

CONTROLO DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS DO MUNICÍPIO DE LEIRIA PARA AS FREGUESIAS

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

Relatório n.º 2020/120



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).

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
2021.04.05 19:34:42 +01'00'

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 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 Noma de Controlo Interno, de qualquer procedimento de controlo relacionado com as transferências para as freguesias.

Chefe de Equipa com Direção de Projeto	ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS AMADO 2021.01.21 20:22:50 Z
---	--

Relatório n.º 2020/120

Processo n.º 2019/238/A9/582

CONTROLO DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS PARA AS FREGUESIAS
MUNICÍPIO DE LEIRIA

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o Município de Leiria (ML) cumpriu, em 2018, o quadro legal relativo às transferências para as freguesias da área territorial do concelho e se os montantes envolvidos foram afetos aos fins previstos, tendo-se obtido, do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexo 6, fls. 23 a 165), em especial, os seguintes resultados:

1.1. O ML não cumpriu, em geral, o quadro legal no que se refere às transferências financeiras efetuadas, em 2018, para as 18 freguesias da área territorial do concelho, enquadradas em acordos de execução (AE), outros contratos interadministrativos (CI) e outros apoios, no montante global de 4,9 M€.

Incumprimento do quadro legal previsto em matéria de AE/CI

A auditoria evidenciou a inexistência de estudos prévios para fundamentação da opção pela delegação de competências ou de outras transferências para as freguesias e de procedimentos regulares e sistemáticos para a elaboração e o acompanhamento da execução dos contratos celebrados para concretizar os fins públicos subjacentes às transferências realizadas.

Montante transferido para as freguesias do concelho: 4,9 M€

1.2. Os procedimentos de monitorização previstos nos AE/CI apresentam fragilidades e insuficiências, designadamente por serem limitados essencialmente à execução financeira da despesa e não garantirem o cumprimento por parte das freguesias do quadro legal em matéria contabilística e de contratação pública, bem como a verificação de uma adequada aplicação das verbas transferidas nas finalidades previstas, ao que acresce a falta de uniformização de procedimentos de prestação de informação e a consequente falta de transparência e publicidade.

Fragilidades no âmbito do controlo e monitorização da execução dos AE/CI

1.3. Não se verificou uma relação de causalidade entre a entrada em vigor do Regime Jurídico das Autarquias Locais e a evolução da despesa pública realizada com transferências para as freguesias, pelo que a Autarquia ficou muito aquém do potencial permitido pelo diploma já que o seu objetivo principal era o da ampliação das competências delegadas nas freguesias e, consequentemente, o aumento das verbas transferidas pelos municípios para a sua concretização.

Em matéria de delegação de competências o ML ficou aquém do expectável

1.4. A informação orçamental e financeira do ML apresenta algumas insuficiências que resultam, designadamente da utilização de rubricas de classificação orçamental inadequada face à natureza da despesa e do reconhecimento do passivo, correspondente aos montantes contratualmente exigidos, apenas ser efetuado no momento dos

Falta de fiabilidade da informação financeira relativa às transferências para as freguesias

respetivos pagamentos, com violação do princípio do acréscimo, o que omite a informação sobre a existência dos montantes efetivamente em dívida.

1.5. A Norma de Controlo Interno (NCI) em vigor não contempla procedimentos de controlo no âmbito das transferências para as freguesias, não estando no PGRCIC identificado qualquer risco e/ou análise de eventuais medidas a implementar no âmbito desta matéria.

NCI omissa em matéria de transferências para as freguesias

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

- a) Garantir a implementação e o cumprimento do Regulamento Municipal de Atribuição de Apoio às Freguesias e Uniões de Freguesias, entretanto aprovado, por forma a regular a atribuição e aplicação de verbas municipais pelas freguesias, garantindo o cumprimento dos princípios da igualdade e transparência na sua distribuição e definindo os procedimentos de controlo destinado a garantir a boa aplicação dos dinheiros públicos;
- b) Promover a elaboração de estudos que fundamentem a tomada de decisões em sede de delegação de competências para as freguesias, ao nível da comparabilidade das diferentes opções, das finalidades de interesse local a incluir e dos montantes envolvidos, bem como com a demonstração do não aumento da despesa pública global, do acréscimo da eficiência e da eficácia da gestão dos recursos, da aproximação das decisões aos cidadãos e, assim, a prestação de serviços com maior qualidade e a promoção da coesão territorial;
- c) Definir adequados procedimentos de controlo da execução física e financeira dos AE/CI e de avaliação da qualidade dos serviços prestados, bem como garantir 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;
- d) Diligenciar o apoio às freguesias no desenvolvimento dos procedimentos de realização da despesa efetuados na sequência de transferência de verbas pelo Município, tendo em vista a aplicação económica, criteriosa e fundamentada dos recursos e uma maior transparência, eficiência e eficácia no desenvolvimento das competências delegadas;
- e) Promover a regularização do reconhecimento dos contratos, no passivo exigível, pelo montante ainda não pago, em cumprimento do princípio da especialização ou do acréscimo;
- f) Assegurar a revisão do PGRCIC e da NCI, tendo em vista identificar e mitigar os riscos inerentes aos vários tipos de transferências de verbas para as freguesias ou à atribuição de outras formas de apoio ao desenvolvimento das suas competências.

Principais áreas das propostas

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Fundamento	9
1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito.....	9
1.3. Metodologia	10
1.4. Contraditório	10
2. RESULTADOS.....	10
2.1. Caracterização das transferências do Município para as Freguesias.....	10
2.2. Fiabilidade e consistência da informação contabilística	13
2.3. Evolução das despesas com transferências para as freguesias.....	15
2.4. In/cumprimento do quadro legal das transferências para as freguesias.....	17
2.5. Controlo interno e PGRIC	26
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS.....	27
4. ENCAMINHAMENTO	31
ANEXOS 1 (fls. 1 a 5), 2 (fls. 6 a 11), 3 (fls. 12 a 17), 4 (fls. 18), 5 (fls. 19 a 22) e 6 (fls. 23 a 165)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AE	Acordo(s) de execução
Al(s).	Alínea(s)
AM	Assembleia Municipal
Art.	Artigo
Cfr.	Confrontar
CCP	Código dos Contratos Públicos
CI	Contrato(s) interadministrativo(s)
CM	Câmara Municipal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DL	Decreto-Lei
F/UF	Freguesia(s)/União de Freguesia(s)
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
M€	Milhões de euros
ML	Município de Leiria
NCI	Norma de Controlo Interno
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
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 Leiria (ML), enquadrada no Projeto designado “ Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados ”.

1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito

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

O Município cumpriu o regime legal 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 auditoria 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 respeitam 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 desta ação ².

O âmbito temporal da presente auditoria abrangeu, em especial, o ano de 2018, 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 das Divisões Jurídica e Administrativa, Financeira, de Manutenção e Conservação, de Educação e Biblioteca,

¹ O regime jurídico da delegação de competências dos municípios nas respetivas freguesias e da atribuição de apoios consta, fundamentalmente, dos arts. n.ºs 111.º a 123.º e 131.º a 136.º e das als. j) e k), do n.º 1, do art. 25.º, das als. 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), bem como 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 DL n.º 18/2008, de 29/01, e do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 07/01.

² Atendendo, também, às recomendações do Relatório n.º 2017/1495 da IGF-Autoridade de Auditoria (Processo n.º 2016/235/A5/802).

de Desporto e Juventude, de Desenvolvimento Económico e de Ação Cultural, Museus e Turismo da Câmara Municipal de Leiria.

1.3. Metodologia

1.3.1. A presente ação baseou-se no programa de trabalho consubstanciado no guião “Controlo das transferências efetuadas pelos municípios para as freguesias”³ e englobou a:

- ✓ Recolha e análise de informação tendo por base um conjunto de mapas e fichas criados especificamente para o efeito;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e trabalhadores da entidade (com recurso, nomeadamente, a questionários previamente concebidos);
- ✓ Utilização de *check-lists* de verificação do cumprimento das obrigações contratuais de acordos de execução e outros contratos interadministrativos relativos às freguesias incluídas na amostra selecionada;
- ✓ Confirmação externa dos fluxos financeiros e saldos de todas as freguesias do Município;
- ✓ Efetivação de outros testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 7)

Relativamente ao PGRIC, a abordagem baseou-se no guião elaborado para o efeito⁴.

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 n.º 2, dos arts. 19º e 20º, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF - Autoridade de Auditoria⁵, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Leiria das principais asserções, conclusões e propostas deste documento, através do envio, em 04/12/2020, de um projeto de relatório.

A resposta recebida em 22/12/2020 (entrada n.º 8006/2020), que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e propostas constantes do projeto de relatório, consta do Anexo 6 do presente documento.

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

Anexo 6 (fls. 23 a 165)

2. RESULTADOS

2.1. Caracterização das transferências do Município para as Freguesias

2.1.1. Acordos de execução e contratos interadministrativos

2.1.1.1. Na sequência da entrada em vigor do RJAL, o ML celebrou, em 2014, **18 acordos de execução** (AE), distribuídos pelas 18 Freguesias/Uniões de Freguesias (F/UF) do concelho, nas áreas previstas no âmbito da

³ Que está a ser elaborado de forma concomitante com a presente auditoria.

⁴ Anexo ao Despacho n.º 9/2010 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

⁵ 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.

delegação legal de competências⁶ e, em 2016, formalizou **mais dois AE** relativos aos mercados de Maceira e de Monte Real^{7 8}, **estando todos em vigor em 2018**.

2.1.1.2. Para além das áreas objeto de delegação legal de competências, vigoravam também nesse ano **40 contratos interadministrativos (CI)** que foram celebrados em:

- ✓ 2014, com a totalidade das F/UF na área de manutenção e reparação das vias municipais (18) e com apenas algumas freguesias relativamente à gestão de pavilhões municipais (9) e da cafetaria do Cine-Teatro de Monte Real (1);
- ✓ 2016, relativamente à gestão do Posto de Turismo de Monte Real (1);
- ✓ 2018, nas áreas da gestão das Piscinas Municipais de Caranguejeira e Maceira (2)⁹ e da conservação de escolas (9)¹⁰.

Do levantamento realizado resultou também que o Município delegou competências, em vigor no ano de 2018, em algumas freguesias¹¹ no âmbito dos Programas de fornecimento de refeições escolares (1.º ciclo) e de Atividades de Animação e Apoio à Família (Pré-Escolar)¹², formalizada através da celebração, em 2014¹³, de 21 CI¹⁴ designados por “ Acordos de Colaboração “, os quais, ainda que os serviços municipais não os tenham enquadrado no regime de delegação de competências¹⁵, foram autorizados pela AM mediante proposta da CM¹⁶.

Estas delegações representaram, em 2018, um montante total de transferências para as freguesias de 691 813 euros.

2.1.1.3. Assim, em 2018 encontravam-se em vigor **81** contratos de delegação de competências nas freguesias, que representavam um **valor anual previsto de transferências** para estas de **4 011 923 euros**, distribuído por tipologia de contrato e por freguesia nos seguintes montantes:

⁶ Cfr. als. a) a c), e) e f), do n.º 1, do art. 132º, do RJAL.

⁷ Estes contratos não preveem a transferência de verbas do Município para as respetivas freguesias, à exceção de uma transferência única, no primeiro ano, do relativo ao mercado de Monte Real. O ML tem três mercados municipais (Maceira, Monte Real e Coimbrão), mas a Freguesia de Coimbrão não aceitou a respetiva delegação de competências.

⁸ Cfr. al. d), do n.º 1, do art. 132º, do RJAL.

⁹ Existe uma terceira piscina (Piscina Municipal de Leiria) que se mantém sob a gestão direta do Município. Refira-se que, até julho/2017 a gestão das três piscinas estava a cargo da Associação Desportiva Cultural e Recreativa Bairro dos Anjos, associação privada sem fins lucrativos, com a qual o ML tinha celebrado contratos-programa de desenvolvimento desportivo.

Esta situação foi objeto de análise numa anterior auditoria da IGF (cfr. Processo n.º 2016/235/A5/802 que deu origem ao Relatório n.º 2017/1495), tendo, entretanto, o ML assumido a referida gestão.

¹⁰ Os CI no âmbito da educação, que têm sido celebrados anualmente, visam executar obras de manutenção/reparação num conjunto de escolas selecionadas pelo Município.

¹¹ Nas áreas das restantes freguesias, estas competências municipais têm sido exercidas por via da contratação pública de fornecimento de bens e serviços com empresas privadas ou pela via da contratualização/atribuição de apoios a entidades associativas.

¹² Competência prevista na al. hh), do n.º 1, do art. 33º, do RJAL.

¹³ Com adenda em 2017.

¹⁴ Respetivamente, 10 no âmbito de refeições escolares e 11 de apoio à família.

¹⁵ Neste âmbito e no decurso da auditoria, o Município alterou o referido procedimento passando a considerar, para a formação contratual, o regime legal aplicável à delegação de competências, tendo a Assembleia Municipal (AM) aprovado, por proposta da Câmara Municipal - CM (deliberada na reunião de 26/11/2019), a celebração de CI de delegação de competências na área da educação e ação social escolar, em sessão da AM de 6/12/2019, com continuação em 9/12/2019.

¹⁶ Ao abrigo da al. m), do art. 33º, do RJAL (cfr. deliberação da AM de 05/12/2014 no seguimento da proposta da CM aprovada em 18/11/2014, e deliberação da AM de 15/12/2017 no seguimento de proposta da CM de 28/11/2017).

Figura 1 - AE/CI por F/UF em execução em 2018

Unc euro

Tipologia	Freguesia / União de Freguesias																	TOTAL				
	Amor	Arrabal	Bajouca	Bidoeira de Cima	Caranguejeira	Ccimbrão	Maceira	Milagres	Regueira de Pontes	Colmeias e Memória	Leiria, Pousos, Barreira e Comes	Marrães e Barosa	Monte Real e Carvide	Monte Redondo e Carreira	Parceiros e Azóia	Santa Catarina da Serra e Charnça	Santa Eufémia e Boa Vista	Souto da Carpalhosa e Ortigosa	N.º	Valor		
Acordos de execução	Espacos verdes/vias/espacos públicos/escolas	47 205	36 673	32 074	30 886	60 711	38 583	105 439	34 734	27 584	78 987	177 437	137 559	92 472	75 409	75 235	82 322	55 626	83 794	18	1 282 090	
	Mercados							0					0							2	0	
Contratos Interadministrativos	Vias municipais	52 345	43 663	37 652	41 233	60 969	61 084	85 211	45 514	36 337	79 285	131 234	134 427	67 134	81 106	70 983	74 845	50 240	77 327	18	1 240 489	
	Pavilhões		32 580	19 590		29 040		25 411			25 860	65 160		19 590				29 040	25 860	9	272 131	
	Escolas	44 573	18 550						24 000	42 877	50 000	355 000	70 000	69 500	17 000						9	491 500
	Placinas					13 200		13 200													2	26 400
	Cafeitaria do Cine Teatro de Monte Real													0							1	0
	Posto de Turismo													7 500							1	7 500
	Prog. Refeições Escolares	60 555		17 528		13 100	18 267		26 100		15 000			68 200		7 882		18 000	69 188	10	313 821	
Prog. Ativ. Apoio à Família	57 132		17 555		45 421	26 205		37 361		31 300			39 600	800	33 488		31 083	56 048	11	377 692		
TOTAL	261 810	131 466	124 399	72 179	222 141	144 141	229 262	167 788	106 798	279 793	528 830	341 987	344 466	193 905	187 587	157 167	293 988	314 217	81	4 011 923		

Fonte: Auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria

Anexo 2

Ao abrigo dos referidos AE/CI foram transferidos, em 2018, cerca de 98% dos montantes previstos, ou seja, 3 940 488 euros.

2.1.2. Outras transferências e apoios

2.1.2.1. Para além dos contratos referidos, o ML aprovou, em 2018, a transferência para as freguesias, a título de apoio (subsídios), no quadro da **promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações**¹⁷, um montante de 12 000 euros/freguesia¹⁸, tendo sido pago o total de 216 000 euros, sem que tivesse sido definido o fim específico para a sua afetação, nem exigida a apresentação de qualquer comprovativo sobre a aplicação das verbas recebidas.

Neste âmbito, foi também aprovada a transferência de 25 000 euros/freguesia¹⁹ para financiar **despesas de capital**, cujo pagamento seria efetuado mediante a apresentação dos respetivos comprovativos, tendo sido efetuados pagamentos desta natureza no valor de 447 400 euros.

Porém, em ambos os casos, a **afetação concreta** das verbas não consta da proposta da CM, nem, assim, da aprovação da AM, que se pronunciaram apenas sobre a sua aplicação em termos indiscriminados, ou seja, sem que fosse previamente definida a sua finalidade específica.

Esta omissão viola o dever de fundamentação das decisões/deliberações dos órgãos autárquicos em matéria de autorização da realização da despesa face às suas atribuições e competências.

De facto, através do procedimento adotado não foi assegurada a intervenção legalmente prevista dos órgãos autárquicos e, assim, a exigível ponderação por estes se, através dos bens/serviços que iriam ser financiados segundo decisões/deliberações autónomas tomadas no âmbito das freguesias, estaria a ser concretizado e teria subjacente o interesse público que cabe ao Município prosseguir através da atribuição daqueles apoios, o que naturalmente não é possível aferir se essas verbas forem transferidas sem a identificação de uma finalidade específica que assegure a concretização do interesse público local.

¹⁷ Al. j), do n.º 1, do art. 25º e na al. ccc), do n.º 1, do art. 33º, ambos do RJAL

¹⁸ Proposta da CM de 03/04/2018, aprovada pela AM na sessão de 27/04/2018.

¹⁹ Proposta da CM de 13/11/2018, aprovada pela AM na sessão de 30/11/2018, com continuação a 3/12/2018.

Para além disso, apurámos a realização de **outras transferências** efetuadas pelo ML²⁰ para algumas freguesias, que, em 2018, ascenderam a **319 852 euros**, tendo em vista **apoiar necessidades específicas** das respetivas autarquias²¹.

Anexo 3

Por fim, os órgãos executivo e deliberativo municipais aprovaram a atribuição de **apoios/auxílios não financeiros**²², designadamente através da cedência temporária ou definitiva de equipamentos, de materiais, bens e serviços²³, cujo custo suportado pelo Município não foi totalmente apurado.

2.1.3. Em síntese, durante o ano **2018, o total das transferências do ML para as freguesias ascendeu**, em termos monetários, a **4 943 985 euros**²⁴, o que representa 7,2% da despesa municipal (7,7 % da despesa primária).

Anexo 4

2.2. Fiabilidade e consistência da informação contabilística

2.2.1. No âmbito da delegação de competências, o cabimento e compromisso da despesa são registados pelo valor anual dos respetivos contratos, encontrando-se também reconhecidos, no caso dos contratos plurianuais (com prazo equivalente à duração do mandato), os correspondentes compromissos de exercícios futuros.

As rubricas económicas utilizadas variam consoante a natureza da despesa, designadamente, a 04.05.01.02. - Transferências Correntes – Administração Local – Continente – Freguesias²⁵ e a 08.05.01.02. - Transferências de Capital – Administração Local – Continente – Freguesias²⁶, ambas desagregadas por F/UF.

No entanto, verifica-se o registo incorreto de montantes relevantes (1 127 910 euros) nas rubricas 04.05.01.09. - Transferências Correntes – Administração Local – Continente – Outros²⁷, 04.07.01. - Transferências Correntes – Instituições sem fins lucrativos – Instituições sem fins lucrativos²⁸ e 08.05.01.99. - Transferências de Capital – Administração Local – Continente – Outros²⁹, que também respeitam a transferências efetuadas para as freguesias, o que se traduz na utilização de alínea da despesa distinta da adequada, comprometendo uma visão global, verdadeira, apropriada e transparente dos documentos previsionais e de prestação de contas do Município no que concerne ao montante das transferências efetivamente realizadas para as freguesias.

Tal opção ocorre, segundo os serviços, pelo facto de as referidas rubricas 04.05.01.02. e a 08.05.01.02. serem

²⁰ Todas aprovadas pela AM sob proposta da CM.

²¹ Designadamente, para ampliação de cemitérios, apoio a levantamento topográfico e cadastral e apoio para colocação de Internet.

²² Cfr. Proposta da CM de 20/12/2017, aprovada pela AM na sessão de 19/02/2018.

²³ Designadamente a cedência temporária de tendinhas metálicas e expositores.

²⁴ Corresponde ao somatório das rubricas 04.05.01.02, 04.05.01.09, 08.05.01.02, 08.05.01.99 e o montante de 1 876 euros ao valor da rubrica 04.07.01 transferido para freguesias (a despesa total executada na rubrica é de 2 129 519 euros).

²⁵ No caso dos acordos de execução e dos CI de gestão e manutenção dos pavilhões e apoio ao Posto de Turismo.

²⁶ No caso dos CI de manutenção e conservação de vias municipais, dos celebrados no âmbito da Educação (reparação de estabelecimentos escolares) e ainda no âmbito do apoio financeiro para despesas de capital e do apoio financeiro específico à UF Colmeias e Memória relativo à Feira da Memória).

²⁷ No caso dos Programas de fornecimento de refeições escolares (1.º ciclo) e de Atividades de Animação e Apoio à Família e ainda do apoio para promoção e salvaguarda dos interesses da população atribuído a todas as freguesias e do apoio ao Campo da Mata (Freguesia de Caranguejeira).

²⁸ No montante pago de 1 876,48 euros relativo a apoio para Programa Internet nos jardins de Infância atribuído à Freguesia de Arrabal e à União de Freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes.

²⁹ No caso de apoios diversos atribuídos pelo ML para necessidades específicas de algumas freguesias (ex. para levantamento topográfico e cadastral, ampliação ou manutenção de cemitérios).

dotadas apenas para fazer face, em especial, aos montantes previstos para a execução dos AE/CI e dos apoios de capital de 25 mil euros, ainda que tal solução não tenha qualquer suporte legal.

2.2.2. Nas freguesias, todas enquadradas no regime simplificado do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ³⁰, os movimentos contabilísticos referentes à liquidação e cobrança da receita são efetuados simultaneamente quando do seu recebimento do Município, sendo de realçar que a discriminação dos montantes entre receitas correntes e de capital nem sempre é coerente com a natureza da despesa registada pelo ML, o que demonstra a inexistência da exigível consistência na contabilização e, conseqüentemente, na aplicação das verbas atribuídas ³¹.

2.2.3. Em termos de contabilidade financeira, o ML regista os passivos correspondente aos montantes contratualmente previstos apenas no momento do seu pagamento, não se verificando, em momento algum, a existência de quaisquer montantes em dívida.

Desta forma, verifica-se a inobservância, em termos temporais, do princípio da especialização ou do acréscimo, previsto na al. d), do ponto 3.2., ambos do POCAL.

Atendendo a que as freguesias não têm contabilidade financeira, as que responderam à confirmação externa de saldos e transações, também não evidenciam saldos devedores desta natureza em contas de terceiros.

Assim, ainda que os saldos (nulos) das duas Autarquias sejam coincidentes, os do Município não refletem a imagem verdadeira e apropriada dos eventos patrimoniais em causa, pois, na sequência da celebração dos contratos ou acordos, caso não sejam transferidos imediatamente todos os montantes em causa (como se verificou nas Freguesias de Caranguejeira e da Maceira, no âmbito dos CI das piscinas municipais), o ML deveria evidenciar, previamente ou logo após a sua celebração, ao nível da contabilidade financeira o respetivo passivo exigível, ou seja, o valor total que contratou e com que se comprometeu e ainda não pagou.

De facto, quando o Município assume, perante uma Freguesia, na sequência de celebração de contratos ou de deliberações dos seus órgãos, a obrigação de transferir verbas sem que o seu pagamento esteja condicionado à realização prévia de investimentos ou atividades ³², deveria reconhecer, naquele momento, ao nível da contabilidade financeira, o passivo exigível pelo montante total.

Do trabalho realizado ³³, com o objetivo de examinar **a qualidade da informação orçamental e financeira produzida pelo ML relativamente às freguesias e face às fragilidades descritas ao nível dos registos contabilísticos**, verificou-se a **omissão de apenas 1 931,10 euros no passivo exigível**, ainda que tal facto não decorra diretamente dos documentos contabilísticos da Freguesia de Amor, mas de informação prestada diretamente pela mesma ³⁴.

³⁰ POCAL, 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 indicária do regime geral da função pública (cfr. parágrafo 3 do ponto 2 – Considerações Técnicas e 2.8.2.7.).

³¹ Como ocorreu, a título de exemplo, nas Freguesias de Arrabal, Bidoeira de Cima, Caranguejeira e União de Freguesias de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes.

³² O mesmo deve acontecer, em nosso entender, 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).

³³ No âmbito da circularização e reconciliação de saldos, com referência ao final de 2018, foram reconciliadas todas as Freguesias/União de Freguesia do concelho de Leiria (18), não existindo nestas entidades qualquer procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas da Autarquia.

³⁴ Pelo não pagamento do montante enquadável no âmbito do anexo IV do acordo de execução, no qual se exige a apresentação de faturas relativas a reparações em estabelecimentos escolares (cfr. ponto 2.4.2.1), do qual foram pagos 492 euros apenas em 2019.

Por sua vez, quando as freguesias realizam obras ou benfeitorias em bens do imobilizado do Município, financiadas por verbas transferidas por este último, facultam, adequadamente, a informação necessária para que o ML reflita contabilisticamente aqueles incrementos no seu património.

2.2.4. Assim, a informação orçamental e financeira do ML quanto aos AE/CI não era totalmente fiável, pois, não obstante a reduzida materialidade do montante da dívida omitida, a verdade é que, do tratamento financeiro adotado pelo ML, resultam incorreções significativas naquela variável, para além de serem utilizadas rubricas de classificação orçamental inadequada face à natureza da despesa.

Anexo 3

No contraditório, o ML reconhece as fragilidades identificadas e indica que, de facto, *“ contabilisticamente já se acautela o cabimento e compromisso na rubrica adequada quer para a execução do ano em curso quer para exercícios futuros, nomeadamente através da nota de contração de dívida (...) anexas aos processo de visto prévio remetidos ao Tribunal de Contas que nada recomendou sobre estas matérias, assumindo (...) que estaria a dar resposta às exigências contabilísticas aqui destacadas “*.

Anexo 6

2.3. Evolução das despesas com transferências para as freguesias

2.3.1. A análise da **evolução das despesas incorridas nas atividades delegadas**³⁵, nomeadamente entre 2013 e 2018³⁶, apresenta limitações que decorrem essencialmente do facto de certas atividades se encontrarem já delegadas antes da entrada em vigor do RJAL (ao abrigo de outros instrumentos³⁷), designadamente, a manutenção e conservação de Escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico e Pré-Escolar³⁸, da conservação, reparação e limpeza de vias públicas e espaços verdes³⁹, do fornecimento de refeições escolares, ou por se encontrarem anteriormente afetadas a entidade do setor empresarial local (no caso dos equipamentos desportivos à Leirisport - Desporto, Lazer e Turismo de Leiria, EM, extinta em agosto de 2014⁴⁰), ainda que o âmbito em termos quantitativos e qualitativos não fosse exatamente o mesmo⁴¹.

³⁵ 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.

³⁶ Ano anterior à entrada em vigor do RJAL e ano em análise, respetivamente.

³⁷ Designadamente protocolos previstos no art. 66º da Lei n.º 169/99, de 18/09 e no art. 15º da Lei n.º 159/99, de 14/09.

³⁸ Deliberação da AM de 15/12/2012 no seguimento da proposta da CM aprovada em 13/11/2012.

³⁹ Deliberação da AM de 15/12/2012 no seguimento da proposta da CM aprovada em 04/12/2012.

⁴⁰ No seguimento de deliberação da AM de 28/02/2013 relativa à proposta da CM de dissolução e liquidação da sociedade de 19/02/2013.

⁴¹ Para além dos protocolos indicados, foi ainda celebrado um específico com a Freguesia de Barosa, com o objetivo de concluir os trabalhos inerentes à casa pré-fabricada [REDACTED] doada ao Município (deliberação da AM de 28/06/2013, mediante proposta aprovada pela CM em 18/06/2013).

De facto, as situações descritas prejudicam uma análise do impacto da entrada em vigor daquele regime, mas, ainda assim, da comparação entre a despesa realizada nos dois exercícios verifica-se a seguinte evolução:

Figura 2 - Evolução da despesa municipal realizada nos anos 2013 e 2018

Un: euro

RUBRICAS	2013	2018	Variação	
			Valor	%
01 - Despesas com o Pessoal	12 081 085	13 324 569	1 243 483	10%
02 - Aquisição de Bens e Serviços	16 204 834	19 272 544	3 067 710	19%
03 - Juros e Outros Encargos	423 110	814 973	391 863	93%
04 - Transferências Correntes	7 639 819	4 756 280	- 2 883 538	-38%
04.05.01.02 - Administração local - Freguesias	2 383 046	1 519 043	- 864 003	-36%
04.05.01.09 - Administração local - Outros	686 519	921 963	235 444	34%
05 - Subsídios	1 373 256	0	- 1 373 256	-100%
06 - Outras Despesas Correntes	1 068 898	939 041	- 129 857	-12%
07 - Aquisição de Bens de Capital	5 822 908	21 904 168	16 081 260	276%
08 - Transferências de Capital	2 054 774	3 672 465	1 617 691	79%
08.05.01.02 - Administração local - Freguesias	1 477 755	2 297 032	819 276	55%
08.05.01.99 - Administração local - Outros	132 007	204 070	72 064	55%
09 - Ativos Financeiros	372 264	355 985	- 16 278	-4%
10 - Passivos Financeiros	8 121 134	3 707 317	- 4 413 817	-54%
11 - Outras Despesas de Capital	50 598	0	- 50 598	-100%
Despesa Total	55 212 680	68 747 342	13 534 662	25%
Total das transferências para as freguesias	4 679 327	4 942 108	262 781	6%

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

Anexo 5

Da análise efetuada, no período 2013/2018, verificou-se um **aumento da despesa global em 25%**⁴², que correspondeu a 13,5M€, enquanto que o montante correspondente às **transferências efetuadas para as Freguesias apenas apresentou um incremento de 6%** (mais 262 781 euros, que resulta da redução de 20% das transferências correntes e do aumento de 55% das de capital).

2.3.2. Em termos relativos, entre **2013 e 2018**, o **peso das transferências efetuadas para as freguesias na despesa** paga do Município, apresentou a seguinte evolução:

Figura 3 - Indicadores relativos ao peso das transferências para as freguesias na despesa municipal

INDICADORES		2013	2018	Variação (pontos percentuais)
Peso das transferências correntes para as Freguesias	nas transferências correntes	58,9%	51,3%	-7,6
	na despesa corrente	11,6%	6,2%	-5,4
	na despesa total	8,1%	3,6%	-4,6
Peso das transferências de capital para as Freguesias	nas transferências de capital	78,4%	70,1%	-8,4
	na despesa de capital	9,8%	8,7%	-1,1
	na despesa total	2,9%	3,7%	0,8
Peso das transferências totais para as Freguesias	na despesa total	8,5%	7,2%	-1,3

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

Anexo 4

Não obstante o valor total das transferências efetuadas para as freguesias ter aumentado no período indicado, o seu peso relativo, no total da despesa paga pelo Município, teve uma redução ainda que não muito significativa.

⁴² Realce-se que o aumento global da despesa municipal resultou, em especial, do acréscimo da rubrica de aquisição de bens de capital, que aumentou 16 M€ (276%), por força, sobretudo, das rubricas de investimentos em instalações de serviços (1,6 M€), escolas (1,1 M€), outros edifícios (3,9 M€), viadutos, arruamentos e obras complementares (3,6 M€), parques e jardins (1,2 M€) e infraestruturas para distribuição de energia elétrica (1 M€).

2.3.3. Deste modo, da análise efetuada e não obstante as limitações identificadas, não se verifica uma relação de causalidade entre a entrada em vigor do RJAL e a evolução da despesa pública realizada pela Autarquia com transferências para as freguesias, pelo que **pode-se concluir que**, no Município de Leiria, **o objetivo principal previsto naquele diploma na referida matéria** (ampliação das competências atribuídas e executadas pelas Freguesias e, conseqüentemente, aumento das verbas transferidas pelos Municípios) **ficou muito aquém das expetativas.**

Em sede de contraditório, o ML informou que “ (...) desde 2019 tem assumido a intenção e negociado com as F/UF o compromisso de ampliar as competências delegadas, através da revisão/celebração de novos contratos ” e que “ Para o Orçamento de 2021, as transferências para as F/UF irão ter um acréscimo do peso sobre o total das despesa orçada passando esta a ser de 10% ” indo, assim, ao encontro do objetivo previsto no RJAL.

Anexo 6

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

2.4.1. Na formação dos contratos

2.4.1.1. Os procedimentos pré-contratuais, que antecederam a celebração dos AE e CI, foram instruídos por tipologia de contrato e, segundo informação dos serviços municipais, o ML desenvolveu, alegadamente, procedimentos de negociação ⁴³ com as freguesias, sem que, no entanto, tenha sido demonstrado, mediante a apresentação de evidências formais, a sua realização e os termos concretos em que decorreram.

De acordo com a informação dos serviços:

- ✓ Foram desenvolvidos os procedimentos pré-contratuais para celebração dos AE nas áreas de competência de delegação legal, tendo em conta a tipologia dos contratos;
- ✓ Em simultâneo decorreram procedimentos prévios de negociação para a celebração dos CI, com todas as freguesias, na área da manutenção, conservação e reparação das vias municipais, competências que, ainda que com um âmbito de intervenção menor, já tinham sido delegadas ao abrigo do regime legal anterior.

Todavia, os contratos relativos à gestão e manutenção corrente das feiras e mercados não foram precedidos, ao contrário do legalmente previsto, de qualquer negociação com as freguesias sobre a eventual delegação de competências, não tendo o ML apresentado nenhuma justificação sobre tal facto.

2.4.1.2. Relativamente à elaboração dos **estudos** ⁴⁴, que demonstrem e permitam assegurar o cumprimento dos requisitos legalmente prescritos ⁴⁵, verificou-se que os documentos elaborados ⁴⁶ não consubstanciam os estudos

⁴³ De acordo com o previsto no n.º 2, do art. 120º, do RJAL.

⁴⁴ 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. ”.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ Documentos anexos aos contratos e mapas remetidos pelo ML no âmbito dos CI de delegação de competências para a conservação e manutenção de vias municipais designado de “Fundamentação Estudos Cenários 2011_2014 (Proposta)”.

prévios legalmente exigíveis para todos os contratos de delegação de competência ⁴⁷, pois não estão definidos os pressupostos base para a determinação dos montantes em causa, o que invalida, consequentemente, uma aferição do cumprimento dos princípios impostos.

Não é, de facto, possível verificar se a opção tomada, face a eventuais alternativas possíveis (delegar ou não delegar), implicou um aumento dos níveis de eficiência e eficácia no desenvolvimento das competências delegadas e, assim, a racionalização dos recursos 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, afim de serem elaborados os alegados “estudos”, **não foi formalmente constituída nenhuma equipa multidisciplinar** ⁴⁸ que envolvesse representantes do Município e das freguesias.

Contudo, conforme legalmente previsto ⁴⁹, os contratos contemplam expressamente os recursos financeiros e, nalguns casos, patrimoniais, não havendo, no entanto, previsão de alocação de recursos humanos.

2.4.1.3. Acresce que **tendo em consideração alguns dos princípios gerais a que deve obedecer a negociação**, celebração, execução e cessação dos contratos ⁵⁰, os documentos disponibilizados apresentam uma distribuição pelas freguesias dos recursos afetos a cada tipo de contrato, ponderada por diversos critérios objetivos, em observância dos princípios da **igualdade e não discriminação entre freguesias** ⁵¹.

2.4.1.4. Em síntese, dada a inexistência de evidências formais dos procedimentos de negociação entre o Município e as freguesias e as limitações referidas quanto aos designados estudos face ao legalmente exigível, não foi possível aferir sobre a necessidade, suficiência e, assim, adequação dos recursos financeiros e patrimoniais alocados em cada caso.

Todavia, neste âmbito e já em fase de execução dos contratos, existem algumas (escassas) demonstrações relativas à (in)suficiência dos recursos ⁵², essencialmente financeiros, não obstante os valores terem-se mantido inalterados em 2017 ⁵³, quando da sua renovação.

2.4.2. Na celebração dos contratos

2.4.2.1. Da análise efetuada verificou-se, ainda, que a celebração de todos os AE/CI foi **antecedida da devida deliberação de autorização da AM mediante submissão de proposta aprovada pela CM** ⁵⁴, bem como dos órgãos executivo e deliberativo das freguesias ⁵⁵, ainda que no caso de um contrato não nos tenha sido facultada

⁴⁷ No âmbito da presente auditoria, apenas foram disponibilizados os documentos elaborados no âmbito dos CI para a conservação e manutenção das vias municipais, dos AE para a gestão e manutenção do Mercado Municipal da Maceira e do Mercado Municipal de Monte Real e do CI no âmbito da Educação (anexo à Deliberação da CM de 17/04/2018), que, apesar de se denominarem “estudos”, não contemplam toda a informação legalmente exigida.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Nos arts. 122º e art. 133º, ambos do do RJAL (para os acordos de execução).

⁵⁰ Nos termos do art. 121º, do RJAL devem ser cumpridos os princípios da igualdade, não discriminação, estabilidade, prossecução do interesse público, continuidades da prestação do serviço público e necessidade e suficiência dos recursos.

⁵¹ Nos termos do n.º 1, do art. 135º, do RJAL, para os AE.

⁵² Cfr. ata de reunião conjunta da CM com as Juntas de Freguesia realizada em 17/11/2017.

⁵³ Após instalação dos novos eleitos locais, no seguimento das eleições autárquicas que ocorrem naquele ano.

⁵⁴ Al. k), do n.º 1, do art. 25º, e al. m), do n.º 1, do art. 33º, ambos do RJAL.

⁵⁵ Al. g) do n.º 1 do art. 9º e al. j) do n.º 1 do art. 16º, ambos do RJAL.

a deliberação da Junta de Freguesia de Bajouca ⁵⁶.

2.4.2.2. Relativamente à **publicidade** exigida em matéria de delegação de competências ⁵⁷, os AE/CI, ao contrário do legalmente exigível, não foram objeto de publicação oficial do Município (que não dispõe de Boletim Municipal), nem no seu sítio institucional da *Internet*, encontrando-se apenas disponíveis as atas das reuniões da AM nas quais foram aprovadas as respetivas minutas dos contratos, do que também decorre falta de transparência nesta matéria.

O ML referiu, no contraditório, que “ *por uma questão de melhoria da transparência nesta matéria, foi promovida a criação de pasta para o efeito em https://www.cm-leiria.pt/pages/85?folders_list_116_folder_id=3088, que agregará toda a documentação sobre estas matérias* ”.

Anexo 6

Porém, da consulta à referida página eletrónica, verifica-se que apenas consta a indicação da tipologia de AE/CI, a informação de contacto das juntas de freguesia e identificação dos respetivos presidentes, bem como as propostas da Câmara Municipal para atribuição de apoios financeiros às Freguesias no ano 2020, não estando ainda disponível toda a documentação sobre os AE/CI, o que deverá ser acautelado no futuro.

2.4.2.3. Todos os AE/CI sujeitos legalmente a **fiscalização prévia** ⁵⁸, considerando o valor total de cada um dos contratos previsto para o prazo contratual correspondente ao mandato (quatro anos, de 2013/2017), foram submetidos ao Tribunal de Contas (TC) com essa finalidade, tendo sido, conseqüentemente, visados quatro AE e dois CI ⁵⁹ (incluindo os seus adicionais em resultado da alteração efetuada em 2014).

Dos referidos processos submetidos a fiscalização do TC, não nos foi facultada toda a documentação conexa por parte do ML ⁶⁰, não sendo possível esclarecer um conjunto de questões (algumas das quais também levantadas pelo TC), em especial, quanto à falta de concretização dos estudos legalmente exigidos e eventual ultrapassagem dessa fragilidade pois acabou por conceder o visto.

2.4.3. Na execução e monitorização

2.4.3.1. No que respeita aos procedimentos subjacentes à **execução e monitorização** contratualmente definidos dos AE/CI, as obrigações contratuais decorrentes para o Município e as freguesias, em especial, no que concerne ao controlo da execução e ao reporte de informação, apresentam, consoante a tipologia do contrato, periodicidade, forma e responsáveis distintos.

Ora, não obstante as especificidades próprias de cada competência delegada, a **ausência de uniformização de procedimentos** neste âmbito apresenta **riscos de controlo e de transparência da informação acrescidos**.

A particular divergência de procedimentos verificou-se nos AE, que sendo concretizados através de um único

⁵⁶ Quanto ao CI relativo ao Pavilhão Desportivo Municipal de Bajouca, o atual órgão executivo da freguesia informou que não encontrou qualquer ata daquele órgão sobre esta matéria.

⁵⁷ Art. 56º e n.º 2, do art. 120º, ambos do RJAL e n.º 2, do art. 47º e, por remissão, art. 159º, ambos do CPA.

⁵⁸ Cujos valores são superiores a 350 000 euros, nos termos do n.º 1, do art. 164º, do Orçamento de Estado para 2018, aprovado pela Lei n.º 117/2017, de 29/12.

⁵⁹ No âmbito da manutenção, conservação e reparação das vias municipais.

⁶⁰ Não foi possível obter por parte do ML, por alegadas dificuldades decorrentes do processo de desmaterialização entretanto desenvolvido na Autarquia, os processos completos submetidos a fiscalização prévia, nomeadamente no que concerne os pedidos de esclarecimentos e respetivas respostas.

acordo, ainda que relativos às áreas referentes à manutenção de espaços verdes (anexo III ao contrato) ou a pequenas reparações em estabelecimentos escolares (anexo IV ao contrato), estipulam, respetivamente, uma periodicidade mensal na transferência de um determinado valor fixo e o pagamento de um montante variável, com um limite anual (com a comprovação a ser efetuada mediante a apresentação de documentos de despesa).

Esta distinção, em função da finalidade da despesa e das formas de financiamento previsto no AE, tem como consequência que os responsáveis pelo controlo da sua execução são de diferentes serviços municipais⁶¹, recorrem a ferramentas informáticas de apoio distintas, adotam metodologias de controlo, monitorização e reporte de formato diverso e de forma parcial e autónoma.

2.4.3.2. De qualquer modo, a **monitorização da execução dos contratos pelo ML** é essencialmente **limitada à área financeira**, sendo suportada, segundo procedimentos definidos em cada tipologia de contrato, na elaboração de relatórios trimestrais ou quadrimestrais e na documentação remetida pelas freguesias, designadamente cópia de faturas ou documentos equivalentes, 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, o que não permite assegurar a eliminação do risco de que uma despesa seja duplamente financiada⁶² ou afeta a um fim diferente do que se destinava.

De referir que, do facto de a periodicidade dos relatórios ser distinta da dos pagamentos (mensais) e de não existir qualquer acompanhamento físico da execução das atividades/fornecimentos/obras, decorre o risco de serem efetuadas transferências de verbas antes da respetiva execução ou fornecimento, uma vez o ML não exige prova do seu pagamento, apenas exercendo no final do ano o controlo global das transferências realizadas e dos comprovativos remetidos, sendo efetuado, caso necessário, o acerto de contas.

Os pagamentos efetuados pelo ML às freguesias são precedidos da **verificação da sua situação perante a Autoridade Tributária⁶³ e a Segurança Social⁶⁴**, existindo um alerta, integrado na aplicação informática utilizada, para controlo da validade da data das certidões disponíveis⁶⁵, que impede o pagamento, caso estejam fora do prazo.

Acresce ainda referir que **não é realizado qualquer controlo por parte do ML no que respeita à receita gerada pelos equipamentos geridos pelas freguesias** no âmbito dos CI dos pavilhões, piscinas⁶⁶, mercados e cafetaria do CineTeatro de Monte Real, o que se traduz no desconhecimento por parte do ML do montante das receitas arrecadadas pelas respetivas freguesias, bem como acerca da sustentabilidade financeira dos referidos contratos, podendo estar a ser transferidas verbas que ultrapassem as necessidades de financiamento no contexto referido.

⁶¹ A Divisão de Manutenção e Conservação e a Divisão de Educação e Biblioteca.

⁶² Designadamente por fundos comunitários.

⁶³ O que, no entanto, à luz do enquadramento legal em apreço, suscita dúvidas sobre a sua obrigatoriedade.

⁶⁴ Nos termos do n.º 1, do art. 198º, 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.* ”.

⁶⁵ Pela consulta autorizada (através do consentimento dado pelas freguesias) à situação tributária e contributiva disponível nos sítios eletrónicos do Portal das Finanças e da Segurança Social Direta, respetivamente.

⁶⁶ Ainda que no caso das piscinas o ML pudesse controlar em certa medida os montantes cobrados através do programa de gestão de cobrança das receitas, o qual “ *foi programado com o apoio do município para corresponder ao regulamento* ”, segundo informação dos Serviços Municipais.

Para além disso, a função de **controlo da execução física** dos AE/CI não está prevista nos respetivos clausulados contratuais ou em qualquer outro documento orientador, não existindo, assim, a definição de procedimentos regulares detalhados para o efeito.

De facto, verificámos que não foi efetuado, em concreto, qualquer procedimento dessa natureza, não havendo, assim, evidências (relatórios, autos, informações ou outros documentos) sobre esta matéria, tendo os serviços municipais justificado esta situação com a afirmação de que “ *o município é o melhor fiscalizador* ”, o que carece de sentido, pelo que não constitui justificação aceitável para a omissão de adequados procedimentos de controlo por parte da Autarquia.

Não obstante tais fragilidades, a informação prestada pelos serviços responsáveis pelo controlo das transferências para as freguesias, que é encaminhada para a Divisão Financeira, atesta a conformidade dos documentos apresentados para efeitos de posterior pagamento, sendo, ainda, no caso dos CI no âmbito da Educação/Escolas ⁶⁷, efetuada a recolha de registo fotográfico da execução das empreitadas ou dos serviços de reparação, procedimento mínimo que devia ser transversal a todas as situações a que fosse aplicável.

2.4.3.3. Acresce que se encontra prevista contratualmente a prestação de **apoio técnico pelo ML às freguesias**, no âmbito dos AE/CI, mas não existe qualquer definição quanto à sua configuração e âmbito, quando, em nosso entender, deviam estar formalmente identificados e consagrados procedimentos específicos com essa finalidade, o mesmo acontecendo quanto aos recursos/meios humanos a disponibilizar.

No entanto, de acordo com os serviços municipais, o referido apoio foi informalmente prestado sempre que solicitado pelas freguesias, quando, dada a sua posição nos contratos, a iniciativa devia ser do ML.

Acresce, quanto à **conformidade legal da despesa efetuada e apresentada pelas freguesias** no âmbito das competências delegadas e noutras transferências efetuadas, que **o ML não efetua, formalmente, qualquer controlo em matéria de cumprimento do regime legal contabilístico e da contratação pública** ⁶⁸ por parte das freguesias, em especial, no primeiro caso, quanto à obrigação de realizar o cabimento e compromisso no momento legalmente previsto.

Todavia, em consequência das fragilidades do controlo efetuado pelo ML relativamente às atividades delegadas ⁶⁹ e a outras transferências efetuadas, dos procedimentos verificados resulta que o principal risco identificado prende-se com o eventual incumprimento do regime legal de contratação pública por parte das freguesias.

Assim, a referida inação, nesta matéria, por parte do Município, não lhe permitiu, por exemplo, detetar e, por conseguinte, esclarecer a legalidade relativa a faturas, enviadas pelas freguesias, com a menção de que a “ *adjudicação [foi] efectuada nos termos do art. 128º do CCP* ” ⁷⁰ relativamente a aquisições de montantes superiores ao valor máximo previsto no CCP para a escolha deste tipo de procedimento ⁷¹.

⁶⁷ Assim como no caso dos apoios concedidos para despesas de capital.

⁶⁸ Estabelecido no CCP, aprovado em anexo ao DL n.º 18/2008, de 29/01.

⁶⁹ 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.* ”.

⁷⁰ Como foi o caso da Fatura n.º 118/5, de 31/01/2018, emitida por [REDACTED] no valor 7 315,75 euros (acrescido de imposto sobre o valor acrescentado - IVA) e da Fatura n.º 18/76, de 10/10/2018, emitida por [REDACTED] no valor 25 133,75 euros (acrescido de IVA) que constam, respetivamente, dos Relatórios do 1º e 4º Trimestres de 2018.

⁷¹ Designadamente, a 5 000 euros, em aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços, ou no caso de empreitadas de obras públicas, a 10 000 euros conforme disposto nos n.ºs 1 e 2 do art. 128.º do CCP.

Para além disso, o risco de incumprimento do quadro legal em matéria de contratação pública compreende também, de um modo genérico, a eventual violação desse regime pelas freguesias na escolha do procedimento pré-contratual legalmente previsto⁷², da respetiva tramitação, da execução dos contratos e ainda das obrigações de publicidade, condicionando a transparência e a informação que é devida em particular aos munícipes e aos operadores económicos.

Outro dos principais riscos identificados, decorrente da inexistência, por parte do ML, 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 freguesias⁷³, em especial quando as transferências não têm subjacente um fim específico definido, ao contrário, aliás, do que é legalmente obrigatório, atendendo, nomeadamente, ao dever de fundamentação das despesas públicas que realiza por parte do Município.

Acresce que da referida atuação do ML 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 e, como referem os serviços municipais, à “agilização dos processos”, 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 (CP) ou não (AD) concorrenciais, 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 ML 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, contribuir para o cumprimento do quadro legal ao nível das várias fases dos procedimentos de contratação pública, suscetíveis, em caso de violação, de gerarem responsabilidade para os eleitos locais das freguesias.

No contraditório, o ML reconheceu “*que a articulação entre as autarquias locais deve ser permanente, aprofundada e melhorada também no sentido formal e contratual e, como tal, acolhemos as recomendações emanadas por este relatório para esse efeito*”, elencando um conjunto de iniciativas entretanto realizadas (designadamente, reuniões frequentes, ações de formação) na sequência da assunção de “*uma postura de apoio e entajuda no seu relacionamento com as F/UF*”, assumindo, ainda, que a questão do eventual agrupamento de necessidades de aquisição de bens e serviços transversais às freguesias seria objeto de estudo e avaliação.

Anexo 6

2.4.3.4. Em síntese, da análise realizada não resultou, ao contrário do que seria exigível, o cumprimento pelo ML, enquanto financiador das obras/fornecimentos/prestações de serviços a promover pelas freguesias e tendo também em conta possíveis 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

⁷² Nos termos dos art.s 16º e sgs. do CCP. Cfr. exemplo referido no ponto 2.4.2.4.

⁷³ Princípio da boa administração preconizado no art. 5º, do CPA.

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.

A Autarquia referiu, mo contraditório, que *“ no momento da instituição dos contratos de delegação de competências foi opção do executivo camarário descentralizar o acompanhamento e monitorização dos contratos pelas unidades orgânicas com competência específica nos domínios objeto de delegação de competências por estas estarem mais próximas e de terem melhor conhecimento sobre os domínios objeto de delegação ”* e reconheceu *“ a esta data, que este modelo gerou uma multiplicidade de modelos de reporte e de procedimentos de acompanhamento díspares entre si, que se revelam não ser a melhor opção, tanto mais que as freguesias revelaram alguma dificuldade na gestão de uma diversidade de relatórios ”*.

Perante este facto, o ML indicou que, *“ após o reforço dos recursos humanos (...) durante o ano de 2020, estamos em condições para no ano 2021 constituir uma equipa multidisciplinar para a monitorização e acompanhamento das delegações de competências que irá colaborar diretamente com os representantes/gestores de contrato designados. (...) serão analisados e uniformizados os modelos e relatórios já instituídos por forma a unificar o modo de reporte da execução e acompanhamento dos contratos. Posteriormente será preparada uma consulta preliminar ao mercado e posterior procedimento concursal com vista à contratação e desenvolvimento de uma plataforma para relacionamento com as freguesias que será o interface para entrega de qualquer tipo de documentação (...) ”*.

Referiu ainda que *“ Foi elaborado um guia de acompanhamento, distribuído às freguesias em janeiro e atualizado em maio de 2020. Na sequência deste projeto relatório e recomendações por ele emanadas, o documento será objeto de revisão durante o mês de janeiro de 2021 (...). Nos novos contratos interadministrativos está já expressamente salvaguardada a verificação física associada aos documentos ”*.

Anexo 6

O ML evidencia, desta forma, o acatamento das propostas efetuadas por esta Autoridade de Auditoria, demonstrando, ainda, que algumas já se encontram em fase de implementação.

2.4.4. Prestação de informação às CM/AM

2.4.4.1. A informação relativa à apresentação de relatórios de execução dos AE/CI da responsabilidade das freguesias não tem sido submetida à aprovação da CM e apreciação da AM em violação do disposto no RJAL ⁷⁴, situação que também põe em causa o princípio da transparência, tendo a CM, já no decurso da presente auditoria, apresentado ao referido órgão deliberativo os reportados aos anos de 2017 e 2018 ⁷⁵.

Contudo, o conteúdo dos referidos relatórios abrange essencialmente a execução financeira dos contratos, não evidenciando os resultados da respetiva execução física/material, nem permitindo, portanto, uma análise das suas exigíveis vantagens em termos de economia, eficiência, eficácia e qualidade, ao que acresce o facto de não serem tidos em consideração os acordos de colaboração celebrados no âmbito das refeições escolares.

2.4.5. Controlo das obrigações contratualmente definidas na amostra de SE/CI selecionada

2.4.5.1. Definição da amostra

2.4.5.1.1. Considerando o universo dos identificados 81 AE/CI, discriminados segundo a tipologia do seu objeto

⁷⁴ Cfr. al. a), do n.º 2, do art. 25º.

⁷⁵ Cfr. deliberações das reuniões da CM de 20/09/2019 e 01/10/2019, as quais foram objeto de apreciação pela AM na sessão ordinária de 27/09/2019 com continuação em 01/10/2019 e na sessão extraordinária de 28/10/2019 (cuja deliberação foi de *“ Tomado conhecimento. ”*).

(cfr. figura 1), foi definida uma amostra não estatística de 16 contratos relativamente aos quais foram solicitados, entre outros, elementos referentes à sua execução e monitorização.

A amostra, definida tendo em conta critérios de materialidade ⁷⁶ e risco ⁷⁷, foi a seguinte:

Figura 4 - Amostra

Un: euro

TIPOLOGIA	POPULAÇÃO		AMOSTRA		% DA AMOSTRA		
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	
Acordos de execução	Espaços verdes/vias/espacos públicos/escolas	18	1 282 090	2	314 996	11%	25%
	Mercados	2		1		50%	
Contratos Interadministrativos	Vias municipais	18	1 240 489	2	265 661	11%	21%
	Pavilhões	9	272 131	2	97 740	22%	36%
	Escolas	9	491 500	6	431 950	67%	88%
	Piscinas	2	26 400	1	13 200	50%	50%
	Cafeteria do Cine Teatro de Monte Real	1		1		100%	
	Posto de Turismo	1	7 500	1	7 500	100%	100%
	Prog. Refeições Escolares	10	313 821				
	Prog. Ativ. Apoio à Família	11	377 992				
TOTAL	81	4 011 923	16	1 131 047	20%	28%	

Fonte: Auditoria da IGF-Autoridade de Auditoria

Assim, a **amostra** selecionada contempla **16 acordos de AE/CI** ⁷⁸, que representam 20% do número total de contratos dessa natureza e 28% da respetiva despesa prevista para o ano 2018 (27% e 34% respetivamente, se não considerarmos os 21 acordos de colaboração acima referidos).

2.4.5.2. Acordos de execução

2.4.5.2.1. Da análise aos AE ⁷⁹ selecionados para amostra verificaram-se as seguintes fragilidades ⁸⁰:

- ✓ Atraso nos pagamentos mensais previstos para o 1.º trimestre do ano 2018, tendo os mesmos sido iniciados apenas em abril;
- ✓ Os relatórios de execução apenas respeitam às despesas incorridas nas atividades previstas nos capítulos I (Gestão e Manutenção de espaços verdes), II (Limpeza das vias e espaços públicos, sargetas e sumidouros) e III (Mobiliário urbano) dos AE, não fazendo qualquer referência ao capítulo IV - Reparação nos estabelecimentos de educação e manutenção de espaços envolventes;

⁷⁶ Segundo o qual foram selecionados:

- ✓ Os únicos CI relativos ao Posto de Turismo e à Cafeteria do Cineteatro de Monte Real;
- ✓ Os dois AE para gestão e manutenção de mercados (sem previsão de encargos em 2018);
- ✓ Quanto aos restantes, os dois contratos de maior valor por tipologia de AE/CI.

Relativamente aos “ Acordos de colaboração ” celebrados no âmbito dos Programas de fornecimento de refeições escolares (1.º ciclo) e de Atividades de Animação e Apoio à Família, atendendo aos procedimentos adotados pelas Autarquias subjacentes à cobrança dos montantes devidos pelos encarregados de educação e ao reduzido risco inerente, não se justificou a inclusão desta tipologia de contratos na definição da amostra

⁷⁷ No caso dos CI no âmbito da educação, dada a natureza pontual e delimitada do objeto contratual, comum a todos os contratos da mesma natureza, foram selecionados aqueles cujo valor era superior ao limiar para recurso ao procedimento de ajuste direto para formação de contratos de empreitadas de obras públicas, ou seja, 30 000 euros (cfr. al. d), do n.º 1, do art. 19º, do CCP).

⁷⁸ Distribuídos por oito autarquias: Freguesia de Amor, Freguesia de Arrabal, Freguesia de Maceira, Freguesia de Regueira de Pontes, UF de Colmeias e Memória, UF de Leiria, Pousos, Barreira e Cortes, UF de Marrazes e Barosa e UF de Monte Real e Carvide.

⁷⁹ Excluindo o acordo de execução para gestão do Mercado Municipal de Monte Real, referido autonomamente no ponto seguinte.

⁸⁰ Para além das assinaladas nos pontos anteriores por serem comuns a todos os AE/CI.

- ✓ Não foi elaborado pelo ML um relatório anual de análise do cumprimento dos AE conforme contratualmente definido;
- ✓ A descrição dos trabalhos constantes das faturas apresentadas pelas freguesias é muitas vezes vaga e repetidamente usada, não fazendo referência aos espaços/vias intervencionados, não obstante a situação ter sido evidenciada na análise efetuada pelo ML aos relatórios trimestrais apresentados pelas freguesias (ainda que, como já referimos, não aprovados pela Autarquia) no âmbito do respetivo acompanhamento financeiro;
- ✓ Não obstante o valor individual das faturas não ultrapassar o limiar para recurso ao ajuste direto em função do valor, verifica-se o recurso frequente a um conjunto muito reduzido de fornecedores;
- ✓ Existência de ambiguidade no enquadramento de algumas despesas apresentadas no âmbito dos AE cuja natureza devia levar à sua integração no objeto contratual dos CI para manutenção e reparação das vias municipais, facto que é reconhecido pelos serviços municipais.

2.4.5.2.2. Da análise ao AE celebrado com a UF de Marrazes e Barosa verificou-se o seguinte:

- ✓ Existência de indícios de faturas emitidas em desconformidade com as regras legalmente previstas em matéria fiscal, nomeadamente no que concerne ao prazo de emissão da fatura ou documento equivalente, previsto na al. a), do n.º 1, do art. 36º, do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado;
- ✓ Aposição nalgumas faturas de despacho de adjudicação efetuada nos termos do art. 128º do CCP sem a assinatura de quem escreveu aquela menção, encontrando-se, ainda que apenas nalguns casos, a referência ao número de cabimento.

2.4.5.2.3. Da análise ao AE para gestão do Mercado Municipal de Monte Real celebrado com a UF de Monte Real e Carvide, verificou-se que o ML não:

- ✓ Elaborou qualquer relatório anual de análise tendo em vista a avaliação do cumprimento do AE e à determinação da correção de eventuais desconformidades, nem efetuou qualquer inspeção ou vistoria para o efeito;
- ✓ Tem conhecimento do montante das taxas cobradas pela UF aos titulares de espaços de venda no Mercado e não verificou a conformidade das mesmas face à Tabela de Taxas do Município de Leiria aplicável conforme contratualmente definido.

2.4.5.3. Contratos interadministrativos

2.4.5.3.1. Da análise aos CI selecionados na amostra identificámos as seguintes fragilidades⁸¹:

- ✓ Atraso nas transferências mensais estimadas⁸² e não pagamento dos montantes previstos para 2018 nos relativos à gestão da piscina⁸³;
- ✓ Descrição dos trabalhos constantes das faturas é realizada, por vezes, de forma vaga e não é efetuada qualquer referência aos espaços/vias intervencionados, não obstante a situação ter sido evidenciada na

⁸¹ Para além das assinaladas nos pontos anteriores por serem comuns a todos os AE/CI.

⁸² No 1.º trimestre do ano 2018 no âmbito dos CI para manutenção de vias municipais, os pagamentos foram iniciados apenas em abril e quanto ao contrato relativo ao Posto de Turismo, apesar de terem pago até agosto, o restante (cerca de 42% do financiamento estimado) foi pago apenas em dezembro.

⁸³ Situação que também se verificou na execução do contrato relativo à piscina da Caranguejeira.

análise efetuada pelo ML aos relatórios trimestrais apresentados pela freguesia⁸⁴ (ainda que não aprovados pela Autarquia conforme contratualmente previsto) no âmbito do respetivo acompanhamento financeiro;

- ✓ Existência de faturas com valores aproximados ou superiores a 5 000 euros, emitidas por um conjunto muito reduzido de fornecedores, que indiciam que poderiam ser enquadráveis em procedimentos contratuais diversos do ajuste direto simplificado e que não estão publicitados no portal BaseGov;
- ✓ Não foram aprovados pelo ML os relatórios trimestrais/quadrimestrais contratualmente previstos;
- ✓ O Município não verifica se as freguesias aplicam aos utentes os preços constantes do Regulamento e Tabelas de Taxas do Município de Leiria, nem tem conhecimento dos montantes liquidados e cobrados no caso de atividades exploradas pelas freguesias em bens municipais⁸⁵;
- ✓ Não foram solicitados os inventários atualizados dos equipamentos afetos aos Pavilhões, Piscina, Cafetaria do Cineteatro e Posto de Turismo, nem foi efetuada a avaliação da aptidão dos mesmos face à respetiva função;
- ✓ A designação de representantes por parte do ML e das Freguesias para verificação e articulação do cumprimento dos contratos, bem como, segundo os serviços, a realização de reuniões com o mesmo fim foi efetuada de forma informal, não resultando daí a elaboração de atas, informações, relatórios, autos de vistoria ou outras provas documentais que permitam aferir em concreto os assuntos tratados e, nomeadamente, as circunstâncias e evolução da execução dos respetivos contratos.

Anexo 6

2.5. Controlo interno e PGRIC

2.5.1. A Norma de Controlo Interno (NCI) em vigor, que já remonta a 2013⁸⁶, não contempla qualquer controlo no âmbito das transferências para as freguesias, fazendo apenas uma breve alusão a apoios a estas entidades no capítulo VIII referente a “ Apoios e subsídios “, definindo o respetivo âmbito de forma genérica, exigindo apenas que estes se destinem “ (...) a ações ou investimentos em domínios que constituam sua atribuição e sejam competência dos seus órgãos “⁸⁷, e, em termos redundantes, sejam afetos aos fins que lhes são próprios e aos quais estão legalmente vinculadas.

2.5.2. O ML não dispõe de qualquer regulamento em matéria de delegação de competências e de apoios a conceder às freguesias no âmbito das respetivas atribuições e competências, não obstante a referida NCI prever que “ (...) as regras de atribuição de apoios e subsídios são preferencialmente enquadradas em regulamentos municipais específicos “⁸⁸.

Contudo, no decorrer da presente auditoria, o Município iniciou um procedimento de elaboração de Regulamento Municipal de Atribuição de Apoio às F/UF⁸⁹, tendo em “ vista definir as atividades a apoiar, bem como os vários tipos de apoio, o procedimento do pedido de apoio, os critérios de atribuição e de exclusão de apoios, e as consequências de incumprimento e a fiscalização da execução das iniciativas apoiadas “.

Acresce que, não obstante não existir nenhum manual de procedimentos ou documento afim em matéria de acompanhamento e monitorização da matéria em análise, os serviços municipais iniciaram a elaboração de um

⁸⁴ Neste caso a UF Leiria, Pousos, Barreira e Cortes, no relatório do 3.º trimestre no âmbito do CI das Vias.

⁸⁵ No caso dos CI relativos aos Pavilhões, à Piscina de Maceira e à Cafetaria do Cineteatro.

⁸⁶ Aprovado pela CM em reunião de 02/04/2013.

⁸⁷ Cfr. n.º 9, do art. 108º, da NCI.

⁸⁸ Cfr. n.º 2, do art. 107º, da NCI.

⁸⁹ Deliberação da CM em reunião de 2019/09/03.

guião de acompanhamento e de criação de modelos de relatório a adotar futuramente no âmbito das delegações de competências nas freguesias.

No contraditório, o ML informou que, entretanto, na sessão da AM⁹⁰ foi aprovado o “*«Regulamento Municipal de Atribuição de Apoio às Freguesias e União das Freguesias do Concelho de Leiria» publicado em Diário da República, 2.ª série de 28 de fevereiro (...) tendo (...) sido implementado um procedimento de acompanhamento suportado em relatório detalhado de execução física e financeira, integralmente suportado em evidências apresentadas pelas freguesias e realização de vistoria documentada por parte dos serviços técnicos*”, ainda que o mesmo ainda não esteja disponível na página da internet do município, onde apenas consta o projeto de regulamento no separador relativo a “Regulamentos”.

Algumas das fragilidades identificadas ainda não foram colmatadas no referido Regulamento (designadamente, a uniformidade dos relatórios de execução física e financeira, a não exigência de apresentação de documentos de quitação e o controlo da legalidade da despesa), mas o ML afirmou que no guia de acompanhamento a que já aludimos “*Na sequência destas conclusões e recomendações será revisto o documento em vigor e realizadas novas sessões de trabalho sobre o seu conteúdo*” e “*será atualizado com base nas conclusões aqui referenciadas, incluindo o reporte das despesas e apresentação dos documentos de quitação das despesas pagas*”.

Anexo 6

2.5.3. O Município dispõe de uma Divisão de Auditoria, mas não foi desenvolvida qualquer auditoria sobre a área das competências delegadas nas freguesias.

2.5.4. Não obstante as recomendações efetuadas por esta Autoridade na anterior auditoria, não foi efetuada qualquer revisão do PGRIC⁹¹ com o objetivo de, designadamente, prever a afetação de meios específicos, financeiros, materiais e humanos destinados à implementação das medidas de prevenção de riscos, bem como a devida calendarização.

O referido Plano não contempla qualquer identificação de risco e/ou análise de eventuais medidas a implementar no âmbito das transferências freguesias, não obstante esta situação corresponder à afetação de recursos municipais cuja aplicação pelas freguesias deve ser garantida em termos da prossecução do interesse público visado pelas deliberações dos órgãos municipais, através da existência de adequados controlos que permitam aferir da legalidade dos procedimentos adotados e da sua utilização efetiva nos fins a que se destinam e nos termos em que foram adjudicados, ainda que a execução desses procedimentos seja desenvolvida através de outros entes autárquicos.

Em contraditório, o ML informou que prevê “*(...) que a revisão da NCI esteja completa durante o primeiro trimestre e a revisão do PGRIC após o início do próximo mandato como prevê o seu capítulo IX*”, considerando as recomendações do presente relatório sobre esta matéria.

Anexo 6

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Face ao exposto, as principais conclusões da auditoria, bem como as propostas que formulamos ao Presidente da Câmara Municipal de Leiria são as seguintes:

⁹⁰ De 07/02/2020, com continuação no dia 10 do mesmo mês.

⁹¹ O último Plano foi aprovado pela CM em reunião de 13/01/2015, sendo feita referência à necessidade de revisão do mesmo no último Relatório de Avaliação Anual 2017 e 2018, disponibilizado pelo Município.

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>C1. A CML não cumpriu, de um modo geral, o quadro legal previsto em matéria de transferências para as freguesias ao abrigo de CI e AE, pois, designadamente, 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 adequadas, o que representa riscos de controlo, de transparência e informação acrescidos, tendo, no entanto, iniciado, no decorrer da presente auditoria, a elaboração de um Regulamento Municipal de Atribuição de Apoio às F/UF; ✓ Criou, formalmente, a equipa multidisciplinar, nomeadamente com a participação dos municípios e freguesias; ✓ Realizou os indispensáveis, prévios e pressupostos estudos que permitam verificar se a opção a tomar, no sentido da delegação de competências ou de outras transferências para as freguesias, implicou ou não, face a eventuais alternativas possíveis, um aumento da despesa pública global, dos níveis de economia, de eficiência e de eficácia no desenvolvimento dessas atividades, da adequabilidade dos recursos alocados e do incremento da qualidade. ✓ Publicitou os contratos celebrados com as freguesias no sítio do Município na <i>internet</i>, o que também põe em causa o princípio da transparência; ✓ Efetuou, na qualidade de entidade financiadora, um adequado controlo e monitorização da execução dos contratos pelas freguesias, pois limita-se a receber informação sobre a vertente financeira, não garantindo, assim, que os mesmos são promovidos por aquelas entidades 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 e os bens/serviços fornecidos correspondem aos adjudicados; ✓ Elaborou e apresentou para apreciação da AM, oportunamente, os relatórios anuais que aborem, em termos gerais, os resultados dos contratos celebrados, tendo essa omissão sido ultrapassada já no decurso desta auditoria, ainda que de forma limitada, pois os mesmos abrangem apenas a vertente financeira, não existindo pronúncia, designadamente, sobre os resultados relativos aos pressupostos, a que aludimos, que deviam ter estado na origem da sua celebração e que devem influenciar a sua eventual renovação, o que não permite uma análise dos eventuais ganhos em termos economia, eficiência, eficácia e qualidade; 	<p>P1. Implementação e cumprimento do Regulamento Municipal de Atribuição de Apoio às F/UF, entretanto aprovado, por forma a regular a atribuição e aplicação de verbas municipais pelas freguesias, garantindo o cumprimento da igualdade e transparência na sua distribuição e definindo os procedimentos de controlo destinado a garantir a boa aplicação dos dinheiros públicos.</p> <p>P2. Criação de equipa multidisciplinar e definição de procedimentos para que a tomada de decisão 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 da eficácia da gestão dos recursos, a aproximação das decisões aos cidadãos e, assim, a prestação de serviços com maior qualidade, e a promoção da coesão territorial.</p> <p>P3. Publicação, na sequência da sua celebração, dos contratos na página da <i>internet</i> do Município;</p> <p>P4. Criação, na qualidade de entidade financiadora, de adequados procedimentos de controlo não só da execução financeira, mas também física e em termos da eventual melhoria da qualidade dos serviços prestados, garantindo o cumprimento, pelas freguesias, no âmbito da aplicação dessas verbas, do quadro legal previsto em matéria contabilística e da contratação pública, bem como se são aplicadas nas finalidades a que se destinam e os bens/serviços fornecidos correspondem aos adjudicados, aspetos que devem constar dos relatórios anuais oportunamente apresentados à AM e influenciar a sua eventual renovação;</p> <p>P5. Adoção de uma postura proativa no apoio às freguesias no desenvolvimento dos procedimentos de realização da despesa efetuados na sequência de transferência de verbas pelo Município, promovendo, nomeadamente, o recurso à al. a), do n.º 1, do art. 39º, do CCP, tendo em vista a aplicação económica, criteriosa e fundamentada dos recursos e uma maior transparência, eficiência e eficácia no desenvolvimento das competências delegadas.</p>

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Teve uma atitude proativa no apoio às freguesias, tendo em conta as naturais fragilidades que existem nestas entidades ao nível de recursos humanos qualificados, no sentido de salvaguardar o interesse público subjacente às transferências, pois não contribuiu para garantir que os esses valores foram gastos nos fins 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. <p>(vd. Ponto 2.4.1.2., 2.4.1.4., 2.4.2.2., 2.4.3.2., 2.4.2.3., 2.4.3.3. e 2.4.4.1.)</p>	
<p>C2. Para além disso, a CML, ainda quanto aos procedimentos subjacentes à execução e monitorização dos contratos relativos aos AE/CI, não:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Uniformizou os procedimentos de prestação de contas por parte das freguesias, pois, por tipologia de contrato, estão previstas periodicidades, formas e responsáveis distintos o que potencia riscos de controlo por parte do Município; ✓ Exige a apresentação de documentos de quitação das despesas pagas pelas freguesias; ✓ Conhece o montante de receitas geradas pelos equipamentos cuja gestão delegou nas freguesias, podendo de tal facto decorrer a transferência de verbas desnecessárias para a prossecução daquela finalidade. <p>(vd. Pontos 2.4.1.1., 2.4.3.1. e 2.4.3.2.)</p>	<p>P6. Definição e uniformização, no regulamento em elaboração, de procedimentos e ferramentas, nomeadamente informáticas, de acompanhamento e controlo da execução física e financeira da despesa realizada na sequência de transferências municipais, estabelecendo os respetivos responsáveis, meios, calendarização e resultados pretendidos, tendo em vista a obtenção de informação fiável e útil à gestão, bem como exigência do documento de quitação das despesas realizadas pelas freguesias e apuramento das receitas geradas com equipamentos cuja gestão está delegada nestas, dado o impacto que são suscetíveis de ter sobre o valor da transferência a efetuar contratualmente com essa finalidade.</p>
<p>C3. No entanto, na formação dos AE/CI e/ou quanto aos respetivos contratos celebrados, foram:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cumpridos, em regra, segundo os serviços municipais, os procedimentos legais prévios de negociação com as freguesias, ainda que não exista evidência formal das mesmas, e os princípios gerais da igualdade e não discriminação, pois a distribuição pelas freguesias dos recursos afetos a cada tipo de contrato é ponderada por diversos critérios objetivos; ✓ Consagrados, expressamente, os recursos financeiros e, nalguns casos, patrimoniais, não havendo, no entanto, previsão de alocação de recursos humanos; ✓ Obtidas as exigíveis autorizações das CM/AM e dos órgãos das freguesias; ✓ Submetidos, sendo caso disso, a fiscalização prévia do TC. <p>(vd. Ponto 2.4.1.1., 2.4.1.3., 2.4.1.4., 2.4.2.1, 2.4.2.3.)</p>	

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>C4. Do controlo realizado a um conjunto de AE/CI selecionados por amostra, com base em critérios de risco e materialidade, decorreram, designadamente, as seguintes fragilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Descrição dos trabalhos constantes das faturas apresentadas pelas freguesias muitas vezes vaga e repetidamente usada, não fazendo referência aos espaços/vias intervencionados; ✓ Recurso frequente a um conjunto muito reduzido de fornecedores, não obstante o valor individual das faturas não ultrapassar o limiar para recurso ao ajuste direto em função do valor; ✓ Ambiguidade no enquadramento de algumas despesas apresentadas no âmbito dos AE cuja natureza devia levar à sua integração no objeto contratual previsto dos CI para manutenção e reparação das vias municipais, facto que é reconhecido pelos serviços municipais; ✓ Índícios de faturas emitidas em desconformidade com as regras legalmente previstas em matéria fiscal, nomeadamente no que concerne ao prazo respetivo; ✓ Existência de faturas com valores aproximados ou superiores a 5 000 euros, que indiciam que poderiam ser enquadráveis em procedimentos contratuais diversos do ajuste direto simplificado e que não estão publicitados no portal BaseGov; ✓ Aposição nalgumas faturas de despacho de adjudicação efetuada nos termos do art. 128º do CCP sem a assinatura de quem escreveu aquela menção, encontrando-se, ainda que apenas nalguns casos, a referência ao número de cabimento; ✓ Omissão de verificação, pelo ML, se as freguesias aplicam aos utentes os preços constantes do Regulamento e Tabelas de Taxas do Município de Leiria. <p>(vd. Ponto 2.4.5. a 2.4.5.3.1)</p>	<p>P7. Ultrapassagem do conjunto de fragilidades detetadas na análise concreta da execução de alguns AE/CI através da consagração, no regulamento em elaboração, de procedimentos de controlo que evitem a sua prática por ação ou omissão.</p>
<p>C5. Da análise efetuada não decorre uma relação de causalidade entre a entrada em vigor do RJAL e a evolução da despesa pública realizada pela Autarquia com transferências para as freguesias, pelo que pode-se concluir que, no ML, o objetivo principal previsto naquele diploma na referida matéria (ampliação das competências atribuídas e executadas pelas Freguesias e, conseqüentemente, aumento das verbas transferidas pelos Municípios) ficou muito aquém das expetativas.</p> <p>(vd. Pontos 2.3 a 2.3.4.)</p>	

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>C6. A informação orçamental e financeira do ML quanto aos AE/CI não era totalmente fiável, pois, não obstante a reduzida materialidade do montante da dívida apurada como omitida, a verdade é que, do tratamento orçamental e financeiro adotados pelo ML, resultam incorreções significativas naquela variável, para além de serem utilizadas rubricas de classificação orçamental inadequada face à natureza da despesa.</p> <p>(vd. Ponto 2.2.)</p>	<p>P8. Cumprimento do princípio da especialização ou do acréscimo</p> <p>P9. Reconhecimento, quando da celebração dos contratos, ao nível da contabilidade financeira, no passivo exigível, pelo respetivo montante total ainda não pago, em cumprimento do princípio da especialização ou do acréscimo.</p>
<p>C7. A NCI em vigor não contempla qualquer controlo no âmbito das transferências para as freguesias, não estando no PGRCC identificado qualquer risco e/ou análise de eventuais medidas a implementar no âmbito desta matéria.</p> <p>(vd. Pontos 2.5. e 2.5.4.)</p>	<p>P10. Revisão do PGRCC, bem como da NCI, tendo em vista identificar e mitigar os riscos inerentes aos vários tipos de transferências de verbas para as freguesias ou à atribuição de outras formas de apoio ao desenvolvimento das suas competências.</p>

4. ENCAMINHAMENTO

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

4.2. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Leiria, após obtenção do despacho homologatório, que, nos termos do n.º 6, do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do art. 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 Inspetora Sónia Carvalho, sob a coordenação da Inspetora de Finanças Diretora (em substituição) Paula Duarte, que subscreve, em seu nome e da referida Inspetora, o presente relatório.

Inspetora de Finanças
Diretora
(em substituição)

Assinado de forma digital por
PAULA IDALINA GARCIA
DUARTE
Dados: 2021.01.21 20:16:39 Z

LISTA DE ANEXOS

		Fls.
Anexo 1	Objetivos e metodologia	1 a 5
Anexo 2	Transferências do Município para as freguesias – Caracterização geral	6 a 11
Anexo 3	Informação constante dos documentos de prestação de contas de 2018	12 a 17
Anexo 4	Evolução da execução orçamental de 2013/2018	18
Anexo 5	Controlo do regime legal relativo às transferências/delegação de competências do ML para as freguesias	19 a 22
Anexo 6	Contraditório institucional remetido pela Autarquia	23 a 165