

FREGUESIA DE JOANE

Controlo da regularidade da aplicação das transferências municipais

**A Freguesia cumpriu o regime legal relativo às transferências recebidas do
Município de Vila Nova de Famalicão ?**

Relatório n.º 2020/112

Independência

InteGridade

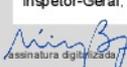
ConFiança

Homologação / Despacho

Despacho

Proceda-se como proposto no Relatório objeto do Parecer abaixo.
Remeta-se a S.E. o Ministro de Estado e das Finanças.

Inspetor-Geral,



Assinatura digitalizada
(Vitor Braz)

2020.12.31
16:39:12 Z

Parecer

Concordo.

A presente ação foi realizada na sequência da auditoria dirigida ao Município de Vila Nova de Famalicão, no âmbito do controlo da legalidade das transferências financeiras para a Freguesia e da regularidade da respetiva aplicação aos fins previstos.

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
2020.12.30 17:04:49 Z

Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

Ao longo do ano de 2019, a Freguesia não cumpriu integralmente o regime legal relativo às transferências recebidas do Município, designadamente ao nível dos procedimentos de monitorização previstos nos Acordos de Execução e nos Contratos Interadministrativos bem como do registo contabilístico das receitas arrecadadas e das respetivas despesas executadas.

Inspetora de Finanças
Diretora
(em substituição)

Assinado de forma digital por
PAULA IDALINA GARCIA DUARTE
Dados: 2020.12.28 17:18:23 Z

CONTROLO DA REGULARIDADE DA APLICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS MUNICIPAIS
FREGUESIA DE JOANE

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo foi realizada com o objetivo de emitir um juízo sobre o cumprimento, pela Freguesia de Joane (FJ), em 2019, do quadro legal relativo às transferências do Município de Vila Nova de Famalicão (MVNF), tendo-se obtido, do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexo 5), em especial, os seguintes resultados:

1.1. Ao longo do ano de 2019, a FJ não cumpriu integralmente o regime legal relativo às transferências financeiras recebidas do Município, que ascenderam a 145 236 euros, a título de acordos de execução (AE), contratos interadministrativos (CI) e apoios financeiros.

Incumprimento do
quadro legal das
transferências recebidas

1.2. Os procedimentos de monitorização previstos nos AE/CI não foram, em regra, cumpridos pela Freguesia que, desta forma, não dispõe de informação nem consegue demonstrar que as opções tomadas sobre a matéria foram as que melhor satisfazem o interesse público.

Inexistência de
monitorização dos AE/CI

1.3. O Município não definiu qual a afetação que a FJ deveria dar às verbas livres tendo, no entanto, classificado a despesa como de capital e, por sua vez, a Freguesia registou essa receita como corrente, não obstante a ter aplicado integralmente em despesa de capital.

Incorreta relevação
contabilística

A despesa relativa ao contrato de prestação de serviços de limpeza das vias públicas também foi incorretamente classificada como de capital quando, atendendo à natureza económica, deveria ter sido refletida como corrente.

Estas situações violam o disposto no POCAL e colocam em causa a imagem verdadeira e apropriada dos documentos de prestação de contas da Freguesia.

1.4. Parte das verbas recebidas a título de AE/CI não foram afetadas no fim a que se destinavam, permanecendo o remanescente (12 368 euros), no final do exercício, ainda por aplicar.

Não afetação da
totalidade das verbas
recebidas

1.5. As empreitadas de obras públicas adjudicadas para realização das finalidades subjacentes às transferências do MVNF que foram analisados no âmbito desta ação de controlo, não evidenciaram irregularidades ao nível dos procedimentos de formação e de execução dos contratos.

Cumprimento das
formalidades nos
procedimentos de
contratação

1.6. A Freguesia dispõe de uma Norma de Controlo Interno (NCI), mas não elaborou atempadamente o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC).

Inexistência de PGRCIC

2. As principais propostas dirigidas ao Presidente da Junta da FJ são as seguintes:

- a)** Implementação de um efetivo controlo e monitorização dos AE/CI, designadamente através da elaboração de relatórios de acompanhamento.
- b)** Relevação contabilística das receitas e das despesas em conformidade com a sua natureza económica.

Principais propostas

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Fundamento	9
1.2. Questão e subquestões da ação e âmbito	9
1.3. Metodologia e condicionantes	9
1.4. Contraditório	10
2. RESULTADOS.....	10
2.1. Caracterização das transferências recebidas do Município.....	10
2.2. Fiabilidade e consistência da informação contabilística	11
2.3. Análise da legalidade das transferências	13
2.4. Sistema de controlo interno, publicidade e PGRCIC	18
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS	18
4. ENCAMINHAMENTO	19

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AE	Acordo(s) de execução
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Confrontar
CI	Contrato(s) interadministrativo(s)
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRCA	Código Regulamentar sobre Concessão de Apoios
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
FJ	Freguesia de Joane
IGF-Autoridade de Auditoria	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
M€	Milhões de euros
MVNF	Município de Vila Nova de Famalicão
NCI	Norma de Controlo Interno
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais

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 à Freguesia de Joane (FJ), 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”. Esta ação foi realizada na sequência da intervenção dirigida ao Município de Vila Nova de Famalicão (MVNF), no âmbito do Processo n.º 2019/238/A9/931, cujos objetivos visaram, em especial, o controlo da regularidade da aplicação das transferências financeiras para as freguesias ao abrigo de Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) ¹.

1.2. Questão e subquestões da ação e âmbito

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

A FJ cumpriu o regime legal relativo às transferências recebidas do MVNF? ²

1.2.2. De modo a sustentar a recolha das evidências necessárias à ação de controlo foram definidas as seguintes subquestões ³:

1	As verbas transferidas pelo Município foram afetas aos fins a que se destinavam?
2	Os eventos relativos à arrecadação e afetação das transferências municipais cumprem os princípios contabilísticos?
3	A despesa realizada com financiamento municipal cumpre o quadro legal da contratação pública?
4	As normas de controlo interno mostram-se adequadas a garantir o cumprimento do respetivo quadro legal?

O âmbito temporal da presente ação incidiu sobre o ano de 2019, sem prejuízo de abranger períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, atendendo, nomeadamente, ao ciclo de realização da ação.

Em termos geográficos e funcionais, a ação de âmbito local incidiu sobre a atuação da Junta de Freguesia, em particular no seu relacionamento financeiro com o Município.

1.3. Metodologia e condicionantes

1.3.1. A presente ação baseou-se no programa de trabalho consubstanciado no guião “Controlo das transferências efetuadas pelos municípios para as freguesias” ⁴ (os procedimentos adotados estão

¹ Cfr. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

² O regime jurídico da delegação de competências dos municípios nas respetivas freguesias e da atribuição de apoios consta, fundamentalmente, dos artigos 111.º a 123.º e 131.º a 136.º e das alíneas j) e k), do n.º 1, do artigo 25.º e das alíneas m) e o), do n.º 1 do artigo 33.º, do Anexo I do RJAL (na redação anterior à Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, atendendo ao âmbito temporal da ação), do artigo 29.º da Lei n.º 50/2018, de 16/08, e, subsidiariamente, do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado em Anexo ao Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

³ Dada a inexistência, na entidade, de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), não se procedeu à sua análise.

⁴ Em fase de teste no decurso da realização da presente ação de controlo.

sintetizados nos Anexos) e englobou a:

- ✓ Recolha e análise de informação relativa às relações financeiras estabelecidas entre o MVNF e a FJ, tendo por base um conjunto de mapas específicos;
- ✓ Realização de testes dirigidos à validação dos riscos identificados no âmbito da análise aos questionários, mapas específicos e *check-lists* utilizados na auditoria realizada no MVNF;
- ✓ Efetivação de outros testes de conformidade e substantivos;
- ✓ Obtenção de evidências.

Anexo 1

Por força da pandemia epidemiológica causada pelo Covid-19 e dos estados de calamidade e emergência que abrangeram o período de realização da ação, a equipa de auditoria foi confrontada com algumas condicionantes, de que destacamos as limitações de acesso às instalações da entidade auditada e as dificuldades no contato direto com os interlocutores, do que resultou a necessidade de despender mais tempo para a sua execução tendo em vista a conclusão dos trabalhos.

1.4. Contraditório

1.4.1. Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31 de julho e do n.º 2, dos artigos 19.º e 20.º, do Regulamento do Procedimento da Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças⁵, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Junta de Freguesia de Joane das principais asserções, conclusões e propostas deste documento, através do envio, em 20/11/2020, de um projeto de relatório.

A resposta recebida (entrada n.º 7639/2020), em 7/12/2020, que não põe em causa as asserções, conclusões e propostas constantes do projeto de relatório, consta do Anexo 5 do presente documento, na qual expressa a aceitação de todas as propostas formuladas por esta Autoridade de Auditoria.

Anexo 5

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

2. RESULTADOS

2.1. Caracterização das transferências recebidas do Município

2.1.1. Acordos de execução (AE) e contratos interadministrativos (CI)

No âmbito da delegação de competências, regulamentada pelo RJAL, em 2019, a FJ celebrou com o Município um AE (delegação legal⁶) e respetivo aditamento, e dois contratos CI (delegação contratual⁷):

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.

⁶ Cfr. artigos 132.º a 135.º do RJAL. Os AE são designados pela doutrina como “contratos administrativos nominados” porque “(...) estão legalmente circunscritos nos seus domínios objetivo, subjetivo e temporal, prevendo-se uma maior vinculação desta figura do que da dos demais contratos interadministrativos de delegação de competências” - cfr. artigo de Isabel Celeste da Fonseca, *Como celebrar acordos de execução; problemas, soluções (caso a caso) e bom senso*, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 01, janeiro/março 2014, páginas 41 e 45.

⁷ Cfr. artigos 116.º a 123.º e 131.º do RJAL. Os CI são designados como “contratos administrativos inominados”, considerados pela doutrina como “(...) mais parecidos com os antigos protocolos celebrados ao abrigo do art. 66º da Lei n.º 169/99 (...)”, obra citada anteriormente, página 44.

Figura 1 – AE e CI em execução em 2019

Un: euro

	Objeto	Data da celebração	Total (mandato)	Total (ano)
ACORDOS DE EXECUÇÃO	Limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros	21/05/2018	17 380	4 345
	Aditamento: Pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico e manutenção dos espaços envolventes	15/02/2019	16 875	5 625
	Subtotal		34 255	9 970
CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS	Competência de caráter geral			
	Serviço de cópias aos alunos do pré-escolar e do primeiro ciclo do EB	21/05/2018	30 452	7 613
	Subtotal		30 452	7 613
Total			64 707	17 583

Fonte: Ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

2.1.2. Outras transferências financeiras

Em 2019, a FJ recebeu ainda transferências financeiras, a título de **apoios**, designadas **verbas livres**⁸, no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações⁹, que o MVNF atribuiu com o objetivo de contribuir para o reforço da capacidade e autonomia financeira das freguesias para prosseguir as suas competências materiais¹⁰ sem que, no entanto, tenha definido o seu âmbito e fim específicos, no montante total de 99 483 euros.

Foi também atribuída à Freguesia uma **comparticipação financeira para a realização de obras na Rua de S. Romão**, no montante de 45 000 euros (dos quais apenas foram pagos, em 2019, 27 873 euros), deliberada pelo Município ao abrigo do regulamento municipal que aprovou o Código Regulamentar sobre Concessão de Apoios (CRCA)¹¹.

Nesse exercício, a FJ recebeu ainda verbas relativas a recenseamento eleitoral, no valor de 297 euros.

Deste modo, em 2019, as **transferências financeiras do MVNF para a FJ ascenderam a 145 236 euros**, o que representa 37% do total da receita arrecadada¹².

2.2. Fiabilidade e consistência da informação contabilística

2.2.1. Atendendo a que esta Autarquia Local estava sujeita ao regime simplificado do POCAL¹³ apenas estava obrigada ao subsistema da contabilidade orçamental¹⁴.

⁸ Que são, há várias décadas, anualmente aprovadas e pagas pelo Município, sempre nos mesmos moldes e valor, repetindo-se a situação em 2020.

⁹ Cfr. alínea j), do n.º 1, do artigo 25.º do RJAL.

¹⁰ Estabelecidas no artigo 16.º do RJAL.

¹¹ Neste regulamento são definidas as condições e formas de apoio facultadas pelo Município, no âmbito da educação, freguesias, movimento associativo, apoio social e habitação (publicado no Diário da República-DR, 2ª Série, N.º 2, de 5 de janeiro de 2016 e objeto de alteração publicada no DR, 2ª Série, N.º 74, de 15 de abril de 2019).

¹² Sem considerar o saldo de gerência transitado de 2018.

¹³ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro. Nos termos previstos nas Considerações Técnicas do POCAL (pontos 3 e 2.8.2.7.) as autarquias locais cujo movimento de receita seja inferior a 5000 vezes o índice 100 da escala indicária das carreiras do regime geral da função pública podem aplicar o regime simplificado.

¹⁴ Com efeito, as autarquias locais sujeitas ao regime simplificado do POCAL não estão obrigadas a efetuar os registos das suas operações ao nível da contabilidade financeira.

Ao nível da receita, os registos da liquidação e cobrança foram efetuados em data próxima ou totalmente coincidente com a dos respetivos recebimentos ¹⁵, não evidenciando, no final de 2019, qualquer direito a receber respeitante a transferências municipais aprovadas ¹⁶.

Nas transferências relativas à delegação de competências e aos apoios atribuídos no âmbito do CRCA, verifica-se a compatibilidade ¹⁷ entre a natureza da classificação económica (corrente ou capital) utilizada pela FJ e pelo MVNF.

Porém, o mesmo não acontece ao nível das verbas livres, pois enquanto o Município as classifica como despesa de capital, a Freguesia considera-as receita corrente ¹⁸, independentemente de terem sido utilizadas no financiamento de atividades de investimento ¹⁹ ou operacionais, contrariando, assim, o disposto no POCAL ²⁰.

Com efeito, ainda que o MVNF não defina previamente o fim a que se destinam as verbas livres atribuídas, ao classificá-las como despesas de capital estaria a exigir a sua classificação e afetação em despesas da mesma natureza, o que, como referimos, não se verificou, contrariando, assim, o quadro legal em matéria de realização de despesas públicas.

Segundo o Presidente da Junta, o procedimento adotado resulta do facto de *“(...) a sua cobrança repete-se e tem-se repetido todos os anos, o seu quantitativo tem sido fixo e o processo da sua cobrança esgota-se em cada ano financeiro.”*, o que não invalida que, segundo os normativos em vigor ²¹, tratando-se de transferências, a sua classificação deva estar relacionada com a natureza das despesas que visam financiar.

Por fim, é de realçar a relevância financeira que as verbas livres (99 483 euros) têm no conjunto da receita da Freguesia arrecadada em 2019, já que representa 24% do respetivo total (412 123 euros), 68% do valor das transferências municipais realizadas no ano e foi superior ao montante da receita proveniente do Fundo de Financiamento das Freguesias (84 118 euros).

2.2.2. A opção de classificar as receitas das verbas livres como correntes deturpa a aferição da regra do equilíbrio orçamental previsto no RFALEI ²², pois entra em consideração com a variável “receita corrente” cujo valor está sobreavaliado por força da referida situação ²³.

¹⁵ A FJ emite as respetivas guias de recebimento numa data próxima à da sua receção e pelo montante arrecadado.

¹⁶ Como seria o caso do diferencial entre o valor aprovado para a participação financeira para a realização de obras na Rua de S. Romão (45 000 euros) e o efetivamente pago (27 873 euros).

¹⁷ Com efeito, tais verbas são classificadas, em regra, como correntes, por ambas as entidades, no caso da FJ na rubrica económica da receita 06.05.01.01.02, onde se encontra refletida a referente à limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros (AE), à realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico e manutenção dos espaços envolventes (aditamento ao AE) e ao serviço de cópias (CI). Com a natureza de capital, a Freguesia reconheceu, na rubrica da receita 10.05.01.01.01, o apoio/subsídio destinado à pavimentação do arruamento no prolongamento da Rua de S. Romão/Tapada, a que já aludimos.

¹⁸ Na rubrica económica 06.05.01.01.01.

¹⁹ Segundo informação prestada pela Freguesia as verbas livres recebidas do Município foram aplicadas, integralmente, no pagamento deste tipo de despesas (capital).

²⁰ Segundo o qual *“As importâncias relativas às transferências correntes e de capital só podem ser consideradas no orçamento desde que estejam em conformidade com a efetiva atribuição ou aprovação pela entidade competente”* (cfr. alínea b) do ponto 3.3.1.).

²¹ Designadamente no ponto 11.2 do POCAL e no DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, que aprovou o classificador económico das receitas e das despesas públicas.

²² Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09, cujo n.º 2 do artigo 40.º exige que *“(...) a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos”*.

²³ Ainda que cumpra a regra orçamental a que se alude se seguida, dado que, no exercício considerado, a receita corrente bruta abatida do montante relativo à verba livre continuaria a ser superior à despesa corrente.

2.2.3. No contraditório, a FJ informa que *“elaborou e aprovou já em reunião de executivo as grandes opções do plano para o ano de 2021, e seguiu o proposto, procedendo à classificação da receita da Verba Livre, como receita de capital, na rubrica com o código 10.05.01.01.01, conforme orçamento que se junta. Anexo 1.”*

Anexo 5

2.3. Análise da legalidade das transferências

2.3.1. Formação e celebração dos contratos relativos às transferências recebidas

Quanto ao processo de **delegação de competências**, as negociações encetadas entre o MVNF e a FJ, segundo o Presidente da Junta, passaram pela realização de reuniões em que estiveram presentes os presidentes das juntas de freguesia e os vereadores responsáveis pelos respetivos pelouros (vg. das Freguesias e da Educação) ²⁴, não tendo sido disponibilizado à equipa de auditoria qualquer elemento decorrente dessas diligências, designadamente ata(s), relação dos presentes, data(s) de realização e assuntos apreciados.

Deste processo, as evidências disponíveis cingem-se apenas à *“receção e troca de emails”* (designadamente, os remetidos pelo Município à Freguesia a informar da vontade de celebrar AE e CI no âmbito das matérias sobre as quais os contratos celebrados incidem, a efetuar pequenas correções ao articulado de alguns desses contratos, a indicar as respetivas datas das deliberações dos órgãos autárquicos e a solicitar a aprovação das propostas de celebração de contratos de delegação de competências pela Junta de Freguesia e da respetiva autorização pela Assembleia de Freguesia), apesar de também terem realizado *“telefonemas e contatos para resolver e agilizar dúvidas”* relativas aos respetivos contratos, ainda que estes sejam de natureza idêntica ²⁵ aos vigentes no anterior mandato autárquico ao nível do objeto, dos critérios e dos montantes definidos.

Os AE/CI, cuja celebração foi precedida da autorização por parte dos órgãos executivo e deliberativo do Município ²⁶ e da Freguesia ²⁷, preveem os recursos necessários ao exercício pela Freguesia das competências que lhe foram transferidas ²⁸ e respeitam, exclusivamente, à alocação de meios financeiros.

2.3.1.1. As **verbas livres** foram atribuídas por iniciativa da câmara municipal ²⁹, tendo em conta uma distribuição do montante pelo universo das respetivas freguesias que obedeceu a critérios gerais e abstratos (fixando-se a seguinte repartição em: 10% de forma equitativa, 30% proporcionalmente à sua área (em km) e 60% proporcionalmente ao número de habitantes), sem que tenham sido previstas, como já referimos, as finalidades concretas a que se destinavam, nem celebrado qualquer documento escrito onde constassem os direitos e deveres das partes envolvidas.

Os **apoios (subsídios) financeiros**, concedidos ao abrigo do CRCA ³⁰, implicaram a manifestação de vontade por parte do órgão executivo da FJ e a negociação com os membros do executivo municipal responsáveis pela área (Presidente e Vereador competente pelo respetivo pelouro) por forma a definir os investimentos a executar e os montantes associados.

²⁴ Nas quais terão sido apresentadas as bases dos contratos, os critérios da sua formulação e a contrapartida financeira.

²⁵ Exceção para o CI do serviço de cópias, em que, apesar de não ter sido delegada essa competência, o fornecimento de cópias aos alunos foi assegurado, exclusivamente, pelas Freguesias sem qualquer contrapartida do Município.

²⁶ Cfr. alínea k), do n.º 1 do artigo 25.º e alínea m), do n.º 1, do artigo 33.º, do RJAL.

²⁷ Cfr. alínea g), do n.º 1 do artigo 9.º e alínea j), do n.º 1 do artigo 16.º, do RJAL.

²⁸ Cfr. n.º 1, do artigo 115.º, nos termos previstos, no n.º 1 do artigo 122.º e no n.º 2 do artigo 133.º do RJAL.

²⁹ Cujas propostas foram aprovadas pela assembleia municipal (cfr. sessão de 29/11/2018).

³⁰ Que incide sobre a atribuição de apoios a atividades, projetos, infraestruturas diversas, obras de construção ou conservação de imóveis propriedade da freguesia e de beneficiação de imóveis e/ou equipamentos (cfr. artigo 54.º).

Desta forma, enquanto que na atribuição das verbas livres não há garantia da salvaguarda da prossecução do interesse público, nos restantes apoios são adotados procedimentos com o objetivo de garantir o cumprimento dos princípios que norteiam a atividade administrativa ³¹.

2.3.2. Execução e monitorização dos contratos relativos às transferências recebidas

2.3.2.1. A Freguesia prestou informação a esta Autoridade de Auditoria, por email de 06/08/2020, por cada contrato celebrado em sede de delegação de competências, sobre o tipo de **controlo e acompanhamento realizado pelo Município sobre as transferências realizadas ao abrigo de AE/CI.**

Quanto ao AE refere que *“(...) desloca-se à freguesia um técnico municipal para verificar do cumprimento do acordo que (...) posteriormente emite um parecer sobre o cumprimento ou não dos pressupostos para o pagamento.”*, incluindo quanto ao CI do serviço de cópias, que *“Nunca nos foi solicitado qualquer comprovativo de que os contratos e o pagamento da respetiva despesa cumprem a lei aplicável, cremos (...) que em respeito expresso pelo chamado princípio da autonomia de cada ente autárquico”*.

Acrescenta, ainda, que *“Neste contrato só se prevê que a Junta de Freguesia proceda à realização de relatórios que façam menção a sugestões e correções que possam enriquecer o contrato (vide cláusula 7ª) e prestar informações caso o município os solicite, não estando prevista qualquer periodicidade e não estando previsto a elaboração de qualquer relatório por parte da Junta de Freguesia.”*

No que respeita ao aditamento ao AE, a Freguesia menciona que *“são efetuadas visitas às escolas pelos técnicos municipais e são estabelecidos contatos por responsáveis do pelouro com o presidente da Junta, via telefone”*, ainda que não tenha enviado qualquer evidência das diligências descritas.

Por sua vez, refere que no CI do serviço de cópias *“consta que o Município pode verificar o cumprimento do objeto do contrato, mediante a realização de vistorias e inspeções, bem como exigir-lhe informações e documentos que julgue necessários.”*, o que não chegou a acontecer de acordo com as evidências recolhidas.

Por fim, relativamente ao CI de competência geral, a Freguesia considera que, dada a inexistência de transferência de verbas por parte do Município, não se justifica qualquer espécie de controlo e acompanhamento, asserção que não acompanhamos, pois os direitos e obrigações estipulados contratualmente e que regulam a execução do objeto da delegação de competência devem ser sempre monitorizados.

Os procedimentos adotados pelo Município nesta matéria são mínimos ³², pois não exige a remessa dos documentos comprovativos das respetivas despesas, nem a elaboração de relatórios sobre a execução dos respetivos contratos, limitando-se, designadamente a controlar, ao nível dos pagamentos, a situação fiscal e contributiva da Freguesia perante a Autoridade Fiscal e a Segurança Social. A Freguesia, por seu turno, apenas presta informação através do envio ao MVNF, por vezes extemporâneo ³³, de listagens semestrais sobre as verbas arrecadadas ao nível do CI de competência geral ³⁴ e sobre os processos de licenciamento e respetivo valor das

³¹ Designadamente, os princípios da legalidade, igualdade, transparência, publicidade, imparcialidade, justiça, proporcionalidade, prossecução do interesse público e o tratamento não discriminatório das entidades beneficiárias.

³² Com efeito, o Município.

³³ Segundo o Presidente da Junta, em virtude das *“múltiplas funções desempenhadas pela autarquia e o reduzido quadro de pessoal existente”*.

³⁴ Em matéria de numeração policial dos edifícios, suportes publicitários certidões toponímicas e licenciamento de ocupação de espaço.

taxas arrecadadas³⁵, mas, apesar de previsto no clausulado, não remete trimestralmente a relação da numeração policial emitida.

A ação de controlo evidencia que a Freguesia não elaborou qualquer documento ou relatório de acompanhamento e execução dos contratos em vigor em 2019, o que dificulta a sua apreciação “a posteriori”, para além de não dispor de informação contínua tratada que lhe permita, de forma célere, demonstrar o efetivo cumprimento dos contratos, nem comprovar que a opção tomada nesta matéria corresponde à que melhor satisfaz o interesse público.

No contraditório, a Freguesia reconhece que “(...) os relatórios não foram elaborados e enviados em tempo. (...) comprometendo-se a (...) providenciar pela sua elaboração e envio atempado, de modo a melhor satisfazer o interesse público.” e ir ao encontro do proposto por esta Autoridade de Auditoria.

Anexo 5

2.3.2.2. Dadas as fragilidades apontadas, esta Autoridade solicitou à Freguesia documentos comprovativos das despesas incorridas com o objetivo de verificar a aplicação das verbas recebidas no âmbito da delegação de competências, de cuja análise resultou o seguinte:

Figura 2 – Aplicação dos montantes recebidos no âmbito dos AE/CI

Un: euro

Objeto		Valor recebido (receita)	Valor pago (despesa)	Receita não aplicada
(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
AE	Limpeza de vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros	4 345	4 345	0
	Aditamento: Pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do EB e manutenção de espaços envolventes	5 625	134	5 491
	Total parcial	9 970	4 479	5 491
CI	Serviço de cópias aos alunos do pré-escolar e do 1º ciclo do EB	7 613	736	6 877
	Total parcial	7 613	736	6 877
Total global		17 583	5 215	12 368

Fonte: Documentos de despesa e informações obtidas na Freguesia

Anexo 3

Em duas das três situações, a despesa realizada pela FJ foi, em termos relativos, substancialmente inferior à receita recebida do Município pois apenas 30% dessas verbas foram afetas aos fins a que se destinavam³⁶, pelo que o valor transferido no âmbito de cada um dos contratos foi, efetivamente, sobrestimado.

Segundo o Presidente da Junta, no que toca ao Aditamento ao AE, “O Centro Escolar de Joane é novo, foi inaugurado no ano de 2011 (...) ainda não necessita de tanta manutenção como um edifício antigo. Não se pretenderá certamente que se substituam bens ou partes integrantes novas e funcionais só pela razão de justificar a despesa, pois isso seria contraproducente e mau uso de dinheiros públicos.”. Quanto ao CI do serviço de cópias, alega que a Freguesia “já havia contratado um preço por cópia altamente competitivo e que beneficia o erário público, [pelo que] manteve esse valor.”.

Assim, em qualquer dos casos, o referido eleito local considera que a Freguesia está a efetuar um uso prudente e adequado dos recursos afetos e a cumprir o estipulado nos respetivos contratos, informando que “não foi

³⁵ Cfr. Respetivamente, pontos 4 e 5 da clausula 5.

³⁶ Da receita total arrecadada pela Freguesia 70% não chegou a ser aplicada nas finalidades acordadas.

ponderada a devolução das quantias excedentes, tal nunca foi exigido pela entidade delegante” e o diferencial não foi afeto à realização de outras despesas.

Ora, tratando-se de receita consignada, a mesma não pode ser aplicada num fim distinto do definido aquando da sua atribuição, o que, no caso concreto, também parece não ter acontecido uma vez que o saldo orçamental ³⁷ da Autarquia era de valor superior ao das receitas em causa.

De qualquer modo, esta situação evidencia que os montantes estipulados naqueles contratos são desadequados, incorrendo o MVNF em despesa excessiva e desnecessária face à execução dos respetivos objetos contratuais ³⁸, quando os pressupostos legais da delegação de competência assentam na racionalização, economia, suficiência e necessidade dos recursos alocados ³⁹.

2.3.2.3. Quanto às **verbas livres**, as verificações efetuadas confirmaram a inexistência de qualquer acompanhamento e controlo da sua aplicação por parte do Município (que desconhece as ações e os investimentos concretos em que foram afetas pela Freguesia), bem como de qualquer reporte ou prestação de informação sobre esta matéria pela Freguesia.

2.3.2.4. Por último, ao nível dos **subsídios recebidos no âmbito do CRCA**, os testes efetuados indiciam o cumprimento das regras consagradas naquele documento em matéria de fiscalização e acompanhamento ⁴⁰.

Estando em causa o financiamento de investimentos, mediante a celebração de contratos de empreitadas de obras públicas, o Município realiza, sistematicamente, uma vistoria e solicita a entrega dos documentos comprovativos da respetiva execução física e financeira.

A Freguesia esclareceu ainda que, numa fase inicial, é promovido *“um levantamento pelos serviços municipais da obra a executar, com a realização de medições e averiguação dos trabalhos necessários a executar. São enviados pela Junta de Freguesia Orçamentos para os serviços municipais respetivos, que têm obrigatoriamente de “cabem” nas medições realizadas pelos técnicos municipais. (...) A obra é acompanhada por um técnico municipal que antes de qualquer pagamento (parcial ou total) vem ao local verificar a obra que esta a ser executada (...)”*.

2.3.3. Contratos para realização de despesa financiada com transferências municipais

2.3.3.1. Quanto aos **investimentos financiados através de transferências municipais em 2019**, a análise efetuada visou concluir sobre a sua legalidade e regularidade financeira, decorrente da observância pela FJ, em particular, do regime jurídico aplicável aos contratos públicos ⁴¹.

Neste âmbito foram analisadas as seguintes aquisições de serviços e empreitadas ⁴²:

³⁷ No final do 2019 ascendia a 32 405 euros.

³⁸ As transferências a efetuar para as freguesias devem ter em consideração as necessidades individuais e efetivas, de modo a agilizar a resolução dos problemas concretos de cada freguesia e da sua população.

³⁹ Cfr. alínea a), do n.º 1 do artigo 115.º, artigo 118º e alínea f), do artigo 121.º, do RJAL. A lei exige que os recursos afetos à prossecução das competências dos órgãos sejam necessários e suficientes ao exercício das respetivas competências e que não excedam os gastos efetivamente suportados pela entidade delegante no seu exercício.

⁴⁰ Em especial as previstas no artigo 65.º.

⁴¹ Regulado pelo CCP.

⁴² Financeiramente suportadas através de verba livre, subsídios e transferência realizada ao abrigo da delegação contratual de competências (CI), respetivamente.

Figura 3 – Aquisições de serviços e empreitadas analisadas

Un: euro

Procedimento	Código dos Contratos Públicos (CCP)	Designação	Adjudicatário	Montante (sem IVA)
1 Ajuste Direto (ADS20181130A)	Alínea d) do n.º 1 do artigo 20º	Serviços de limpeza de bermas, valetas e manutenção de espaços públicos		17 280,00
2 Ajuste Direto (ADE20190115)	Alínea d) do artigo 19º	Construção de 16 Jazigos Subterrâneos no Cemitério Paroquial		23 936,00
3 Consulta Prévia (CPE20181026A)	Alínea c) do artigo 19º	Repavimentação da Avenida Padre Silva Rego - 1ª fase		41 964,65
4 Consulta Prévia (CPE20191115)	Alínea c) do artigo 19º	Repavimentação do Arruamento no Prolongamento da Rua do Romão/Tapada		45 665,83

Fonte: Mapa da contratação administrativa de 2019, respetivos processos das aquisições serviços e empreitadas e conta-correntes das entidades

Anexo 4

2.3.3.2. Da verificação dos processos de formação dos quatro contratos adjudicados pela FJ não foram identificadas irregularidades quanto ao tipo de procedimento e normativos legais aplicáveis, abertura do procedimento, caderno de encargos, convite, audiência dos interessados, adjudicação ⁴³, caução e celebração do contrato ⁴⁴.

Contudo, é de salientar que, ainda que o processo de adjudicação dos **serviços de limpeza de bermas, valetas e manutenção de espaços públicos** (ref. 1) tenha sido corretamente enquadrado na tipologia dos contratos (de aquisição de serviços), a Junta de Freguesia classificou contabilisticamente a respetiva despesa como sendo de capital na rubrica económica 07.01.04.01 – Viadutos, arruamentos e obras complementares, desrespeitando os princípios e regras financeiras legalmente consagrados ⁴⁵.

De acordo com as notas explicativas ao classificador económico ⁴⁶, o termo investimento da rubrica 07.01.00 “*é encarado segundo uma ótica de estrita natureza de investimento, pelo que, no âmbito daquele subagrupamento, se compreenderão, exclusivamente, as despesas com a aquisição (e também as grandes reparações) de bens que contribuam para a formação de “capital fixo”, isto é, os bens duradouros utilizados, pelo menos, durante um ano, na produção de bens ou serviços, sem que dessa utilização resulte alteração significativa da sua estrutura técnica (máquinas, equipamentos, material de transporte, edifícios, outras construções)*”.

Segundo o mesmo diploma, no agrupamento 02.00.00 – Aquisição de bens e serviços devem ser incluídos, de um modo geral, as despesas com a aquisição de bens de consumo (duráveis ou não) a que não possa reconhecer-se a natureza de despesas de capital, quer, ainda, com a aquisição de serviços, conceito que enquadra a situação em apreço, mostrando-se mais adequada a classificação da despesa relativa ao presente contrato como corrente e, especificamente, na rubrica económica 02.02.02 – Limpeza e higiene.

O Presidente da Junta considerou que ao proceder à limpeza das bermas e valetas estaria a investir na preservação das estradas ou vias que lhe são adjacentes e, como tal a despesa consubstanciaria um investimento. No decurso da ação, aquele eleito local foi recetivo em corrigir o reconhecimento da despesa em causa em conformidade com o proposto por esta Autoridade de Auditoria.

No entanto, no contraditório, a JF informa que “(...) elaborou e aprovou já em reunião de executivo as grandes opções do plano para o ano de 2021, e seguiu o proposto, procedendo à classificação da despesa do contrato de

⁴³ Designadamente, a verificação prévia da situação fiscal e contributiva regularizada das adjudicatárias.

⁴⁴ Nos quais foi designado o Presidente da Junta como gestor do contrato (cfr. artigo 290.º-A do CCP).

⁴⁵ Designadamente no ponto 11.2 do POCAL e no DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

⁴⁶ Aprovado, como já referimos, pelo DL n.º 26/2002, citado.

prestação de serviços na rubrica económica adequada, como despesa corrente, na rubrica com o código 02.02.03.03, conforme orçamento que se junta. Anexo 2.”.

Anexo 5

2.4. Sistema de controlo interno, publicidade e PGRCIC

2.4.1. A FJ aprovou e tem em vigor a/o:

- ✓ **Norma de Controlo Interno (NCI)** ⁴⁷, que prevê procedimentos e regras ajustadas à dimensão da Autarquia, abrange as suas principais áreas de intervenção (financeira ⁴⁸, contratação pública, imobilizado) e está adequada à legislação ⁴⁹ mais relevante e recente ao nível das Freguesias.

No entanto, a **FJ não designou qualquer elemento responsável pela função de controlo interno**, ainda que, de acordo com o previsto no artigo 3º da NCI, a coordenação de todas as operações que envolvam a gestão financeira e patrimonial seja da competência do respetivo Presidente.

- ✓ **Regulamento de Inventário e Cadastro** ⁵⁰, que define os procedimentos a adotar na inventariação do imobilizado, incluindo a respetiva avaliação, alienação e abate de bens, e dispõe do inventário dos bens da Freguesia, que tem sido submetido à apreciação da respetiva Assembleia conjuntamente com os documentos de prestação de contas.

2.4.2. A Freguesia **não procedeu à elaboração atempada do PGRCIC** ⁵¹ violando, assim, o previsto na Recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção ⁵².

No contraditório, indicou que *“procedeu já à elaboração do PGRCIC, o qual tem em conta a sua concreta realidade. Vide anexo 3”*, em conformidade com o proposto por esta Autoridade de Auditoria.

Anexo 5

2.4.3. Os responsáveis da Freguesia disponibilizaram no seu sítio eletrónico ⁵³ os documentos previsionais e de prestação de contas, conforme exigido no RFALEI.

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Face ao exposto, as principais conclusões da ação, bem como as propostas dirigidas ao responsável da entidade são as seguintes:

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
C1. Os procedimentos de monitorização previstos nos AE/CI, não foram, regra geral, cumpridos pela Freguesia, não tendo sido elaborados relatórios de acompanhamento e execução das transferências efetuadas pelo MVNF no valor de 145 mil euros.	P1. Assegurar um efetivo controlo e monitorização dos AE/CI, através do cumprimento dos procedimentos previstos nos respetivos contratos, designadamente a elaboração de

⁴⁷ Aprovada pela Junta e Assembleia de Freguesia em reunião e sessão dos respetivos órgãos de 27 de fevereiro e 28 de abril de 2017.

⁴⁸ Designadamente ao nível do circuito de liquidação e cobrança das receitas destinadas aos cofres da Autarquia (cfr. artigo 11.º).

⁴⁹ CCP, RJAL e RFALEI (cfr. artigo 2º).

⁵⁰ Aprovado pela Junta e Assembleia de Freguesia em reunião dos respetivos órgãos de 18 de março e 23 de maio de 2003 e cuja alteração foi aprovada, respetivamente, a 27 de fevereiro e 28 de abril de 2017.

⁵¹ Estando sujeitos à sua elaboração *“Os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza”* (ponto 1.1. da Recomendação citada).

⁵² Publicada no DR, 2ª Série II, n.º 140, de 22 de julho.

⁵³ Em www.jf-joane.pt.

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>Desta forma, a Autarquia não dispõe de informação que demonstre que as opções tomadas sobre a matéria são as que melhor satisfazem o interesse público. (vd. Ponto 2.3.2.1.)</p>	<p>relatórios de acompanhamento e o reporte atempado da informação ao Município.</p>
<p>C2. Uma parte das verbas recebidas a título de AE/CI não foram afetadas no fim a que se destinavam, permanecendo o remanescente (12 368 euros), no final do exercício, ainda por aplicar. (vd. Ponto 2.3.2.2.)</p>	<p>P2. Promover, em articulação com o Município, a redefinição da aplicação das receitas recebidas e ainda não utilizadas.</p>
<p>C3. O Município não definiu qual a afetação que a FJ deveria dar às verbas livres tendo, no entanto, classificado a despesa como de capital. Por sua vez, a Freguesia registou essa receita como corrente, não obstante a ter aplicado integralmente em despesas de capital, violando assim, o disposto no POCAL. (vd. Pontos 2.1.2., 2.2.1., 2.2.2., 2.3.1.1. e 2.3.2.3.)</p>	<p>P3. Proceder à classificação das receitas obtidas através das verbas livres com a mesma natureza da despesa que o Município classificou nos seus registos contabilísticos e afetá-las aos fins que este defina.</p>
<p>C4. A despesa relativa ao contrato de prestação de serviços de limpeza das vias públicas, no montante de 17 280 euros, foi incorretamente classificada como de capital na rubrica 07.01.04.01 – Viadutos, arruamentos e obras complementares, quando, atendendo à natureza económica, deveria ter sido refletida como corrente, designadamente na rubrica 02.02.02 – Limpeza e higiene. (vd. Ponto 2.3.3.2.)</p>	<p>P4. Classificar a despesa relativa a contrato de prestação de serviços na rubrica económica corrente adequada.</p>
<p>C5. A Freguesia não tinha elaborado o PGRCCIC, desrespeitando, assim, essa obrigação legal, só o tendo feito no decurso da ação de controlo (vd. Ponto 2.4.2.)</p>	<p>P5. Garantir as condições necessárias à aplicação e monitorização do PGRCCIC.</p>

4. ENCAMINHAMENTO

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

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

A Inspetora

A Inspetora

Digitally signed by
HELENA CARDOSO
PINTO ÁGUAS DOS
SANTOS
Date: 2020.12.28
16:31:41 Z

LISTA DE ANEXOS

- | | |
|----------------|---|
| Anexo 1 | Objetivos e metodologia |
| Anexo 2 | Listagem dos acordos de execução, contratos interadministrativos, contratos de cooperação e outros celebrados entre o MVNF e a FJ – 2019 |
| Anexo 3 | Comparação entre o valor recebido do Município e a sua aplicação pela Freguesia nos fins a que aquele se destina - Delegação de competências municipais - 2019 |
| Anexo 4 | Aquisições de serviços e empreitadas analisadas |
| Anexo 5 | Contraditório institucional remetido pela Autarquia |