

De: Município de Fafe - Gab. de Apoio à Presidência
Para: IGF-Autoridade de Auditoria
CC: Alexandre Virgilio Amado; Sonia Maria da Silva Barbosa
Enviado em: 30/12/2020 17:37:43
Assunto: Re: Saída 4133/2020 - Projeto de relatório de ação de controlo ao M. Fafe

Exmo. Senhor Diretor de Projeto Dr. Alexandre Amado,

Incumbe-me o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Fafe, Dr. Raul Cunha, de remeter a V. Exas. a pronuncia ao "Projeto de relatório de ação de controlo ao M. Fafe" preparada pelos nossos serviços.

Ficando ao V/ dispor para eventuais escalrecimentos adicionais, subscrevemo-nos com elevada consideração e estima.

Com os Votos de Um Feliz Ano Novo,

Chefe de Gabinete - Gabinete de Apoio à Presidência

Ana Preciosa Teixeira

+351 915080180

gap@cm-fafe.pt

Município de Fafe Av. 5 de Outubro 4824-501 Fafe Telef:253700400 www.cm-fafe.pt
facebook.com/municipiofaf

Às 16:32 de 14/12/2020, IGF-Autoridade de Auditoria escreveu:

Assunto: AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE FAFE – CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL (Proc. N.º 2019/238/A9/932)

Exmo. Senhor
Presidente da Câmara Municipal de Fafe

Nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho e dos artigos 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF – Autoridade de Auditoria (IGF), aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª Série, de 12 de abril, junto se envia a V. Exa. o projeto de relatório e anexos, elaborado por esta Inspeção-Geral, referente à ação identificada em epígrafe, para que, no prazo de 10 dias úteis, a contar da receção deste e-mail, se possa pronunciar por escrito sobre o respetivo teor, caso assim o entenda.

O presente projeto de relatório expõe as constatações, conclusões e recomendações provisórias da IGF, as quais podem sofrer alterações em função das observações e informações recebidas da entidade auditada, pelo que deve ser considerado confidencial.

Caso o projeto de relatório venha a ser transmitido total ou parcialmente a outras pessoas coletivas ou singulares envolvidas na auditoria, para sua apreciação, deve ser-lhes comunicada igualmente a informação constante no parágrafo anterior.

A fim de facilitar a resposta, junto se envia ainda, em anexo a este *e-mail*, mapa em *Word* (“*Contraditório institucional – resposta da entidade auditada*”), com as conclusões e recomendações do projeto de relatório e coluna em branco, designada por “observações da entidade auditada”, destinada a serem inseridas as eventuais observações que pretendam assinalar. No mesmo mapa ainda

será possível efetuar comentários sobre outras asserções do projeto de relatório (nas linhas seguintes às conclusões e recomendações, sendo indicados, no mapa, a título exemplificativo, alguns pontos do projeto de relatório – 2.1., 2.2. e 2.3.).

A resposta, incluindo a versão preenchida do mapa anterior no mesmo formato, deverá ser remetida, até ao final do dia 30 de dezembro, para autoridadeauditoria@igf.gov.pt, com conhecimento p.f. ao remetente (alexandreamado@igf.gov.pt).

Agradece-se o favor de acusar a receção deste e-mail.

Com os melhores cumprimentos,

O CdE com direção de projetos

Alexandre Virgilio Amado

ANEXO MUNICÍPIO DE FAFE - QUADRO DE CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA

| PONTO DO PROJETO | CONCLUSÃO | PROPOSTA | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|--------------------|--|--|---|
| 3.1. e 3.2. | <p>C1 O MF incumpriu o quadro legal previsto em matéria de transferências para as freguesias ao abrigo de CI e AE, pois, designadamente, não:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Definiu procedimentos regulares e sistemáticos para a elaboração e o acompanhamento da execução dos contratos nas várias perspetivas exigíveis e adequadas, o que representa riscos de controlo, de transparência e informação acrescidos; ✓ Criou, formalmente, uma equipa multidisciplinar, com a participação do município e freguesias, que intervesse em todos os processos relativos a transferências para estas últimas e sobre todas as perspetivas relacionadas com a negociação, celebração, execução e controlo e monitorização dos respetivos contratos; ✓ Realizou estudos que permitam verificar se a opção tomada, no sentido da delegação de competências ou de outras transferências para as freguesias, implicou ou não, face a eventuais alternativas possíveis, um aumento da despesa pública global, dos níveis de economia, de eficiência e de eficácia no desenvolvimento dessas atividades, da adequabilidade dos recursos alocados e do incremento da qualidade; ✓ Publicitou os contratos celebrados com as freguesias no boletim municipal e no sítio do Município na | <p>P1. Definição e uniformização, na qualidade de entidade delegante e/ou financiadora, através de um regulamento municipal, de procedimentos e ferramentas, nomeadamente informáticas, de promoção, acompanhamento e controlo da execução das transferências para as freguesias (e de documentos que comprovem a sua efetivação e permitam o respetivo rastreamento), visando, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Salvaguardar que a tomada de decisão (através de deliberações) sobre a transferência de verbas para as freguesias seja sistematicamente suportada em estudos que demonstrem o não aumento da despesa pública global, o acréscimo da eficiência e eficácia na gestão dos recursos, a aproximação das decisões aos cidadãos e, assim, a prestação de serviços com maior qualidade, e a promoção da coesão territorial; ✓ Acompanhar, monitorizar e controlar, com regularidade, a execução financeira, física e a qualidade dos bens fornecidos e serviços prestados, de modo a salvaguardar sua utilização nas finalidades a que se destinam, a | <p>Embora não existindo um regulamento municipal específico, sempre as cláusulas relativas aos Contratos Interadministrativos e Acordos de Execução foram aprovados pela Câmara e Assembleia Municipal, tal como o valor de cada uma das transferências inerentes.</p> <p>A Câmara Municipal sempre teve a preocupação de acompanhar a execução física das obras e daí manter um serviço de fiscalização específico, bem como condicionar as transferências finais à informação da fiscalização.</p> <p>Admite-se que seria conveniente e necessário um maior acompanhamento e monitorização da execução dos contratos pelas freguesias, mas isso exigiria que o Município pudesse contar com um maior número de funcionários no seu quadro e uma organização de serviços diferente.</p> <p>Como é sabido, o Município de Fafe, tal como outros Municípios, face às restrições legais em termos de admissão de funcionários, teve durante estes últimos anos um quadro de pessoal muito reduzido face às suas necessidades, o que o impediu de poder fazer um acompanhamento mais assíduo da execução dos contratos por parte das Juntas de freguesia, não deixando, no entanto, de se certificar a sua concretização física.</p> |

| PONTO DO PROJETO | CONCLUSÃO | PROPOSTA | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|------------------|--|--|--|
| | <p><i>internet</i>, o que também põe em causa o princípio da transparência;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Efetuou, na qualidade de entidade delegante e/ou financiadora, um adequado controlo e monitorização da execução dos contratos pelas freguesias, pois limita-se a receber, nalguns casos, a informação sobre a vertente financeira (sem que exija, em qualquer caso, os documentos de quitação) não garantindo, assim, que os mesmos são promovidos por aquelas entidades com cumprimento do quadro legal previsto em matéria contabilística e da contratação pública, bem como se as verbas são aplicadas nas finalidades a que se destinam, se não existe duplicação de financiamentos e se os bens/serviços fornecidos correspondem aos adjudicados; ✓ Elaborou nem apresentou para apreciação da AM os relatórios anuais sobre os resultados dos contratos celebrados e que devem influenciar a sua eventual renovação, o que não permite uma análise dos eventuais ganhos em termos economia, eficiência, eficácia e qualidade; ✓ Promoveu os procedimentos legais tendentes à devolução ou reafecção das verbas transferidas que não foram aplicadas na finalidade a que se destinavam (122 723 euros, nas freguesias selecionadas). ✓ Teve uma atitude proativa no apoio administrativo às freguesias, no sentido de salvaguardar o interesse público subjacente à realização das transferências, | <p>correspondência dos bens e/ou serviços fornecidos com os adjudicados e a eventual duplicação de financiamentos (aposição de um carimbo com a indicação da entidade financiadora e do contrato nas faturas e documentos equivalentes);</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Garantir o cumprimento, pelas freguesias, no âmbito da aplicação das verbas transferidas na sequência dos contratos celebrados com o Município, do quadro legal previsto em matéria contabilística e da contratação pública; ✓ Exigir, em todos os casos, os documentos de quitação das despesas pagas pelas freguesias na sequência de transferências do Município; ✓ Promover os procedimentos legais tendentes à devolução ou reafecção das verbas que não são utilizadas pelas freguesias na finalidade a que se destinam; ✓ Assegurar que a informação relativa à execução dos contratos é submetida oportunamente à apreciação da AM, tendo em vista proporcionar as condições de exercício da fiscalização da atividade desenvolvida pelo órgão executivo, sendo que os resultados alcançados em cada freguesia devem influenciar a decisão sobre a sua eventual renovação; ✓ Publicitar os contratos relativos aos AE/CI e outros | <p>Relativamente à publicidade aos contratos relativos aos CI e AE e outros apoios municipais, cumpre referir que todas as decisões e deliberações relativas à sua aprovação e respetivos termos, tanto por parte da Câmara como pela Assembleia Municipal, constam das respetivas atas, as quais tiveram a respetiva publicitação através de edital e no respetivo site municipal, onde podem ser consultadas por todos.</p> <p>Sucedem que, no que diz respeito à sua publicitação no Boletim Municipal, embora o mesmo faça referência a esses contratos, a verdade é que o Boletim Municipal não tem tido uma periodicidade definida e constante, o que inviabiliza, por vezes, a publicidade em tempo útil.</p> <p>No que diz respeito à adoção do apoio administrativo e técnico às freguesias, o Município tem prestado toda a ajuda no que se refere à execução dos estudos e projetos e disponibilizando os seus serviços administrativos para a colaboração com as respetivas Juntas de Freguesia.</p> <p>No entanto, como já se referiu acima, a insuficiência de recursos humanos por parte do Município ao longo destes últimos anos, impediu um maior apoio nesse setor.</p> <p>Face à nova alteração legislativa que veio permitir às Autarquias reforçarem os seus</p> |

| PONTO DO PROJETO | CONCLUSÃO | PROPOSTA | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|---------------------------|--|--|--|
| | <p>pois não contribuiu para garantir que esses valores foram gastos nos fins que estiverem na base das deliberações que tomou, cumprindo os princípios da regularidade e legalidade das despesas públicas e com ganhos em termos de economia, eficácia, eficiência e qualidade, e, finalmente, se a aquisição foi, de facto, executada nos termos em que foi adjudicada.</p> <p>Por sua vez, os apoios concedidos no âmbito dos PI 2019 e AAVPT apresentam, em regra, fragilidades idênticas às indicadas quanto aos AE/CI, que descrevemos nas duas conclusões anteriores, pois o MF, no seguimento do pedido de pagamento, tem-se limitado a elaborar uma informação técnica onde é referido que os investimentos foram realizados e o respetivo montante, sem, no entanto, existirem evidências das diligências efetuadas para sustentar essa asserção.</p> <p>(vd. Pontos 2.2.1, 2.2.3.1., 2.4.1.1., 2.4.1.2., 2.4.1.4 a 2.4.1.6. e 2.4.2.1. a 2.4.3.3.)</p> | <p>apoios municipais, na sequência da sua celebração, no boletim municipal e na página da internet do Município.</p> <p>P2. Previsão e criação, no mesmo regulamento municipal, de uma equipa multidisciplinar, que tenha como objetivo principal intervir nas várias fases do processo, ou seja, desde a negociação até ao controlo da execução pelas freguesias, sendo, assim, um instrumento de apoio à tomada de decisão pelos eleitos locais.</p> <p>P3. Adoção de uma postura proativa no apoio administrativo e técnico às freguesias no desenvolvimento dos vários procedimentos relacionados com a realização e controlo da despesa efetuada na sequência de transferências de verbas pelo MF, tendo em vista que a aquisição não seja efetuada em piores condições do que se realizada diretamente pelo Município e, assim, uma utilização económica, criteriosa e fundamentada dos recursos e uma maior transparência, eficiência e eficácia no desenvolvimento das competências delegadas e noutros apoios concedidos.</p> | <p>quadros de pessoal, o Município e Fafe, já levou a cabo nova organização de serviços e novas admissões de pessoal que permitirão, no futuro, dar uma resposta mais pronta e eficiente em setores específicos da administração, entre eles aqueles que tem a ver com o relacionamento com as freguesias.</p> <p>Essa nova organização só entrou em vigor em 6 de junho de 2019 e, ainda assim, sem o preenchimento de todos os lugares.</p> <p>Essa falta de meios humanos, obrigou também a que não constassem do clausulado dos respetivos contratos celebrados com as várias Juntas a transferência desses recursos, mas apenas meios financeiros, o que foi aceite pelas mesmas, face ao conhecimento que elas tinham da realidade municipal, tendo elas as mesmas restrições.</p> |
| <p>3.1. e 3.2.</p> | <p>C2 Acresce, ainda, outros resultados evidenciam fragilidades e insuficiências:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Os contratos relativos aos AE/CI não referem a existência de estudos prévios, os critérios adotados para fundamentar os montantes atribuídos, nem concretizam o tipo de atividades a executar, o que | <p>P4. Inclusão, no clausulado dos contratos ou em anexo aos mesmos, da fundamentação e justificação para a sua realização atendendo aos pressupostos legais, dos critérios adotados para justificar o montante a transferir e de uma concretização clara das atividades a desenvolver.</p> | <p>Relativamente aos relatórios a apresentar pelas Juntas de Freguesia, só pontualmente foram apresentados, não resultando daí que tenha havido por parte das mesmas incumprimento na execução dos contratos, já que essa execução física foi sempre verificada e confirmada pelos serviços municipais encarregados de tal</p> |

| PONTO DO PROJETO | CONCLUSÃO | PROPOSTA | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|------------------|---|--|--|
| | <p>propicia, por um lado, uma grande liberdade por parte das freguesias na conformação das atividades a desenvolver sem que tal opção possa ser controlada pelo MF e, por outro lado, que sejam comparticipadas, através de CI, pequenas reparações em bens municipais ou sob controlo municipal (por exemplo, estabelecimentos escolares) que deveriam ser apoiados através de AE;</p> <p>✓ Não foram elaborados, pelas freguesias, oportunamente, os exigíveis relatórios anuais de execução.</p> <p>(vd. Pontos 2.4.1.1.3., 2.4.3.1., 2.4.3.2., 2.4.3.4. e 2.4.3.5.)</p> | <p>P5. Utilização dos procedimento e instituto adequado à efetivação das transferências em cada uma das situações concretas a que se referem os contratos, atendendo às suas características e ao quadro legal vigente.</p> <p>P6. Exigência de elaboração oportuna pelas freguesias dos relatórios anuais, podendo ficar consagrado, com vista ao cumprimento dessa obrigação, nos regulamentos, que a transferência de uma percentagem final da verba prevista fica condicionada à apresentação daqueles documentos.</p> | <p>verificação. A verificação e confirmação da execução física, condicionou sempre as últimas transferências financeiras para as Juntas de Freguesia.</p> <p>Em nenhum caso, que tenhamos conhecimento ao longo destes anos, foi solicitado qualquer esclarecimento por parte de algum Senhor Vereador ou Membro da Assembleia Municipal relativamente à falta de cumprimento de qualquer contrato por parte de alguma Junta de Freguesia. Isso é sinal do conhecimento que os responsáveis Autárquicos sempre tiveram da execução levada a efeito e da aprovação, ano a ano, por unanimidade, de todos os contratos a celebrar com todas as Juntas de Freguesia.</p> <p>Desde há vários anos (mais de 20 anos) que o Município de Fafe vem efetuando transferências para todas as Freguesias do concelho ao abrigo de CI e AE. Os valores a transferir sempre foram consensuais e aprovados pelos respetivos órgãos municipais (Câmara e Assembleia Municipal) e órgãos das Freguesias (Junta e Assembleia de Freguesia).</p> <p>Os montantes a transferir tiveram sempre como suporte os valores encontrados pelos serviços municipais para a execução das mesmas tarefas/atividades por parte do Município e, não várias vezes, tinham em consideração uma percentagem das transferências do Estado para o Município.</p> |

| PONTO DO PROJETO | CONCLUSÃO | PROPOSTA | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|---------------------------|--|--|---|
| <p>3.1. e 3.2.</p> | <p>C3 A análise efetuada indica a existência de uma relação de causalidade entre a entrada concreta em vigor do RJAL no MF e a evolução da despesa pública realizada com transferências para as freguesias (variações 2014/2015 e 2014/2019), pelo que a Autarquia cumpriu o objetivo principal de ampliação das competências atribuídas às freguesias com aumento das verbas transferidas pelos Municípios, ainda que o seu âmbito se afigure mais limitado do que as previstas efetuar ao abrigo da delegação legal de competências. (vd. Ponto 2.3.)</p> | <p>P7. Realização de estudos e fundamentação que suportem e justifiquem a falta de concretização do Município para as freguesias das transferências de competências nas áreas legalmente previstas.</p> | <p>Até à data não foram ainda transferidas para as Juntas de freguesia mais competências, tendo em conta as dificuldades com que as mesmas se debatem, sobretudo no que diz respeito a recursos humanos.</p> <p>Atualmente, mas ainda não concretizado, está, nos termos da lei, em curso a negociação entre o Município e as Juntas de Freguesia para as possíveis transferências de competências.</p> |
| <p>3.1. e 3.2.</p> | <p>C4 No final de 2019, a informação financeira do MF quanto aos AE, CI e outros apoios não era fiável quanto ao passivo exigível, pois, na sequência do tratamento contabilístico incorreto adotado pela Autarquia ao nível do reconhecimento das respetivas obrigações, foi apurado um montante materialmente relevante de dívida de natureza orçamental omitida contabilisticamente (2,4 M€), para além de, nalguns casos, o cabimento e compromisso não ser efetuado no momento em que são legalmente exigíveis. (vd. Ponto 2.2.)</p> | <p>P8. Regularização, ao nível da informação contabilística, em especial, do passivo exigível, dos eventos não refletidos, caso as situações não tenham sido entretanto ultrapassadas.</p> <p>P9. Reconhecimento, antes da celebração dos contratos ou, caso não tal facto não se verifique, das deliberações relativas às transferências, na contabilidade orçamental, do cabimento e, na data daqueles documentos, do compromisso das verbas a executar no ano e dos eventuais compromissos de exercícios futuros nas adequadas rubricas, e, em termos financeiros, no passivo exigível, pelo montante total dos contratos ainda não pagos, em cumprimento do princípio da especialização ou do acréscimo.</p> | <p>No final de 2019 a informação financeira do Município de Fafe, relativamente aos Acordos de execução e contratos interadministrativos celebrados com as Juntas de freguesia, evidenciava na contabilidade orçamental como compromisso futuros o montante correspondente ao valor aprovado para anos seguintes, mas tais montantes não constam refletidos no passivo. De facto, tendo presente o conceito de passivo, que se entende como uma obrigação presente, vinculativa, relativamente à qual não podem existir dúvidas, em que não há alternativa de a evitar, isto é, em que a entidade pública tem pouca ou nenhuma probabilidade de evitar a saída de recursos, não se afigura consentâneo o reflexo destes procedimentos no passivo.</p> <p>Assim, no caso dos acordos de execução e contratos interadministrativos celebrados pelo Município com as Juntas de Freguesia, o</p> |

| PONTO DO PROJETO | CONCLUSÃO | PROPOSTA | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|------------------|-----------|----------|---|
| | | | <p>Município não dá como assente e impreterível a saída de recursos no momento da celebração do contrato.</p> <p>No caso dos Acordos de Execução , para além das formas legais previstas para a sua cessação, que inclui a possibilidade de resolução ou suspensão, com fundamento em incumprimento imputável a uma das partes ou por razões de relevante interesse público devidamente fundamentado, o Município condiciona a transferência - saída de recursos, ao acompanhamento da execução do objeto do Acordo e apresentação de relatório das atividades desenvolvidas</p> <p>Igualmente nos contratos Administrativos de delegação de competências no âmbito da ação social escolar o montante aprovado para a prossecução do objeto do contrato fica condicionado à avaliação da sua execução, incluindo-se a possibilidade de suspensão e resolução do mesmo</p> <p>Por sua vez conforme consta no ultimo parágrafo da pag 7 do relatório – ponto 2,2,2 “...no que respeita ao PI e ao AAVTP, o Município condiciona, na totalidade das situações, o seu pagamento à realização das obras e à aquisição das viaturas ..” pela que se entende que à semelhança de qualquer outro contrato, que o reconhecimento no Passivo só é devida com a execução/ cumprimento da obrigação .</p> |

| PONTO DO PROJETO | CONCLUSÃO | PROPOSTA | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|------------------|---|---|---|
| 3.1. e 3.2. | <p>C5 O MIF tem em vigor um(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ NCI que não concretiza qualquer procedimento de controlo específico relativo à aplicação da matéria em análise, do RFALEI e do SNC-AP; | <p>P10. Revisão da NCI e do PGRIC tendo em vista identificar e mitigar os riscos inerentes aos vários tipos de transferências de verbas para as freguesias, bem como quanto ao controlo da aplicação do RFALEI e do SNC-AP</p> | <p>Discordamos das correções efetuadas ao Passivo do Município, designadamente do entendimento do reconhecimento quanto aos montantes (globais dos AE, CI e AAVTP) e ao respetivo momento, embora esse procedimento não coloque em causa o cumprimento do limite legal de endividamento do Município. No entanto, não fica prejudicada a intenção de fazermos constar uma melhor explicitação das obrigações e condições, em futuros “contratos” a celebrar com as Juntas de Freguesia. Contudo, face ao atrás exposto, é nossa convicção que o momento da inclusão no Passivo não pode ser o momento da sua celebração, sob pena de, inclusivamente por limitações legais da capacidade de endividamento, muitos municípios ficarem impedidos de negociar e celebrar acordos de execução nas matérias/ áreas de delegação legalmente previstas, ou podendo efetuar tais acordos, ficarem por esse facto inibidos na sua capacidade de atuação. Aliás, a assim não ser haveria um impacto completamente diferenciado nas contas municipais consoante a opção de delegação ou manutenção em esfera própria das áreas suscetíveis de delegação.</p> |
| | | | <p>Face à nova organização dos Serviços Municipais aprovada e à nomeação dos respetivos cargos de dirigentes, bem como à constituição, que se encontra em curso, da Equipa Multidisciplinar de</p> |

| PONTO DO PROJETO | CONCLUSÃO | PROPOSTA | OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA |
|------------------|--|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none">✓ PGRGIC que não contempla qualquer identificação de risco de corrupção ou infrações conexas, prevendo, apenas, um conjunto de compromissos, que, de um modo geral, não estão a ser cumpridos;✓ Estrutura orgânica dos serviços que não está articulada com qualquer daqueles documentos. <p>A Autarquia não possui, especificamente, um Gabinete de Auditoria Interna, mas o Regulamento de Organização dos Serviços Municipais em vigor passou a prever a constituição de uma equipa multidisciplinar de planeamento estratégico e auditoria, que não desenvolveu trabalho sobre a área das competências delegadas e outros apoios concedidos às freguesias.</p> <p>(vd. Ponto 2.5)</p> | e adequação e articulação desses documentos com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais. | Planeamento Estratégico e Auditoria, iniciar-se-á a elaboração dos Regulamentos em causa. |