

# **UNIÃO DE FREGUESIAS DE VILA NOVA DE FAMALICÃO E CALENDÁRIO**

## **Controlo da regularidade da aplicação das transferências municipais**

---

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

**Relatório n.º 2020/105**



**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

### Homologação / Despacho

### Despacho

Submeto o presente relatório à consideração de Sua Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, com o meu acordo, sublinhando que a participação dos indícios de ilícitos financeiros dirigida ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas é objeto de documento autónomo (conforme informação n.º 2020/624).

Sugere-se o envio do Relatório e anexos a Sua Exa. o Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local, o abrigo das competências delegadas na 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  
2021.03.29 12:42:07 +01'00'

**Parecer**

**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.

Nos contratos de empreitadas de obras públicas analisados foram identificadas irregularidades ao nível da autorização, da realização e do pagamento das respetivas despesas, que são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

Inspetora de Finanças Diretora (em substituição)	Assinado de forma digital por PAULA IDALINA GARCIA DUARTE Dados: 2020.12.30 17:06:18 Z
--	--

**CONTROLO DA REGULARIDADE DA APLICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS MUNICIPAIS**  
**UNIÃO DE FREGUESIAS DE VILA NOVA DE FAMALICÃO E CALENDÁRIO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente ação de controlo foi realizada com o objetivo de emitir um juízo sobre o cumprimento, pela União de Freguesias de Vila Nova de Famalicão e Calendário (Uffc), 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 8), em especial, os seguintes resultados:

**1.1.** Na sequência da auditoria ao MVNF, a IGF-Autoridade de Auditoria realizou uma intervenção dirigida à Uffc para controlo da legalidade das transferências recebidas, tendo-se concluído que, ao longo do ano de 2019, a Uffc não cumpriu integralmente o regime legal relativo às transferências recebidas do Município, que ascenderam a 319 455 euros.

Incumprimento do  
quadro legal das  
transferências  
municipais

**1.2.** Os procedimentos de monitorização previstos nos acordos de execução (AE) e nos contratos interadministrativos (CI) não foram, em regra, cumpridos pela Freguesia que, desta forma, não apresentou evidências nem conseguiu demonstrar que as opções tomadas sobre a matéria foram as que melhor satisfazem o interesse público.

Inexistência de  
monitorização dos AE/CI

Acresce que parte das verbas recebidas no âmbito de um dos CI celebrados, não foram aplicadas, tendo sido apurado um excedente no final do exercício no valor de 12 270 euros.

Não afetação da  
totalidade das verbas  
recebidas

**1.3.** Nos contratos de empreitadas de obras públicas celebrados em execução dos referidos AE e CI, foram identificadas irregularidades ao nível da autorização, da realização e do pagamento das respetivas despesas, no valor de 86,7 mil euros (incluindo imposto sobre o valor acrescentado).

Eventual responsabilidade  
financeira

Tais factos são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas b) e l), do n.º 1, do artigo 65.º, da LOPTC.

**1.4.** O Município não definiu qual a afetação que a Uffc deveria dar ao montante de 219 700 euros atribuído a título de verbas livres tendo, no entanto, classificado a despesa como de capital. Por sua vez, a Freguesia registou essa receita como corrente, não obstante ter aplicado uma parte significativa em despesa de capital, violando, assim, o disposto no POCAL.

Incumprimento do  
POCAL

**1.5.** Os responsáveis da Freguesia não disponibilizaram no seu sítio eletrónico os documentos previsionais e de prestação de contas, conforme exigido no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais.

Incumprimento das  
obrigações de  
publicidade

**1.6.** A Freguesia não elaborou a Norma de Controlo Interno (NCI), o Regulamento de Inventário e Cadastro (RIC), nem o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC).

Inexistência de NCI, RIC e  
PGRCIC

**2.** As principais propostas dirigidas à Presidente da Junta da UFFC 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.
- c) Definição de procedimentos de controlo que garantam a aprovação da realização da despesa pelo órgão competente, a publicação atempada dos contratos no portal base.gov e a redução a escrito dos trabalhos complementares.
- d) Elaboração e aprovação dos documentos relevantes de controlo interno, nomeadamente a NCI, o RIC e o PGRCIC e subsequentes procedimentos de envio às entidades previstas e de publicitação.

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. Caraterização das transferências recebidas do Município.....	10
2.2. Fiabilidade e consistência da informação contabilística .....	12
2.3. Análise da legalidade das transferências .....	13
2.4. Sistema de controlo interno, publicidade e PGRCIC.....	19
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS .....	20
4. ENCAMINHAMENTO .....	21

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AE</b>	Acordo(s) de execução
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>Cfr.</b>	Confrontar
<b>CI</b>	Contrato(s) interadministrativo(s)
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CRCA</b>	Código Regulamentar sobre Concessão de Apoios
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>IGF-Autoridade de Auditoria</b>	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
<b>IVA</b>	Imposto sobre o valor acrescentado
<b>LOPTC</b>	Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MVNF</b>	Município de Vila Nova de Famalicão
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
<b>RIC</b>	Regulamento de Inventário e Cadastro
<b>RJAL</b>	Regime Jurídico das Autarquias Locais
<b>UFFC</b>	União de Freguesias de Vila Nova de Famalicão e Calendário



## 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 União de Freguesias de Vila Nova de Famalicão e Calendário (UFFC), 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”, 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 das transferências financeiras para as freguesias ao abrigo de Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) <sup>1</sup>.

### 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 UFFC cumpriu o regime legal relativo às transferências recebidas do MVNF?** <sup>2</sup>

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

<b>1</b>	As verbas transferidas pelo Município foram afetas aos fins a que se destinavam?
<b>2</b>	Os eventos relativos à arrecadação e afetação das transferências municipais cumprem os princípios contabilísticos?
<b>3</b>	A despesa realizada com financiamento municipal cumpre o quadro legal da contratação pública?
<b>4</b>	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 visou a atuação da Junta da UFFC, 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” <sup>4</sup> (os procedimentos adotados estão sintetizados nos Anexos) e englobou a:

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

<sup>2</sup> 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 de agosto, 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.

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

<sup>4</sup> Em fase de teste na presente auditoria.

- ✓ Recolha e análise de informação relativa às relações financeiras estabelecidas entre o MVNF e a UFFC, 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 parte significativa do 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 despende mais tempo para a sua execução tendo em vista a conclusão do trabalho.

#### **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 de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças<sup>5</sup>, foi dado conhecimento formal à Senhora Presidente da Junta da UFFC das principais asserções, conclusões e propostas deste documento, através do envio, em 13/11/2020, do projeto de relatório.

A resposta recebida (entrada n.º 8069/2020), em 27/11/2020, que não põe em causa as asserções, conclusões e propostas constantes do projeto de relatório, consta do Anexo 8 do presente documento, na qual expressa a aceitação de todas as propostas formuladas por esta Autoridade de Auditoria.

Anexo 8

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 UFFC celebrou com o Município um AE (delegação legal<sup>6</sup>) e respetivo aditamento, e três CI (delegação contratual<sup>7</sup>):

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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 Previsto		Pago em 2019
			Mandato	Ano	
ACORDO DE EXECUÇÃO	Limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros	28/06/2018	28 934	7 234	7 234
	Aditamento: Pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico e manutenção dos espaços envolventes	15/02/2019	38 850	12 950	12 950
	<b>Subtotal</b>		<b>67 784</b>	<b>20 184</b>	<b>20 184</b>
CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS	Competência de carácter geral	21/05/2018			
	Serviço de cópias aos alunos do pré-escolar e do primeiro ciclo do EB	21/05/2018	80 868	20 217	20 217
	Execução de redes de drenagem de águas residuais na Rua Nossa Senhora da Conceição	10/09/2019		27 792	27 719
	<b>Subtotal</b>		<b>80 868</b>	<b>48 009</b>	<b>47 936</b>
	<b>Total</b>		<b>148 652</b>	<b>68 193</b>	<b>68 120</b>

Fonte: Ação de controlo da IGF-Autoridade de Auditoria

### 2.1.2. Outras transferências financeiras

No ano 2019, a UFFC recebeu ainda transferências financeiras a título de **apoios**, designadas **verbas livres**<sup>8</sup>, no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações<sup>9</sup>, que o MVNF atribuiu com o objetivo de contribuir para o reforço da capacidade e autonomia financeira das Freguesias para prosseguir as suas competências materiais<sup>10</sup> sem que, no entanto, tenha definido o seu âmbito e fim específicos, no montante total de 219 700 euros.

Neste âmbito, a Freguesia beneficiou de **comparticipações financeiras para a realização de investimentos**<sup>11</sup> deliberadas, de forma casuística, pelo Município, ao abrigo do regulamento municipal que aprovou o Código Regulamentar sobre Concessão de Apoios (CRCA)<sup>12</sup>, cujo pagamento foi efetuado mediante a apresentação dos respetivos comprovativos da despesa, que ascenderam, em 2019, a 31 000 euros.

A UFFC também beneficiou de **apoios municipais de natureza não pecuniária**<sup>13</sup> que, segundo a mesma, se cingiram a *“tapete betuminoso para reparação de algumas ruas (tapar buracos).”*, não obstante, de acordo com o relatório anual de apoios<sup>14</sup> não financeiros concedidos pelo Município às Freguesias, se elenquem apoios que foram aplicados na reparação de passeios junto à Escola EB 2/3 (fornecimento de areia, lãncis, cimento e britas e mão-de-obra), pequenas reparações e conservações (incluindo a reparação de semáforos) e o fornecimento de correntes e de sinalização e segurança rodoviária, no valor

<sup>8</sup> Que são, há várias décadas, anualmente aprovadas e pagas pelo Município, sempre nos mesmos moldes e valor, verificando-se a mesma situação em 2020.

<sup>9</sup> Cfr. alínea j), do n.º 1, do artigo 25.º do RJAL.

<sup>10</sup> Estabelecidas no artigo 16.º do RJAL.

<sup>11</sup> Concretamente para as obras na parte da Rua de S. Vicente e construção de um muro e passeios na Rua da Vitória, deliberados em reunião da Câmara Municipal (CM) de 2/10/2018 e de 09/08/2019, nos montantes de 21 000 e 10 00 euros, respetivamente.

<sup>12</sup> 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 5/01/2016 e objeto de alteração publicada no DR, 2ª Série, N.º 74, de 15/04/2019).

<sup>13</sup> À luz do disposto na alínea j), do n.º 1, do artigo 25.º do RJAL e do artigo 55.º do CRCA, que prevê o fornecimento de materiais, bens e afins, cedência de mão de obra, viaturas, máquinas e equipamentos, concessão de apoio técnico, administrativo e logístico e a realização de ações de formação, cursos, ateliers, colóquios e seminários.

<sup>14</sup> Onde consta, por centro de custo (Freguesia), a finalidade, o tipo de apoio (materiais, serviços, mão de obra e máquinas) e respetivos montantes, bem como o valor total atribuído.

de pouco mais de 9 mil euros <sup>15</sup>.

Por fim, apesar da sua imaterialidade, no mesmo exercício, a UFFC também recebeu verbas relativas ao recenseamento eleitoral, no valor de 635 euros.

Em resultado do exposto, em 2019, as **transferências financeiras do MVNF para a UFFC ascenderam a 319 455 euros**, o que representa 53% do total da receita cobrada <sup>16</sup>.

Anexo 2

## 2.2. Fiabilidade e consistência da informação contabilística

**2.2.1.** Atendendo a que esta Autarquia Local está sujeita ao regime simplificado do POCAL<sup>17</sup> apenas estava obrigada ao subsistema da contabilidade orçamental <sup>18</sup>.

Ao nível da receita, os registos da liquidação e cobrança foram efetuados em data próxima <sup>19</sup> dos respetivos recebimentos <sup>20</sup>, não evidenciando, no final de 2019, qualquer direito a receber respeitante a transferências deliberadas pelo MVNF.

Nas transferências relativas à delegação de competências e aos apoios atribuídos no âmbito do CRCA, verifica-se a compatibilidade <sup>21</sup> entre a natureza da classificação económica (corrente ou capital) utilizada pela UFFC 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 <sup>22</sup>, independentemente de terem sido utilizadas no financiamento de atividades de investimento ou operacionais <sup>23</sup>, contrariando, assim, o disposto no POCAL <sup>24</sup>.

De facto, ainda que o MVNF não defina previamente o fim a que se destinam as verbas livres atribuídas, ao classificar as despesas com natureza de capital estaria a exigir a sua afetação em despesas da mesma natureza, ou seja, de capital, o que não se verificou, pois permitiu que as entidades beneficiárias as aplicassem de forma não consignada, contrariando o quadro legal em matéria de realização de despesas públicas.

Sendo, por fim, de realçar a relevância financeira que as verbas livres têm no conjunto da receita da UFFC

<sup>15</sup> Para este montante concorre não apenas o valor dos materiais indicados, mas também o custo da mão-de-obra e das máquinas utilizadas.

<sup>16</sup> Não considerando o saldo de gerência transitado de 2018.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Em algumas situações, o registo da receita ocorreu no próprio dia do seu recebimento.

<sup>20</sup> A UFFC emite as respetivas guias de recebimento numa data próxima à da sua receção e pelo montante arrecadado.

<sup>21</sup> Com efeito, tais verbas são classificadas, em regra, como correntes, por ambas as entidades, no caso da UFFC nas rubricas económicas da receita 06.05.01.01.01 a 06.05.01.01.03, onde se encontra refletida a receita 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, encontram-se registados os apoios financeiros destinados a comparticipar a execução de investimentos.

<sup>22</sup> Nas rubricas económicas da receita 06.05.01.01.01 a 06.05.01.01.03.

<sup>23</sup> Com efeito, segundo os dados facultados pela UFFC, 68% do montante total das verbas livres recebidas do Município foram aplicadas no pagamento de despesas correntes.

<sup>24</sup> 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.).



cobrada em 2019, já que representa 33% do respetivo total, 69% do valor das transferências municipais realizadas no ano e o seu montante (219 700 euros) é bastante superior à receita com proveniência do Fundo de Financiamento das Freguesias (164 942 euros).

**2.2.2.** Além disso, classificar as receitas relativas a verbas livres como correntes deturpa a aferição da regra do equilíbrio orçamental previsto no RFALEI <sup>25</sup>, pois entra em consideração com a variável “receita corrente” cujo valor é, conseqüentemente, sobreavaliado por força da situação descrita.

**2.2.3.** No contraditório, a UFFC refere que “A classificação da receita relativamente à verba livre será feita em consonância com a classificação efetuada pelo Município (...) no orçamento para o ano de 2021. [e] A sua afetação será feita para os fins a que se destina”.

Anexo 8

### 2.3. Análise da legalidade das transferências

#### 2.3.1. Formação e celebração dos contratos relativos às transferências recebidas

**2.3.1.1.** Sobre o processo de **delegação de competências**, não foram facultadas evidências de negociações entre o Município e a UFFC atendendo a que, segundo a Presidente da Junta, “os contatos foram sempre verbais, presenciais ou por telefone.”, mantendo-se, no presente mandato, as competências delegadas anteriormente, bem como os critérios definidos pelo Município para a afetação dos respetivos recursos financeiros.

A celebração dos AE/CI foi precedida da autorização por parte dos órgãos executivo e deliberativo do Município <sup>26</sup> e da Freguesia <sup>27</sup>. Os contratos celebrados neste âmbito preveem os recursos necessários ao exercício pela Freguesia das competências que lhe foram transferidas <sup>28</sup>, e implicaram, exclusivamente, a alocação de meios financeiros.

**2.3.1.2.** As **verbas livres** foram atribuídas por iniciativa da CM <sup>29</sup>, 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 <sup>30</sup>, implicaram a manifestação de vontade por parte do órgão executivo da UFFC 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 respetivos montantes.

<sup>25</sup> Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, 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”.

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

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

<sup>28</sup> 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.

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

<sup>30</sup> 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 <sup>31</sup>.

### 2.3.2. Execução e monitorização dos contratos relativos às transferências recebidas

2.3.2.1. A Freguesia reconhece <sup>32</sup> que, em matéria de controlo e acompanhamento das transferências recebidas ao abrigo de AE/CI, não remeteu ao Município os documentos comprovativos das despesas onde foram aplicadas as receitas recebidas (salvo quando está em causa a execução de investimentos/obras), nem elaborou os exigíveis relatórios de execução, pelo que não dispõe de informação que lhe permita demonstrar o efetivo cumprimento dos contratos, nem comprovar que a opção tomada nesta matéria corresponde à que melhor satisfaz o interesse público.

Segundo a Presidente da Junta, a referida inação decorre, em especial, do facto de o Município não promover a realização de vistorias e inspeções <sup>33</sup>, nem exigir os referidos relatórios de acompanhamento, o que não constitui fundamento bastante para justificar a inexistência dessa informação relevante.

De qualquer modo, no contraditório, a UFFC afirma que irá “(...) proceder à elaboração dos relatórios de acompanhamento” como proposto por esta Autoridade de Auditoria.

Anexo 8

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 que 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	7 234	7 234	0
	Aditamento: Pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do EB e manutenção de espaços envolventes	12 950	12 950	0
	<b>Total parcial</b>	<b>20 184</b>	<b>20 184</b>	<b>0</b>
CI	Serviço de cópias aos alunos do pré-escolar e do 1º ciclo do EB	20 217	7 947	12 270
	Execução da rede de drenagem de águas residuas na Rua Nossa Senhora da Conceição em Calendário	27 719	27 719	0
	<b>Total parcial</b>	<b>47 936</b>	<b>35 666</b>	<b>12 270</b>
	<b>Total global</b>	<b>68 120</b>	<b>55 850</b>	<b>12 270</b>

Fonte: Documentos de despesa e informações obtidas na Freguesia

Anexo 3

No caso do CI relativo ao serviço de cópias, a despesa realizada pela UFFC foi inferior à receita proveniente do Município (no valor de 12 270 euros que representa 18% do total da receita desta natureza arrecadada no ano de 2019), situação que, atendendo às fragilidades identificadas, a Freguesia apenas detetou a diferença no início

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

<sup>32</sup> Cfr. email de 05/08/2020.

<sup>33</sup> Cfr, designadamente, cláusula 7ª do CI do serviço de cópias.

de 2020<sup>34</sup>, afirmando que, apesar de não ter sido devolvida<sup>35</sup>, também não terá sido afeta a qualquer outro fim.

De facto, tratando-se de receita consignada, a mesma não pode ser aplicada a um fim distinto do definido quando da sua atribuição, o que parece não ter acontecido uma vez que o saldo orçamental<sup>36</sup> da Autarquia era de valor superior ao da receita em causa.

De qualquer modo, esta situação evidencia que o montante estipulado naquele CI foi desadequado, incorrendo o MVNF em despesa excessiva e desnecessária face à execução do respetivo objeto contratual, quando os pressupostos legais da delegação de competência assentam na racionalização, economia, suficiência e necessidade dos recursos alocados<sup>37</sup>.

No que concerne ao CI em matéria de competência geral<sup>38</sup>, cujo âmbito é restrito à circunscrição não urbana<sup>39</sup> da cidade de Vila Nova de Famalicão, de acordo com a informação prestada pela Freguesia, não chegou a ser cobrada qualquer receita durante o ano de 2019 (nem no ano anterior), atendendo a que se trata de uma área geográfica reduzida, onde não há qualquer manifestação de interesse por parte das pessoas coletivas<sup>40</sup> e particulares<sup>41</sup> pelos serviços regulados naquele contrato exceto quanto à atribuição de número de polícia das habitações cujo serviço é prestado, a requerimento dos interessados, a título gratuito.

Atendendo ao exposto, não obstante a aceitação e autorização da celebração do referido contrato pelos órgãos executivo e deliberativo da UFFC, não parece decorrer da presente delegação de competências o alcance de qualquer dos objetivos enunciados no artigo 118º do RJAL, nomeadamente ao nível da melhoria dos serviços prestados e da racionalização dos recursos disponíveis.

A UFFC refere, no contraditório, que não foi possível arrecadar receita no âmbito deste CI pelo facto de não ter sido atualizada a respetiva tabela de preços, mas assume que pretende “(...) continuar com o contrato pois a todo o momento poderá ser atualizado, e incluiremos o valor das taxas a receber por parte da publicidade de painéis e ocupação da via”.

Anexo 8

**2.3.2.3.** Também ao nível das **verbas livres**, as verificações realizadas confirmaram a inexistência de qualquer acompanhamento e controlo quanto à sua aplicação por parte do Município (que desconhece as ações e os investimentos concretos onde foram afetas pela Freguesia), bem como de qualquer reporte ou prestação de

<sup>34</sup> Cfr. informação prestada pela Presidente da Junta através do ofício da UFFC de 16/07/2020, onde refere que “O contrato de serviço de cópias, com o Município, foi celebrado em Maio/2018 (...). Só nos apercebemos em finais de 2019, inícios de 2020, que existia um desfasamento entre o valor arrecadado e a despesa suportada. Não demos conhecimento destes factos ao Município.” (ponto 16, da documentação remetida).

<sup>35</sup> Pois, apenas em 15/10/2020, a Presidente da UF remeteu um email ao Vereador responsável pela Educação a solicitar a indicação do procedimento a adotar quanto à quantia excedente (se a devolução ou a sua reafecção a outras despesas da mesma natureza) e a questionar sobre qual o momento em que tal situação deverá ser reapreciada (se no ano em curso ou no final do mandato autárquico).

<sup>36</sup> No final do exercício ascendia a 171 615 euros.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> Referente, designadamente a emissão de certidões de prova da correspondência da nova denominação das vias e a antiga, atribuição de numeração policial aos edifícios, utilização e ocupação da via pública no que diz respeito à ocupação do solo municipal, licenciamento da ocupação pública com instalação de placas e setas de sinalização direcional, com marcas, logotipos e nome de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços e licenciamento de publicidade (cfr. clausula 4ª).

<sup>39</sup> Sobre o perímetro urbano da área da Freguesia, tais competências são exercidas pelo próprio Município.

<sup>40</sup> Que praticamente não existem na respetiva área de intervenção.

<sup>41</sup> Fundamentalmente, licenciamento de publicidade e ocupação de espaço público.

informação sobre esta matéria pela Freguesia.

Quanto aos **subsídios recebidos no âmbito do CRCA**, os testes efetuados indiciam o cumprimento das regras consagradas naquele documento em matéria de fiscalização e acompanhamento <sup>42</sup>.

Com efeito, 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.

### 2.3.3. Contratos para realização de despesa financiada com transferências municipais

**2.3.3.1.** Relativamente aos **investimentos financiados por transferências financeiras municipais**, a análise efetuada visou concluir sobre a sua legalidade e regularidade financeira, decorrente da observância pela UFFC, em particular, do regime jurídico aplicável aos contratos públicos <sup>43</sup>.

Foram analisadas as seguintes empreitadas <sup>44</sup>:

**Figura 3 – Empreitadas analisadas**

Un: euro

Procedimento	Código dos Contratos Públicos (CCP)	Designação	Montante (sem IVA)
1 Consulta Prévia (Processo n.º 01/2019/CP)	Alínea c) do artigo 19º	Pavimentação da Rua Nossa Senhora da Vitória, em Calendário	<b>32 390,69</b>
2 Ajuste Direto Processo n.º 3/2019/AD	Alínea d) do artigo 19º	Construção de passeios e muro na Rua da Vitória, em Calendário	<b>14 003,00</b>
3 Ajuste Direto	Alínea d) do artigo 19º	Pavimentação da Rua de S. Vicente, em Vila Nova de Famalicão	<b>21 931,69</b>
4 Ajuste Direto Processo n.º 4/2019/AD	Alínea d) do artigo 19º	Construção da Rede de Drenagem das Águas Residuais na Rua de Nossa Senhora da Conceição, em Calendário	<b>26 150,58</b>

Fonte: Mapa da contratação administrativa de 2019, respetivos processos das empreitadas e contas correntes das adjudicatárias

Anexo 4

**2.3.3.2.** A autorização para a realização da despesa foi dada pela Presidente da UFFC quando subscreveu as propostas de abertura dos procedimentos pré-contratuais de três (ref. 1, 3 e 4) <sup>45</sup> das quatro <sup>46</sup> indicadas empreitadas destinadas, de acordo com o respetivo conteúdo, a ser aprovadas em reunião da Junta de Freguesia, não tendo, no entanto, sido integradas na ordem do dia <sup>47</sup> de nenhuma reunião nem foram, consequentemente, objeto de deliberação <sup>48</sup> pelo referido órgão.

<sup>42</sup> Em especial as previstas no artigo 65.º.

<sup>43</sup> Regulado pelo CCP.

<sup>44</sup> Financeiramente suportadas através de verba livre, subsídios e transferência realizada ao abrigo da delegação contratual de competências (CI), respetivamente.

<sup>45</sup> Em relação aos procedimentos indicados em, respetivamente, data desconhecida (atendendo a que não nos foi remetido o referido documento, não obstante ter sido expressa e reiteradamente solicitado), 12/10/2018 e 15/11/2019.

<sup>46</sup> Apenas a abertura e a realização da despesa relativa à empreitada de construção de passeios e muro na Rua da Vitória, em Calendário, foi autorizada pela Junta de Freguesia, em reunião de 14/06/2019, sob Proposta subscrita na mesma data pela sua Presidente.

<sup>47</sup> Cfr. n.º 1 dos artigos 50.º e 53.º do RJAL.

<sup>48</sup> Conforme decorre da leitura das atas do executivo da UFFC e foi confirmado pela respetiva Presidente, em resposta ao pedido de esclarecimentos da IGF-Autoridade de Auditoria sobre a matéria. A aprovação da abertura do respetivo procedimento de contratação pública e a autorização da despesa pelo órgão competente cabe, na ausência de delegação de competências na Presidente, ao próprio órgão que as exerce na reunião onde o assunto tem de ser obrigatoriamente agendado e deliberado (cfr. artigo 57.º do RJAL, em especial, o n.º 4).



Uma vez que a Junta de Freguesia não efetuou qualquer delegação de competências na sua Presidente<sup>49</sup>, a abertura dos **procedimentos pré-contratuais dessas empreitadas não foi aprovada** pelo órgão competente<sup>50</sup> tendo, por isso, aqueles **procedimentos sido autorizados de forma irregular**.

De realçar, ainda, que, consta da cláusula 3ª do convite enviado às entidades para apresentação de propostas que *“A decisão de contratar foi tomada por proposta da Senhora Presidente da Junta, na reunião do executivo, no dia 26 de Abril de 2019, no exercício das suas competências legais”, “A decisão de contratar foi tomada por proposta da Senhora Presidente da Junta, no dia 12 de Outubro de 2018, no exercício das suas competências legais” e “A decisão de contratar foi tomada por proposta da Senhora Presidente da Junta na reunião do executivo, no dia 15 de Novembro de 2019, no exercício das suas competências legais”,* declarações que não correspondem à verdade, pois nenhum desses atos foi sujeito a deliberação nas referidas reuniões<sup>51</sup>.

Anexos 4 e 5

Quanto a essas empreitadas, da leitura das atas do referido órgão resulta que apenas a adjudicação foi objeto de deliberação em, respetivamente, 17/05/2019, 26/10/2018 e 13/12/2019.

De acordo com o quadro legal *“O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última”* enquanto que *“A adjudicação é o ato pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas.”*<sup>52</sup>, tratando-se, assim, de atos distintos em matéria de contratação pública para os quais é exigida a sua aprovação pelo órgão competente (neste caso, a Junta de Freguesia).

Ora, a situação descrita é passível de relevar em sede de responsabilidade administrativa, sendo suscetível de gerar a anulabilidade dos respetivos procedimentos pré-contratuais mediante impugnação judicial, dentro do prazo legalmente estabelecido<sup>53</sup>. Contudo, na presente data, a sua eventual participação ao Ministério Público para declaração de invalidade desses atos já se encontra prejudicada, por se encontrar esgotado o prazo legal para o efeito.

Sem prejuízo do que antecede, tais situações consubstanciam a violação das regras em matéria de assunção e autorização das despesas públicas ao nível da contratação pública, sendo suscetíveis, em abstrato, de configurar infração financeira (sancionatória), conforme previsto nas alíneas b) e l), do n.º 1, do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>54</sup>, imputável

<sup>49</sup> Faculdade prevista na alínea b), do n.º 1 do artigo 18.º e no n.º 2 do artigo 29.º, ambas do DL n.º 197/99, de 8 de junho (diploma que aprovou o regime jurídico da realização de despesas públicas e da contratação pública, cujos normativos indicados se mantêm em vigor por força do estabelecido na alínea f), do n.º 1 do artigo 14.º do CCP) bem como na alínea h), do n.º 1 do artigo 18.º do RJAL.

<sup>50</sup> Cfr. artigo 36.º do CCP segundo o qual *“O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar (...) e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar (...)”*.

<sup>51</sup> Nem em outras datas, como confirmámos no âmbito da consulta às restantes atas de reunião.

<sup>52</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 36.º e n.º 1 do artigo 73º do CCP.

<sup>53</sup> No caso em apreço, um ano a contar da data da sua realização ou omissão, nos termos previstos nos artigos 163º e 168.º do CPA, conjugado com o disposto na alínea a), do n.º 1 do artigo 58.º da Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro (que aprovou o Código de Processo nos Tribunais Administrativos) e no n.º 1 do artigo 59.º “a contrario” do RJAL.

<sup>54</sup> Que aprovou a Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

A apreciação e valorização do facto descrito é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, de harmonia com o disposto na alínea c), do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 89.º da LOPTC.

**2.3.3.3.** Na empreitada relativa à pavimentação da Rua de S. Vicente (ref. 3, da figura 3) foram executados **trabalhos complementares**<sup>56</sup>, no montante de 1 316,58 euros<sup>57</sup>, **sem que o órgão executivo da Autarquia**<sup>58</sup> **tenha previamente autorizado a sua realização.**

Segundo a Presidente da Junta de Freguesia, a necessidade de realização de tais trabalhos urgentes e inadiáveis surgiu no decurso da obra e a respetiva autorização foi da sua responsabilidade e do Tesoureiro<sup>59</sup>. A execução de tais trabalhos apenas foi levada ao conhecimento da Junta de Freguesia<sup>60</sup>, em reunião de 12/04/2019<sup>61</sup>, para efeitos de autorização do pagamento da respetiva empreitada (23 248,27 euros, acrescido de IVA)<sup>62</sup>.

Anexos 6 e 7

Acresce que *“O empreiteiro tem a obrigação de executar os trabalhos complementares, desde que tal lhe seja ordenado **por escrito** pelo dono da obra”*<sup>63</sup>, estando *“Definidos todos os termos e condições a que deve obedecer a execução dos trabalhos complementares, o dono da obra e o empreiteiro devem proceder à respetiva formalização **por escrito**”*<sup>64</sup>, formalidade que também não foi cumprida.

Deste modo, as situações referidas são suscetíveis de configurar ilícito de natureza financeira (sancionatória), de harmonia com o previsto nas alíneas b) e l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, cuja responsabilidade é imputável

A apreciação e valorização do facto descrito é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, de harmonia com o disposto na alínea c), do n.º 1 e no n.º 2, do artigo 89.º, da LOPTC.

**2.3.3.4.** Tratando-se de contratos celebrados na sequência de consulta prévia ou ajuste direto, como são os relativos às empreitadas de obras públicas analisadas, a sua publicitação é obrigatória no portal Base.gov ([www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt))<sup>66</sup>.

Só após a referida publicitação é que tais contratos, independentemente da sua redução ou não a escrito, adquirem eficácia financeira, pelo que, apenas após o cumprimento dessa formalidade, a entidade

<sup>56</sup> Trabalhos *“cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato”* (cfr. n.º 1 do artigo 370.º do CCP).

<sup>57</sup> Montante que representa 6% do valor total da empreitada (21 931,69 euros, sem imposto sobre o valor acrescentado – IVA - incluído).

<sup>58</sup> Órgão competente, face à ausência de delegação da competência na respetiva Presidente, nos termos anteriormente referidos.

<sup>59</sup> Gestor do respetivo contrato de empreitada (cfr. clausula 8ª).

<sup>60</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 378º do CCP.

<sup>61</sup> Cfr. ata n.º 33 do executivo da UFFC.

<sup>62</sup> Cfr. emails remetidos pela UF com datas de 18/09 e 16/10/2020.

<sup>63</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 371.º do CCP.

<sup>64</sup> Cfr. artigo 375.º do CCP.

<sup>66</sup> Cfr. artigo 127.º do CCP.

adjudicante poderá efetuar os pagamentos ao cocontratante <sup>67</sup>.

Nos contratos de empreitada de Pavimentação da Rua de S. Vicente e de Construção da Rede de Drenagem de Águas Residuais na Rua Nossa Senhora da Conceição, verificámos que foram pagos os montantes <sup>68</sup> de, respetivamente, 24 643,16 e 27 719,40 euros <sup>69</sup>, em 30/04/2019 e 31/12/2019, quando a sua publicitação no portal Base.gov apenas se verificou a 19/07/2020 e 17/02/2020.

Anexos 6 e 7

Os factos descritos são suscetíveis, em abstrato, de configurar infração financeira (sancionatória) prevista nas alíneas b) e l), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC cuja responsabilidade é imputável [REDACTED]

**2.3.3.5.** No contraditório, a UFFC informa que está "(...) a melhorar os procedimentos de controlo da despesa. A publicação no portal base.gov está a ser feita, nos últimos contratos atempadamente e pretendemos continuar a fazê-la no prazo legal. Relativamente aos trabalhos complementares, foi uma situação pontual, que se voltar a suceder serão antecedidos da aprovação pelo órgão competente e serão reduzidos a escrito" confirmando as asserções efetuadas por esta Autoridade de Auditoria.

Anexo 8

## 2.4. Sistema de controlo interno, publicidade e PGRIC

**2.4.1.** A UFFC não elaborou a Norma de Controlo Interno (NCI) violando, assim, o disposto na alínea e), do n.º 1, do artigo 16.º do RJAL, no n.º 2 do artigo 10.º do DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro e no ponto 2.9. do POCAL, nem dispõe de qualquer documento que defina os procedimentos de controlo sobre a área abrangida pela presente auditoria.

Tal situação potenciou a ocorrência das fragilidades identificadas no presente relatório, em especial ao nível da contratação pública, do controlo e acompanhamento e da afetação das transferências financeiras municipais, o que pode pôr em causa a afetação económica, eficiente e eficaz dos recursos públicos.

Acresce que a UFFC não designou qualquer elemento responsável pela função de controlo interno.

**2.4.2.** A UFFC também não dispõe do Regulamento de Inventário e Cadastro (RIC), que defina os procedimentos a adotar na inventariação do imobilizado, incluindo a respetiva avaliação, alienação e abate de bens, ainda que possua o inventário <sup>71</sup> dos bens da Freguesia, que tem sido submetido à apreciação da respetiva Assembleia, conjuntamente com os documentos de prestação de contas <sup>72</sup>.

<sup>67</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 127.º do CCP.

<sup>68</sup> Com IVA incluído.

<sup>69</sup> Este pagamento foi autorizado apenas pela Presidente de Junta e Tesoureiro, enquanto responsáveis em conjunto pela competência prevista na alínea i), do n.º 1 e no n.º 4 do artigo 18.º do RJAL. Realce-se que a Presidente da Junta referiu que "Essas competências (leia-se, para autorizar o pagamento de despesas) são da responsabilidade da Sra Presidente e do Tesoureiro, contudo as obras de valores mais avultados são sempre aprovadas em reunião do executivo" (cfr. email de 18/09/2020). Todavia, no presente caso e contrariamente ao afirmado, trata-se de uma empreitada de relevante montante (26 150,58 euros) e o seu pagamento não foi autorizado nos moldes referidos.

<sup>71</sup> Espelhado numa relação dos bens que integram o ativo imobilizado da Autarquia.

<sup>72</sup> Observando o estabelecido na alínea e), do n.º 1, do artigo 16.º do RJAL e no ponto 2.8.1. do POCAL.

**2.4.3.** Esta Autarquia também **não procedeu à elaboração do PGRCIC**<sup>73</sup> violando, assim, o previsto na Recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção<sup>74</sup>.

**2.4.4.** A UFFC **não publicita no respetivo sítio eletrónico** (www.uf-famalicaoecalendario.pt)<sup>75</sup> os documentos previsionais e de prestação de contas nos termos exigidos no n.º 2, do artigo 79.º do RFALEI.

**2.4.5.** No contraditório, a Freguesia reconhece as fragilidades identificadas por esta Autoridade de Auditoria e informa que irá "(...) *promover, nos próximos meses, a elaboração e aprovação da NCI, RIC e PGRCIC*" e que a "(...) *página da internet está a ser concluída, pelo fornecedor de software, e de seguida iremos proceder à publicitação de todos os documentos previsionais e de prestação de contas*".

Anexo 8

### 3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

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

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p><b>C1.</b> No ano de 2019, a UFFC não cumpriu integralmente o regime legal relativo às transferências recebidas do MVNF, que ascenderam a 319 455 euros. (vd. Pontos 2.2. a 2.3.)</p>	<p><b>P1.</b> Definir procedimentos de controlo interno concretos que garantam a regularidade da aplicação das verbas municipais recebidas</p>
<p><b>C2.</b> Os procedimentos de monitorização previstos nos AE/CI, não foram, regra geral, cumpridos pela Freguesia, não tendo sido elaborados relatórios de acompanhamento e execução. Desta forma, a Autarquia não elaborou informação que evidencie que as opções tomadas sobre a matéria foram as que melhor satisfazem o interesse público. (vd. Ponto 2.3.2.1.)</p>	<p><b>P2.</b> Assegurar um efetivo controlo e monitorização dos AE/CI, através do cumprimento dos procedimentos previstos nos respetivos contratos, designadamente a elaboração de relatórios de acompanhamento.</p>
<p><b>C3.</b> Nos contratos de empreitadas de obras públicas analisados foram identificadas as irregularidades seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A abertura dos procedimentos pré-contratuais e a autorização das respetivas despesas não foram aprovadas pelo órgão competente (Junta da Freguesia), mas apenas pela sua Presidente;</li> <li>✓ A realização de trabalhos complementares não foi antecedida da devida aprovação pelo órgão competente nem foram reduzidos a escrito;</li> <li>✓ Os pagamentos foram efetuados previamente à publicitação dos respetivos contratos no portal base.gov.</li> </ul> <p>As situações descritas são passíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, a luz do previsto nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo imputáveis [REDACTED]</p>	<p><b>P3.</b> Definir procedimentos de controlo interno que garantam a aprovação da realização da despesa pelo órgão competente, a publicação atempada dos contratos no portal base.gov e a redução a escrito dos trabalhos complementares.</p>

<sup>73</sup> 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).

<sup>74</sup> Publicada no DR, 2ª Série II, n.º 140, de 22 de julho.

<sup>75</sup> Conforme comprovamos através do acesso ao referido endereço eletrónico.



3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>(vd. Pontos 2.3.3.2. a 2.3.3.4.)</p>	
<p><b>C4.</b> O Município não definiu qual a afetação que a UFFC deveria dar às verbas livres (219 700 euros) que classificou como despesa de capital. A Freguesia registou a correspondente receita como corrente, não obstante ter aplicado uma parte significativa desse montante em despesa de capital, violando, assim, o disposto no POCAL. (vd. Pontos 2.1.2., 2.2.1., 2.2.2. 2.3.1.2. e 2.3.2.3.)</p>	<p><b>P4.</b> 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 deve previamente definir.</p>
<p><b>C5.</b> Da celebração do CI de competência geral, em 2018, não resultou, até à data, a cobrança de qualquer receita, não tendo sido atingidos os objetivos legalmente previstos em sede de delegação contratual de competências. (vd. Ponto 2.3.2.2.)</p>	<p><b>P5.</b> Reavaliar, face aos resultados obtidos, o interesse público subjacente à celebração do respetivo CI.</p>
<p><b>C6.</b> Os responsáveis da Freguesia não disponibilizaram no seu sítio eletrónico os documentos previsionais e de prestação de contas, conforme exigido no RFALEI. (vd. Ponto 2.4.4.)</p>	<p><b>P6.</b> Assegurar a publicitação na página de internet da Freguesia da informação obrigatória prevista no RFALEI.</p>
<p><b>C7.</b> A Freguesia não elaborou a NCI, o RIC, nem o PGRIC, desrespeitando, assim, as respetivas obrigações legais, nem designou qualquer elemento como responsável pela função de controlo interno. (vd. Pontos 2.4.1. a 2.4.3.)</p>	<p><b>P7.</b> Promover a elaboração e aprovação da NCI, RIC e PGRIC, incluindo a designação de um responsável pela função de controlo interno.</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.** À Senhora Presidente da Junta da União de Freguesias de Vila Nova de Famalicão e Calendário, 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 União de Freguesias que evidenciem que lhes foi dado conhecimento do presente relatório.

A Inspetora

Digitally signed by  
HELENA CARDOSO  
PINTO ÁGUAS DOS  
SANTOS  
Date: 2020.12.30  
16:59:11 Z

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	<b>Objetivos e metodologia</b>
<b>Anexo 2</b>	<b>Listagem dos acordos de execução, contratos interadministrativos, contratos de cooperação e outros celebrados entre o MVNF e a UFFC – 2019</b>
<b>Anexo 3</b>	<b>Comparação entre o valor recebido do Município e a sua aplicação pela União de Freguesias nos fins a que aquele se destina - Delegação de competências municipais - 2019</b>
<b>Anexo 4</b>	<b>Empreitadas de obras públicas analisadas</b>
<b>Anexo 5</b>	<b>Documentação relativa à autorização de abertura de procedimentos de contratação pública e da realização da respetiva despesa</b>
<b>Anexo 6</b>	<b>Deliberação da Junta de Freguesia relativa à distribuição de cargos/funções pelos respetivos membros</b>
<b>Anexo 7</b>	<b>Pagamentos efetuados previamente à publicitação dos respetivos contratos na base.gov e respetiva documentação comprovativa</b>
<b>Anexo 8</b>	<b>Contraditório institucional remetido pela Autarquia</b>