freguesias na finalidade a que se destinam; ✓ Assegurar que a informação relativa à execução dos contratos é submetida oportunamente à apreciação da AM, tendo em vista proporcionar as condições de exercício da fiscalização da atividade desenvolvida pelo órgão executivo, sendo que os resultados alcançados em cada freguesia devem influenciar a decisão sobre a sua eventual renovação;

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>✓ Teve uma atitude proativa no apoio administrativo às freguesias, no sentido de salvaguardar o interesse público subjacente à realização das transferências, pois não contribuiu para garantir que esses valores foram gastos nos fins que estiverem na base das deliberações que tomou, cumprindo os princípios da regularidade e legalidade das despesas públicas e com ganhos em termos de economia, eficácia, eficiência e qualidade, e, finalmente, se a aquisição foi, de facto, executada nos termos em que foi adjudicada.</p> <p>Por sua vez, os apoios concedidos no âmbito dos PI 2019 e AAVPT apresentam, em regra, fragilidades idênticas às indicadas quanto aos AE/CI, que descrevemos nas duas conclusões anteriores, pois o MF, no seguimento do pedido de pagamento, tem-se limitado a elaborar uma informação técnica onde é referido que os investimentos foram realizados e o respetivo montante, sem, no entanto, existirem evidências das diligências efetuadas para sustentar essa asserção.</p> <p>(vd. Pontos 2.2.1, 2.2.3.1., 2.4.1.1., 2.4.1.2., 2.4.1.4 a 2.4.1.6. e 2.4.2.1. a 2.4.3.3.)</p>	<p>✓ Publicitar os contratos relativos aos AE/CI e outros apoios municipais, na sequência da sua celebração, no boletim municipal e na página da <i>internet</i> do Município.</p> <p>P2. Previsão e criação, no mesmo regulamento municipal, de uma equipa multidisciplinar que tenha como objetivo principal intervir nas várias fases do processo, ou seja, desde a negociação até ao controlo da execução pelas freguesias, sendo, assim, um instrumento de apoio à tomada de decisão pelos eleitos locais.</p> <p>P3. Adoção de uma postura proativa no apoio administrativo e técnico às freguesias no desenvolvimento dos procedimentos relacionados com a realização e controlo da despesa efetuada na sequência de transferências de verbas pelo MF, tendo em vista que a aquisição não seja efetuada em piores condições do que se realizada diretamente pelo Município e, assim, uma utilização económica, criteriosa e fundamentada dos recursos e uma maior transparência, eficiência e eficácia no desenvolvimento das competências delegadas e noutros apoios concedidos.</p>
<p>C2. Acresce, ainda, outros resultados que evidenciam fragilidades e insuficiências:</p> <p>✓ Os contratos relativos aos AE/CI não referem a existência de estudos prévios e os critérios adotados para fundamentar os montantes atribuídos, nem concretizam o tipo de atividades a executar, o que propicia, por um lado, uma grande liberdade por parte das freguesias na conformação das atividades a desenvolver sem que tal opção possa ser controlada pelo MF e, por outro lado, que sejam comparticipadas, através de CI, pequenas reparações em bens municipais ou sob controlo municipal (por exemplo, estabelecimentos escolares) que deveriam ser apoiados através de AE;</p> <p>✓ Não foram elaborados, pelas freguesias, oportunamente, os exigíveis relatórios anuais de execução.</p> <p>(vd. Pontos 2.4.1.3., 2.4.3.1., 2.4.3.2., 2.4.3.4. e 2.4.3.5.)</p>	<p>P4. Inclusão, no clausulado dos contratos ou em anexo aos mesmos, da fundamentação e justificação para a sua realização atendendo aos pressupostos legais, aos critérios adotados para justificar o montante a transferir e a uma concretização clara das atividades a desenvolver.</p> <p>P5. Utilização dos procedimento e instituto adequado à efetivação das transferências em cada uma das situações concretas a que se referem os contratos, atendendo às suas características e ao quadro legal vigente.</p> <p>P6. Exigência de elaboração oportuna pelas freguesias dos relatórios anuais, podendo ficar consagrado, com vista ao cumprimento dessa obrigação, no regulamento, que a transferência de uma percentagem final da verba prevista fica condicionada à apresentação daqueles documentos.</p>
<p>C3. A análise efetuada indicia a existência de uma relação de causalidade entre a entrada em vigor do RJAL e a evolução da despesa pública realizada com transferências para as freguesias (variações significativas para mais entre 2014/2015 e 2014/2019), pelo que a Autarquia cumpriu o objetivo principal de ampliação das competências atribuídas às freguesias com aumento das verbas consequentemente transferidas, ainda que o seu âmbito se afigure mais limitado do que as previstas efetuar ao abrigo da delegação legal de competências.</p> <p>(vd. Ponto 2.3.)</p>	<p>P7. Realização de estudos e fundamentação que suportem e justifiquem a falta de concretização do Município para as freguesias das transferências de competências nas áreas legalmente previstas.</p>

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>C4. No final de 2019, a informação financeira do MF quanto aos AE, CI e outros apoios não era fiável quanto ao passivo exigível, pois, na sequência do tratamento contabilístico incorreto adotado pela Autarquia ao nível do reconhecimento das respetivas obrigações, foi apurado um montante materialmente relevante de dívida de natureza orçamental omitida contabilisticamente (2,4 M€), para além de, nalguns casos, o cabimento e compromisso não ser efetuado no momento em que são legalmente exigíveis. (vd. Ponto 2.2.)</p>	<p>P8. Regularização, ao nível da informação contabilística, em especial, do passivo exigível, dos eventos não refletidos, caso as situações não tenham sido entretanto ultrapassadas.</p> <p>P9. Reconhecimento, antes da celebração dos contratos ou, caso não tal facto não se verifique, das deliberações relativas às transferências, na contabilidade orçamental, do cabimento e, na data daqueles documentos, do compromisso das verbas a executar no ano e dos eventuais compromissos de exercícios futuros nas adequadas rubricas, e, em termos financeiros, no passivo exigível, pelo montante total dos contratos ainda não pagos, em cumprimento do princípio da especialização ou do acréscimo.</p>
<p>C5. O MF tem em vigor um(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ NCI que não concretiza qualquer procedimento de controlo específico relativo às transferências para as freguesias, ao RFALEI e ao SNC-AP; ✓ PGRCIC que não contempla qualquer identificação de risco de corrupção ou infrações conexas, prevendo, apenas, um conjunto de compromissos, que, de um modo geral, não estão a ser cumpridos; ✓ Estrutura orgânica dos serviços que não está articulada com qualquer daqueles documentos. <p>A Autarquia não possui, especificamente, um Gabinete de Auditoria Interna, mas o Regulamento de Organização dos Serviços Municipais em vigor passou a prever a constituição de uma equipa multidisciplinar de planeamento estratégico e auditoria, que não desenvolveu trabalho sobre a área das competências delegadas e outros apoios concedidos às freguesias. (vd. Ponto 2.5.)</p>	<p>P10. Revisão da NCI e do PGRCIC tendo em vista identificar e mitigar os riscos inerentes aos vários tipos de transferências de verbas para as freguesias, bem como quanto ao controlo da aplicação do RFALEI e do SNC-AP e adequação e articulação desses documentos com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais.</p>

4. ENCAMINHAMENTO

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

4.2. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Fafe, após obtenção do despacho homologatório, que, nos termos do n.º 6, do artigo 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do artigo 22º, 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 pela equipa constituída pela Inspetora Sílvia Sá sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa e a direção de projeto de Alexandre Amado.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Objetivos e metodologia
Anexo 2	Delegação de competências, outras transferências e apoios
Anexo 3	Montantes de dívida não relevada relativa a contratos plurianuais de delegação de competências do MF nas Freguesias - 2019
Anexo 4	Análise orçamental e financeira da amostra selecionada
Anexo 5	Gestão orçamental do MF
Anexo 6	Execução financeira dos AE e dos CI na ótica das Freguesias
Anexo 7	Contraditório institucional