

Auditoria às políticas autárquicas  
na área do apoio à educação – Mu-  
nicípio de Santa Cruz – 2020

RELATÓRIO N.º 1/2025-SRMTTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



**TC**  
**TRIBUNAL DE  
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



**PROCESSO N.º 01/2023-AUD-SRMTC<sup>1</sup>**

## **Auditoria às políticas autárquicas na área do apoio à educação – Município de Santa Cruz - 2020**

### **RELATÓRIO DE AUDITORIA**

**N.º 1/2025-SRMTC<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Cf. artigos 145.º e 147.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC como publicado no D.R. em 8 de janeiro de 2024).

<sup>2</sup> A identificação de cada relatório e ou de cada decisão é alfanumérica e segue o previsto no n.º 2 do artigo 146.º do RTC. Não se exige indicação de espécie processual, prevista no artigo 147.º.



## ÍNDICE

ÍNDICE .....	5
RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS .....	6
FICHA TÉCNICA .....	7
GLOSSÁRIO .....	9
<b>1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2. METODOLOGIA .....</b>	<b>11</b>
<b>1.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS FINANCEIROS (RESPONSABILIZÁVEIS) .....</b>	<b>13</b>
<b>1.4. CONDICIONANTES .....</b>	<b>13</b>
<b>1.5. QUADRO NORMATIVO .....</b>	<b>14</b>
<i>1.5.1. NORMATIVOS APLICÁVEIS À ENTIDADE AUDITADA E À ÁREA OBJETO DA AÇÃO .....</i>	<i>14</i>
<i>1.5.2. O REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS .....</i>	<i>16</i>
<i>1.5.3. A UNIVERSALIDADE E GRATUIDADE DOS RECURSOS EDUCATIVOS .....</i>	<i>21</i>
<i>1.5.4. CARATERIZAÇÃO INSTITUCIONAL, ORGANIZACIONAL E OPERATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ .....</i>	<i>23</i>
<i>1.5.5. A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....</i>	<i>25</i>
<b>1.6. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS .....</b>	<b>32</b>
<b>2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA .....</b>	<b>35</b>
<b>2.1. O «NORMATIVO MANUAIS ESCOLARES DO 1.º E 2.º CICLO» .....</b>	<b>35</b>
<b>2.2. BOLSAS DE ESTUDO .....</b>	<b>51</b>
<b>2.3. APOIO À PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADES DE TEMPOS LIVRES .....</b>	<b>61</b>
<b>2.4. TRANSPORTES ESCOLARES .....</b>	<b>63</b>
<b>3. CONCLUSÕES .....</b>	<b>75</b>
<b>4. RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>77</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>79</b>
<b>I. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>81</b>
<b>II. RELAÇÃO NOMINAL RELEVANTE DOS RESPONSÁVEIS DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ E RESPECTIVAS     COMPETÊNCIAS .....</b>	<b>85</b>
<b>III. ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS DOS SERVIÇOS DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ .....</b>	<b>89</b>
<b>IV. NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS .....</b>	<b>95</b>

## RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

Abreviaturas, Acrónimos e Siglas	DESIGNAÇÃO	Abreviaturas, Acrónimos e Siglas	DESIGNAÇÃO
<b>ADSE</b>	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.	<b>PG</b>	Plenário Geral
<b>Al.(s)</b>	Alínea(s)	<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>AT</b>	Autoridade Tributária e Aduaneira	<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>ATL</b>	Atividades de Tempos Livres	<b>PL</b>	Plenário
<b>Aud.</b>	Auditoria	<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos	<b>s/</b>	Sem
<b>Cf.</b>	Confrontar	<b>SNC-AP</b>	Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública
<b>CPA</b>	Código de Procedimento Administrativo	<b>SRMTC</b>	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa	<b>SS</b>	Segurança Social
<b>DL</b>	Decreto-Lei	<b>ss.</b>	Seguintes
<b>DLR</b>	Decreto Legislativo Regional	<b>TContas ou TdC</b>	Tribunal de Contas
<b>DR</b>	Diário da República	<b>UAT</b>	Unidade de Apoio Técnico
<b>FS</b>	Fiscalização Sucessiva	<b>UC</b>	Unidade(s) de conta
<b>IAS</b>	Indexante de Apoios Sociais	<b>VEC</b>	Verificação externa de contas
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares	<b>3.ª S/PL</b>	Terceira secção em Plenário
<b>NCP</b>	Norma de Contabilidade Pública		

## FICHA TÉCNICA

### SUPERVISÃO

Miguel Pestana Auditor-Coordenador

### COORDENAÇÃO

Alexandra Moura Auditora-Chefe <sup>a)</sup>

Merícia Dias Auditora-Chefe <sup>b)</sup>

### EQUIPA

Paula Câmara Consultora <sup>c)</sup>

Paulo Lino Auditor Verificador

Nereida Silva Auditora Verificadora

Sara Dantas Inspetora <sup>d)</sup>

a) Até 31/12/2022 e desde 01/01/2024.

b) Entre 01/01/2023 e 31/12/2023.

c) Desde 01/03/2023.

d) Até 28/02/2023.





## GLOSSÁRIO

CONCEITO	DEFINIÇÃO	FONTES
<b>Abono de Família</b>	Prestação em dinheiro atribuída a crianças e jovens em idade escolar. O valor é calculado em função da idade da criança ou jovem com direito ao abono de família; da composição do agregado familiar; do nível de rendimentos de referência do agregado familiar em que a mesma se insere, agrupados em escalões indexados ao valor do Indexante de Apoios Sociais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regulamento n.º 434/2018, de 17/07</li> </ul>
<b>Agregado familiar</b>	O conjunto de pessoas constituído pelo requerente, pelo cônjuge ou pessoa que com aquela viva há mais de dois anos em condições análogas, designadamente em união de facto, pelos parentes ou afins em linha reta ou até ao 3.º grau da linha colateral, bem como pelas pessoas relativamente às quais, por força de lei ou de negócio jurídico, haja obrigação de convivência ou de alimentos e ainda outras pessoas que vivam em coabitação com o requerente, devidamente fundamentada e comprovada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regulamentos n.ºs 434 e 648/2018, de 12/10</li> <li>▪ «<i>Normativo Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo</i>»</li> </ul>
<b>Ano escolar</b>	Período compreendido entre o dia 1 de setembro de cada ano e o dia 31 de agosto do ano seguinte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ DL n.º 55/2018, de 06/07</li> </ul>
<b>Ano letivo</b>	Período contido dentro do ano escolar no qual são desenvolvidas as atividades escolares e corresponde a um mínimo de 180 dias efetivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ DL n.º 55/2018</li> </ul>
<b>Atividades de Tempos Livres</b>	Atividades lúdicas e socioculturais destinadas a crianças e jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 16 anos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regulamento n.º 434/2018</li> </ul>
<b>Bolsas de Estudo</b>	Prestação pecuniária atribuída, destinada à comparticipação dos encargos inerentes à frequência de um curso no ensino superior, num ano letivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regulamento n.º 648/2018</li> </ul>
<b>Carência Económica</b>	Rendimento mensal <i>per capita</i> não superior a um Indexante de Apoios Sociais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regulamentos n.ºs 434 e 648/2018</li> </ul>
<b>Dependente</b>	Filhos/as, adotados/as e enteados/as, dependentes sob tutela, conforme constem da declaração, modelo 3, do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ «<i>Normativo Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo</i>»</li> </ul>
<b>Educação escolar</b>	Compreende os ensinos básico, secundário e superior, integra modalidades especiais e inclui atividades de ocupação de tempos livres.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lei de Bases do Sistema Educativo</li> </ul>
<b>Ensino básico</b>	Nível de ensino universal, obrigatório e gratuito e tem a duração de nove anos. Compreende três ciclos sequenciais, sendo o 1.º de quatro anos, o 2.º de dois anos e o 3.º de três anos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lei de Bases do Sistema Educativo</li> </ul>
<b>Estabelecimentos de ensino</b>	Todos aqueles que ministrem cursos aos quais seja conferido o grau académico de licenciatura e técnico superior profissional, designadamente: Universidades; Institutos politécnicos; Institutos superiores e técnico-profissionais e Escolas superiores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regulamento n.º 648/2018</li> </ul>
<b>Indexante de Apoios Sociais</b>	Corresponde ao indexante de apoios sociais, criado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29/12, e fixado nos termos da Portaria em vigor em cada ano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regulamentos n.ºs 434 e 648/2018</li> </ul>

CONCEITO	DEFINIÇÃO	FONTES
<b>Recursos educativos</b>	Todos os meios materiais utilizados para conveniente realização da atividade educativa, nomeadamente os manuais escolares e os equipamentos para educação física e musical.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lei de Bases do Sistema Educativo</li> </ul>
<b>Residência permanente</b>	Habitação onde o agregado familiar reside, de forma estável e duradoura, e que constitui o respetivo domicílio para todos os efeitos, incluindo os fiscais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ «<i>Normativo Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo</i>»</li> </ul>
<b>Sistema educativo</b>	É o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade. Compreende a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extraescolar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lei de Bases do Sistema Educativo</li> </ul>

## 1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO

### 1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

Em conformidade com o Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC; cf. o n.º 4 do artigo 214.º da CRP) para o ano de 2023<sup>3</sup>, realizou-se uma auditoria às políticas autárquicas adotadas pelo Município de Santa Cruz na área da educação no ano de 2020<sup>4</sup>.

A presente ação de controlo insere-se no âmbito da fiscalização sucessiva exercida pelo Tribunal de Contas (TContas ou TdC), e visa identificar as transferências e outras formas de apoio concedidas pelo Município na área da educação no decurso do ano de 2020, bem como apreciar a legalidade e a regularidade dos procedimentos administrativos associados.

Visou-se, em consonância, alcançar os seguintes objetivos operacionais:

- ✓ Caracterizar o quadro jurídico-funcional do Município de Santa Cruz no âmbito do domínio de análise da auditoria;
- ✓ Aferir da conformidade legal e regulamentar dos apoios concedidos na área da educação pelo Município de Santa Cruz;
- ✓ Analisar a legalidade e a regularidade financeiras das despesas realizadas no ano de 2020 na área em referência, e
- ✓ Apreciar as medidas autárquicas na área dos apoios à educação, incluindo o seu acompanhamento e controlo.

### 1.2. Metodologia

A concretização desta ação observou, com as adaptações consideradas adequadas à sua tipologia, as normas previstas no *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*<sup>5</sup> no que respeita às suas fases de planeamento, execução, relato<sup>6</sup>, contraditório e anteprojeto de relatório, salvaguardando-se,

---

<sup>3</sup> Aprovado pelo Plenário Geral (PG) do Tribunal de Contas reunido a 15/12/2022, através da Resolução n.º 7/2022-PG, publicada no Diário da República (DR), 2.ª série, n.º 4, de 05/01/2023, e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, II Série, n.º 238, de 22/12/2022.

Por meu Despacho de 29/01/2023, exarado na Informação n.º 5/2023-UAT1 de 20/01, foi autorizada a divisão da ação então denominada *Auditoria às políticas autárquicas na área do apoio à educação*, registada no *Modinplan* com o código 21/D231, em duas ações de fiscalização autónomas: a presente, orientada para o Município de Santa Cruz, inscrita no Programa de Fiscalização de 2023 com o código 23/D279, e a outra incidente sobre um outro Município.

<sup>4</sup> Com exclusão dos apoios concedidos, com carácter extraordinário, no âmbito da luta contra a pandemia COVID-19 financiados pelo empréstimo celebrado pela Câmara Municipal de Santa Cruz com essa finalidade que serão objeto de análise no âmbito de uma outra auditoria.

<sup>5</sup> Aprovado em Plenário Ordinário da 2.ª Secção de 29/09/2016 e adotado por esta SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/17-JC/SRMTC de 22/02.

<sup>6</sup> Conforme decorre do n.º 1 do artigo 121.º-A do Regulamento do TContas (com o n.º 112/2018, aprovado pelo PG em reunião de 24/01 e publicado no DR, 2.ª série, n.º 33, de 15/02, alterado pela Resolução n.º 3/2021-PG de 24/02, publicada no DR, 2.ª série, n.º 48, de 10/03, pela Resolução n.º 2/2022-PG de 29/03, publicada no DR, 2.ª

no entanto, as matérias ainda vigentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do TContas de 1999<sup>7</sup> que não colidam com as constantes daquele Manual, e a metodologia traçada no correspondente Plano Global de Auditoria<sup>8</sup>, tendo-se, no essencial, recorrido às seguintes técnicas:

- ✓ Recolha das normas legais e regulamentares, então em vigor, relativas à organização, ao funcionamento e à disciplina da atividade administrativa e financeira relevante do Município de Santa Cruz, bem como a consulta do conteúdo informativo da página eletrónica na *Internet* da entidade<sup>9</sup>, nomeadamente as atas e os editais da Câmara e da Assembleia Municipal de Santa Cruz, os planos de atividades, os modelos de requerimentos e outros formulários de candidatura aos apoios na área da educação;
- ✓ Pesquisa de publicações efetuadas pelo Município de Santa Cruz no Diário da República, em vigor e/ou com repercussões no ano de 2020, relacionadas com a área da educação, bem como dos atos e contratos publicados no *Portal Base*;
- ✓ Análise e tratamento da informação constante dos documentos colocados na plataforma de prestação de contas, designadamente o relatório de gestão, o(s) mapa(s) das transferências e subsídios concedidos, a demonstração da execução orçamental da despesa e demais elementos relevantes que acompanharam a prestação de contas do ano de 2020;
- ✓ Levantamento de relatórios de auditorias realizadas pelo TContas sobre os temas em estudo e/ou sobre a entidade pública envolvida;
- ✓ Aplicação de questionários orientadores para o levantamento dos procedimentos internos e das medidas de controlo instituídas;
- ✓ Consulta e análise dos processos selecionados (amostra) a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de verificar a legalidade e regularidade financeiras das despesas em causa<sup>10</sup>, bem como de outros elementos que se afigurassem pertinentes para o desenvolvimento da ação, e
- ✓ Confirmação, ao nível procedimental e contabilístico, das despesas envolvidas e obtenção de documentos para efeitos probatórios.

---

série, n.º 68, de 06/04, e pela Resolução n.º 3/2023-PG de 15/12, publicada no DR, 2.ª série, n.º 5, de 08/01/2024), os resultados da ação devem consubstanciar-se num relato (*vide*, a este propósito, o n.º 8 que prevê a aplicação, com as devidas adaptações, desta disposição à Secção Regional), tendo-se, para efeitos da sua elaboração, respeitado as regras definidas no ponto 8.3. do referido *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*, de acordo com o estabelecido pelo artigo 24.º n.º 1 al. b) do Regulamento do TContas.

<sup>7</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 da 2.ª Secção de 28/01, adotado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC de 15/11.

<sup>8</sup> Aprovado por meu Despacho exarado na Informação n.º 12/2022– DAT-UAT I de 07/03.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.cm-santacruz.pt>.

<sup>10</sup> Nomeadamente, a conformidade da apresentação de candidaturas/solicitação dos apoios, a respetiva aprovação/concessão e o acompanhamento e controlo da sua atribuição, abrangendo ainda a quantificação e a verificação do correspondente grau de execução material e financeira, bem como a confirmação da sua aplicação em consonância com as finalidades inicialmente definidas.

### 1.3. Identificação dos responsáveis financeiros (responsabilizáveis)

A Câmara Municipal de Santa Cruz, durante o período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2020, integrava os seguintes responsáveis<sup>11</sup>:

**Quadro 1 - Relação nominal dos responsáveis**

RESPONSÁVEL	CARGO
Filipe Martiniano Martins de Sousa	Presidente <sup>12</sup>
José Miguel Velosa Barreto Ferreira Alves	Vice-Presidente <sup>13 e 14</sup>
Élia Luísa Dias Gonçalves Ascensão	Vereadora <sup>15</sup>
Dúlio Gil Alves Freitas	Vereador <sup>16</sup>
Jaime Casimiro Nunes da Silva	Vereador <sup>17</sup>
Edite Pestana Rocha Alves	Vereadora
José Arlindo Aguiar Gouveia	Vereador

**Fonte:** Sítio oficial da Internet da Câmara Municipal de Santa Cruz.

### 1.4. Condicionantes

Apesar da disponibilidade demonstrada pelo Município de Santa Cruz na apresentação dos documentos e na prestação dos esclarecimentos solicitados, verificaram-se falhas no envio da documentação necessária, que dificultaram o desenvolvimento desta auditoria. O que se regista aqui e para o futuro.

<sup>11</sup> Cujas competências, próprias ou delegadas, que neste âmbito relevam, estão descritas no Anexo III.

<sup>12</sup> Responsável pelos Pelouros de Segurança Pública, Proteção Civil e Bombeiros; Empreendedorismo, Economia Local e Emprego; Relações Institucionais; Relações Públicas e Comunicação; Eficiência Energética e Fundos Comunitários.

<sup>13</sup> Designação formalizada pelo Despacho n.º 216/2017, de 17/10, do Presidente da Câmara, proferido nos termos e para os efeitos referidos no n.º 1 do artigo 56.º e no n.º 3 do artigo 57.º, da Lei n.º 169/99, de 18/09.

<sup>14</sup> Responsável pelos Pelouros de Finanças e Património Municipal; Contratação Pública; Águas e Saneamento; Aproveitamento; Centro de Recolha Animal e Gabinete Médico Veterinário; Descentralização Administrativa (relação com as freguesias); Parque de Viaturas e Máquinas, Gabinete Jurídico e Contencioso; Plano de Risco contra a Corrupção e Cemitérios (cf. o Despacho n.º 224/2017, de 27/10, do Presidente da Câmara).

<sup>15</sup> Responsável pelos Pelouros de Educação; Cultura e Promoção de Eventos; Bibliotecas; Turismo; Administração Geral e Arquivo; Recursos Humanos; Comunicação, Inovação e Tecnologias da Informação; Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Higiene Urbana e Espaços Verdes e Jardins (cf. o Despacho n.º 224/2017, de 27/10, do Presidente da Câmara).

<sup>16</sup> Responsável pelos Pelouros de Urbanismo e Ordenamento do Território; Regeneração Urbana; Obras Públicas Municipais; Rede Viária e Trânsito; Transportes Públicos e Infraestruturas; Toponímia; Informação, Geografia e Cadastro; Fiscalização Municipal e Mercados e Feiras (cf. o Despacho n.º 224/2017, de 27/10, do Presidente da Câmara).

<sup>17</sup> Responsável pelos Pelouros de Desporto; Complexos Balneares; Agricultura; Juventude; Coesão Social e Habitação Social e Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (cf. o Despacho n.º 224/2017, de 27/10, do Presidente da Câmara).

## 1.5. Quadro normativo

### 1.5.1. Normativos aplicáveis à entidade auditada e à área objeto da ação

O quadro normativo tido como referência, em virtude da natureza jurídica da entidade auditada e da área objeto da ação, teve por base:

- ✓ A Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>18</sup>;
- ✓ O Código do Procedimento Administrativo (CPA)<sup>19</sup>;
- ✓ O Estatuto dos Eleitos Locais<sup>20</sup>;
- ✓ O Quadro de Competências e o Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias, aprovado pela Lei n.º 169/99 de 18 de setembro<sup>21</sup>, na parte em que ainda se mantém em vigor;
- ✓ O Regime da Organização dos Serviços das Autarquias Locais<sup>22</sup>;
- ✓ O Regime Jurídico das Autarquias Locais e do Associativismo Autárquico, estabelecido pela Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro<sup>23</sup>, que também aprova o Estatuto das Entidades Intermunicipais e disciplina o regime da transferência de competências do Estado para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais;
- ✓ O Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>24</sup>, adaptado à Região Autónoma da Madeira pelo Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 34/2008/M de 14 de agosto<sup>25</sup>, e o Decreto-Lei (DL)

---

<sup>18</sup> Aprovada pelo Decreto de 10/04/1976, alterada pelas Leis n.ºs 1/82, de 30/09, 1/89, de 08/07, 1/92, de 25/11, 1/97, de 20/09, 1/2001, de 12/12, 1/2004, de 24/07, e 1/2005, de 12/08.

<sup>19</sup> Aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 07/01, e alterado e aditado pela Lei n.º 72/2020, de 16/11.

<sup>20</sup> Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30/06, alterada pelas Leis n.º 97/89, de 15/12, 1/91, de 10/01, 11/91, de 17/05, 11/96, de 18/04, 27/97, de 11/12, 50/99, de 26/04, 86/2001, de 10/08, 22/2004, de 17/06, 52-A/2005, de 10/10, 2/2020, de 31/03, 24-D/2022, de 30/12, e 82/2023, de 29/12.

<sup>21</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, e alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11, e pelas Leis n.ºs 7-A/2016, de 30/11, 71/2018, de 31/12, e 69/2021, de 20/10, tendo sido parcialmente revogada pelas Leis n.ºs 67/2007, de 31/12, e 69/2021, de 20/10, e, em especial, pela Lei n.º 75/2013, de 12/09.

<sup>22</sup> Aprovado pelo DL n.º 305/2009, de 23/10, alterado pela Lei n.º 71/2018, de 31/12.

<sup>23</sup> Retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013, de 01/11, e 50-A/2013, de 11/11, e alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30/03, 69/2015, de 16/07, 7-A/2016, de 30/03, 42/2016, de 28/12, 50/2018, de 16/08, e 66/2020, de 04/11 e parcialmente revogada pela Lei n.º 50/2018, de 16/08.

<sup>24</sup> Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, alterado pelo DL n.º 111-B/2017, de 31/08, que também o republicou, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30/10, por sua vez retificada pela Declaração de Retificação n.º 42/2017, de 30/11, e posteriormente alterado pelos DL n.ºs 33/2018, de 15/05, e 170/2019, de 04/12, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19/03, bem como pela Lei n.º 30/2021, de 21/05, retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21/07.

<sup>25</sup> Objeto da Declaração de Retificação n.º 60/2008, de 10/10, tendo sido alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31/12, 34/2009/M, de 31/12, 2/2011/M, de 10/01, 5/2012/M, de 30/03, 42/2012/M, de 31/12, 28/2013/M, de 06/08, 6/2018/M, de 15/03, 12/2018/M, de 06/08, e 1-A/2020/M, de 31/01.

n.º 197/99 de 8 de junho, que contém o regime jurídico da realização de despesas públicas e da contratação pública na parte que ainda se mantém em vigor<sup>26</sup>, e

- ✓ Os demais regulamentos municipais, despachos e/ou outras deliberações emanados pelo Município de Santa Cruz.

Ao nível da regularidade financeira, a atuação do Município, em especial no domínio da realização das despesas, teve como quadro legal o fornecido pelos seguintes diplomas:

- ✓ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo DL n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro<sup>27</sup>, concretamente os pontos 2.9, 3.3. e 8.3.1., relativos ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento, respetivamente, mantidos em vigor pelo artigo 17.º do DL n.º 192/2015 de 11 de setembro;
- ✓ Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas aprovado pelo DL n.º 26/2002 de 14 de fevereiro<sup>28</sup>, cujo âmbito de aplicação abarca as autarquias locais;
- ✓ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro<sup>29</sup>;
- ✓ Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro<sup>30</sup>, sendo «(...) o disposto no título II e nos artigos 44.º e 74.º [da referida Lei] é aplicável a[o] subsector[or] da administração (...) local», por força do seu artigo 2.º n.º 2;
- ✓ Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo DL n.º 192/2015<sup>31</sup>, e pelo
- ✓ Orçamento do Estado para 2020, aprovado pela Lei n.º 2/2020 de 31 de março<sup>32</sup>, concretamente o artigo 107.º, que manteve a inaplicabilidade (em 2020) da Lei dos Compromisso e dos Pagamentos em Atraso<sup>33</sup> às autarquias locais que, em 31 de dezembro de 2019, tivessem

---

<sup>26</sup> Na medida em que foi revogado pela al. f) do artigo 14.º do DL n.º 18/2008, com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º, revogados pelo DL n.º 40/2011, de 22/03, e posteriormente repristinados pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11/04, alterado pelo DL n.º 33/2018, de 15/05 e 10/2023, de 08/02.

<sup>27</sup> Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/09, pelo DL n.º 315/2000, de 02/12, pelo DL n.º 84-A/2002, de 05/04, e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30/12.

<sup>28</sup> Que ainda estabelece a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central. Foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 8-F/2002, de 28/02, e alterado pelos DL n.ºs 29-A/2011, de 01/03, 52/2014, de 07/04, 33/2018, de 15/05, e 69-A/2009, de 24/03.

<sup>29</sup> Retificada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 01/11, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16/08, e alterada pelas Leis n.ºs 71/2018, de 31/12, 2/2020, de 31/03, e 66/2020, de 04/11.

<sup>30</sup> Republicada pela Lei n.º 37/2018, de 07/08, e alterada pela Lei n.º 41/2020, de 18/08, que também a republicou.

<sup>31</sup> Alterado pelos DL n.ºs 85/2016, de 21/12, e 33/2018, de 15/05.

<sup>32</sup> Alterado pelas Leis n.ºs 13/2020, de 07/05, 27-A/2020, de 24/07 e 75-B/2020, de 31/12, e retificada pela Declaração de Retificação n.º 23/2020, de 29/05.

<sup>33</sup> Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/02. Em concreto, aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, tendo sido republicada pela Lei n.º 22/2015, de 17/03.



cumprido as obrigações de reporte ao TContas e à Direção Geral das Autarquias Locais e os limites de endividamento previstos, respetivamente, no artigo 52.º e no n.º 8 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, na redação aplicável.

## 1.5.2. O regime jurídico das autarquias locais

### 1.5.2.1. A autonomia normadora ou normativa das autarquias locais

No âmbito do regime jurídico das autarquias locais, releva em especial a sua autonomia *normadora*<sup>34</sup>, na medida em que a concessão de apoios pelos municípios deve ser suportada em regulamentos devidamente aprovados pelos respetivos órgãos (cf. o artigo 112.º da CRP e o CPA quanto à matéria dos regulamentos ou normas administrativas).

A autonomia *normadora* é a capacidade efetiva de o poder local proceder à elaboração de normas jurídicas gerais e abstratas próprias (de natureza regulamentar), no âmbito da prossecução dos interesses próprios das respetivas populações (e circunscritos a esses interesses)<sup>35</sup>.

Como refere SÉRVULO CORREIA<sup>36</sup> «[o]s regulamentos das autarquias não-de ser os que se tornarem necessários para a prossecução das respetivas atribuições (...). A Constituição, porém, não especifica os interesses públicos postos a cargo das autarquias, limitando-se a, por um lado, reconhecer que estas visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, e, pelo outro, remeter para a lei<sup>37</sup> – feita de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – a enunciação das atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a definição da competência dos seus órgãos (artigo 239.º)» [atual artigo 237.º n.º 1 da CRP].

No mesmo sentido, sustenta ESTEVES DE OLIVEIRA<sup>38</sup> que as autarquias «(...) gozam de um poder regulamentar próprio, autónomo, podendo dispor nessas matérias em tudo quanto lhes aprouver, sem terem que aguardar que o legislador fixe a respetiva disciplina primária». Esse poder regulamentar próprio é, no entanto, exercido nos limites da CRP, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar, nos estritos termos do artigo 241.º da CRP.

---

<sup>34</sup> Vide JOAQUIM FREITAS DA ROCHA *in* *Direito Financeiro Local* (Finanças Locais), 3.ª edição, Almedina, 2019, pág. 40, e o Professor SÉRVULO CORREIA *in* *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987, pág. 264.

<sup>35</sup> Segundo o Professor GOMES CANOTILHO, «[o]s regulamentos das autarquias locais não são meros “prolongamentos das leis”, mas a manifestação de um poder normativo descentralizado», *in* *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Coimbra, Almedina, 2003, pág. 843, citado no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 197/2023, pág. 45, publicado no DR, 1.ª série, n.º 90, de 10/05/2023.

<sup>36</sup> *In op. cit.*, pág. 265.

<sup>37</sup> Lei n.º 75/2013.

<sup>38</sup> *In Direito Administrativo*, volume I, Almedina, Coimbra, 1980, págs. 117 e 118.



Também os regulamentos autónomos<sup>39</sup> das autarquias locais não podem violar as normas de valor superior já existentes, ou seja, ser *contra-lemem*. «Esta reserva de regulamento local deve ser mesmo encarada como uma garantia institucional que tem as autarquias como titulares. Interessa também destacar que cada regulamento em concreto não necessita da existência de uma lei prévia particular e individualizada que o autorize, limitando-se essa mesma lei, de uma forma genérica, a determinar globalmente o poder normador das autarquias – dando cobertura a autênticos regulamentos independentes (...)»<sup>40</sup>.

A integração das autarquias locais na estrutura do poder político, a coberto do artigo 235.º da CRP<sup>41</sup>, confere aos órgãos representativos locais uma legitimação democrático-representativa «(...) tão clara como a dos órgãos representativos do poder central»<sup>42</sup>. Com efeito, «[o] poder normativo das autarquias locais não é ditado pelas mesmas razões que explicam o poder regulamentar da Administração Central: ao contrário deste último, aquele possui de comum com o poder legislativo a característica de ser exercido por assembleias eleitas por sufrágio direto, e no município, também, embora em menor medida, por uma câmara municipal eleita pela mesma forma de sufrágio (...)»<sup>43</sup>.

A este propósito, CABRAL DE MONCADA<sup>44</sup> considera que «(...) a autonomia autárquica implica o carácter inicial das normas produzidas por direito próprio pelos órgãos autárquicos, afigurando-se estas mesmo como normas materialmente legislativas (...)».

Do ponto de vista da amplitude do poder regulamentar (e sua eventual dependência da lei), isto é, da possibilidade de um regulamento autónomo municipal dispensar a existência de uma lei definidora da competência objetiva e subjetiva do órgão em causa, a doutrina divide-se entre aqueles que admitem a possibilidade de existirem normas autárquicas primárias fundadas diretamente na Constituição<sup>45</sup> e os que sustentam a necessidade da intermediação do legislador ordinário, criando a norma de competência<sup>46</sup>.

Mas é neste sentido que aponta a jurisprudência do Tribunal Constitucional<sup>47</sup>, alicerçada nos princípios (ou regras fundamentais) da precedência de lei e da segurança jurídica, quando preconiza

---

<sup>39</sup> Diferentemente dos regulamentos de execução, os regulamentos independentes ou autónomos são aqueles regulamentos que os órgãos administrativos elaboram no exercício da sua competência para assegurar a realização das suas atribuições específicas, sem cuidar de desenvolver ou completar nenhuma lei em especial. O seu conteúdo não está predeterminado na lei, são inovadores, podendo ser emanados por qualquer entidade administrativa. São regulamentos tipicamente *praeter legem*.

<sup>40</sup> Vide JOAQUIM FREITAS DA ROCHA *in op. cit.*, pág. 32.

<sup>41</sup> Cujo n.º 1 estatui que «[a] organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais».

<sup>42</sup> Vide LUIZ S. CABRAL DE MONCADA *in Lei e regulamento*, Coimbra Editora, 2002, pág. 1092.

<sup>43</sup> Vide Professor SÉRVULO CORREIA, *in op. cit.*, pág. 263.

<sup>44</sup> *In op. cit.*, pág. 1091.

<sup>45</sup> Casos de SÉRVULO CORREIA e LUIZ S. CABRAL DE MONCADA *in op. cit.*, págs. 262 e ss. e 1091 e ss., respetivamente.

<sup>46</sup> Caso de VITAL MOREIRA *in Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, pág. 187.

<sup>47</sup> Vide o ponto 13.1 do Acórdão n.º 19/2019 de 09/01, *in* <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20190019.html>.

que os regulamentos das autarquias locais estão sujeitos ao regime geral dos regulamentos previstos na CRP, cujo artigo 112.º n.º 7 dispõe que «[o]s regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão».

*«Trata-se de uma norma transversal, aplicável a todos os regulamentos, independentemente da entidade emissora – aplicando-se, pois, também aos regulamentos das autarquias locais. É, pois, claro, [...] que, abrangidos pela regra bidirecional do [n.º 7 do artigo 112.º] da CRP estão todos os regulamentos, nomeadamente os que provenham do Governo [...], dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas [...], e dos órgãos próprios das autarquias locais [...]. Todos esses regulamentos, de um ou de outro modo, estão umbilicalmente ligados a uma lei, à lei que necessariamente precede cada um deles, e que, por força do disposto no [n.º 7 do artigo 112.º] da CRP, tem de ser obrigatoriamente citada no próprio regulamento».*

Noutra vertente, constitui um corolário do princípio fundamental da legalidade da administração<sup>48</sup>, a inderrogabilidade singular dos regulamentos, assim consagrado no artigo 142.º n.º 2 do CPA: «[o]s regulamentos não podem ser derogados por atos administrativos de carácter individual e concreto».

*«Ou seja, a Administração está subordinada a todo o ordenamento jurídico e, portanto, também às regras que ela própria elabora. Logo, os regulamentos não teriam sentido ou função se a Administração, por qualquer dos seus órgãos, a começar pelo que os editou, os pudesse sucessivamente deixar de observar».*

E justifica-se ainda pelo princípio fundamental da igualdade<sup>49</sup>, na medida em que «(...) aplicar o regulamento a todos os casos excetuando um ou dois pode redundar em situações de desigualdade sem fundamento material bastante». Dito de outro modo, a inderrogabilidade singular dos regulamentos é «(...) uma consequência óbvia do princípio da legalidade crescendo valores de igualdade dos cidadãos perante a lei (em sentido amplo) e de tutela da confiança. Também a autovinculação administrativa que dos regulamentos resulta impede o exercício de um poder de livre derogabilidade singular dos regulamentos»<sup>50</sup>.

Como consequência, o regulamento pode ser modificado, suspenso ou revogado<sup>51</sup>, mas, enquanto estiver em vigor, «(...) deve ser aplicado sem mácula». Como ensina FREITAS DO AMARAL<sup>52</sup>, «[a] Administração pode modificar, suspender ou revogar um regulamento anterior por via geral e abstrata. O que à Administração não é permitido fazer, no que toca a regulamentos externos, é derogá-los sem mais em casos isolados, mantendo-os em vigor para todos os restantes casos. Os regulamentos externos obrigam não só os particulares, como a própria Administração que os elaborou», de modo que nenhuma

---

<sup>48</sup> Previsto nos artigos 266.º, n.º 2, da CRP, 3.º do CPA, e 3.º, n.º 2, al. a), da Lei n.º 73/2013.

<sup>49</sup> Também previsto no n.º 2 do artigo 266.º da CRP e no artigo 6.º do CPA.

<sup>50</sup> Vide LUIZ S. CABRAL DE MONCADA in *Código do Procedimento Administrativo*, Anotado, 4.ª Edição, Revista e Atualizada, pág. 503.

<sup>51</sup> Pois uma vez elaborado pela Administração, esta não está obrigada a manter o regulamento sem alterações. «A modificação e a suspensão dos regulamentos são o resultado de imperativos de adaptação de normas à evolução dos interesses públicos em presença e filiam-se em razões de oportunidade e conveniência», segundo LUIZ S. CABRAL DE MONCADA in *op. cit.*, pág. 502.

<sup>52</sup> In *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, com a colaboração de Lino Torgal, Almedina, 2002, págs. 197 e ss.

autoridade administrativa pode deixar de o cumprir nos casos concretos, enquanto ele se mantiver em vigor.

A modificação, a suspensão e a revogação do regulamento, todavia, cabe ao órgão que o elaborou, em resultado do princípio do paralelismo das competências, vertido no n.º 1 do artigo 142.º do CPA: «[o]s regulamentos podem ser interpretados, modificados e suspensos pelos órgãos competentes para a sua emissão» (sublinhado nosso). E respeita um processo idêntico ao da sua elaboração - princípio do paralelismo ou da identidade da forma, nos termos prescritos no artigo 170.º do CPA:

- «1. *Salvo disposição especial, o ato de revogação ou anulação administrativa deve revestir a forma legalmente prescrita para o ato revogado ou anulado*». Forma devida.
- «2. (...) *quando a lei não estabelecer forma alguma para o ato revogado ou anulado, ou este tiver revestido forma mais solene do que a legalmente prevista, o ato de revogação ou anulação administrativa deve revestir a mesma forma utilizada na prática do ato revogado ou anulado*». Forma efetiva.

O Regime Jurídico das Autarquias Locais – constante da Lei n.º 75/2013 – distribui os poderes de intervenção no procedimento regulamentar: (i) à câmara municipal, o poder de iniciativa e de condução do procedimento regulamentar, onde se inclui o da elaboração do próprio (texto do) regulamento [artigo 33.º n.º 1-al k)]; e, (ii) à assembleia municipal, o poder para a sua aprovação [artigo 25.º n.º 1-al g)]. Nestes termos, o órgão competente para operar a suspensão, a modificação e a revogação dos regulamentos municipais é a assembleia municipal.

O procedimento administrativo traçado para efeitos de aprovação de regulamentos administrativos está contido nos artigos 96.º a 101.º e 139.º do CPA, que comporta as fases: (i) de iniciativa, que pode ser pública ou particular; (ii) de preparação do projeto de regulamento; (iii) de audiência dos interessados, com ou sem consulta pública; e (iv) de conclusão, mediante a aprovação do regulamento.

O conceito de regulamento administrativo encontra-se vertido no artigo 135.º do CPA, que dispõe que, «[p]ara efeitos do disposto no presente Código, consideram-se regulamentos administrativos as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos»; de onde se retiram as seguintes características:

1. Possuem natureza normativa, geral e abstrata;
2. São manifestações do exercício de poderes jurídico-administrativos, que, no caso das autarquias locais, são conferidos pelo artigo 241.º da CRP; e
3. Geram efeitos jurídicos externos sobre outras entidades, sobre os particulares, fazendo parte do bloco de legalidade a que a própria Administração se encontra sujeita, pelo que a Administração se autovincula às próprias normas que cria.

Os regulamentos administrativos, em suma, podem ser definidos como «*as normas jurídicas emanadas no exercício do poder administrativo por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei*»<sup>53</sup>, e «*(...) no que toca aos regulamentos dos entes autónomos*» «*viabilizam, de forma mais adequada que a lei, a tomada em consideração das diferentes especificidades regionais, locais ou corporativas*»<sup>54</sup>.

#### 1.5.2.2. Atribuições e competências municipais

A autonomia local, constitucionalmente garantida, visa «*(...) a prossecução de interesses próprios das populações respetivas*» (artigo 235.º n.º 2 da CRP).

É neste contexto que a lei define um feixe de atribuições a cargo das autarquias que abrange variados domínios, áreas ou matérias que incidem, designadamente, sobre o ordenamento do território, o ambiente, a cultura, a ação social, a proteção civil ou a educação (cf. o artigo 23.º da Lei n.º 75/2013 e o artigo 237.º n.º 1 da CRP).

De *jure condito*, o legislador da Lei n.º 75/2013, aplicável às Regiões Autónomas nos termos do respetivo artigo 138.º, adotou o critério do sistema misto de definição das atribuições dos municípios (concretamente, no seu artigo 23.º), caracterizado pela existência de uma cláusula geral, nos termos da qual são «*(...) atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias*», rematada por uma enumeração meramente exemplificativa<sup>55</sup> e <sup>56</sup> das principais atribuições dos municípios (n.º 2 da referida norma), não excluindo, portanto, a existência de outras que se reconduzam à cláusula geral<sup>57</sup>.

Ou seja, por via do atual Regime Jurídico das Autarquias Locais – Lei n.º 75/2013 –, estas entidades detêm uma competência genérica ou plena, isto é, uma competência regulamentar externa em todas as matérias que, por lei, lhes estejam confiadas. As autarquias devem «*(...) chamar a si*

---

<sup>53</sup> Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, in *Curso de Direito Administrativo*, volume II, págs. 151 e 152.

<sup>54</sup> Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, in *op. cit.*, pág. 154.

<sup>55</sup> «*O facto da lei enumerar alguns desses assuntos ou atribuições não lhes atribui qualquer hierarquia sobre os assuntos ou interesses não expressamente referidos. Com a enumeração, o legislador não quis atribuir maior importância aos interesses que exemplificou, mas apenas chamar a atenção ou lembrar aos órgãos autárquicos algumas das suas principais atribuições. O critério decisivo para saber se um interesse constitui atribuição das autarquias locais consiste sempre em saber e só em saber se esse interesse é próprio, comum, e específico dessa autarquia. Nestes limites, a competência é genérica (...)*». Vide ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA in *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, 3.ª edição, Lisboa, 1993, pág. 306.

<sup>56</sup> Na comparação com o anterior regime, verifica-se que o artigo 23.º, n.º 2, do Regime Jurídico das Autarquias Locais contém uma lista de 16 áreas de atuação municipal, as quais correspondem, *ipsis verbis*, às enumeradas no artigo 13.º, n.º 1, da (revogada) Lei n.º 159/99, de 14/09, acrescentando, contudo, de forma expressa o advérbio «*designadamente*», e com isso aclarou o sentido que o legislador terá querido dar ao revogado artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 159/99. Há assim, um assumir inequívoco por parte do legislador ordinário da recusa por uma qualquer cláusula taxativa de atribuições, dando continuidade à opção que tem vindo a vigorar no ordenamento jurídico português desde 1979, consagrando desta forma uma cláusula de atribuições mista.

<sup>57</sup> Em consequência, «*(...) mesmo que a lei o não diga expressamente, e para além de todos os actos que ela explicita a título exemplificativo, será também das atribuições do município, em geral, tudo o que disser respeito aos respetivos interesses*». Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL in *op. cit.*, volume I, pág. 477, e ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA in *op. cit.*, pág. 109.

*todos os assuntos que digam respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respetivas, sempre que não estejam atribuídos por lei a outros entes. Do princípio da competência genérica decorre uma presunção geral de competência»<sup>58</sup>.*

Do elenco exemplificativo das atribuições dos municípios estabelecido no n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, que relevam na presente auditoria, salientam-se os domínios de educação e tempos livres [vide as als. c) e f)].

A par do princípio da competência genérica, outro dos princípios fundamentais aplicáveis às autarquias locais é o denominado princípio da especialidade, segundo o qual os órgãos das autarquias locais apenas podem deliberar no quadro da prossecução das suas atribuições e no âmbito do exercício das suas competências (cf. o artigo 45.º da Lei n.º 75/2013)<sup>59</sup>.

Por último, a existência de autarquias locais, e o reconhecimento da sua autonomia face ao poder central/regional, materializa-se no princípio da descentralização administrativa, consagrado constitucionalmente nos artigos 6.º, 235.º e 237.º da nossa Lei Fundamental.

### **1.5.3. A universalidade e gratuidade dos recursos educativos**

A educação universal e gratuita encontra-se prevista na CRP, que postula que todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar – artigo 74.º n.º 1 – cabendo ao Estado realizar a política de ensino, assegurando o ensino básico universal, obrigatório e gratuito, e estabelecendo progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino – cf. als. a) e e) do n.º 2 do artigo 74.º.

Este ditame constitucional foi concretizado através da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo<sup>60</sup>, a qual, na sua redação atual, introduzida pela Lei n.º 65/2015, de 3 de julho, estabeleceu o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagrou a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 4 anos de idade (vide o artigo 1.º n.ºs 1 e 2)<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Vide ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *in op. cit.*, pág. 306.

<sup>59</sup> Vide ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *in op. cit.*, págs. 108 e ss., onde a propósito dos princípios fundamentais das autarquias locais o autor refere ainda os princípios da independência; da subsidiariedade; da competência originária; do princípio democrático; da organização administrativa descentralizada; da inalienabilidade da autonomia; da tipicidade das medidas e formas de tutela; do equilíbrio financeiro e da justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias.

<sup>60</sup> Constante da Lei n.º 46/86, de 14/10, alterada pelas Leis n.ºs 115/97, de 19/09, 49/2005, de 30/08, 85/2009, de 27/08 e 16/2023, de 10/04.

<sup>61</sup> O que «*implica, para o Estado, o dever de garantir a existência de uma rede de educação pré-escolar que permita a inscrição de todas as crianças por ela abrangidas e o de assegurar que essa frequência se efectue em regime de gratuidade da componente educativa*» (n.º 2 do artigo 4.º).

A Lei de Bases do Sistema Educativo definiu ainda um conjunto de apoios e complementos educativos, tendo em vista a promoção da igualdade de oportunidades no acesso aos recursos educativos<sup>62</sup> e a promoção do sucesso escolar e educativo, os quais são aplicados prioritariamente na escolaridade obrigatória (artigo 27.º) e destinam-se a alunos economicamente mais carenciados. Neles incluem-se os apoios a alunos com necessidades escolares específicas, o apoio psicológico, a orientação escolar e profissional e a ação social escolar.

Os serviços de ação social escolar traduzem-se num conjunto diversificado de ações, em que avultam a comparticipação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar e a concessão de bolsas de estudo (artigo 30.º). A gratuidade inclui ainda as propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência escolar e a certificação do aproveitamento.

A escolaridade obrigatória abrange as crianças e os jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos, correspondendo o percurso regular de sucesso escolar ao cumprimento de 12 anos de escolaridade obrigatória (abarcando o ensino básico, constituído por três ciclos, e o ensino secundário). A escolaridade obrigatória cessa com a obtenção do diploma do nível secundário da educação, ou quando o aluno perfaça 18 anos, independentemente da obtenção do diploma de qualquer ciclo ou nível de ensino (artigos 2.º e 3.º).

Ao Estado incumbe, atualmente por intermédio do Ministério da Educação, Ciência e Inovação, a missão de formular, conduzir, executar e avaliar a política nacional relativa ao sistema educativo e para a ciência e o ensino superior, e articular as políticas nacionais de qualificação e de formação profissional<sup>63</sup>.

Sem prejuízo da observância e aplicação dos princípios gerais do sistema nacional de educação, no âmbito da autonomia das autarquias locais e do princípio da descentralização administrativa, consagrados nos artigos 6.º, 267.º n.º 2 e 235.º da CRP, o articulado da Lei de Bases do Sistema Educativo evidencia uma tendência para a descentralização da administração educativa, designadamente no seu artigo 46.º n.ºs 2 e 3:

- «2. *O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das atividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico.*
3. *Para os efeitos do número anterior serão adotadas orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, através do ministério responsável pela coordenação da política educativa, garantir a necessária eficácia e unidade de ação».*

---

<sup>62</sup> Nos termos daquela Lei de Bases, os recursos educativos são constituídos por todos os meios materiais utilizados para a conveniente realização da atividade educativa (artigo 44.º, n.º 1). De acordo com o n.º 2 deste dispositivo legal, são recursos educativos privilegiados, entre outros, os manuais escolares [(al. a)].

<sup>63</sup> Vide o artigo 20.º n.ºs 1 e 2 do DL n.º 32/2024 de 10/05, que aprovou o regime de organização e funcionamento do XXIV Governo Constitucional.



Atualmente, no domínio da Lei n.º 75/2013<sup>64</sup>, o legislador comete aos municípios atribuições e competências na área dos transportes, educação, ensino e formação profissional e ação social [als. c), d) e h) do n.º 1 do artigo 23.º], consubstanciadas: (i) na promoção da oferta de cursos de ensino e formação profissional dual, no âmbito do ensino não superior, e no apoio de atividades de natureza social e educativa, ou outra de interesse para o município [artigo 33.º n.º 1-al. u)]; (ii) no provimento, organização e gestão dos transportes escolares [al. gg) do n.º 1 do artigo 33.º]; e (iii) em decisões no domínio da ação social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes [al. hh) do n.º 1 artigo 33.º].

O legislador consagra ainda a possibilidade da transferência de competências do Estado para as autarquias locais, quer por via legislativa quer através da celebração de contratos interadministrativos, desde que assegurados os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao seu exercício [artigos 115.º e 121.º-al. f)].

#### **1.5.4. Caracterização institucional, organizacional e operativa da Câmara Municipal de Santa Cruz**

O modelo organizacional da Câmara Municipal de Santa Cruz, plasmado no Regulamento de Organização dos Serviços Municipais de 5 de maio de 2014<sup>65</sup>, foi alterado por iniciativa do executivo decidida a 18 de dezembro desse ano, e aprovado por deliberação da Assembleia Municipal do dia 22 de dezembro seguinte<sup>66</sup>, com vista a *«(...) assegurar a adequação dos objetivos à concretização da missão da organização, e por outro lado, garantir que tal estrutura hierárquica permita, a todo o momento, quer o envolvimento direto de todos os intervenientes quer, o bom funcionamento dos serviços com vista à realização do bem comum e do interesse público»*.

Estabeleceu-se no n.º 1 do artigo 2.º que a superintendência e a coordenação dos serviços municipais eram da competência do Presidente da Câmara, de acordo com a legislação aplicável em vigor, tendo os Vereadores os poderes que neles fossem delegados, nos termos do n.º 2.

Neste âmbito, destacamos o Despacho do Presidente da Câmara n.º 224/2017 de 27 de outubro, que, nos termos da al. B., pontos 1 e 2, subalínea f), atribuiu à Vereadora Élia Ascensão, entre outros, o pelouro da Educação, e nela delegou e subdelegou poderes para a prática dos atos administrativos que se encontravam atribuídos ao Gabinete de Educação pelo *supra* referido Regulamento, assim como o ponto 3, subalínea f) do mesmo Despacho, que formalizou a delegação e a subdelegação competências para *«[a]ssegurar, organizar e gerir os transportes escolares»*.

---

<sup>64</sup> Nos termos do seu artigo 3.º n.º 3-parte final, foram ressalvadas as transferências e delegações de competências feitas previamente à entrada em vigor da referida Lei.

<sup>65</sup> Aprovado pelo executivo municipal a 06/02/2014 e pela Assembleia Municipal de Santa Cruz, a 26 do mesmo mês, publicado no DR, 2.ª série, n.º 85, de 05/05/2014.

<sup>66</sup> Cf. a ata n.º 7/2014 - Quadriénio 2013/2017. A referida alteração foi publicada no DR, 2.ª série, n.º 58, de 24/03/2015.

Já fora do âmbito temporal da presente auditoria, foi substituído pelo Regulamento de Organização e Estrutura dos Serviços Municipais, aprovado por deliberação da Assembleia Municipal, de 27/11/2021, sob proposta da Câmara Municipal aprovada na reunião do dia 18 anterior, publicado no DR, 2.ª série, n.º 25, de 04/02/2022.

No artigo 5.º foram conferidas as atribuições comuns<sup>67</sup> a todos os serviços, a exercer por dirigentes, chefiias intermédias e todos os responsáveis dos serviços, das quais destacam-se as seguintes:

- ✓ Submeter a despacho do Presidente da Câmara, devidamente instruídos e informados, os assuntos que dependessem da sua resolução, garantindo o cumprimento das decisões, despachos e deliberações dos órgãos nas matérias relativas aos respetivos serviços [als. c) e f)];
- ✓ Implementar, monitorizar, controlar e avaliar o desempenho e a eficiência dos serviços e colaboradores na sua dependência, com vista à introdução de ações corretivas atempadas, de modo a garantir a execução dos planos de atividades e a prossecução dos objetivos definidos [al. i)];
- ✓ Garantir, tendo presente a satisfação dos interesses dos destinatários e procedimentos legais aplicáveis, o cumprimento dos prazos adequados à mais eficaz prestação do serviço [al. k)], e
- ✓ Cumprir e fazer cumprir os Regulamentos, Normas e Posturas Municipais [al. m)].

O Regulamento conferiu ao Município uma estrutura hierarquizada, composta por sete unidades orgânicas flexíveis, formadas pelas Divisões Administrativa; Financeira; de Urbanismo e Planeamento; de Obras Públicas e Equipamentos Municipais; de Ambiente; de Águas e Saneamento; e de Coesão Social, por 32 subunidades orgânicas (secções) e 12 Gabinetes<sup>68 e 69</sup>.

A unidade orgânica municipal que, em virtude das respetivas atribuições e competências, se ocupava das matérias inerentes aos apoios na área da educação, nomeadamente a sua concessão, acompanhamento e controlo, era o Gabinete de Educação, a quem competia, nomeadamente (artigo 23.º):

- ✓ Elaborar a Carta Educativa do Concelho [al. a)];
- ✓ Promover o desenvolvimento qualitativo do sistema de educação, em conformidade com as necessidades [al. b)];
- ✓ Assegurar a gestão dos equipamentos educativos dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico do primeiro ciclo, em particular no que respeitava à dotação de mobiliário e material didático e à manutenção dos edifícios e logradouros, de acordo com a lei vigente [al. c)], e
- ✓ Garantir a realização dos objetivos e programas municipais na área da educação, a níveis e âmbitos da competência expressa de outras entidades e organismos [al. h)].

---

<sup>67</sup> As atribuições específicas dos Gabinetes, Divisões e Secções relevantes para esta auditoria constam do Anexo III.

<sup>68</sup> Com o intuito de tornar clara a sua articulação com a estrutura orgânica, o Regulamento menciona os Gabinetes que estão sob dependência direta da Câmara Municipal de Santa Cruz.

<sup>69</sup> Exerciam funções quer numa vertente de apoio, mediante o exercício de atos de administração ordinária delegados e assessoria, quer numa vertente operacional, através do desenvolvimento de projetos singulares em áreas operativas específicas (cf. o artigo 10.º).



Nestas matérias, o Gabinete de Educação tinha a colaboração da Divisão Financeira (artigo 30.º), mais concretamente da Secção de Contabilidade (artigo 32.º), e contava ainda com a intervenção: (i) da Divisão de Coesão Social (artigo 59.º); (ii) do Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais (artigo 14.º); (iii) das Secções de Contratação Pública (artigo 27.º) e de Aprovisionamento (artigo 37.º).

### 1.5.5. A responsabilidade financeira

O TContas português, consagrado nos artigos 209.º n.º 1 e 214.º da CRP, é o órgão constitucional jurisdicional e supremo de fiscalização e julgamento das finanças públicas de Portugal, segundo o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023 de 28 de novembro<sup>70</sup>.

A sua atividade própria implica a tutela jurídica e jurisdicional dos interesses presentes no concreto processo por um órgão de soberania com a natureza de tribunal, seja aquele um processo contencioso ou materialmente jurisdicional (com duas ou mais partes litigantes) ou um processo não contencioso (ou formal e organicamente jurisdicional, que é o ponto de vista constitucional para efeitos da separação dos poderes estaduais e da natureza das decisões de cada um desses poderes e respetivos órgãos decisores).

Em síntese, de acordo com a CRP, toda a atividade essencial ou principal e externa do TContas (a prevista nos n.ºs 1 e 4 do artigo 214.º da CRP) é organicamente jurisdicional, porque, como se diz no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023, o TContas de Portugal é um órgão constitucional e jurisdicional nas vertentes (i) de fiscalização prévia, (ii) de auditoria e (iii) de efetivação de responsabilidades financeiras; não tem natureza híbrida.

Nesta última vertente, concretizando, o artigo 214.º n.º 1-al. c) e n.º 4 da CRP, atribui ao TContas competência para efetivar responsabilidade por infrações financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos, nos termos da lei, competência material reiterada no artigo 5.º n.º 1-al. e) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>71</sup>, independentemente da natureza da entidade a que pertença. Efetivação de responsabilidades financeiras que está obviamente sujeita aos princípios estruturantes do Estado de Direito e aos princípios jurídicos fundamentais, como o da tutela jurisdicional efetiva, e aos princípios jurídicos fundamentais do Direito processual geral (legalidade, igualdade, proporcionalidade, direito de audição e de defesa, previsibilidade e legalidade processual das condições de apreciação da responsabilidade do agente pelo TContas). Ou seja, as responsabilidades financeiras são julgadas e efetivadas por um órgão jurisdicional com uma jurisdição própria e exclusiva - o TContas<sup>72</sup> - segundo juízos de legalidade estrita<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Cf. in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20230787.html>.

<sup>71</sup> Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03, alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28/12, 2/2020, de 31/03, 27-A/2020, de 24/07, 12/2022, de 27/06 e 56/2023, de 06/10.

<sup>72</sup> Vide o citado Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023 e os artigos 209.º, n.º 1, e 214.º, n.ºs 1 e 4, da CRP.

<sup>73</sup> Vide o Acórdão do TContas n.º 2/2013, de 20/02, in <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/3s/ac002-2013-3s.pdf>.

#### 1.5.5.1. Os pressupostos da responsabilidade financeira

As disposições do artigo 214.º n.º 1-al. c) e n.º 4 da CRP, e do artigo 5.º n.º 1-al. e) da LOPTC utilizam um conceito amplo de responsabilidades financeiras, como sendo aquelas que resultam da prática de infrações financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos. Trata-se de responsabilidades pessoais ou individuais reguladas por normas de Direito Público, que têm como pressupostos (i) um comportamento em matéria administrativa e ou financeira, (ii) descrito na lei, (iii) ilícito e (iv) juridicamente censurável.

Correspondem a um modelo de Direito Público disciplinador da legalidade e regularidade da gestão financeira de fundos públicos, em que um órgão constitucional de natureza jurisdicional responsabiliza um indivíduo.

A LOPTC, no seu Capítulo V, sob a epígrafe «*Da efetivação de responsabilidades financeiras*», integra um conjunto de preceitos que permitem estabelecer uma clara distinção entre a responsabilidade financeira reintegratória, tratada especificamente na Secção II (artigos 59.º a 64.º), e a responsabilidade financeira sancionatória, sobre a qual rege a Secção III (artigos 65.º e 67.º a 69.º).

De tal distinção resulta, desde logo, a diferente natureza das consequências que advêm para quem incorre numa e noutra dessas modalidades de responsabilidade financeira: (i) a responsabilidade reintegratória implica a obrigação de o servidor público responsável repor as quantias objeto das infrações cometidas (artigos 59.º n.º 1 e 60.º) e (ii) a responsabilidade financeira sancionatória significa a aplicação de multas (artigo 65.º). Mas as duas responsabilidades podem ser cumulativas, uma vez que a aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso, de acordo com o disposto no n.º 6 do artigo 65.º.

Noutra medida, as responsabilidades financeiras previstas na LOPTC (*vide* os artigos 59.º e 65.º) pressupõem (i) uma conduta por determinado agente (pessoa ou entidade que gere, administra, recebe ou utiliza dinheiros públicos) que preencha o tipo legal descrito em uma ou mais normas disciplinadoras da atividade financeira pública; (ii) são responsabilidades subjetivas e individuais, de natureza sancionatória e ou de natureza reintegratória, (iii) decorrentes da ilegal ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos. (iv) Pressupõem, ainda e sempre, um juízo de culpabilidade, i.e., de censura jurídica<sup>74</sup>, com referência a comportamentos relativos (1) à legalidade e regularidade das operações financeiras públicas, (2) à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou (3) à observância das regras contabilísticas.

Nas responsabilidades financeiras estão em causa, portanto, a gestão e a utilização patológicas de dinheiros públicos por aqueles que, pelas suas funções, devem e têm obrigação legal de os utilizar e gerir de acordo com o direito objetivo administrativo-financeiro e as demais normas técnicas aplicáveis.

Os pressupostos gerais da responsabilidade financeira sancionatória (e reintegratória) são, pois:

---

<sup>74</sup> Pode-se, assim, buscar uma noção de responsabilidade financeira em sentido amplo, que inclui as duas modalidades de responsabilidade reguladas nos artigos 59.º a 64.º e 65.º a 68.º, respetivamente, da LOPTC.

- (1.º) factualidade conducente a um comportamento (ativo ou omissivo, direta ou subsidiariamente<sup>75</sup>) de um sujeito que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos (artigo 61.º n.ºs 1 a 4);
- (2.º) factualidade conducente a ilicitude (objetiva) desse comportamento, isto é, a inobservância e ou a violação de um dever de serviço normativamente fixado (no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de justificação, de um tipo justificador), e
- (3.º) factualidade conducente à culpabilidade do autor da conduta (culpa, censurabilidade ou juízo de censura por causa da culpa negligente ou da culpa dolosa), considerando a atitude interna do agente autor do ilícito financeiro (juízo que tem em conta as especificidades das funções concretas desempenhadas pelo agente da infração, com referência a um padrão de um responsável financeiro medianamente diligente, medianamente informado e medianamente cuidadoso); no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de exclusão da culpa, i.e., de um tipo desculpante. É adequado impor ao agente a prova de que cumpriu os seus deveres.

A responsabilidade financeira reintegratória ocorre perante factos caracterizados legalmente como alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, pagamentos indevidos e não arrecadação de receitas (cf. os artigos 59.º n.ºs 2, 3 e 4 e 60.º).

A responsabilidade financeira sancionatória refere-se à prática de factos legalmente tipificados que correspondem a violações de normas de índole substantiva, como decorre do artigo 65.º, n.º 1<sup>76</sup>, e é o caso de diversas situações apuradas nesta auditoria, razão pela qual, neste ponto, incidiremos a nossa análise apenas sobre esta segunda modalidade de responsabilidade financeira, salvo nalguns aspetos em que se mostre pertinente aludir à disciplina da responsabilidade financeira reintegratória, nomeadamente quando se trate de aspetos comuns.

Assim, a responsabilidade financeira de natureza sancionatória, prevista no artigo 65.º, é delitual em sentido estrito, e visa punir uma infração de certos deveres legais-financeiros<sup>77</sup>. Ou seja, o tipo legal ou tipo de ilícito da infração financeira sancionatória refere-se à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e ainda à boa gestão ou administração financeira (artigo 65.º n.º 1; princípio da tipicidade legal). É um ilícito - sancionatório - autónomo<sup>78</sup>. E dá origem a condenação em multa.

---

<sup>75</sup> Artigo 62.º, n.º 3, da LOPTC.

<sup>76</sup> Já o artigo 66.º da LOPTC trata, não de responsabilidade financeira, mas sim de responsabilidade processual e procedimental (sancionatória), emergente da prática de infrações processuais e procedimentais, não financeiras (má conduta durante processo ou procedimento do TContas).

<sup>77</sup> E não ressarcir ou compensar um dano, como no caso da responsabilidade financeira reintegratória.

<sup>78</sup> Cf. os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 635/2011 de 20/12 e 255/2018 de 17/05, in <https://www.tribunal-constitucional.pt/tc/acordaos/20110635.html> e in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20180255.html>.

Aproxima-se do Direito Penal, pois o artigo 67.º n.º 4, dispõe que «[a]o regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal»<sup>79</sup>, e do Direito disciplinar (artigos 65.º a 68.º, 61.º e 62.º), podendo utilizar-se como conceito de «*infração financeira sancionatória*» a definição de conduta típica (i.e., a conduta do agente preenche a previsão de uma norma jurídica das finanças públicas), de tipo legal<sup>80</sup>, ilícita<sup>81</sup> (i.e., conduta violadora de uma proibição ou imposição legal em sede de finanças públicas, sem causa de exclusão da ilicitude), culposa<sup>82</sup> (i.e., censurável a título de dolo ou negligência a deduzir de factualidade concreta, sem causa de exculpação) e legalmente punível com a sanção de multa.

A responsabilidade financeira sancionatória está ainda sujeita ao princípio fundamental da irretroatividade da lei desfavorável, consagrado no artigo 2.º n.º 4 do Código Penal, e à regra *non bis in idem*, acolhida no n.º 5 do artigo 29.º da nossa Constituição.

No Direito penal, cuja doutrina geral do crime é aplicável à responsabilidade sancionatória, a culpa é fundamento e limite da punição. Assim, a distinção operada no artigo 15.º do Código Penal

---

<sup>79</sup> Que, em bom rigor, não abrange muitos artigos dessa parte geral.

<sup>80</sup> O «*tipo objetivo*» refere-se aos elementos que se referem ao facto punível e que não tenham relação com a atitude interna do agente da infração: (i) o agente, (ii) a conduta, (iii) o objeto desta, (iv) o resultado e (v) a imputação objetiva deste à conduta.

O «*tipo subjetivo*» consiste nos elementos que se referem à atitude interna do agente relativamente aos elementos do tipo objetivo da infração, o que inclui (i) o dolo e (ii) a negligência, bem como (iii) elementos subjetivos especiais. Os elementos subjetivos do tipo que não se refiram a sentimentos e atitudes pertencem ao tipo de ilícito e não ao tipo de culpa. Por exemplo, a avidez refere-se à culpa e não a um elemento subjetivo do tipo de ilícito.

Nesta sede, o erro sobre as proibições cai no âmbito do artigo 16.º do Código Penal:

«1. O erro sobre elementos de facto ou de direito de um tipo de crime, ou sobre proibições cujo conhecimento for razoavelmente indispensável para que o agente possa tomar consciência da ilicitude do facto, exclui o dolo.

2. O preceituado no número anterior abrange o erro sobre um estado de coisas que, a existir, excluiria a ilicitude do facto ou a culpa do agente.

3. Fica ressalvada a punibilidade da negligência nos termos gerais.»

<sup>81</sup> Conjunto de elementos objetivos e subjetivos que constituem a conduta punida, o objeto da sanção; normalmente exige o desvalor da ação e o desvalor do resultado e de «*tipo de culpa*» (conjunto de circunstâncias valoráveis para a censura do agente da conduta, desde a motivação dele até à consciência da ilicitude), ou de «*ilícito típico*» (incompatibilidade entre um facto ou comportamento e uma proibição jurídica, com lesão de bens jurídicos e, às vezes, produção de danosidade social; desvalor material da conduta ou dimensão subjetiva e, ocasionalmente, do resultado ou dimensão objetiva), com o seu dolo e a sua negligência.

<sup>82</sup> Atitude de oposição, desprezo, indiferença («*tipo de culpa dolosa*») ou de descuido ou leviandade («*tipo de culpa negligente*») perante o bem jurídico tutelado e lesado, num quadro concreto em que é exigível que se aja em conformidade com a ordem jurídica; o que conduz a uma censura jurídica que pressupõe capacidade de o agente avaliar a ilicitude do seu comportamento e capacidade de se determinar de acordo com essa avaliação), com o seu dolo e a sua negligência [cf. os artigos 13.º a 17.º, 40.º, n.º 2, e 71.º, n.º 2, al. f) do Código Penal].

A valoração a fazer tem por base que o agente da conduta devia agir de acordo com o direito objetivo porque podia atuar de acordo com ele, o que pressupõe (i) liberdade de decisão (imputabilidade) e (ii) correção da decisão (artigos 16.º e 17.º do Código Penal), de modo a se apurar, a final, a culpabilidade pelo facto individual e, por vezes, também a culpabilidade da personalidade (formulando um juízo de censura à personalidade do agente exteriorizada na postura adotada por ele).

releva para efeitos de determinação da medida (concreta) da multa, precisamente por causa da culpa [cf. o artigo 71.º n.º 2-al. b) do Código Penal<sup>83</sup>].

Nessa medida, a responsabilidade financeira sancionatória envolve uma sanção e uma diferenciação na medida das multas a aplicar em função de critérios estabelecidos na lei, de que resultam a alteração da moldura da sanção consoante o autor aja com dolo ou com negligência (artigo 65.º n.ºs 2, 4 e 5), a graduação da sanção dentro da respetiva moldura (atentos vários parâmetros, em que avultam a gravidade dos factos e o grau de culpa – artigo 67.º n.º 2) ou a atenuação especial da sanção com a diminuição da culpa ou culpa diminuída (artigo 65.º n.º 7); é ainda admitida, em condições de quase ausência de culpa ou culpa diminuta, a dispensa da sanção (artigo 65.º n.º 8).

Sendo a infração financeira apenas passível de multa, verificadas as circunstâncias previstas nas três alíneas do n.º 9 do artigo 65.º, isto é, (i) se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência; (ii) não tiver havido antes recomendação do TContas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção de irregularidade no procedimento adotado, e (iii) tiver sido a primeira vez que o TContas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática, «[a] 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem releva a responsabilidade por infração financeira»; o mesmo podem fazer as Secções previstas no n.º 4 do artigo 214.º da CRP. Sendo que a aplicabilidade do regime da relevação não constitui uma obrigação *ope legis* do Tribunal, mas um poder dever que depende da análise em concreto e em função das circunstâncias do caso (*ope iudice*).

Já vimos que nesta sede é expressa a referência remissiva da LOPTC (artigo 67.º n.º 4), no que respeita à culpa negligente, para o 15.º do Código Penal.

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: representar como possível a realização de um facto descrito num tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa realização do facto (negligência consciente); ou não chega sequer a representar a possibilidade de realização do facto tipificado (negligência inconsciente).

A negligência é muito importante nesta jurisdição. Com efeito, ocorre muito mais vezes do que o dolo. Para o conceito de negligência devemos sublinhar que o facto negligente possui um tipo de ilícito (a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado) e um tipo de culpa (a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar).

O citado tipo de ilícito negligente é constituído (i) pelo desvalor da ação e (ii) pelo desvalor do resultado, devendo este resultado ser previsível e evitável para a pessoa prudente, dotada das capacidades que detém a pessoa média pertencente à categoria intelectual e social e ao círculo de vida do agente responsável financeiro, e consiste na possibilidade de o agente, de acordo com

---

<sup>83</sup> «Na determinação concreta da pena o tribunal atende a todas as circunstâncias que, não fazendo parte do tipo de crime, depuserem a favor do agente ou contra ele, considerando, nomeadamente a intensidade do dolo ou da negligência».

o que é e onde está, ter cumprido o dever objetivo de cuidado<sup>84</sup> que sobre si impendia e que não cumpriu devido a uma atitude descuidada ou leviana para com o bem jurídico em causa.

Sublinhe-se, no entanto, a exigência de efetuar uma interpretação das normas referidas em função da dimensão específica da responsabilidade financeira. Como se refere no parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 142/2000 de 31 de maio de 2001, a boa guarda e aplicação dos dinheiros públicos está subordinada a regras estritas, privativas dos agentes que têm a seu cargo a guarda e fiel aplicação dos dinheiros públicos e cuja violação, ferindo a integridade do património financeiro do Estado e a regularidade da respetiva gestão financeira, gera uma particular responsabilidade, típica, que não vai limitada à prática de atos ou omissões que configurem meras faltas pessoais. No caso de tais funcionários ou agentes (os contáveis), a natureza das funções e as normas próprias, específicas e típicas que devem observar no exercício dessas funções, comandam a tipicidade das consequências da inobservância de tais normas e da responsabilidade que lhes está especialmente associada.

Por isso, a culpa, na responsabilidade financeira sancionatória, isto é, o juízo de censura referido à atitude interna do agente autor do comportamento financeiro ilícito, deve ser apreciada em concreto e ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, deve ter em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir, naquele concreto cargo ou função.

E no caso do gestor de dinheiros públicos, o padrão de diligência exigível é o do (i) foro profissional, considerando os deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um gestor (ii) mediano na informação, (iii) mediano no critério, (iv) mediano na prudência, e (v) medianamente avisado e cauteloso. É que quem exerce funções de gestão ou administração pública tem de ter ou de passar a ter um mínimo de conhecimentos e de cuidados sobre a matéria financeira decida, por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do TContas [sobre estas *vide* os artigos 44.º n.º 4, 54.º n.º 3-al. i), 65.º n.º 1-al. j) e n.º 9, e 67.º n.º 2 da LOPTC].

O conteúdo de tal atitude interna - censurável ou culposa - é integrável na figura do dolo (artigo 14.º do Código Penal) ou na figura da negligência (artigo 15.º do Código Penal). Mas a apreciação da culpa - da censurabilidade - sustenta-se sempre na demonstração, por via da prova, de factos.

#### 1.5.5.2. A responsabilidade financeira dos membros dos executivos municipais

Sobre a responsabilidade financeira específica dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, importa destacar que, com a alteração operada ao n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, por via

---

<sup>84</sup> Cujas fontes podem ser: (i) o direito objetivo, (ii) as normas profissionais e análogas, (iii) os costumes profissionais comuns. O comportamento «omitido» é, pois, o da figura-padrão cabida ao caso (cf. FIGUEIREDO DIAS *in* Direito Penal, Parte Geral, 3.ª edição, 2012, págs. 879 e ss.).



do artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de setembro, foi-lhes alargado o regime de responsabilidade financeira dos membros do Governo assente nas «(...) condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933»<sup>85</sup>.

À luz deste regime, e numa interpretação literal, os autarcas passaram a só responder financeiramente pelos «(...) atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a (...) pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado» se não tiverem «ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente».

Este quadro de responsabilidade ganhou contornos ligeiramente distintos com o aditamento do artigo 80.º-A à Lei n.º 73/2013, introduzido pela Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, e que, no seu n.º 1, passou a estabelecer que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC «(...) recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente»<sup>86</sup>, e, no n.º 2, que essa responsabilidade financeira «(...) recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei».

O art.º 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16/08, norma que se pode considerar interpretativa para este efeito, vem expressamente referir que as informações dos trabalhadores e agentes para os órgãos executivos podem afastar a imputação de responsabilidade financeira dos autarcas. Salienta-se, no entanto, que as informações assim produzidas devem mencionar e tratar os assuntos que respeitem aos atos que se vierem a considerar ilegais.

Dito de outro modo, os titulares de órgãos executivos de autarquias locais, se ouvirem as «estações competentes», não serão responsabilizados financeiramente, ao invés do que sucederia caso tal regime inexistisse e tivesse, consequentemente, de ser apurado o grau de culpa do agente nos termos previstos no artigo 64.º n.º 1 da LOPTC.

---

<sup>85</sup> N.ºs 1 e 3 que preveem que «[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que dêles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

1.º Os Ministros, quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente;

(...)

3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.»

<sup>86</sup> De acordo com o Acórdão do TContas n.º 5/2019-3.ª S/PL de 24/04 «(...) a norma em causa comporta uma explicitação/densificação que vem sublinhar, no domínio autárquico, a exclusividade de aplicação da mesma norma aos membros do órgão executivo das autarquias locais. E apenas a estes (...).

(...) No que respeita às autarquias, trata-se de uma norma que se aplica exclusivamente aos titulares de órgãos executivos das autarquias locais e nenhum outro membro de órgão autárquico ou de um outro qualquer servidor público. A natureza específica daquela norma, tem como destinatários diretos e exclusivos aqueles agentes».

Por «*estação competente*»<sup>87</sup> deve entender-se o indivíduo (interno à Administração) ou indivíduos de uma entidade colegial (interna à Administração) que possam (por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria) e devam – por força de lei, de regulamento, de ato administrativo, de contrato ou de outra forma de vinculação – esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou codecisor (i.e., o agente da infração, a pessoa ou pessoas que efetivamente praticaram o ilícito financeiro descrito na lei, normalmente o órgão ou órgãos com competência legal para tal, não bastando, especialmente em sede de responsabilidade sancionatória, a simples intervenção num procedimento administrativo).

A «*estação competente*» deve dispor de capacidade autónoma de análise e de pronúncia. Esta capacidade face ao decisor ou codecisor pode decorrer da lei, de regulamento, de regras deontológicas, dos usos, da natureza própria das funções, da natureza própria das questões ou, eventualmente, da realidade do caso concreto.

Em sede da responsabilidade financeira prevista nos artigos 65.º a 68.º da LOPTC, o Tribunal censura apenas quem foi o decisor ou codecisor «*de iure*» e «*de facto*» (exceionalmente, censurará o decisor ou codecisor apenas «*de facto*» quando não houver decisor final «*de iure*») do ilícito financeiro e/ou, se for o caso disso, quem tenha sido a «*estação competente*» nos termos da lei, pelo que, para efeitos do direito sancionatório a que se referem aqueles artigos 65.º a 68.º, é essencial aferir a competência legal de cada interveniente no procedimento que conduziu à infração.

#### 1.6. Audição prévia dos responsáveis

Em cumprimento do princípio do contraditório consagrado no artigo 13.º da LOPTC procedeu-se à audição pessoal dos membros do executivo municipal identificados no ponto 1.3. deste Relatório, bem como dos técnicos Jaime Gouveia e Rita Cravo, todos em exercício de funções à data dos factos, a fim de se pronunciarem sobre o conteúdo do Relato da auditoria<sup>88</sup>.

No prazo concedido para o efeito apresentaram alegações<sup>89</sup>, de modo individual com distinto conteúdo, o técnico Jaime Gouveia e a técnica Rita Cravo, não se tendo pronunciado Filipe Martiniano Martins de Sousa, José Miguel Velosa Barreto Ferreira Alves, Élia Luísa Dias Gonçalves Ascensão, Dúlio Gil Alves Freitas, Jaime Casimiro Nunes da Silva, Edite Pestana Rocha Alves e José Arlindo Aguiar Gouveia.

As alegações fornecidas foram apreciadas e tidas em consideração na fixação dos termos finais deste Relatório, através da sua transcrição parcial e inserção nos pontos respetivos, em simultâneo

---

<sup>87</sup> Cf., a título ilustrativo, o Relatório do TContas n.º 3/2019-Aud/1.ªS e o Relatório do TContas n.º 5/2024-ARF-SRMTTC de 09/05, este reportado à auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras emergentes da celebração de um acordo de regularização de dívida entre o Município de Machico e a EEM - Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A., em 2020, disponíveis no site do TContas, na *internet*.

<sup>88</sup> Através dos ofícios desta SRMTTC com os registos de saída n.ºs 4343/2024 a 4351/2024, todos de 13/11 (de folhas 118 a 144 do Volume I da Pasta do Processo).

<sup>89</sup> Cf. os documentos com os registos de entrada n.ºs 2833/2024, de 25/11 e 2876/2024, de 28/11 (de folhas 145 a 150 do Volume I da Pasta do Processo).



com os comentários tidos por adequados. Dando expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas apresentadas encontram-se integralmente reproduzidas no Anexo I deste Relatório.

Diremos ainda, nesta sede, que a LOPTC, à luz do nuclear artigo 214.º n.º 1 da CRP, atua assim: os relatórios do TContas, órgão judiciário supremo em todas as matérias da sua competência, podem conter juízos indiciários quanto a infrações financeiras e no contexto do todo exigido no especial e exigente artigo 13.º da LOPTC. Isto significa que tais juízos têm natureza indiciária ou não definitiva<sup>90</sup>.

É ainda importante sublinhar que a identificação de infrações financeiras e de seus agentes num relatório de auditoria ou de verificação de contas representa uma mera indicição de culpabilidade daqueles agentes no quadro completo (1.º) da LOPTC (nomeadamente, de todo o artigo 13.º) e (2.º) de uma concomitante tutela judiciária pelo órgão de soberania «*Tribunal de Contas*» (cf. o artigo 214.º n.º 1 e n.º 4 da CRP, conjugado com todo o artigo 13.º da LOPTC).

Essa indicição de responsabilidade subjetiva é relevante apenas para os efeitos (posteriores à mesma) (i) de relevação imediata da indiciada responsabilidade subjetiva, ou (ii) de pagamento voluntário de uma multa pelo mínimo legal, ou (iii) de julgamento em processo autónomo dessa responsabilidade financeira indiciada no relatório. Pode, também, não haver consequência jurídica, pelo facto de o Ministério Público depois não interpor ação para efetivação da responsabilidade financeira indiciada e não relevada.

---

<sup>90</sup> Isto é, não têm a natureza de atos administrativos para efeitos do disposto no artigo 148.º do CPA (cf., por todos, MÁRIO AROSO SE ALMEIDA, in *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 10.ª edição, n.ºs 103 a 106; FREITAS DO AMARAL, in *Curso de Direito Administrativo*, volume II, 4.ª edição, págs. 215-216; nem para efeitos, dentro da Jurisdição Financeira portuguesa (por força do cit. artigo 214.º n.º 1 e n.º 4), do disposto no artigo 50.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e no artigo 268.º n.º 4 da CRP. Como é consabido na ciência do Direito público moderno, só é ato administrativo (cf. o artigo 148.º do CPA e o artigo 268.º n.º 4 da CRP) a prescrição de autoridade administrativa capaz de provocar alterações na esfera jurídica de outrem, i.e., a estatuição administrativa suscetível de, por si, produzir uma transformação jurídica externa. Não é, obviamente, o caso da identificação objetiva de agentes de infrações financeiras num relatório do TContas.



## 2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA

A auditoria teve por objetivo examinar a legalidade e a regularidade dos apoios concedidos pelo Município de Santa Cruz na área da educação, durante o ano de 2020<sup>91</sup>. Com esse intuito, foram apreciados os procedimentos administrativos associados, nomeadamente os relacionados com: (i) a conformidade da apresentação das candidaturas aos apoios; (ii) a aprovação/concessão dos apoios (iii) e o acompanhamento e controlo dos apoios atribuídos visando, designadamente, a confirmação da sua aplicação em consonância com as finalidades inicialmente determinadas.

Os programas de apoio à educação, em vigor no ano de 2020, envolviam: (i) serviços de transportes escolares; (ii) serviços de transportes para as visitas de estudo<sup>92</sup>; (iii) serviços de transportes para as piscinas públicas para a prática de natação dos alunos do 1.º ciclo<sup>93</sup>; (iv) a disponibilização de manuais escolares para os alunos do 1.º ciclo; (v) um banco de manuais para os alunos do 2.º ciclo; (vi) bolsas de estudo a alunos do ensino superior; e (vii) os apoios às atividades de tempos livres.

Os apoios traduzidos no fornecimento (em género) de equipamento informático para os alunos do 1.º ciclo<sup>94</sup>, concedidos no âmbito do combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e financiados por um empréstimo consignado a essa finalidade, estão excluídos do âmbito desta auditoria, mas serão apreciados pelo Tribunal numa ação específica que se encontra em curso.

A execução material e financeira das medidas autárquicas implementadas na área da educação encontra-se resumida no quadro:

**Quadro 2 – Execução global dos Programas Sociais**

	(em euros)	
<b>Programa social</b>	<b>N.º beneficiários</b>	<b>Valor pago</b>
<b>1. Ano letivo 2019/2020</b>		
1.1. Apoios ao ensino superior	498	645 000,00
<b>2. Ano letivo 2020/2021</b>		
2.1. Manuais escolares	1084	40 996,88
2.2. Apoios ao ensino superior	776	688 600,00
2.3. Transportes escolares	115	113 227,80
3. Apoio à participação em ATL	134	19 696,75
<b>Total</b>		<b>507 521,43</b>

### 2.1. O «Normativo Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo»

A atribuição de um apoio a todas as crianças que residem e/ou estudam nas escolas dos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico do Concelho de Santa Cruz, constituiu, segundo a Câmara Municipal de

<sup>91</sup> Sem prejuízo de a apreciação se estender a outros períodos temporais na medida da sua pertinência.

<sup>92</sup> Suspenso em março de 2020 (cf. a tabela n.º 1 enviada em anexo ao ofício n.º 23161, de 10/10/2022, da Câmara Municipal de Santa Cruz, que consta da pág. 128 do DVD, a folhas 1 da Pasta do Processo).

<sup>93</sup> Também suspenso em março de 2020 (cf. a mesma tabela n.º 1 enviada em anexo ao ofício n.º 23161).

<sup>94</sup> Cf. a *supra* referida tabela n.º 1 enviada em anexo ao ofício n.º 23161.

Santa Cruz<sup>95</sup>, a forma de colocar «(...) em prática os princípios da igualdade de oportunidades» uma vez que «(...) a educação universal e gratuita é um princípio estruturante do Estado Social, plasmado na CRP e na Lei de Bases do Sistema Educativo».

Para a concretização desse apoio, o Presidente da Câmara Municipal, Filipe Sousa, aprovou, pelo Despacho n.º 87/2019 de 19 de junho<sup>96</sup>, o «*Normativo de Atribuição de Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo*», ratificado pela Deliberação da Câmara Municipal n.º 153/2019, da mesma data<sup>97</sup>, tomada por unanimidade, a saber, por aquele seu Presidente, pelo Vice-Presidente, José Miguel Alves, e pelos Vereadores Dúlio Freitas e Jaime Silva. Tal *Normativo* foi objeto de um aditamento aprovado pela Deliberação do executivo n.º 177/2019 de 18 de julho, na sequência da proposta de deliberação n.º 163/2019 de 15 de julho da Vereadora Élia Ascensão, votado por unanimidade pelo Vice-Presidente José Alves, e pelos Vereadores Élia Ascensão, José Arlindo Gouveia, Jaime Silva e Edite Alves<sup>98</sup>.

De acordo com o articulado em análise, o apoio desdobra-se em três modalidades (cf. o n.º 1 do artigo 8.º):

- 1.ª Entrega de manuais às escolas do 1.º ciclo do ensino básico do Concelho de Santa Cruz a título gratuito;
- 2.ª Entrega de manuais às escolas do 2.º ciclo do ensino básico do Concelho de Santa Cruz a título de empréstimo, e
- 3.ª Entrega de manuais aos/às alunos/as matriculados/as no 1.º ou no 2.º ciclo do ensino básico em escolas fora dos limites territoriais do Concelho, mas residentes no Concelho de Santa Cruz, a título de empréstimo.

O n.º 2 do artigo 8.º do *Normativo* previa ainda a atribuição de manuais escolares do 1.º e 2.º ciclo:

1. A alunos sem ação social escolar: a Câmara Municipal concederia a totalidade dos manuais e cadernos de atividades escolares [cf. a al. i)];
2. A alunos com ação social escolar: a Câmara Municipal concederia os manuais que não fossem objeto de apoio pela ação social do Governo Regional [cf. a al. ii)].

---

<sup>95</sup> Cf. a mesma tabela n.º 1 enviada em anexo ao ofício n.º 23161.

<sup>96</sup> Remetido a coberto do ofício da Câmara Municipal de Santa Cruz n.º 23161, de 10/10/2022, constante da pág. 126 do DVD, a folhas 1 da Pasta do Processo.

<sup>97</sup> Que teve por base a proposta de deliberação n.º 143/2019, de 13/06, do Presidente da Câmara (*vide* as págs. 191 a 193 do DVD, a folhas 1 da Pasta do Processo). A ratificação operada encontra respaldo no n.º 3 do artigo 35.º da Lei n.º 75/2013 segundo o qual: «*Em circunstâncias excecionais, e no caso de, por motivo de urgência, não ser possível reunir extraordinariamente a câmara municipal, o presidente pode praticar quaisquer atos da competência desta, ficando os mesmos sujeitos a ratificação na primeira reunião realizada após a sua prática, sob pena de anulabilidade*».

<sup>98</sup> Cf. as págs. 178 a 186 do DVD, a folhas 1 da Pasta do Processo.

Perderiam «(...) o direito ao presente apoio os alunos que» fossem «contemplados com subsídios e/ou apoios atribuídos pelos municípios, onde» estivessem «sediados os estabelecimentos de ensino, por eles frequentados» (n.º 3 do artigo 8.º).

A legislação habilitante invocada no preâmbulo do *Normativo* e do aditamento, centrou-se, entre outros, nos artigos 23.º n.º 2 al. h), 25.º n.º 1 al. g), e 33.º n.º 1 al. k) da Lei n.º 75/2013, que conferem, respetivamente:

- ✓ Aos municípios, atribuições no domínio da ação social;
- ✓ À assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, competência para «[a]provar as posturas e os regulamentos com eficácia externa do município», e À câmara municipal, a competência para «[e]laborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os projetos de regulamentos externos do município (...)». Sucede que o *Normativo* e o aditamento foram deliberados «(...) somente em Reunião de Câmara (...) ou seja, não existe deliberação em Assembleia Municipal»<sup>99</sup>, o que equivale a dizer que o apoio em análise não foi consagrado num regulamento municipal com eficácia externa, aprovado pelo órgão executivo e submetido à aprovação da Assembleia Municipal de Santa Cruz, em linha com o disposto nos invocados artigos 25.º n.º 1 al. g) e 33.º n.º 1 al. k) da Lei n.º 75/2013.

Para mais, o *Normativo* e o aditamento não foram publicados em Diário da República<sup>100</sup>, tendo apenas sido divulgados na *Internet*, no sítio institucional do Município<sup>101</sup> o que implica a sua ineficácia jurídica, nos termos do artigo 119.º n.º 2 da CRP<sup>102</sup>, que impõe a publicitação dos atos de conteúdo genérico dos órgãos do poder local, lido em articulação com a norma do artigo 139.º do CPA, que decreta que essa publicação seja feita naquele jornal oficial para que produza efeitos, «sem prejuízo de tal publicação poder ser feita também na publicação oficial da entidade pública, e na *Internet*, no sítio institucional da entidade em causa»<sup>103</sup>.

Registe-se, pois, que, do ponto de vista da sanção jurídica, as disposições vindas de citar estabelecem que tal falta de publicidade só determina a ineficácia jurídica dos atos, o que significa que

---

<sup>99</sup> Cf. o ofício da Câmara Municipal de Santa Cruz n.º 30589, de 29/09/2023.

<sup>100</sup> Conforme informaram os responsáveis pelo Município, no seu ofício n.º 24444, Anexo II, ponto 1.10.

<sup>101</sup> Embora esta norma, que impõe a publicitação dos atos de conteúdo genérico dos órgãos do poder local, não indique a respetiva forma de publicitação, ao contrário do disposto no n.º 1 do mencionado ditame constitucional, que faz essa exigência para os casos que enuncia.

<sup>102</sup> Nos termos do qual: «[a] falta de publicidade (...) de qualquer acto de conteúdo genérico dos órgãos (...) do poder local implica a sua ineficácia jurídica».

<sup>103</sup> A exigência de publicação de todos os regulamentos no Diário da República, constitui, assim, a fase final do *iter* procedimental que integra a eficácia regulamentar. A publicação é «condição da eficácia do regulamento, pois dela depende, por razões de transparência e segurança dos cidadãos». Cf. *Código do Procedimento Administrativo, Anotado*, 4.ª edição, revista e atualizada, pág. 499, LUIZ S. CABRAL DE MONCADA. Segundo este autor, «[a] publicação é condição de eficácia da norma regulamentar, em obediência à regra da alínea h) do n.º 1 do artigo 119.º da CRP, que, embora valendo só para os regulamentos dos órgãos de soberania, das RA e do poder local, deve ser vista como tendo alcance geral. Qualquer regulamento está sujeito a exigências de adequada publicidade».

a ausência de publicidade em causa não afetou a validade do *Normativo* e do seu aditamento, mas tão-somente a sua oponibilidade em relação a terceiros<sup>104</sup>.

Sublinha-se, todavia, que a necessidade de regulamentos elaborados, aprovados e divulgados nos moldes antes descritos, visa garantir que os seus destinatários possam conhecer, de forma prévia e transparente, as condições de acesso, os procedimentos de candidatura, a instrução do processo, os critérios de seleção e as suas obrigações, garantindo, por esse meio, a observância dos princípios da igualdade de acesso<sup>105</sup> e da imparcialidade na sua seleção<sup>106</sup>.

*In casu*, o *Normativo* e o seu aditamento padecem de uma dupla ilegalidade gerada por dois vícios diferentes, as quais, a coberto do n.º 1 do artigo 143.º do CPA, tornam-nos «(...) inválidos porque são «desconformes com a Constituição, a lei e os princípios gerais de direito administrativo (...)».

Vejamos:

i) O vício de natureza orgânica, em resultado da violação do preceituado:

- ✓ Na al. g) do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, que se reconduz a um vício de incompetência relativa, pois no caso, um órgão (a Câmara Municipal) de uma pessoa coletiva pública – Município – praticou um ato que estava fora da sua competência (aprovação e alteração de um regulamento com eficácia externa do Município), mas que pertencia à competência de outro órgão (Assembleia Municipal) da mesma pessoa coletiva<sup>107</sup>;
- ✓ Nos artigos 44.º e 45.º da Lei n.º 75/2013, que consagram dois dos princípios norteadores da organização autárquica: o da independência: «[o]s órgãos das autarquias locais são independentes e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas nos termos da lei», e o da especialidade: «[o]s órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei»;

---

<sup>104</sup> Os atos carecidos de publicidade são atos perfeitos mesmo sem ela. A publicidade é requisito de eficácia (não obrigatoriedade e não oponibilidade), mas não requisito de validade.

<sup>105</sup> Consagrado no artigo 13.º da CRP e no artigo 6.º do CPA.

<sup>106</sup> Previsto no artigo 9.º do CPA, o qual prescreve que «[a] Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, (...) adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção».

<sup>107</sup> Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *in op. cit.*, pág. 387.

- ✓ Nos artigos 266.º da CRP<sup>108</sup>, 3.º, 6.º e 9.º do CPA<sup>109</sup>, e 3.º n.º 2-al. a) da Lei n.º 73/2013<sup>110</sup>, que acolhem os basilares princípios gerais da atividade administrativa que presidem à atuação dos órgãos das autarquias locais, a saber, os princípios da legalidade, da igualdade e da imparcialidade, e
  - ✓ No artigo 4.º n.º 1-al. a) do Estatuto dos Eleitos Locais, por força do qual, «[n]o exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios: a) Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos: i) Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem», e
- ii)** O vício de ilegalidade formal ou procedimental, que emerge da violação dos seguintes preceitos, incidentes sobre a faseologia procedimental do *Normativo* e do seu aditamento:
- ✓ Artigo 98.º n.º 1 do CPA: Porque o início do procedimento do regulamento administrativo não foi devidamente publicitado no sítio institucional do Município de Santa Cruz, «(...) com a indicação do órgão que decidiu desencadear o procedimento, da data em que o mesmo se iniciou, do seu objeto e da forma como se» poderia «processar a constituição como interessados e a apresentação de contributos para a elaboração do regulamento»<sup>111</sup>;

---

<sup>108</sup> Que estatui que «[o]s órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé».

<sup>109</sup> Concretamente:

*«Artigo 3.º Princípio da legalidade*

1. Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins.
2. Os atos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas no presente Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo, mas os lesados têm o direito de ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração»

*Artigo 6.º Princípio da igualdade*

*Nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever ninguém em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.*

*Artigo 9.º Princípio da imparcialidade*

*A Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.*

<sup>110</sup> Segundo o qual «(...) a atividade financeira das autarquias locais desenvolve-se com respeito pelos seguintes princípios: (...) Princípio da legalidade».

<sup>111</sup> Note-se que o artigo 144.º n.º 2 do CPA possibilita que os regulamentos que enfermem de «ilegalidade formal ou procedimental» da qual não resulta a sua inconstitucionalidade sejam impugnados ou declarados oficiosamente inválidos pela Administração no prazo de seis meses, a contar da data da respetiva publicação, salvo nos casos de carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei, tal como foi o caso. Ou seja, não existe prazo para que sejam impugnados ou declarados oficiosamente inválidos pela Administração.

- ✓ Artigo 99.º do CPA: Porque o *Normativo* e o seu aditamento não foram aprovados «(...) com base num projeto, acompanhado[s] de uma nota justificativa fundamentada, que» deveria «incluir uma ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas»;
- ✓ Artigo 100.º n.º 1 do CPA: Porque «[t]ratando-se de regulamento que» continha «disposições que» afetavam «de modo direto e imediato direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, o responsável pela direção do procedimento» deveria ter submetido «o projeto de regulamento por prazo razoável, mas não inferior a 30 dias, a audiência dos interessados que como tal se» tivessem «constituído no procedimento»;
- ✓ Artigos 119.º n.º 2 e 139.º do CPA: Porque, para «(...) produção de efeitos», deveria ter sido publicado «no Diário da República, sem prejuízo de tal publicação poder ser feita também na publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional da entidade em causa», e
- ✓ Artigo 56.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 75/2013, que determinam que «(...) as deliberações dos órgãos das autarquias locais, bem como as decisões dos respetivos titulares destinadas a ter eficácia externa, devem ser publicadas em edital afixado nos lugares de estilo durante cinco dos 10 dias subsequentes à tomada da deliberação ou decisão», e publicados no sítio da internet e no boletim da autarquia local.

## A. O procedimento pré-contratual

O único procedimento pré-contratual para a aquisição de manuais escolares para os alunos do 1.º ciclo objeto de apreciação foi o desencadeado no ano de 2020, relativo ao ano letivo de 2020/2021, ano em que produziu efeitos financeiros.

**Quadro 3 - Contratos relativos ao fornecimento de livros escolares  
1.º ciclo – lotes 1 e 2 - ano letivo de 2020/2021**

Designação/ objeto do contrato	Órgão emitente, ato e data		Tipo de procedimento	Contrato		
	Da decisão de contratar	Da adjudicação		Preço em € (s/IVA)	Data	Prazo
Fornecimento de Livros Esco- lares – 1.º Ciclo – Lote 1	Despacho do Vice- Presidente, de 11-08-2020	Despacho do Vice- Presidente/Verea- dor, de 09-09-2020	Consulta prévia*	18 768,33	10-09-2020	Entrega da tota- lidade dos bens ou a 15-10-2020
Fornecimento de Livros Esco- lares – 1.º Ciclo – Lote 2	Despacho do Vice- Presidente, de 11-08-2020	Despacho do Vice- Presidente, de 09-09-2020	Consulta prévia*	20 276,31	18-09-2020	

\*Ao abrigo do artigo 20.º, n.º 1, al. c), do CCP.

Com relevância para a sua análise, apurou-se que:

- ✓ A 20 de julho de 2020, a técnica superior Filipa Gomes elaborou um parecer interno onde informou que o Gabinete de Educação «solicitou a todas as escolas do 1.º ciclo do Concelho para enviar as relações dos Manuais a adquirir par o próximo ano letivo» (2020/2021), que «[r]eunida essa informação» enviava «uma tabela com o resumo da despesa a cabimentar», «sug[eriu] cabimento



no valor de 45 000,00 euros com IVA (...)»<sup>112</sup>, e propôs que o seu parecer fosse remetido à «secção de aprovisionamento [para] dar o respetivo seguimento»<sup>113</sup>. A proposta mereceu o deferimento do Vice-Presidente, a 24 de julho de 2020, que determinou o seu envio ao «[a]provisionamento para os devidos efeitos».

- ✓ De seguida, o assistente técnico Elvino Mendonça, da Secção de Aprovisionamento, em parecer interno de 29 de julho de 2020, informou que «(...) após realizar consulta ao mercado, o valor base necessário para aquisição dos livros escolares do 1º ciclo», era de 40 054,46€ (s/IVA<sup>114</sup>), que era «necessário realizar o procedimento com a maior brevidade possível afim [sic] de termos os livros nas escolas antes do início do ano letivo». «[S]uge[ri]u a elaboração de um procedimento consulta prévia [sic]», identificou as empresas a convidar e propôs as peças do procedimento, o gestor do contrato e a composição dos membros do júri. O proposto mereceu o despacho do Presidente da Câmara, de 4 de agosto, a autorizar a realização do procedimento.
- ✓ A 4 de agosto de 2020, o técnico da Secção de Contratação Pública, Gonçalo Quintal, no seu parecer interno, informou que «(...) no período de um ano foi lançado um procedimento **com o mesmo objeto** através de concurso público, mas tendo em conta a informação/fundamentação do serviço requisitante não era possível prever/identificar quais os livros necessários para no último procedimento visto serem anos letivos diferentes», tendo encaminhado o processo:
  - À Divisão Financeira para «(...) emissão de cabimento e Menção aos Fundos Disponíveis», o que veio a ocorrer nessa mesma data<sup>115</sup>, e
  - Ao Gabinete Jurídico para «(...) análise, validação e emissão de parecer».
- ✓ A fim de efetuar «a solicitada apreciação jurídica concernente ao» «procedimento para **“Aquisição de Livros Escolares – 1.º Ciclo do Ensino Básico”**», o técnico Jaime Gouveia do Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais, no seu parecer interno subscrito a 11 de agosto de 2020, propôs a adoção de um concurso público, mas aventou a possibilidade de «(...) ser adotada a Consulta Prévia, com convite a pelo menos três entidades, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do CCP».

Acrescentou que, «[n]os termos da informação (...) de 04/08/2020», estava «aferido o cumprimento do artigo 22.º do CCP»<sup>116</sup>, «que as peças do» «procedimento» se encontravam «em plena concordância com o disposto no» CCP e que «[a] Divisão Financeira adotou um registo de cabimento prévio, do qual constam os encargos prováveis (cfr. Artigo 13.º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho)», e recordou que «[o]s atos de decisão de contratar e da autorização da despesa»

---

<sup>112</sup> Dessa tabela constavam as 9 escolas do 1.º ciclo do Concelho, o número de alunos envolvidos (903) e o valor previsto da despesa (44 268,35€).

<sup>113</sup> Serviço a quem competia, nos termos do artigo 37.º, al. c), do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, «Centralizar, elaborar e organizar os processos administrativos para a realização de procedimentos visando a aquisição de bens e serviços, em colaboração com a Secção de Contratação Pública e com a Divisão Financeira».

<sup>114</sup> Sendo para o lote 1, 19 346,08€, e para o lote 2, 20 708,38€.

<sup>115</sup> Proposta de cabimento n.º 506 de 05/08/2020.

<sup>116</sup> Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos.

deviam «*ser praticados pelo Sr. Vice-Presidente da Câmara, ao abrigo da respetiva competência subdelegada*».

O Vice-Presidente da Câmara, José Miguel Alves, em consequência, por despacho de 11 de agosto de 2020, «*[d]etermino[u]: [a]utorizar a escolha de procedimento de **Consulta Prévia** para Fornecimento de Livros Escolares – 1º Ciclo*», «*[a]provar as peças do procedimento (...), caderno de encargos e convite*», «*[e]nviar convites às seguintes empresas, Papelaria do Colégio de Santos & Vieira Lda UNIVERSODIVERTIDO, LDA Clip de Aguarela, Lda*», «*[r]egistar e [e]nviar os convites na plataforma acingov, dando prazo de 3 dias para apresentação de propostas*», «*[a]utorizar a despesa de 40.054,46*», sem IVA, que corresponde ao preço base, «*[n]omear o júri de procedimento*», o «*Gestor de Contrato*», e remeter o seu despacho «*[a]os serviços da secção de contratação pública e da Divisão Financeira para os devidos efeitos*».

Foi prevista a adjudicação dos livros escolares em dois lotes (cláusula 10.<sup>a</sup> do caderno de encargos), e que os pagamentos seriam efetuados no prazo de 60 dias, após a receção pelo Município das faturas, que deveriam obrigatoriamente conter, de forma explícita, o número de compromisso (n.ºs 1 e 3 da cláusula 11.<sup>a</sup> do caderno de encargos).

Apresentaram propostas as empresas *Santos & Vieira, Lda.*, e *Clip de Aguarela - Unipessoal, Lda.*, a primeira para o lote 1 e a segunda para o lote 2, face ao que, o júri do procedimento, no relatório preliminar datado de 25 de agosto, propôs a respetiva adjudicação e a realização da audiência prévia, não tendo nenhum dos concorrentes se pronunciado, conforme resulta do relatório final de 2 de setembro

A decisão de adjudicação e de aprovação das minutas dos contratos (referente aos lotes 1 e 2) foi tomada a 9 de setembro de 2020, pelo mesmo Vice-Presidente da Câmara, a qual foi notificada às duas empresas adjudicatárias nesse dia, a par da solicitação dos documentos de habilitação, precedendo «*valida[ção] pelo gabinete jurídico*», tal como informado pela técnica Bárbara Soraia do Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais, a 28 de setembro.

Após a apresentação dos documentos de habilitação exigidos, foram celebrados os contratos<sup>117</sup>,<sup>118</sup> e <sup>119</sup>, a 10 e a 16 de setembro, respetivamente com a sociedade *Santos & Vieira, Lda.*, pelo preço de 18 768,33€ (s/IVA), que corresponde ao lote 1, e com a empresa *Clip de Aguarela – Unipessoal, Lda.*, pelo preço de 20 276,31€ (s/IVA), relativo ao lote 2, ambos com vigência até 15 de outubro seguinte, ou até à entrega da totalidade dos bens objeto dos contratos (cf. as cláusulas 2.<sup>a</sup>), que deveria ocorrer nas instalações das diversas escolas do 1.º ciclo, no prazo máximo de vinte dias (cf. as cláusulas 3.<sup>a</sup>)<sup>120</sup>.

---

<sup>117</sup> Verificou-se que no n.º 8 da cláusula 11.<sup>a</sup> dos contratos são mencionados os compromissos n.ºs 650 e 651/2020 (lotes 1 e 2). No entanto, do processo de despesa resulta que estes números correspondem às requisições externas das despesas, enquanto os compromissos têm os números 532 e 533/2020 (lotes 1 e 2) de 07/09.

<sup>118</sup> Precedendo informação da técnica Bárbara Soraia, do Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais, formalizada nas referenciadas datas, após análise dos documentos de habilitação dos concorrentes.

<sup>119</sup> Tendo sido devidamente publicados no Portal dos Contratos Públicos a 20 de outubro seguinte.

<sup>120</sup> Em conformidade com as cláusulas 2.<sup>a</sup> e 6.<sup>a</sup> n.º 1 do caderno de encargos (*prazo de vigência*).

## B. Execução material e financeira dos contratos

A execução material dos dois contratos, correspondentes ao lote 1, no montante de 19 706,75€, e ao lote 2, no valor de 21 290,13€, num total de 40 996,88€ (c/IVA), encontra-se discriminada por estabelecimento de ensino, nos termos apresentados no quadro:

**Quadro 4 – Execução material dos contratos**

(em euros)				
Estabelecimento de Ensino	N.º de alunos abrangidos	N.º de manuais	Custo total	Lote
Externato São Francisco de Sales	92	481	4 861,06	Lote 1
Externato Santo Condestável	87	372	3 802,54	
Externato Arendrup	18	76	781,78	
EB1/PE Dr. Clemente Tavares - Gaula	34	118	1 202,77	
EB1/PE/Creche da Camacha	73	162	1 748,07	
EB1/PE do Caniço	231	708	7 310,53	
Subtotal	535	1 917	19 706,75	
EB1/PE/Creche de Santa Cruz	179	570	6 130,25	Lote 2
EB1/PE das Figueirinhas	172	570	6 027,91	
EB1/PE da Assomada	198	887	9 131,97	
Subtotal	549	2 027	21 290,13	
Total	1 084	3 944	40 996,88	

A execução material dos contratos observou a cláusula 24.<sup>a</sup> – *Descrição e quantidades dos materiais a adquirir* do caderno de encargos, tendo os 1 084 alunos do 1.º ciclo recebido os 3 944 manuais escolares adjudicados.

As despesas foram pagas com recurso à dotação da rubrica orçamental 02.01.20.02 - *Aquisição de bens - Material de educação, cultura e recreio*, depois de devidamente autorizadas pelo mesmo Vice-Presidente a 18 e a 19 de novembro de 2020, encontrando-se a execução financeira dos contratos sintetizada no quadro:

**Quadro 5 – Execução financeira dos contratos**

(em euros)										
Requisição /Estorno			Fatura		Ordem de Pagamento			Pagamento		
N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	Data	Valor
650	07/09/2020	21 290,13	FAC 119/1778	21/10/2020	19 706,75	3046	19/11/2020	19 706,75	20/11/2020	19 706,75
651	07/09/2020	21 290,13	FT 1/185	26/10/2020	21 290,13	3043	18/11/2020	21 290,13	20/11/2020	21 290,13
	19/11/2020	-1 583,38								
Total		40 996,88			40 996,88			40 996,88		40 996,88

## C. A ilegalidade das despesas autorizadas e pagas a coberto do «Normativo de Atribuição de Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo»

A autorização da despesa, a 9 de setembro de 2020, e do pagamento, a 18 e a 19 de novembro de seguinte, pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz, José Miguel Alves, dos encargos com a aquisição de livros escolares para o 1.º ciclo<sup>121</sup>, realizados a coberto do «Normativo

<sup>121</sup> Vide as ordens de pagamento n.ºs 3043 e 3046, correspondentes aos pagamentos a essas empresas.

de *Atribuição de Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo*», mostra-se inquinada por força dos vícios de que este *Normativo* padece, melhor descritos no anterior ponto 2.1..

Efetivamente, a autorização dessa despesa, que se consubstanciou na adjudicação dos lotes 1 e 2 de livros escolares para o 1.º ciclo, submetidos a consulta prévia, às empresas *Santos & Vieira, Lda.*, e *Clip de Aguarela – Unipessoal, Lda.*, pelos montantes antes indicados, fundou-se em pareceres internos, que, quando perscrutados, revelam que não aludiram ao facto de não existir regulamento municipal com eficácia externa que a enquadrasse, em violação da al. k) do n.º 1 do artigo 33.º e da al. g) do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013.

Como já foi assinalado, para que o Município de Santa Cruz pudesse prosseguir atribuições no domínio da ação social, previsto no artigo 23.º, n.º 2, al. h), da Lei n.º 75/2013, como era o caso, deveria a Câmara Municipal ter elaborado e submetido à aprovação da Assembleia Municipal o projeto de regulamento externo do Município, em concreto, o «*Normativo de Atribuição de Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo*», e a Assembleia Municipal, sob essa proposta da Câmara, ter aprovado o referido *Normativo*.

Em causa está, especificamente, um parecer interno do Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais<sup>122</sup>, que tinha as competências previstas no artigo 14.º do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais<sup>123</sup>, onde avultavam a de «*[e]fetuar estudos e pareceres de carácter jurídico*», a de «*[i]nformar, juridicamente, sobre quaisquer questões ou processos administrativos que lhe*» fossem «*submetidos*», e a de «*[e]laborar ou participar na elaboração de regulamentos, posturas e demais disposições da competência do Município, bem como, proceder à respetiva atualização e revisão*» [als. a), c) e d) do n.º 1].

E nesse parecer interno, que se debruçou expressamente sobre «*a solicitada apreciação jurídica concernente ao presente procedimento para “Aquisição de Livros Escolares – 1.º Ciclo do Ensino Básico”*», o técnico Jaime Gouveia, que o subscreveu a 11 de agosto de 2020, limitou-se a propor a adoção da consulta prévia para efeitos dessa aquisição e a analisar outros aspetos conexos com esse procedimento, sem alertar para a assinalada circunstância de que o «*Normativo de Atribuição de Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo*» não correspondia a um regulamento municipal com efeitos externos (assim como o respetivo aditamento), o que o torna inválido, e que essa invalidade se repercutiria nas despesas que viessem a ser assumidas ao seu abrigo e nos subseqüentes pagamentos.

Termos em que o Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais, aqui entendido como «*estação competente*», quando o processo lhe foi encaminhado «*para apreciação jurídica*», na pessoa do técnico Jaime Gouveia, não esclareceu todos os assuntos da sua competência de harmonia com a lei, no parecer interno de 11 de agosto de 2020.

---

<sup>122</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 10.º, os serviços dos Gabinetes eram assegurados por um técnico superior e ou coordenador técnico, designado pelo Presidente da Câmara e funcionavam na dependência direta do órgão executivo. Pelo Despacho n.º 224/2017, de 27/10, foi atribuído ao Vice-Presidente, entre outros, o pelouro do Gabinete Jurídico e Contencioso [cf. al. A), subponto 1.].

<sup>123</sup> Descrita no Anexo III.

Parecer que teve como destinatário final um membro do órgão executivo, o Vice-Presidente da Câmara, José Miguel Alves, o qual, assim indevidamente informado, autorizou uma despesa e os respetivos pagamentos, em violação de normas sobre a autorização e pagamento de despesas públicas, factualidade que é passível de se subsumir na previsão da al. b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC para efeitos de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da qual o TContas pode aplicar multas *«[p]ela violação das normas sobre a (...) assunção, autorização ou pagamento»*<sup>124</sup> *de despesas públicas ou compromissos»*.

De acordo com o n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC, a responsabilidade financeira recai sobre o agente ou agentes da ação, sendo sempre direta (artigo 62.º n.º 2), podendo ainda recair sobre os responsáveis elencados nos n.ºs 3 e 4 do referido artigo 61.º, aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, ou seja, sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei.

Neste conspecto, e no que tange às autarquias locais, remetemos para o precedente ponto **1.5.5.**, onde se vincou que, com a modificação introduzida ao citado n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, por via do artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, foi alargado o regime de responsabilidade financeira dos membros do Governo assente nas *«(...) condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933»*<sup>125</sup>, aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais.

O que permite que, numa interpretação literal, os autarcas só respondam financeiramente pelos *«(...) atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a (...) pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado»* se não tiverem *«ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente (...)»*.

Mas como também já observámos, este quadro de responsabilidade sofreu uma alteração com a entrada em vigor da Lei n.º 51/2018, que aditou o artigo 80.º-A à Lei n.º 73/2013, cujo n.º 1 determina que a responsabilidade financeira consignada no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC *«(...) recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente»*, e o n.º 2 que manda que a responsabilidade financeira recaia *«(...) sobre os trabalhadores ou*

---

<sup>124</sup> Apesar de ilegais, considera-se que os pagamentos não são indevidos (para os efeitos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC), por não terem causado dano para o erário público, por existir contraprestação efetiva.

<sup>125</sup> Que preveem que:

*«São civil e criminalmente responsáveis por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:*

*1.º Os Ministros, quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente;*

*(...)*

*3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.»*

*agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei», informações que «(...) devem mencionar e tratar os assuntos que respeitem aos atos que se vierem a considerar ilegais»<sup>126</sup>.*

Consequentemente, tendo o Vice-Presidente da Câmara Municipal – o decisor, *in casu* – ouvido a «*estação competente*» – o Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais –, que integrava as estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio do Município –, e agido em consonância com a informação por esta produzida e que lhe foi dirigida, não lhe deverá ser imputada responsabilidade financeira.

A ilegalidade daí emergente, ou seja, a falta de enquadramento legal para a aquisição dos livros escolares em apreço, afeta a validade do ato final de adjudicação [e, por consequência, da decisão de contratar, que envolveu a autorização da despesa e do procedimento a adotar, e dos pagamentos efetuados], ferindo tal ato de anulabilidade, por vício de violação de lei, em sintonia com o disposto no artigo 163.º n.º 1 do CPA<sup>127</sup>, invalidade essa que, de acordo com o n.º 2 do artigo 283.º do CCP, se repercute no correspondente contrato, pois «[o]s contratos são anuláveis se tiverem sido anulados ou se forem anuláveis os atos procedimentais em que tenha assentado a sua celebração (...)».

E essa mesma ilegalidade, consubstanciada na inobservância das normas elencadas em **2.1**, designadamente:

- ✓ Da al. g) do n.º 1 do artigo 25.º e da al. k) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013;
- ✓ Dos artigos 266.º n.º 2 da CRP, 3.º, 6.º e 9.º do CPA, e 3.º n.º 2-al. a) da Lei n.º 73/2013;
- ✓ Dos artigos 44.º e 45.º e 56.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 75/2013;
- ✓ Dos artigos 98.º n.º 1, 99.º, 100.º n.º 1, 119.º n.º 2, e 139.º do CPA, e
- ✓ Do artigo 4.º n.º 1-al. a), do Estatuto dos Eleitos Locais.

é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, indiciariamente imputável ao técnico Jaime Gouveia, por força do n.º 2 do artigo 80.º-A da Lei n.º 73/2013, articulado com o artigo 61.º n.º 4 da LOPTC, aplicável *ex vi* artigo 67.º n.º 3 da mesma Lei. Isto porque elaborou o *supra* identificado parecer interno a 11 de agosto de 2020, do Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais, departamento que integra a noção de «*estação competente*», e que serviu de suporte aos despachos do Vice-Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz de 9 de setembro, e de 18 e 19 de novembro de 2020, que, respetivamente, adjudicou os lotes 1 e 2 às empresas *Santos & Vieira, Lda.*, e *Clip de Aguardela – Unipessoal, Lda.*, pelos preços de 18 768,33€ e de 20 276,31€ (s/IVA) e autorizaram os correspondentes pagamentos às empresas selecionadas.

Sobre a indiciada responsabilidade financeira, Jaime Gouveia alega que «1 – [c]omo se depreende do teor da informação do signatário de 11/08/2020, o parecer jurídico aí consubstanciado apenas se

---

<sup>126</sup> Nesse sentido, *vide* o Relatório n.º 3/2019 Audit. /1.ª S.

<sup>127</sup> Segundo o qual «[s]ão anuláveis os atos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou outras normas jurídicas aplicáveis, para cuja violação se não preveja outra sanção».



*reporta ao enquadramento do procedimento no âmbito do Código dos Contratos Públicos (CCP)». E remete para o «13 (...) serviço requisitante municipal [a competência para] (...) elaborar o enquadramento factual e jurídico dos pedidos que formula, os quais são, posteriormente, também sindicados em sede de parecer ou informação jurídica».*

Não apresentou, no entanto, prova documental que comprovasse esta asserção, num contexto em que o Regulamento de Organização dos Serviços Municipais cometia ao Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais, onde exercia funções, uma panóplia de competências, relevando, para o caso em análise, as previstas nas correspondentes als. a), c) e d) do n.º 1 do artigo 14.º, ou seja, a de «[e]fetuar estudos e pareceres de carácter jurídico», a de «[i]nformar, juridicamente, sobre quaisquer questões ou processos administrativos que lhe sejam submetidos» e a de «[e]laborar ou participar na elaboração de regulamentos, posturas e demais disposições da competência do Município, bem como, proceder à respetiva atualização e revisão», e em que o mesmo Regulamento (cf. o seu artigo 23.<sup>o128</sup>) não atribuía ao invocado serviço requisitante (o Gabinete de Educação) qualquer competência que se reconduzisse à sua afirmação sobre «o enquadramento factual e jurídico dos pedidos que formula».

Razão pela qual se mantém o entendimento vertido no Relato, de que o Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais era a «*estação competente*» *in casu*, e que, através do seu técnico Jaime Gouveia, não analisou e avaliou a correção da documentação referente ao processo que lhe foi encaminhado «(...) para análise, validação, e emissão de parecer», esclarecendo o membro do órgão executivo interveniente neste processo, o Vice-Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz, sobre as condicionantes a atender na prolação dos atos por ele praticados, consubstanciados no ato final de adjudicação [e, por consequência, da decisão de contratar, que envolveu a autorização da despesa e do procedimento a adotar, e dos pagamentos a efetuar], em consequência da dupla ilegalidade de que enferma o «*Normativo de Atribuição de Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo*».

Dadas as funções que o contraditado exercia no âmbito daquele Gabinete, que funcionava na direta dependência do órgão executivo, impendia sobre ele um grau de diligência (aferido segundo o padrão do foro profissional) e um especial dever de cuidado objetivo, enquanto agente medianamente prudente, avisado e cumpridor, que manifestamente não teve, e com isso pôs em perigo as normas e os princípios essenciais que regem a atividade financeira pública, e daí a indicação da responsabilidade financeira sancionatória constante do documento submetido a contraditório.

Estando (como estamos) perante uma pessoa com formação académica superior na área do Direito, e, como tal com um grau de capacidade técnico-legal acima da média, que vem exercendo funções, como ele próprio afirmou, há «18. 25 anos de carreira como técnico superior desta autarquia (...) [sem que] nunca (...) [tenha sido] visado ou colocado em causa em sede de expediente de qualquer entidade judicial ou fiscalizadora», tem-se por inadmissível o alijamento da sua responsabilidade para o serviço requisitante por não encontrar adesão à realidade dos factos apurados e colocar em crise a utilidade do referido Gabinete na estrutura orgânica dos serviços municipais.

---

<sup>128</sup> Replicado no Anexo II deste documento.

A materialidade apurada e comprovada na auditoria permite dar por assente que a concretização do apoio às crianças que residem e/ou estudam nas escolas dos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico do Concelho de Santa Cruz, consubstanciado na atribuição de manuais escolares, pressupunha que a Câmara Municipal tivesse submetido à aprovação da Assembleia Municipal o projeto de regulamento externo do Município, em concreto, o «*Normativo de Atribuição de Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo*», e que esta o tivesse aprovado, em linha com o preceituado nos artigos 33.º n.º 1 al. k) e 25.º n.º 1 al. g), respetivamente, ambos da Lei n.º 75/2013.

Tal, contudo, não sucedeu no caso vertente.

Paradoxalmente, o preâmbulo do controvertido «*Normativo de Atribuição de Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo*» (incluindo o respetivo aditamento) contém uma referência expressa não só à legislação habilitante que fundamenta o exercício do poder regulamentar próprio (do Município), que dimana dos artigos 112.º n.º 7 e 241.º, da CRP, como também aos artigos 23.º [n.º 2-al. h)]; 25.º [n.º 1-al. g)]; e 33.º [n.º 1-als. v) e k)], todos da Lei n.º 75/2013, o que faz supor que o referido «*Normativo*» tinha tudo para se converter num regulamento municipal, o que, contudo, não sucedeu.

Não sobeja nenhuma dúvida quanto à projeção dos efeitos jurídicos do «*Normativo*» em questão para fora do seio do próprio Município. Ressalta claramente do seu articulado que os destinatários/interessados na obtenção do apoio consignado no «*Normativo*» eram os alunos dos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico que residissem e/ou estudassem no Concelho de Santa Cruz, e não os «*6. (...) estabelecimentos de ensino*», conforme foi alegado pelo contraditado, intentando, desta forma, eximir-se da responsabilidade financeira que lhe foi indiciada.

Em prol deste raciocínio, temos que o «*Normativo*» definiu as condições de elegibilidade dos beneficiários ao apoio (artigo 6.º), o modo de apresentação e de instrução da candidatura (artigo 7.º), as modalidades de atribuição do apoio (artigo 8.º), e as sanções que impendem sobre os beneficiários do apoio que incumpram com o estatuído no aludido «*Normativo*» (artigos 12.º e 13.º), sempre na perspetiva dos alunos e não das escolas.

Esgrime o contraditado que «*7 – Conforme plasma o n.º 1 do artigo 8.º do articulado denominado “Normativo de Atribuição de Materiais Escolares do 1.º e do 2.º Ciclo”, ora colocado em crise, as entregas de manuais às escolas, no caso do 1.º ciclo (onde se enquadra o procedimento de contratação pública em apreço), revestiam a gratuitidade*». Detalha ainda que «*8 – (...) nas cedências que revestiam a gratuitidade, nunca a propriedade dos manuais se transferia para a esfera jurídica dos alunos que, naquele ano letivo, os utilizavam, mas sim para as próprias as [sic] escolas, conforme, aliás, se verifica, com qualquer outro material didático que, habitualmente, as câmaras municipais cedem, igualmente de forma gratuita, aos estabelecimentos de ensino de 1.º ciclo*».

Neste ponto, ficou evidenciado na auditoria que as partes outorgantes nos dois contratos de aquisição dos manuais escolares (Município de Santa Cruz e adjudicatários) convencionaram que a entrega dos bens objeto de cada um dos contratos deveria ocorrer nas instalações das diversas



escolas do 1.º ciclo, em função do número de alunos envolvidos<sup>129</sup> (cf. a cláusula 3.ª de cada um dos instrumentos contratuais), identificadas na cláusula 24.ª do caderno de encargos do procedimento, mas isso não significa que «o apoio do município direcionou-se às escolas» ou que «6 (...) o apoio em apreço [tem] (...) como destinatários diretos os estabelecimentos de ensino, e não os alunos, [sendo] (...) evidente que estes apenas gozaram da fruição dos livros escolares, nunca da sua propriedade», como intenta fazer crer.

Mas ainda que se considerasse válida (que não se considera) a linha de entendimento sustentada pelo contraditado e sintetizada na afirmação «5 – A interação do Município era tão-somente com as escolas e nunca com os alunos e/ou encarregados de educação», tal não afastaria a exigência de um regulamento municipal elaborado, aprovado e publicitado nos moldes sobejamente mencionados no Relato, que se reiteram, e se dão por reproduzidos.

Enquanto expressão do princípio da autonomia local com assento na CRP (artigo 6.º n.º 1), o poder regulamentar próprio das Autarquias Locais (artigo 241.º da CRP) consiste na capacidade efetiva de proceder à elaboração de normas jurídicas gerais e abstratas próprias (de natureza regulamentar), no âmbito da prossecução dos interesses próprios das respetivas populações (e circunscritos a esses interesses), o qual é exercido nos limites da nossa Lei Fundamental, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar (como resulta daquele ditame constitucional).

Indubitavelmente que o poder regulamentar próprio das Autarquias Locais convoca-nos para o domínio dos regulamentos «independentes ou autónomos», os quais são definidos pela doutrina<sup>130</sup> como os regulamentos que os órgãos administrativos elaboram no exercício da sua competência, para assegurar a realização das suas atribuições específicas, sem cuidar de desenvolver ou completar nenhuma lei em especial. O seu conteúdo não está predeterminado na lei, são inovadores. E é sobre esta espécie de regulamento administrativo que versa a matéria controvertida no Relato.

Diferentemente daqueles, são os «regulamentos complementares ou de execução» que desenvolvem ou aprofundam a disciplina jurídica constante de uma lei. E, nessa medida, completam-na, viabilizando a sua aplicação aos casos concretos. São regulamentos «secundum legem», pelo que serão ilegais se colidirem com a disciplina fixada na lei que desenvolvem ou executam<sup>131</sup>.

Fazendo tábua rasa da destriça apontada pela doutrina sobre estas espécies de regulamentos administrativos, o contraditado, na sua defesa, chama à colação o «Regulamento de Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Santa Cruz», o qual, na sua perspetiva, constitui o adequado suporte normativo para o «(...) parecer jurídico, emanado pelo (...) signatário em

---

<sup>129</sup> Cf. o quadro constante do parecer interno, de 20/07/2020, do Gabinete de Educação, constante da pág. 554 do DVD, a folhas 1 da Pasta do Processo.

<sup>130</sup> Cf. FREITAS DO AMARAL, com a colaboração de Lino Torgal, *in op. cit.*, pág. 160. A título exemplificativo, estes autores referem que «(...) é o que se passa com os regulamentos que as autarquias locais podem elaborar no âmbito da prossecução das suas atribuições, exemplificativamente enunciadas no artigo 13.º n.º 1, da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro (...)» [hoje, constante do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, diploma que operou a revogação daquele].

<sup>131</sup> Cf. FREITAS DO AMARAL, *in op. cit.*, págs. 158 a 160.

*11/08/2020, colocado em crise pelo presente Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, [o qual] foi alcançado no facto relevante de que os manuais escolares em apreço foram entregues, gratuitamente, aos estabelecimentos de ensino, e não aos alunos (que apenas deles fruíram), pelo que, nestes termos, o apoio do município direccionou-se às escolas, nos termos das atribuições e competências municipais e do próprio Regulamento de Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Santa Cruz, e não aos educandos».*

O convocado «Regulamento», no seu artigo 1.º epígrafado «Âmbito de aplicação», dispõe que «O presente regulamento define os objetivos, a organização e os níveis de atuação dos serviços da Câmara Municipal de Santa Cruz, bem como, os princípios e principais competências que os regem e respetivo funcionamento, nos termos e em respeito da legislação em vigor (...)» [sublinhado nosso]. Legislação que respeita ao Regime da Organização dos Serviços das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 305/2009 de 23 de outubro, diploma legislativo que surge também referenciado na nota justificativa do Regulamento, no despacho do Presidente da Câmara n.º 5880/2014<sup>132</sup>, que torna público o aludido Regulamento e, finalmente, no seu artigo 60.º n.º 3.

Ora, claramente que este «Regulamento de Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Santa Cruz» não se insere no âmbito do poder regulamentar das Autarquias Locais consagrado no artigo 241.º da CRP, que respeita a «regulamentos independentes», configurando-se antes como um «regulamento de execução» de uma específica lei – o DL n.º 305/2009 de 23 de outubro.

Labora por isso num equívoco o contraditado quando defende que, «12 – Ao contrário do que é referido no, aliás, douto Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, existia Regulamento habilitante para este apoio (é o retro mencionado em 3), para além do facto do antedito apoio se habilitar nas próprias atribuições municipais e nas competências da câmara». Clarifica-se que «o retro mencionado em 3» corresponde ao Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, aprovado pela Assembleia Municipal a 26 de fevereiro de 2014, cujo «artigo 23.º» incide sobre as competências atribuídas ao Gabinete de Educação.

Posto o que antecede, considera-se que a impugnação feita pelo contraditado sobre a questão controvertida não logrou ilidir as conclusões extraídas pelo Tribunal, constantes do Relato.

Na peça oferecida no contraditório advoga ainda que «14 – O antedito serviço requisitante iniciou o processo de contratação em 20/07/2020, pouco mais de um mês antes do início das aulas, pelo [que], mesmo que se exigisse que o dito normativo passasse a regulamento (com toda a tramitação envolvente), na prática, seria o mesmo que dizer que apenas em novembro, dois meses após o início do ano letivo, os manuais seriam disponibilizados». E que «15 – Com o devido respeito, o bem maior teria de ser os alunos, não sendo sequer admissível privar os educandos de manuais durante dois meses ou mais».

Afigura-se, todavia, que o hiato que decorreu entre a data da reunião da Câmara Municipal de Santa Cruz - 19 de junho de 2019 - em que foi aprovado o «Normativo de Atribuição de Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo» -, e o início do procedimento tendente à contratação dos manuais es-

---

<sup>132</sup> Apesar da sua incorreta identificação «(...) Decreto-Lei n.º 35/2009, de 23 de outubro (...)».

colares («20/07/2020») seria mais do que suficiente (superior a um ano) para submeter o mencionado normativo à aprovação da Assembleia Municipal. É que, afora as reuniões extraordinárias da Assembleia Municipal, previstas no artigo 28.º da Lei n.º 75/2013, este órgão reúne anualmente, em sessão ordinária, nos meses de fevereiro, abril, junho, setembro, novembro ou dezembro, nos termos do artigo 27.º n.º 1 da citada Lei.

Ensaçando uma outra tentativa de se desresponsabilizar da indiciada responsabilidade financeira, sustenta que «16 – (...), à data, o Gabinete Jurídico do Município de Santa Cruz era tão-somente constituído por dois técnicos superiores (juristas), entre os quais o ora exponente, o que se tornava manifestamente insuficiente para dar resposta às múltiplas solicitações que lhe eram dirigidas, só se o fazendo com enorme dedicação à causa pública». Motivo pelo qual «17 – [d]evido a esta situação de insuficiência de recursos humanos, os regulamentos municipais eram elaborados pela sociedade de advogados contratada pelo Município, -a SPASS — Santos Pereira e Associados, por solicitação direta do executivo permanente e/ou do serviço requisitante, sem que ao Gabinete Jurídico estivesse reservada sequer qualquer participação, interlocução ou conhecimento».

O circunstancialismo aduzido, todavia, não o impedia de conhecer, designadamente, através da mera consulta ao Diário da República, se existia ou não um Regulamento Municipal aprovado pelo órgão deliberativo sobre a matéria aqui controvertida. E também não afasta a sua culpa, a título de negligência, mostrando-se verificados os pressupostos objetivo e subjetivo da infração financeira sancionatória indiciada no Relato, porque o indiciado responsável infringiu o dever de cuidado que segundo as circunstâncias estava legalmente obrigado e de que era capaz, não pensando sequer na possibilidade do preenchimento do tipo pela sua conduta.

Considera, por fim, o contraditado que «(...) deverá ilibar-se o ora expo[n]ente de qualquer responsabilidade financeira sancionatória».

Pese embora o quanto ficou dito, o Tribunal considera que, no contexto da materialidade apurada, se encontram preenchidos os pressupostos da relevação imediata da indiciada responsabilidade financeira sancionatória<sup>133</sup>, previstos nas als. a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, designadamente por (i) estar em causa atuação negligente, (ii) pelo facto do agente não ter sido destinatário de recomendações anteriores pelo Tribunal de Contas para a correção das irregularidades detetadas, bem como (iii) por ser a primeira vez que este responsável é juridicamente censurado pela prática desta infração financeira.

## 2.2. Bolsas de Estudo

Através do Regulamento n.º 648/2018 de 12 de outubro, foram definidos «(...) os princípios gerais e as condições de acesso à atribuição de uma bolsa de estudo, de natureza temporária, a estudantes que» ingressassem e/ou frequentassem «estabelecimentos de ensino superior, em território nacional e em regime presencial permanente»<sup>134</sup>, e que fossem «(...) cidadãos residentes no Concelho de Santa Cruz,

---

<sup>133</sup> A relevação da responsabilidade financeira sancionatória corresponde a um poder-dever do Tribunal que exige a ponderação sobre a factualidade em análise e, concretamente, sobre as suas circunstâncias específicas.

<sup>134</sup> Cf. o n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento.

*inscritos no ensino superior – curso técnico superior profissional, licenciatura, mestrado integrado e mestrado, nas áreas identificadas como relevantes para o desenvolvimento económico do Concelho»<sup>135</sup>.*

A bolsa de estudo revestiria «(...) a natureza de uma participação pecuniária» aos «(...) encargos normais do estudo num ano letivo, sendo o seu valor mensal<sup>136 e 137</sup>»:

- a) Até 100 € (cem euros) para os estudantes inscritos em estabelecimentos de ensino na Região Autónoma da Madeira;
- b) Até 150 € (cento e cinquenta euros) para os estudantes inscritos em estabelecimentos fora da Região Autónoma da Madeira.»

Teria uma duração de dez meses, de outubro a julho, e seria atribuída mediante transferência bancária para a conta em nome do bolseiro em duas tranches<sup>138</sup>:

- ✓ A primeira em fevereiro, logo após a notificação do direito ao apoio com efeitos retroativos a outubro anterior, e
- ✓ A segunda, em abril, correspondente ao restante montante anual, de março a julho.

A 28 de outubro de 2020 foi publicado o Regulamento n.º 950/2020, que veio introduzir alterações ao regime inicialmente aprovado, mais concretamente:

- ✓ De âmbito, na medida em que procedeu ao seu alargamento de modo a incluir estudantes que ingressem e/ou frequentem estabelecimentos de ensino superior e técnico superior profissional em «*território internacional*»<sup>139</sup>;
- ✓ De natureza, pois veio possibilitar que a participação, além de mensal, também pudesse ser semestral ou anual<sup>140</sup>;
- ✓ Dos montantes e limites, pois os apoios atribuídos diminuíram, embora com a possibilidade de majoração, sujeita à disponibilidade financeira do Município<sup>141</sup>, passando a ser, no total<sup>142</sup>:
  - De 700,00€ para os estudantes inscritos em estabelecimentos de ensino na Região Autónoma da Madeira, em vez dos 1 000,00€ inicialmente estabelecidos, e

---

<sup>135</sup> Vide o n.º 2 do Regulamento.

<sup>136</sup> Cf. o n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento.

<sup>137</sup> No n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento também ficou estabelecido que «[n]enhum estudante poderá ser beneficiário de apoio financeiro em número que ultrapasse o de anos curriculares previstos para o curso.»

<sup>138</sup> Cf. o n.º 1 do artigo 2.º e o n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento.

<sup>139</sup> Vide o n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento.

<sup>140</sup> Cf. o n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento.

<sup>141</sup> No ponto 1.2. do Regulamento ficou estabelecido que a alteração dos valores será definida mediante decisão do Presidente da Câmara ou Vereador com competência na área, através de aviso ou edital.

<sup>142</sup> Vide as als. a) e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento.

- De 1 000,00€ para os estudantes inscritos em estabelecimentos fora da Região Autónoma da Madeira, quando anteriormente era de 1 500,00€, e
- ✓ De duração, uma vez que a primeira tranche passou a ser paga nos meses de fevereiro e março, e a segunda, num dos meses seguintes, «(...) de acordo com a disponibilidade dos serviços financeiros do Município, correspondente ao restante montante anual, de março a julho», em vez de ser no mês de abril. Contemplou ainda a possibilidade de a bolsa de estudo ser paga numa única tranche, «(...) por razões de força maior»<sup>143</sup>.

Constituiu fundamento de indeferimento das candidaturas, entre outros, no âmbito do Regulamento n.º 648/2018, o facto de o candidato não estar a estudar em território nacional e a inexistência de dotação orçamental para o efeito (cf. os pontos 1.3. e 1.5 do artigo 13.º), tendo aquela circunstância sido eliminada por força do Regulamento n.º 950/2020 (cf. o artigo 13.º).

## A. Execução material e financeira

### A.1. Ano letivo de 2019/2020

De acordo com o Despacho n.º 37/2020 de 25 de março do Presidente da Câmara, que *«implementou medidas excecionais de apoio aos alunos que»* frequentassem *«o ensino superior, em virtude da pandemia do COVID-19»* (cf. o ponto 1-Fundamentação), ratificado pela Deliberação n.º 65/2020 de 2 de abril, do executivo camarário<sup>144</sup>, *«(...) 432 alunos, a estudar em território português»,* estavam *«habilitados a receber bolsa de estudo (excluindo irmãos), o que perfaz[ia] o valor total de 569.500,00€ (...).»*

A 4 de junho de 2020, pela Deliberação n.º 124/2020 (*vide* o ponto II), a Câmara Municipal decidiu atribuir mais 34 bolsas a estudantes do ensino superior em território nacional que, embora habilitados, não tinham sido abrangidos pela Deliberação n.º 65/2020 *«(...) devido à inexistência de cabimento financeiro»*.

A atribuição da maioria das bolsas a alunos a estudar em território português assentou no n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento n.º 648/2018, segundo o qual apenas os *«(...) estudantes que»* ingresassem e/ou frequentassem *«estabelecimentos de ensino superior, em território nacional e em regime presencial permanente»* beneficiariam deste apoio.

Detetaram-se, no entanto, duas situações em que a atribuição das bolsas (a um total de 32 estudantes deslocados no/e fora do território nacional), foi indevidamente enquadrada no Regulamento do Fundo Social de Emergência n.º 288/2018 de 18 de maio, concretamente, no ponto 1.4. do n.º 1 do artigo 7.º da Secção II – *Apoio Financeiro Pontual*, na medida em que este se destinava *«(...) a disponibilizar a título excecional e pontual o acesso a condições mínimas de subsistência, a agregados familiares carenciados, em situação de emergência social grave»,* nomeadamente as decorrentes de *«(...) outras situações devidamente fundamentadas»*.

---

<sup>143</sup> Vide as als. a) e b) do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento.

<sup>144</sup> Cf. a ata n.º 8/2020, de 02/04 da Câmara Municipal composta pelo Presidente, Filipe Sousa, pelo Vice-Presidente, José Miguel Alves, e pelos vereadores Élia Ascensão, José Arlindo Gouveia, Dúlio Freitas, Jaime Silva e Edite Alves.

Vejam os:

1.<sup>a</sup> Atribuição de bolsas a «(...) 31 alunos, a estudar no estrangeiro», ao abrigo da mesma Deliberação n.º 65/2020 de 2 de abril, do executivo camarário<sup>145</sup>, que, de acordo com o referenciado Despacho.º 37/2020 do Presidente da Edilidade, reunissem «as condições previstas para receber apoio no âmbito do fundo social de emergência pontual (cfr. Ponto 1.4 da Secção II do respetivo Regulamento, bem como da fundamentação técnica, emitida pela Divisão Social), o que perfaz o valor total de 31.000,00».

A linha do tempo revela, contudo, que a convocada «fundamentação técnica, emitida pela Divisão Social», a que alude o Presidente da Câmara no seu Despacho n.º 37/2020, que data de 25 de março, é do dia seguinte, estando vertida na comunicação interna n.º 6621, com o assunto «Bolsas de estudo 2019/2020», da técnica Marlene Vieira daquela Divisão, dirigida ao Vereador Jaime Silva, onde sustentou que, «(...) devido ao atual cenário do Covid-19, a maioria destes alunos estão sem aulas e não podem viajar de regresso à sua terra, pelo que este apoio constituirá uma ajuda preciosa para a subsistência neste período conturbado (...)». Releva ainda o ponto 5. do referenciado Despacho, onde é determinado às «Divisões Social e Financeira» que «iniciem os trâmites necessários à» sua «concretização (...)», e

2.<sup>a</sup> Atribuição de bolsa a uma estudante universitária, no território nacional, pela Deliberação da Câmara n.º 211/2020 de 15 de outubro<sup>146</sup>, que se destinou a «(...) suportar todas as despesas com os estudos, como, por exemplo, materiais, propinas e deslocações», nos termos da proposta de deliberação n.º 179/2020 de 9 de outubro, do Vereador Jaime Silva, que assentou num parecer interno do técnico da Divisão de Coesão Social, Rui Estevinho, sobre o assunto «Solicitação de Apoio Financeiro Pontual para pagamento de despesas», de 29 de julho anterior, e sobre o qual o mesmo Vereador despachou a 14 de setembro seguinte: «[À] Divisão Financeira para cabimento financeiro no valor de 1.000,00€, valor possível no atual contexto da rubrica 2020/A16 (Projeto 50 Empréstimo COVID)», porque esta estudante, no ano letivo de 2019/2020, já tinha efetuado «(...) uma candidatura à bolsa de estudo do Município, mas a mesma foi indeferida por falta de cabimentação orçamental».

Nas duas situações não ficou demonstrado que estivesse em causa «(...) o acesso a condições mínimas de subsistência» de «agregados familiares carenciados, em situação de emergência social grave», mas sim a necessidade de cobrir «(...) despesas inerentes aos estudos académicos» superiores, como propinas, material escolar e deslocações, factualidade que não se subsume no transcrito ponto 1.4. do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento do Fundo Social de Emergência.

Ora, pese embora o Município não o tenha invocado, afigura-se que as duas situações antes descritas encontram respaldo na Lei n.º 6/2020 de 10 de abril, que produziu efeitos a 12 de março de 2020 (vide o artigo 9.º), que estabeleceu um regime excecional para promover a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da pandemia.

---

<sup>145</sup> Cf. a ata n.º 8/2020 de 02/04.

<sup>146</sup> Cf. a ata n.º 26/2020 de 15/10.



O seu artigo 4.º, respeitante aos *Apoios a pessoas em situação de vulnerabilidade*, consagrou, no n.º 1, que, «*[d]urante a [sua] vigência [que se estendeu até 4 de julho de 2023<sup>147</sup>], a competência para a prestação dos apoios a pessoas em situação de vulnerabilidade previstos na alínea v) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro<sup>148</sup>, na sua redação atual, naquele âmbito e quando estejam associados ao combate à pandemia da doença COVID-19, considera-se legalmente delegada no presidente da câmara municipal*».

Especificamente, aquela disposição cometeu às câmaras municipais a competência para «*[p]articipar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal*». E o n.º 2 do mesmo artigo 4.º permitiu ainda que esses apoios pudessem «*(...) ser concedidos independentemente da existência de regulamento municipal ou de parceria com entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social*».

## A.2. Ano letivo de 2020/2021

A 18 de fevereiro de 2021, a Câmara Municipal, pela Deliberação n.º 28/2021, que ratificou o Despacho n.º 11/2021 do seu Presidente, atribuiu um apoio financeiro a 704 alunos, para o ano letivo de 2020/2021, no montante global de 625 400,00€.

Embora se mantivesse a situação de pandemia, a concessão das bolsas de estudo, tanto aos alunos a estudar em território nacional como aos deslocados no estrangeiro, foi efetuada com base no Regulamento n.º 648/2018 de 12 de outubro, com a alteração introduzida pelo Regulamento n.º 950/2020 de 28 de outubro, que permitiu incluir estudantes que ingressassem e/ou frequentassem estabelecimentos de ensino superior e técnico superior profissional em «*território internacional*» (vide o n.º 1 do seu artigo 1.º).

A 4 de março<sup>149</sup>, o executivo municipal decidiu flexibilizar uma das condições de acesso ao apoio financeiro, aumentando o limite do rendimento mensal *per capita* dos agregados familiares para 1,6 IAS (Indexante de Apoios Sociais), fundamentando a sua decisão no n.º 2 do artigo 9.º do citado Regulamento, que permitia que «*[e]m casos excecionais*» podia «*a Câmara Municipal, mediante análise devidamente fundamentada e documentada, apoiar agregados familiares, cujo rendimento*» ultrapassasse o «*(...) valor correspondente a 1 IAS para o ano em que o apoio*» era «*solicitado*», «*(...) desde que se*» verificasse «*necessidade de apoio*».

Na mesma reunião camarária, e tendo por base este pressuposto, foi aprovada a concessão de apoios a mais 73 estudantes do ensino superior, no total de 64 300,00€, cuja candidatura não foi

---

<sup>147</sup> Por força da entrada em vigor da Lei n.º 31/2023, que determinou, de forma expressa, a cessação de vigência de leis publicadas no âmbito da pandemia da doença COVID-19, em razão de caducidade, de revogação tácita anterior ou de revogação por aquela lei (vide o artigo 1.º).

<sup>148</sup> Que comete às câmaras municipais a competência para «*[p]articipar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal*».

<sup>149</sup> Cf. a ata n.º 5/2021.

considerada elegível numa primeira fase, porque o rendimento *per capita* do agregado familiar ultrapassava o valor de 1 IAS.

Em síntese, no período em análise, que abrangeu os anos letivos de 2019/2020 e de 2020/2021, a situação dos apoios ao ensino superior (candidaturas admitidas e bolsas atribuídas) foi a seguinte:

**Quadro 6 – Execução material dos apoios ao ensino superior**

Ano letivo	Regulamento n.º	Proposta/Despacho		Deliberação CMSC		N.º de candidaturas			N.º de bolsas	
		N.º	Data	N.º	Data	Entradas (a)	Aceites (b)	(b)/(a)	Atribuídas (c)	Pagas (d)
Ano letivo 2019/2020										
Território Nacional	648/2018								432	432
Estrangeiro	288/2018	37/2020	25/03/2020	65/2020	02/04/2020					
						680	578	85,0%	31	31
Território Nacional	648/2018	106/2020	02/06/2020	124/2020	04/06/2020				34	34
	288/2018	179/2020	09/10/2020	211/2020	15/10/2020				1	1
		Total				680	578	85,0%	498	498
Ano letivo 2020/2021										
Território Nacional		19/2021	12/02/2021	28/2021	18/02/2021		704	86,3%	653	650
Estrangeiro	950/2020					816			51	51
Território Nacional		26/2021	01/03/2021	35/2021	04/03/2021		73	8,9%	73	72
		30/2021	10/03/2021	41/2021	18/03/2021		3	0,4%	3	3
		Total				816	780	95,6%	780	776

No que tange ao ano letivo de 2019/2020, a Divisão de Coesão Social informou, a 26 de março de 2020, que, das 680 candidaturas apresentadas, «(...) 578 candidaturas cumpriam os requisitos do regulamento», «(...) 93 candidaturas não cumpriram os requisitos do regulamento e por essa razão foram anulados» e «(...) 9 das candidaturas anuladas solicitaram a reapreciação do processo (entregando novos elementos a considerar)»<sup>150</sup>, o que se traduziu numa taxa de elegibilidade de 85%. Neste particular, releva ainda o facto de terem efetivamente beneficiado do apoio 498 alunos (86,2% das candidaturas aceites).

Já no ano 2020/2021, deram entrada 816 processos de candidatura (mais 20% do que no ano letivo anterior), tendo 780 sido considerados elegíveis (95,6%), o que corresponde a um aumento da taxa de elegibilidade de 10 pontos percentuais da relativamente ao período anterior.

<sup>150</sup> Vide a comunicação interna n.º 6621.



### Quadro 7 – Execução financeira dos apoios ao ensino superior

Ano letivo	Cabimento			Compromisso			Ordem de pagamento			Data de Pagamento
	N.º	Data	€	N.º	Data	€	N.º	Data	€	
2019/2020										
Território Nacional	279/2020	27/03/2020	569 500	219/2020	30/03/2020	569 500	Várias	16/04 a 19/08/2020	568 000	24/04 a 21/08/2020
	390/2020	02/06/2020	45 500	327/2020	08/06/2020	45 500	Várias	15/06 a 06/07/2020	45 000	17/06 a 07/07/2020
Estrangeiro	280/2020	27/03/2020	31 000	220/2020	27/03/2020	31 000	Várias	24/04 a 02/06/2020	31 000	29/04 a 05/06/2020
Apoio Pontual	580/2020	28/09/2020	1 000	565/2020	01/10/2020	1 000	3039	18/11/2020	1 000	26/11/2020
Total			647 000	647 000			645 000			
2020/2021										
Território nacional	123/2021	11/02/2021	625 400	92/2021	11/02/2021	625 400	Várias	16/03 a 12/08/2021	571 300	08/04 a 13/08/2021
Estrangeiro							Várias	25/03 a 23/07/2021	51 000	08/04 a 26/07/2021
Território nacional	137/2021	01/03/2021	64 300	148/2021	10/03/2021	64 300	Várias	13/04 a 27/05/2021	63 600	14/04 a 07/06/2021
Território nacional	205/2021	16/03/2021	2 700	162/2021	16/03/2021	2 700	1233, 1712 e 1713	12/04 e 12/05/2021	2 700	13/04 a 13/05/2021
Total			692 400	692 400			688 600			

No ano letivo de 2019/2020 foi pago o montante global de 645 000,00€<sup>151</sup> com a seguinte distribuição:

- ✓ 466 bolsas concedidas a estudantes em território nacional, que totalizaram 613 000,00€, suportadas pelas Deliberações n.ºs 65 e 124/2020, e pagas com recurso à dotação do projeto/rubrica orçamental 2009/A/11 – 0109 – 04.08.02 – *Transferências correntes – Famílias – Outras – Bolsas de estudo a alunos*;
- ✓ 31 bolsas atribuídas a estudantes deslocados no estrangeiro, no montante global de 31 000,00€, ao abrigo da Deliberação n.º 65/2020, processadas através do projeto/rubrica orçamental 2013/A/1 – 0116 – 04.08.02. – *Transferências correntes – Famílias – Outras – Ação Social – Fundo Social de Emergência*, e
- ✓ 1 bolsa de estudo, no valor de 1 000,00€, conferida pela Deliberação n.º 211/2020, com recurso à dotação do projeto/rubrica orçamental 2020/A/16 – 0116 – 04.08.02. – *Transferências correntes – Famílias – Outras – Ação Social – Despesas destinadas à promoção de apoios sociais*

<sup>151</sup> Respeitando 451 500,00€ a 7 meses do ano de 2020, e 193 500,00€ a 3 meses do ano de 2019.

*aos municípios afetados pelo surto da COVID-19, à aquisição de bens e serviços à proteção da saúde pública, bem como a outras medidas de combate aos efeitos da pandemia da COVID-19.*

No ano letivo de 2020/2021 foram efetuados pagamentos no valor total de 688 600,00€<sup>152</sup>, assim distribuídos:

- ✓ 725 bolsas para estudantes em território nacional, num total de 637 000,00€, suportadas pelas Deliberações n.ºs 28/2021, de 18 de fevereiro, 35/2021, de 4 de março e 41/2021, de 18 de março, com recurso à dotação do projeto/rubrica orçamental 2020/A/16 – 0116 – 04.08.02. – *Transferências correntes – Famílias – Outras – Ação Social – Despesas destinadas à promoção de apoios sociais aos municípios afetados pelo surto da COVID-19, à aquisição de bens e serviços à proteção da saúde pública, bem como a outras medidas de combate aos efeitos da pandemia da COVID-19, e*
- ✓ 51 bolsas para estudantes deslocados no estrangeiro, que perfizeram o montante de 51 000,00€, ao abrigo da Deliberação n.º 28/2021, processadas através do mesmo projeto/rubrica orçamental.

## **B. Verificações efetuadas**

O pagamento das bolsas a estudantes em território nacional iniciou-se a 24 de abril e terminou a 21 de agosto de 2020<sup>153</sup>, enquanto o pagamento das bolsas de estudo a alunos deslocados no estrangeiro ocorreu entre 29 de abril e 5 de junho de 2020.

Cada bolsheiro recebeu o valor integral da bolsa numa única tranche, conforme decidido pelas Deliberações n.ºs 65/2020 de 2 de abril e 124/2020 de 4 de junho, o que contraria o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Secção II do Regulamento n.º 648/2018 de 12 de outubro, devidamente aprovado pela Assembleia Municipal de Santa Cruz e em vigor à data dos factos, e ao qual a Câmara Municipal se encontrava vinculada em matéria de atribuição das bolsas em causa, porque estipulava o seu pagamento em duas tranches, a primeira em fevereiro e a segunda em abril.

Só com a alteração introduzida, a 28 de outubro de 2020, pelo Regulamento n.º 950/2020, é que passou a ficar contemplada a possibilidade de as bolsas de estudo serem processadas numa única tranche «(...) por razões de força maior» (cf. o ponto 1.1 do n.º 1 do artigo 7.º).

O mesmo significa dizer que as Deliberações n.ºs 65/2020 de 2 de abril e 124/2020 de 4 de junho, ao ignorarem a norma do n.º 1 do artigo 7.º da Secção II do Regulamento n.º 648/2018, consubstanciaram atos que visaram e disciplinaram situações específicas e destinatários concretos, em inobservância do princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos acolhido no artigo 142.º n.º 2 do CPA, que postula que «[o]s regulamentos não podem ser derogados por atos administrativos de carácter individual e concreto».

---

<sup>152</sup> Sendo 206 580,00€ relativos a 3 meses do ano de 2020, e 482 020,00€ a 7 meses do ano de 2021.

<sup>153</sup> Exceto um pagamento pontual que ocorreu a 26/11/2020.

E este princípio, legalmente consagrado, implicava precisamente que o Regulamento n.º 648/2018 deveria ter sido acatado por todas as autoridades administrativas, incluindo os seus autores, enquanto não fosse banido da ordem jurídica, pois os regulamentos administrativos podem ser modificados, suspensos, ou revogados, mas enquanto estiverem em vigor «(...) *deve[m] ser aplicado[s] sem mácula*»<sup>154 e 155</sup>.

Tal circunstância, reitera-se, impedia que a Câmara Municipal, por via individual e concreta, excecionasse a norma do n.º 1 do artigo 7.º da Secção II do Regulamento n.º 648/2018, conforme aconteceu com a aprovação do pagamento das bolsas de estudo a alunos deslocados no estrangeiro numa única tranche, pelas suas Deliberações n.ºs 65/2020 de 2 de abril e 124/2020 de 4 de junho, aprovadas por unanimidade.

Por essa via, o executivo camarário invadiu a esfera de competência da Assembleia Municipal, e postergou os basilares princípios gerais da atividade administrativa que norteiam a atuação dos órgãos das autarquias locais, especificamente os princípios da legalidade, da igualdade e da imparcialidade, acolhidos nos artigos 266.º n.º 2 da CRP, 3.º, 6.º e 9.º do CPA, e 3.º n.º 2 al. a) da Lei n.º 73/2013, e os princípios da independência e da especialidade, concretizados nos artigos 44.º e 45.º da Lei n.º 75/2013.

Ficou também em causa o comando do artigo 4.º n.º 1 al. a) do Estatuto dos Eleitos Locais, que vincula os eleitos locais, no exercício das suas funções, em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos, a observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem.

Conquanto, o pagamento das bolsas em causa numa só tranche, autorizado pelas Deliberações n.ºs 65/2020 de 2 de abril e 124/2020 de 4 de junho, em violação da determinação do n.º 1 do artigo 7.º da Secção II do Regulamento n.º 648/2018, não corresponde a um tipo de ilícito da infração financeira sancionatória, elencado no artigo 65.º n.º 1 da LOPTC, nem noutra disposição normativa com esse fim, não se encontrando este pressuposto geral da responsabilidade financeira sancionatória verificado.

### **C. Amostra de processos**

Com o intuito de verificar o cumprimento dos Regulamentos n.ºs 648/2018 e 950/2020, foram selecionados os seguintes processos:

---

<sup>154</sup> Cf. LUIZ S. CABRAL DE MONCADA *in op. cit.*, pág. 504: «*O poder de derrogação singular de uma norma ou de dispensa era característico de uma fase anterior ao Estado de Direito*».

<sup>155</sup> Neste conspecto, reitera-se aqui as considerações legais e doutrinárias constantes do ponto **1.5.2.1** do presente documento, que aqui se dá por reproduzido.

### Quadro 8 – Processos individuais do Programa de apoios ao Ensino Superior

Cabimento			Compromisso			Ordem de Pagamento			Data de Pagamento
N.º	Data	Valor (€)	N.º	Data	Valor (€)	N.º	Data	Valor (€)	
279/2020	27/03/2020	569 500,00	219/2020	30/03/2020	569 500,00	964	23/04/2020	1 500,00	24/04/2020
						1007	23/04/2020	1 500,00	24/04/2020
						1608	07/05/2020	1 500,00	11/05/2020
390/2020	02/06/2020	45 500,00	327/2020	08/06/2020	45 500,00	1890	16/06/2020	1 500,00	19/06/2020
						2049	03/07/2020	1 500,00	07/07/2020
580/2020	28/09/2020	1 000,00	565/2020	01/10/2020	1 000,00	3039	18/11/2020	1 000,00	26/11/2020
280/2020	27/03/2020	31 000,00	220/2020	27/03/2020	31 000,00	1406	24/04/2020	1 000,00	29/04/2020
Total		647 000,00			647 000,00			9 500,00	

Os sete processos analisados encontravam-se, em geral, bem instruídos, mas não continham:

- ✓ cópia dos elementos de identificação de todos os membros do agregado familiar (cartão de cidadão e cartão de beneficiário da Segurança Social ou da ADSE), o que contraria o disposto nos pontos 1.1. e 1.2. do n.º 1 do artigo 10.º, e
- ✓ uma *check-list* ou uma referência cruzada elaborada pela Divisão de Coesão Social, que evidenciasse o cumprimento, pelos beneficiários, das pertinentes disposições dos Regulamentos, nomeadamente no que concerne ao prazo de candidatura estabelecido (artigo 8.º), às condições de acesso (artigo 9.º), aos documentos entregues (artigo 10.º) e à elegibilidade dos rendimentos e apuramento do rendimento *per capita* (artigo 5.º).

O apoio financeiro pontual, com fundamento no ponto 1.4. do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento n.º 288/2018, concretizado através da Ordem de Pagamento n.º 3039, de 18 de novembro de 2020, concedido a título de bolsa a uma estudante universitária para o «(...) pagamento de despesas» pela Deliberação n.º 211/2020, de 15 de outubro, da Câmara Municipal (cf. o anterior ponto **A. 1**), padece ainda das seguintes irregularidades:

- i.** Foram elaboradas duas propostas de cabimento, às quais foi atribuído o mesmo número (580), mas com dotações disponíveis e datas distintas, mais concretamente, uma a 16 de setembro de 2020, com uma dotação disponível de 7 335,00€, assinada pelo Chefe da Divisão Financeira, e outra a 28 de setembro seguinte, com uma dotação disponível de 8 935,00€, subscrita por um técnico não identificado daquela Divisão, e
- ii.** A despesa foi autorizada pelo executivo municipal a 15 de outubro de 2020, pela Deliberação n.º 211/2020, mas foi comprometida a 1 de outubro<sup>156</sup>, quando, por força do n.º 3 do parágrafo 3 da Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 – *Contabilidade e relato orçamental*, constante do Anexo II do DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, «[o]s compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo».

<sup>156</sup> Vide o compromisso n.º 565, invocado na requisição externa n.º 687, da mesma data, assinada pelo Chefe da Divisão Financeira, Nuno Cruz e pelo Vice-Presidente da Câmara, José Miguel Alves (cf. a pasta 2023-10-02\_resposta/1.13 financeira/6. OP 3039, enviada em anexo ao ofício n.º 30589, de 29/09/2023).

Pese embora as deficiências expostas em **i.** e **ii.** pudessem ser geradoras de consequências financeiras, considera-se que essa atuação não só não colocou em perigo a veracidade das contas municipais como, tal como se explicou no anterior ponto **A. 1**, o que está verdadeiramente em causa é a nulidade das deliberações que autorizaram a despesa (e não a regularidade do seu registo contabilístico).

Não obstante, assinala-se que as situações acima identificadas revelam insuficiências no sistema de controlo interno do Município que deveriam ter sido prevenidas.

### **2.3. Apoio à participação em Atividades de Tempos Livres**

Os princípios gerais e as condições de acesso à atribuição de apoios para frequência em Atividades de Tempos Livres, durante um ou dois dos meses de Verão (julho e agosto), por crianças e jovens entre os 6 e os 16 anos (inclusive), residentes no Concelho de Santa Cruz, encontravam-se, em 2020, plasmados no Regulamento n.º 434/2018, de 17 de julho.

Na sua génese, este apoio não tinha um carácter plurianual, pois o seu objetivo era apoiar a frequência, por crianças e jovens de «(...) *agregados familiares com comprovada carência financeira*», de atividades que decorressem durante «(...) *um ou dois dos meses de Verão (julho e agosto)*».

O cálculo para atribuição do apoio, correspondente a um ou a dois meses, para crianças e jovens, era efetuado com base na declaração referente ao escalão do abono de família, nos seguintes termos: (i) 150,00€ ou 300,00€, para o 1.º escalão; (ii) 100,00€ ou 200,00€, para o 2.º escalão; (iii) 75,00€ ou 150,00€, para o 3.º escalão, e (iv) 50,00€ ou 100,00€, para o 4.º escalão.

Estava previsto o pagamento em uma ou duas prestações (n.º 1 do artigo 2.º), com duas condições: (1.ª) se o custo mensal do serviço prestado pelo fornecedor escolhido pelo candidato fosse superior ao valor do apoio, ficava a cargo do candidato pagar o montante remanescente à entidade promotora; (2.ª) se o custo mensal do serviço escolhido pelo candidato fosse inferior ao montante do apoio, a Câmara Municipal suportaria integralmente o custo das Atividades de Tempos Livres.

#### **A. Execução material e financeira**

O período de candidatura aos apoios financeiros para a frequência de atividades de tempos livres decorreu entre 16 de junho e 31 de julho de 2020, e foi divulgado pelo Edital n.º 152/2020 de 12 de junho<sup>157</sup>, em conformidade com o n.º 1 do artigo 6.º - *Períodos de Candidatura* do Regulamento.

Em sequência, pela Deliberação n.º 244/2020 de 19 de novembro, a Câmara Municipal atribuiu um apoio financeiro a 115 beneficiários, no montante global de 16 896,75€, e determinou que a «(...) *Divisão Financeira*» procedesse «*ao pagamento dos valores numa prestação única*», e nos dias 3 e 17 de dezembro aprovou mais cinco apoios, após reavaliação das respetivas candidaturas, no valor de 575,00€ (quatro apoios) e 150,00€ (um apoio), pelas Deliberações n.ºs 253 e 271/2020, respetivamente.

---

<sup>157</sup> Modificado pelo Edital n.º 177/2020, de 08/07.

### Quadro 9 – Execução material dos apoios às Atividades de Tempos Livres

Proposta		Deliberação		Beneficiários (a)			Valor concedido (€)
N.º	Data	N.º	Data	N.º de candidaturas aceites	N.º de apoios pagos	Taxa de Execução	
205/2020	12/11/2020	244/2020	19/11/2020	115	104	90%	16 896,75
218/2020	26/11/2020	253/2020	03/12/2020	4	4	100%	575,00
236/2020	11/12/2020	271/2020	17/12/2020	1	0	0%	150,00
Total				120	108	90%	17 621,75

(a) Encarregados de educação de crianças e jovens dos 6 aos 16 anos

Das 120 candidaturas aceites e formalizadas em 2020, foram apoiadas 108 (90% do total) tendo, em conjunto, sido beneficiadas com fundos públicos na ordem dos 17,6 mil euros. «(...) por motivos atinentes à execução/validação dos requisitos»<sup>158</sup> a execução financeira do ano em análise foi ainda impactada por apoios deliberados em 2019.

### Quadro 10 – Execução financeira dos apoios às Atividades de Tempos Livres

Ano	Cabimento			Compromisso			Valor pago	Data(s) da Ordem de Pagamento	Data(s) do Pagamento
	N.º	Data	Valor (€)	N.º	Data	Valor (€)			
2019	86/2020	16/01/2020	6 400,00	vários compromissos de 2020			3 737,50	16/01 a 12/08/2020	20/01 a 13/08/2020
	712/2020	28/10/2020	16 896,75	vários compromissos out/2020			15 384,25	27/11 a 29/12/2020	02/12 a 29/12/2020
2020	768/2020	23/11/2020	575,00	809/2020	11/12/2020	575,00	575,00	11/12/2020	16/12/2020
	798/2020	07/12/2020	150,00	-	-	-	0,00	-	-
Total			24 021,75				-	19 696,75	

Ou seja, no ano económico de 2020, para além dos apoios decididos naquele ano, foram pagos apoios a 26 encarregados de educação, no montante global 3 737,50€<sup>159</sup>, que foram concedidos por via da Deliberação n.º 299/2019 de 21 de novembro.

## B. Amostra de processos

Com o intuito de verificar o cumprimento do Regulamento n.º 434/2018, foram selecionados os processos individuais identificados no Quadro 11, que totalizaram o montante de 2 150,00€.

<sup>158</sup> Cf. a resposta ao ponto 1.16., al. d), subalínea v., constante do documento em *Word* anexo ao referido ofício n.º 23592.

<sup>159</sup> Através da dotação do projeto/rubrica orçamental 2016/A/3 – 0116 - 04.08.02. – Transferências correntes- Famílias - Outras – Ação Social – Atividades Tempos Livres de Verão.

**Quadro 11 - Amostra – Atividades de Tempos Livres**

Cabimento			Compromisso			Ordem de Pagamento			Data de Pagamento
N.º	Data	Valor (€)	N.º	Data	Valor (€)	N.º	Data	Valor (€)	
86	16/01/2020	6 400,00	47/2020	16/01/2020	150,00	28	16/01/2020	150,00	20/01/2020
			666/2020	30/10/2020	1 200,00	3183	02/12/2020	1 200,00	07/12/2020
712	28/10/2020	16 896,75	681/2020	02/11/2020	10 361,75	3239	04/12/2020	300,00	15/12/2020
						3315	14/12/2020	200,00	15/12/2020
768	23/11/2020	575,00	809/2020	11/12/2020	575,00	3308	14/12/2020	300,00	16/12/2020
Total		23 871,75			12 286,75			2 150,00	

A análise realizada aos 5 processos evidenciou insuficiências semelhantes às identificadas nos processos atinentes às Bolsas de Estudo (cf. o ponto 2.2 C. anterior):

- i. Os processos não incluíam uma *check-list* ou uma referenciação cruzada elaborada pela Divisão de Coesão Social, que demonstrasse o cumprimento, pelo beneficiário, das disposições mais relevantes do Regulamento, nomeadamente no que respeita ao prazo de candidatura estabelecido (artigo 6.º), às condições de acesso (artigo 7.º), aos documentos entregues (artigo 8.º), e à declaração referente ao escalão do abono de família, para efeitos da determinação do apoio a conceder (artigo 4.º), e
- ii. As despesas, nos montantes de 1 200,00€, 300,00€ e 200,00€, foram autorizadas pelo executivo municipal a 19 de novembro de 2020, pela Deliberação n.º 244/2020, mas já tinham sido comprometidas nos dias 30 de outubro e 2 de novembro de 2020, respetivamente<sup>160</sup>, o que põe em causa o disposto no já citado n.º 3 do parágrafo 3 da NCP26 que, recorde-se, dispõe que «[o]s compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo».

Esta atuação concreta, embora revele que os registos em causa foram extemporâneos e, por isso irregulares, não colocou em perigo a regularidade financeira dos atos de autorização da despesa, nem a veracidade das contas municipais dada a proximidade das datas do registo contabilístico e da prolação das deliberações autorizadoras da despesa.

#### 2.4. Transportes Escolares

Porque os artigos 23.º n.º 2-als. c) e d), e 33.º n.º 1-al. gg) da Lei n.º 75/2013 – de acordo com os quais «[o]s municípios dispõem de atribuições (...) nos (...) domínios» dos «[t]ransportes» e «[e]ducação (...)», e as câmaras municipais competência para «[a]ssegurar, organizar e gerir os transportes escolares» –, o Município de Santa Cruz assumiu a «(...) responsabilidade (...) suportar as despesas», fosse «na criação de circuitos especiais de transporte assegurado por viaturas municipais ou em regime de

<sup>160</sup> Vide os compromissos n.ºs 666 e 681, invocados nas requisições externas n.ºs 812 e 826, das mesmas datas, assinadas pelo Chefe da Divisão Financeira, Nuno Cruz e pelo Vice-Presidente da Câmara, José Miguel Alves (cf. a pasta 2023-10-02\_resposta/1.13 financeira/9. OP 3315, 10. OP 3183 e 11. OP 3239, enviada em anexo ao ofício n.º 30589).



*aluguer pelo município a empresas de transporte coletivo de passageiros, como ainda o aluguer de viaturas para efetuar o transporte para práticas desportivas, culturais e visitas de estudo no âmbito educacional dos alunos do 1.º ciclo do concelho de Santa Cruz»<sup>161</sup>.*

Acontece que a prossecução, pelo Município de Santa Cruz, das aludidas atribuições e competência, teria de assentar num regulamento externo que disciplinasse e suportasse a concessão de apoios em tais domínios, elaborado pelo órgão executivo e submetido à aprovação da Assembleia Municipal, em obediência aos comandos da al. k) do n.º 1 do artigo 33.º e da al. g) do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, que outorgam às câmaras municipais a competência para «[e]laborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os projetos de regulamentos externos do município (...), e às assembleias municipais, a de «[a]provar as (...) os regulamentos com eficácia externa do município». Regulamento que, no ano de 2020, não existia<sup>162</sup>.

Com efeito, a atuação da Administração está vinculada ao bloco de juridicidade (normas e princípios que consubstanciam parâmetros normativos da sua conduta), por força do princípio da legalidade consagrado no artigo 266.º n.º 2 da CRP e no artigo 3.º do CPA<sup>163</sup>, que, no plano financeiro, abrange não só a legalidade formal e estrita, como também a regularidade financeira. Ou seja, a realização de qualquer despesa pública é enquadrada e determinada pela lei, implicando o cumprimento dos seguintes requisitos: (i) verificação de conformidade legal da despesa (prévia existência de lei que autorize a despesa); (ii) regularidade financeira (inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa); e (iii) economia, eficiência e eficácia da realização da despesa.

Nas palavras do Professor SOUSA FRANCO, «[a] legalidade, isto é (...) a imposição de que a atividade financeira obedeça à lei, por os atos financeiros deverem ser conformes a ela (subordinação à lei) e os poderes respetivos terem de resultar da lei (atribuição por lei). No plano financeiro a legalidade cobre as leis em geral (legalidade genérica) e a legalidade específica, consistente em autorizações especiais que condicionam toda a gestão orçamental, nomeadamente a autorização anual para a cobrança de receitas e a criação de despesas (orçamento)»<sup>164</sup>.

No caso, o regulamento em falta no ano de 2020, em relação com a lei, teria uma natureza independente ou autónoma, tal como previsto no artigo 112.º n.º 7 da CRP, ou seja, deveria ter sido

---

<sup>161</sup> Cf. a Tabela n.º 1 enviada em anexo ao ofício n.º 23161.

<sup>162</sup> Segundo informaram os responsáveis camarários, só em 2021 é que foi publicado o Regulamento de «organização e gestão dos transportes escolares», com o n.º 1026/2021, no Diário da República, 2.ª série, n.º 249, a 27 de dezembro desse ano. Vide o ofício n.º 30589, de 29/09/2023, ponto 1.12.

<sup>163</sup> Como ensina FREITAS DO AMARAL, in *Curso de Direito Administrativo*, 2.ª edição, Volume II, Almedina, 2002, pág. 50, «(...) o conteúdo do princípio da legalidade abrange não apenas o respeito da lei, em sentido formal ou em sentido material, mas a subordinação da Administração pública a todo o bloco legal (Hauriou), a saber: a Constituição; a lei ordinária; o regulamento; os direitos resultantes de contrato administrativo e de Direito privado ou de acto administrativo constitutivo de direitos, e, no lugar adequado que for o seu, os princípios gerais de Direito, bem como o Direito Internacional que vigore na ordem interna». Assim, a «violação (...) de qualquer (...) das categorias de normas ou actos implica violação da legalidade e constitui, por conseguinte, ilegalidade».

<sup>164</sup> Cf. *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço da Língua Portuguesa*, Tribunal de Contas, 1995, pág. 8.



elaborado pelos órgãos municipais no exercício da sua competência para assegurar a realização das suas atribuições específicas, sem cuidar de desenvolver ou complementar nenhuma lei em especial. Quer-se com isto dizer que o regulamento devido teria tido como missão estabelecer autonomamente a disciplina jurídica que haveria de pautar a realização das atribuições específicas que lhe foram cometidas pelo legislador. Que eram, reforça-se, as relativas aos transportes e à educação, que se consubstanciariam na competência da Câmara Municipal de «[a]ssegurar, organizar e gerir os transportes escolares».

*«Nestes regulamentos a lei apenas se limita a definir a competência objetiva (“podes fazer um regulamento sobre certa matéria”) e subjetiva (“certo órgão pode fazer um regulamento”), sem necessidade de definição do conteúdo dos comandos normativos a emitir pelo regulamento, existindo, portanto, uma liberdade de definição desse conteúdo. O artigo 112º CRP expressa requisitos formais (...) para os regulamentos (...) independentes: (...) devem indicar expressamente a lei ou leis que atribuem especificamente competência para a emissão desse regulamento -lei habilitante».*

*E «[o] artigo 241º CRP atribui às autarquias locais o poder regulamentar, sendo este justificado pela necessidade de responder às especificidades locais e materiais, às quais nem o legislador nem os regulamentos governamentais estariam em condições de responder. As autarquias locais não necessitam de uma lei prévia individualizada para cada caso no exercício do seu poder regulamentar. Normalmente, os regulamentos locais são regulamentos independentes em que a lei habilitante é a que define as atribuições de cada categoria de autarquias locais e o órgão competente para os emitir.»<sup>165</sup>.*

O que importa aqui reter é que existia um ato legislativo carente de regulamentação - o artigo 23.º n.º 2 als. c) e d) da Lei n.º 75/2013. E pese embora essa imposição quanto à emissão do regulamento não existisse quanto ao tempo, o facto é que a sua necessidade surgiu quando o Município de Santa Cruz decidiu, para efeitos das suas atribuições no domínio dos transportes e da educação, garantir as despesas com circuitos especiais de transporte prestado em regime de aluguer a empresas de transporte coletivo de passageiros e, nessa sequência, adjudicou a «*Aquisição de serviços de transporte escolar de alunos do 1 ciclo no ano letivo de 2020-2021*», a 2 de setembro de 2020, conforme veremos em **A.** Porque o dever de emitir o regulamento decorre «*do facto de a lei em causa não poder pura e simplesmente ser executada sem um regulamento que densifique o seu conteúdo, que o concretize, desenvolva ou pormenoriza*»<sup>166</sup>.

Em outras palavras, o Município lançou mão daquelas suas atribuições sem ter previamente regulamentado o modo como o iria fazer, ainda para mais quando o cumprimento dessa obrigação de regulamentar teria efeitos na esfera dos particulares, pois deveria ser dotado de eficácia externa.

---

<sup>165</sup> Vide INÊS FERNANDES GODINHO in <https://aafdl.pt/wp-content/uploads/2021/03/Administrativo-II-prof.-Freitas-do-Amaral-In%C3%AAs-Godinho.pdf>, págs. 2 e 5.

<sup>166</sup> Vide MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, Código de Processo nos Tribunais Administrativos anotado, I, Coimbra, 2004, citados in Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, proferido no processo n.º 2469/08.6 BELSB, de 12/12/2023: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/b9e1bb0bb231fa5f80258a85004dc46f?OpenDocument>

Saber se se pode dar por verificada a existência de ilegalidade por omissão de normas (regulamento), tendo em conta que a lei habilitante não fixou prazo para a emissão regulamentar necessária para dar exequibilidade às normas em jogo, é uma questão que importa dilucidar. Mas parece difícil de aceitar que normas de um diploma de 2013 não estivessem regulamentadas em 2020. Pelo que se mantém que o regulamento em falta era um regulamento devido, uma vez que a «(...) lei impõe à Administração a tarefa de desenvolver a previsão do comando legislativo»<sup>167</sup>.

Aliás, a circunstância de a lei de habilitação não fixar o prazo para editar o regulamento não altera o carácter devido do regulamento, pois quando a lei impõe um regulamento, mas não fixa o prazo para o efeito, está a conferir à Administração o poder discricionário de regulamentar mais cedo ou mais tarde. Mas não lhe deixa a possibilidade de nunca regulamentar, pois seria incoerente que o legislador impusesse o dever de regulamentar e, simultaneamente, conferisse o poder de não regulamentar<sup>168</sup>.

Donde que se sustente que o Município de Santa Cruz não deu cumprimento às normas das als. c) e d) do n.º 2 do artigo 23.º Lei n.º 75/2013. Porque, insiste-se, o regulamento era devido e o silêncio da lei, quanto ao prazo, não pode ser equivalente à atribuição de um espaço de total discricionariedade que permita à Administração, segundo o seu critério, transformar o dever de regulamentar em mera faculdade de regulamentar, e «(...) porque o critério do prazo razoável é um bom critério para o intérprete resolver o problema, dentro do espírito do sistema (art. 10º/3 do C. Civil), no respeito pelos princípios da prevalência da lei e da proporcionalidade (arts. 3º/1 e 5º/2 do CPA). Na verdade, serve o interesse público, deixando uma margem de tempo variável, e justificável caso a caso, de acordo com as respetivas circunstâncias concretas, para que a Administração dê cumprimento à exigência legal de regulamentar e, do mesmo passo, defende os interesses privados de dilações excessivas e injustificadas»<sup>169</sup>.

Em conclusão, (i) existia um ato legislativo carente de regulamentação; (ii) existia e era exigível uma obrigação legalmente imposta ao Município de Santa Cruz (obrigação de direito público vencida e exigível); e (iii) o conteúdo dessa obrigação era a emissão de normas de natureza regulamentar.

Vejamos, então, que efeitos a assinalada falta de regulamento municipal com eficácia externa *in casu*, que pôs em causa:

- ✓ As als. c) e d) do n.º 2 do artigo 23.º, concatenadas com a al. k) do n.º 1 do artigo 33.º e a al. g) do n.º 1 do artigo 25.º, todas da Lei n.º 75/2013;
- ✓ Os princípios da legalidade, da igualdade, e da imparcialidade, que presidem à atuação dos órgãos das autarquias locais, porque com a sua omissão, a Câmara Municipal invadiu a esfera

---

<sup>167</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL *in Curso de Direito Administrativo*, Volume II, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, Almedina, 2012, pág. 186.

<sup>168</sup> Conforme se defende no mesmo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, proferido no processo n.º 2469/08.6 BELSB, de 12/12/2023.

<sup>169</sup> *Vide* o mesmo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul.

de competência da Assembleia Municipal, ao adjudicar a «*Aquisição de serviços de transporte escolar de alunos do 1 ciclo no ano letivo de 2020-2021*» – vejam-se os artigos 266.º n.º 2 da CRP, 3.º, 6.º e 9.º do CPA, e 3.º n.º 2 al. a) da Lei n.º 73/2013;

- ✓ E, por esse facto, também os princípios da independência dos órgãos autárquicos e da especialidade, concretizados nos artigos 44.º e 45.º da Lei n.º 75/2013, e o artigo 4.º n.º 1 al. a) do Estatuto dos Eleitos Locais,

teve no contrato da «*Aquisição de serviços de transporte escolar de alunos do 1 ciclo no ano letivo de 2020-2021*», e na inerente despesa e pagamentos, cujo procedimento pré-contratual analisaremos de seguida.

#### **A. O contrato da «*Aquisição de serviços de transportes escolar de alunos do 1 ciclo no ano letivo de 2020-2021*»**

Para efeitos de prossecução das atribuições no domínio dos transportes e da educação, o Município de Santa Cruz optou por garantir as despesas, no caso, com circuitos especiais de transporte prestado em regime de aluguer a empresas de transporte coletivo de passageiros.

Com esse propósito, o Vice-Presidente da Câmara Municipal, José Miguel Alves<sup>170</sup>, por despacho de 28 de julho de 2020, posteriormente remetido à Secção de Contratação Pública e à Divisão Financeira «*para os devidos efeitos*», autorizou um «*Concurso Público para “Aquisição de serviços de transporte escolar de alunos do 1 ciclo no ano letivo de 2020-2021”*», ao abrigo do artigo 20.º, n.º 1, al. b), do CCP, e a correspondente «*despesa de 112.198,13€*» (s/IVA), correspondente ao preço base. No mesmo ensejo, aprovou as peças do procedimento – «*caderno de encargos, programa de concurso e Modelo de Anúncio*», fixou o prazo para a apresentação de propostas em 9 dias a contar da data de envio para publicação do aviso no Diário da República, e nomeou o júri do procedimento e o gestor do contrato.

O critério de adjudicação, vertido na Cláusula 17.ª do programa do concurso, foi o «*da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade da Avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar, nos termos do Cláusula [sic] 74.º, n.º 1, alínea b) do CCP*».

O caderno de encargos previa que o contrato a celebrar manter-se-ia em vigor no período correspondente aos dias úteis do ano letivo de 2020-2021 (cláusula 3.ª, n.º 1) e que as faturas discriminadas referentes ao serviço prestado no mês anterior fossem enviadas ao Município nos primeiros cinco dias úteis de cada mês, sendo pagas no prazo máximo de 60 dias contados da sua apresentação (cláusula 11.ª, n.ºs 1 e 3). Os circuitos, o total de alunos e os horários discriminados constavam da sua Parte III.

---

<sup>170</sup> Contrariamente ao que dispõe o artigo 48.º do CPA, as intervenções do Vice-Presidente da Câmara no procedimento foram feitas na qualidade de Vereador, sem que o seu nome e a menção da delegação de competências e suficiência de poderes de representação fossem mencionados.

Por despacho do dia 2 de setembro, o mesmo Vice-Presidente autorizou a adjudicação da única proposta apresentada no âmbito do concurso público<sup>171</sup>, pela sociedade SAM – Sociedade de Automóveis da Madeira, Lda., e aprovou a minuta do contrato, e a 8 de setembro autorizou a respetiva celebração, o que aconteceu no dia seguinte, pelo preço contratual de 111 826,00€ (s/IVA)<sup>172</sup>.

As decisões de contratar, de autorização da despesa, da escolha do procedimento e de adjudicação, antes identificadas, foram tomadas pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz com base nas seguintes informações ou pareceres internos elaborados em 2020:

1. Comunicação interna com o assunto «*Informação – Transportes escolares ano letivo 2020-2021*», de 14 de julho, elaborada pela técnica Filipa Gomes do Gabinete de Educação, dirigida à Vereadora Élia Ascensão, Responsável pelo Pelouro de Educação, donde sobressai o seguinte:

- ✓ Era «(...) *desiderato do executivo camarário que todos os alunos do ensino básico do 1.º ciclo, que*» residissem «*a uma distância superior a 1,5km e não*» tivessem «*acesso aos transportes públicos da rede viária*», fossem «*contemplados com o **acesso gratuito** aos circuitos dos transportes escolares*»;
- ✓ «*Para o ano letivo 2020-2021, e na sequência da interrupção das aulas presenciais no ano letivo 2019-2020 devido à Pandemia COVID 19, o Gabinete de educação*» previu «*um grande aumento de dias letivos, e nesse seguimento um aumento da despesa do novo procedimento para a aquisição de transportes escolares*». Precisando, «*(...) no ano transato estava organizado 172 dias letivos*» e, para o ano letivo de 2020/2021, a previsão era de 187 dias;
- ✓ «*O valor diário do contrato efetuado através do concurso público no ano transato foi no valor de 599,99€ a multiplicar pelos 187 dias*» o que dava «*o valor de 112 198,13€ s/IVA*»;
- ✓ Com base no calendário escolar previsto, foi elaborado o seguinte mapa de custos:

#### Quadro 12 - Mapa da despesa prevista com os transportes escolares –ano letivo de 2020/2021

(em euros)				
Ano	N.º de dias	Valor diário previsto	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA)
2020	72	599,99	43 199,28	45 359,24
2021	115	599,99	68 998,85	72 448,79
Total	187		112 198,13	117 808,04

<sup>171</sup> De acordo com os relatórios preliminar e final do júri, de 12 e 21 de agosto de 2020.

<sup>172</sup> Conquanto na Cláusula 3.ª do programa do concurso tenha ficado dito que «[a] decisão de contratar foi tomada pelo Executivo Municipal do Município de Santa Cruz, no exercício das competências que são conferidas ao órgão executivo municipal pelas alíneas f) e dd) do n.º 1 do cláusula [sic] 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, conjugado com os Cláusulas [sic] 18.º e 22.º do DL n.º 197/99, de 08 de junho, assim como a deliberação n.º 02, do ano de 2014, da Assembleia Municipal do Município de Santa Cruz, e os n.ºs 5 e 12 do Cláusula [sic] 75.º da lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, conjugados com a Portaria n.º 149/2015, de 26 de maio, e tendo ainda em conta os Cláusulas [sic] 20.º - alínea b), 36.º, 38, 40.º, 67.º e 130.º do Código da Contratação Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro».

2. Parecer da Vereadora Élia Ascensão, exarado nessa comunicação interna, a 15 de julho: «*Concordo com a aquisição dos serviços de transportes acima programados. Ao Vice-Presidente para o devido encaminhamento*», tendo este edil despachado, no dia seguinte, «*[à] CM para os devidos efeitos*».
3. Parecer interno do assistente técnico Gonçalo Quintal, da Secção de Contratação Pública, de 24 de julho, a solicitação de Filipa Gomes, que versou a «*Análise e encaminhamento do processo – Aquisição de serviços para o transporte escolar de alunos do 1 ciclo no ano letivo de 2020-2021*», que informa que, «*[a]pós análise aos elementos constantes do processo*», «*(...) no período de um ano não foi localizado nenhum procedimento com o mesmo/idêntico objeto, nem com o respetivo CPV 71421000-5*», o qual, todavia, corresponde a «*Serviços de jardinagem paisagística*».
4. «*(...) autorização da (...) plurianualidade*» da «*Aquisição de serviços de transporte escolar de alunos do 1 ciclo no ano letivo de 2020-2021*», do Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz, Filipe Sousa, a 27 de julho, que também determinou e despachou «*[a]o Sr. Vice-Presidente, com pelouro, para a continuidade do processo*».
5. Parecer interno da técnica Rita Cravo, do Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais<sup>173</sup>, de 28 de julho, que, também a solicitação da técnica Filipa Gomes, propôs, o «*[t]ipo de procedimento para a formação do contrato a adotar*» e se debruçou sobre outros aspetos conexos com esse procedimento.
6. Requerimento do técnico Gonçalo Quintal, formulado a 24 de agosto a solicitação de Filipa Gomes: «*Estando o processo validado pelo Gabinete Jurídico de apoio [sic] à Contratação Pública e atento à formalização do relatório final e para que seja enviado para decisão de adjudicação, assim como para reflexão no contrato escrito a celebrar (...) aos Serviços da Divisão Financeira a instrução/informação do número de compromisso, correspondente à assunção do presente procedimento lançado através de Concurso Público*». Mais requereu «*análise/validação da minuta de contrato encaminhando o processo ao gabinete jurídico que dá apoio ao Gabinete de Contratação Pública, após emissão do n.º de compromisso*», o que aconteceu a 1 de setembro.
7. Parecer interno da mesma data, da técnica Bárbara Soraia, da Secção de Contratação Pública, a encaminhar o processo ao Vice-Presidente «*para efeitos de formalização da decisão de adjudicação e aprovação da minuta do contrato que foi analisada e validada pelo gabinete jurídico*».
8. Parecer interno de 29 de julho de 2020 (data que aparenta ter sido colocada por lapso, dado o teor do Parecer), da mesma técnica Bárbara Soraia, que informa que «*[n]o dia 02/09/2020 foram entregues os documentos de habilitação, e aprovada a minuta de contrato a 04/09/2020, que após a sua análise os mesmos foram admitidos*» e que, «*[p]ara efeitos de formalização final*», encaminhava «*o processo ao órgão competente, Ao Exmo. Sr. Vice-presidente, para autorização da celebração do contrato*».

Fica deste modo demonstrado que as decisões de contratar, de autorização da despesa, da escolha do procedimento e de adjudicação da «*[a]quisição de serviços de transporte escolar de alunos do*

---

<sup>173</sup> De acordo com o fluxograma e o conteúdo da informação do técnico Gonçalo Quintal.

*1 ciclo no ano letivo de 2020-2021*», tomadas pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz, fundaram-se nas *«informações e pareceres constantes no processo»* antes explicitados. Fica também demonstrado que tais documentos não aludiram ao facto de inexistir regulamento municipal com eficácia externa que as enquadrasse, e que tal omissão infringia as antes citadas als. k) do n.º 1 do artigo 33.º e g) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugadas com a al. gg) do n.º 1 do artigo 33.º, todas da Lei n.º 75/2013, que obrigavam a Câmara Municipal, para *«[a]ssegurar, organizar e gerir os transportes escolares»*, a fazê-lo *«(...) nas condições constantes de regulamento municipal»*, cujo projeto deveria ter sido por si elaborado e submetido *«(...) à aprovação da assembleia municipal»*.

Desses pareceres, para o que ora releva, pontua o da técnica Rita Cravo do Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais, de 28 de julho, porque se cingiu a referir ter efetuado a *«solicitada apreciação jurídica concernente ao procedimento para “transporte escolar o ano letivo 2020/2021”*», a propor o *«[t]ipo de procedimento para a formação do contrato a adotar»* e a se debruçar sobre outros aspetos conexos com esse procedimento, na sequência do que o Vice-Presidente da Câmara, na mesma data, tomou as decisões de contratar e de autorizar a despesa.

A ilegalidade emergente da falta de enquadramento legal para a aquisição dos serviços em apreço, em virtude da inexistência de regulamento municipal com eficácia externa nos termos antes observados, afeta a validade do ato final de adjudicação e, por consequência, da decisão de contratar, que envolveu a autorização da despesa e do procedimento a adotar, e dos pagamentos efetuados, ferindo aquele ato de anulabilidade, por vício de violação de lei, em sintonia com o disposto no artigo 163.º, n.º 1, do CPA<sup>174</sup>. Invalidez essa que, de acordo com o n.º 2 do artigo 283.º do CCP, se repercute no correspondente contrato, pois *«[o]s contratos são anuláveis se tiverem sido anulados ou se forem anuláveis os atos procedimentais em que tenha assentado a sua celebração (...)»*.

O Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais, que interveio no processo em apreço na pessoa da técnica Rita Cravo, tinha as competências previstas no artigo 14.º do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais<sup>175</sup>, onde avultavam a de *«[e]fetuar estudos e pareceres de carácter jurídico»*, a de *«[i]nformar, juridicamente, sobre quaisquer questões ou processos administrativos que lhe»* fossem *«submetidos»*, e a de *«[e]laborar ou participar na elaboração de regulamentos, posturas e demais disposições da competência do Município, bem como, proceder à respetiva atualização e revisão»* [als. a), c) e d) do n.º 1].

Mas o parecer interno que elaborou não aludiu, precisamente, à inexistência de regulamento externo que enquadrasse legalmente a *«[a]quisição de serviços de transporte escolar de alunos do 1.º ciclo para o ano letivo de 2020-2021»*, no âmbito da competência da Câmara Municipal de *«[a]ssegurar, organizar e gerir os transportes escolares»*, consignada na al. gg) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, nem às consequências jurídico-financeiras decorrentes dessa omissão.

Donde que a audição do Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais, aqui entendido como *«estação competente»*, quando o processo lhe foi encaminhado *«(...) para análise e respetiva*

---

<sup>174</sup> Segundo o qual *«[s]ão anuláveis os atos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou outras normas jurídicas aplicáveis, para cuja violação se não preveja outra sanção»*.

<sup>175</sup> Descritas no Anexo III do presente documento.



*validação*», não esclareceu, no parecer interno de 28 de julho de 2020, todos os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

Nestes termos, a ilegalidade do ato final de adjudicação, que se repercutiu na decisão de contratar, da autorização da despesa e do procedimento a adotar e dos pagamentos efetuados, é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, prevista no artigo 65.º n.º 1 al. b) da LOPTC, indiciariamente imputável à técnica Rita Cravo, do Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais, ao abrigo n.º 2 do artigo 80.º-A da Lei n.º 73/2013, articulado com o artigo 61.º n.º 4 da LOPTC, aplicável por força do artigo 67.º n.º 3 da mesma Lei, por violação do disposto nas als. c) e d) do n.º 2 do artigo 23.º, als. k) e gg) do n.º 1 do artigo 33.º e al. g) do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, os artigos 266.º n.º 2 da CRP, 3.º, 6.º e 9.º do CPA, 3.º n.º 2 al. a) da Lei n.º 73/2013, e os artigos 44.º e 45.º da Lei n.º 75/2013.

A contraditada confirma a materialidade constitutiva da infração indiciada no Relato sobre a inexistência, em 2020, de um regulamento municipal, quando refere que *«(...) Na data não se considerou necessária a existência de Regulamento (...)»*. Aponta como justificação o facto de *«(...) o universo escolar dos alunos do primeiro ciclo que residissem a uma distância superior a 1,5 km (em relação ao estabelecimento de ensino) e não tivessem acesso a transportes públicos de rede viária fossem os abrangidos, não criando qualquer desigualdade, relativamente aos que tivessem as mesmas circunstâncias. Até porque, e sem descurar a submissão ao Princípio da legalidade, a aquisição deste serviço visou esbater as desigualdades existentes por via da orografia peculiar da região, em particular do concelho de Santa Cruz (...)»*.

Reiteram-se<sup>176</sup> as considerações sobre os regulamentos *«independentes ou autónomos»*, na medida em que *«a prossecução de interesses próprios das populações respetivas»* pelas Autarquias Locais, *in casu* nos domínios previstos no convocado *«(...) artigo 23º n.[º] 2 al c) e d) d[a] Lei 75/2013 (...)»*, pressupõe a (prévia) aprovação pela Assembleia Municipal de um *«regulamentos com eficácia externa»*, como determina o artigo 25.º n.º 1, al. g) da Lei n.º 75/2013, cujo projeto é elaborado e submetido à aprovação daquele órgão deliberativo pelo órgão executivo, nos termos do disposto no artigo 33.º n.º 1 al. k) da referida Lei.

A aprovação e divulgação de regulamentos (cf. o ponto **1.5.2.1.**), visa garantir que os seus destinatários possam conhecer, de forma prévia e transparente, as condições de acesso, os procedimentos de candidatura, a instrução do processo, os critérios de seleção e as suas obrigações, garantindo, por esse meio, a observância dos princípios da igualdade de acesso e da imparcialidade na sua seleção<sup>177</sup>, consagrados nos artigos 13.º da CRP e 6.º e 9.º do CPA.

Relativamente à publicação *«A 27 de dezembro de 2021, (...) [d]o competente Regulamento dos Transportes Escolares para o Concelho de Santa Cruz n.º 1026[/]2021»*, suscitada pela alegante, para além de já ser do conhecimento do Tribunal, em nada altera a leitura jurídica da materialidade apurada

---

<sup>176</sup> A propósito das alegações produzidas por Jaime Gouveia em **2.1. C.**.

<sup>177</sup> Previsto no artigo 9.º do CPA, o qual prescreve que *«[a] Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, (...) adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção»*.

na auditoria, porquanto, como é de ver, a sua publicação ocorreu após o início do procedimento de contratação pública destinado à aquisição do serviço de transporte, objeto da auditoria.

No caso, o Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais era a *«estação competente»*, que interveio no processo em apreço na pessoa da técnica Rita Cravo, e que não cuidou de analisar e avaliar a correção de toda a documentação referente ao processo que lhe foi encaminhado *«(...) para análise, e respetiva validação»*, esclarecendo o membro do órgão executivo interveniente neste processo, o Vice-Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz, sobre as condicionantes a atender na prolação dos atos por ele praticados consubstanciados no ato final de adjudicação [e, por consequência, da decisão de contratar, que envolveu a autorização da despesa e do procedimento a adotar, e dos pagamentos a efetuar], em resultado da inexistência do regulamento municipal que disciplinasse a atribuição do referido apoio.

Ainda com relevância para o caso em análise, relembre-se que aquele Gabinete detinha as competências previstas no artigo 14.º do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, já transcritas em **2.1. C.**, aquando da análise das alegações trazidas por Jaime Gouveia<sup>178</sup>.

Dadas as funções que a contraditada exercia no âmbito daquele Gabinete, que funcionava na direta dependência do órgão executivo, impedia sobre ela um grau de diligência (aferido segundo o padrão do foro profissional) e um especial dever de cuidado objetivo, enquanto agente medianamente prudente, avisado e cumpridor, que manifestamente não teve, e com isso pôs em perigo as normas e os princípios essenciais que regem a atividade financeira pública, e daí a indicição da responsabilidade financeira sancionatória constante do documento submetido a contraditório.

O Tribunal toma, no entanto, boa nota do compromisso assumido pela contraditada de *«(...) acata[r]»* as *«(...) recomendações (...)»* que venham a ser emitidas.

O circunstancialismo fáctico invocado pela respondente não afasta a ilicitude dos factos apurados nem a sua culpa, a título de negligência, mostrando-se verificados os pressupostos objetivo e subjetivo da infração financeira sancionatória indiciada no Relato. A ponderação das circunstâncias que rodearam a sua atuação, expostas nas alegações oferecidas no contraditório, permitem concluir que a indiciada responsável em questão agiu com culpa, no mínimo, na modalidade de negligência inconsciente, tendo infringido o dever de cuidado que segundo as circunstâncias estava legalmente obrigada e de que era capaz, não pensando sequer na possibilidade do preenchimento do tipo pela sua conduta.

A contraditada conclui a sua defesa asseverando que *«(...) não houve intenção de cometer qualquer ilegalidade, mas antes proporcionar melhores condições ao[s] abrangidos, no acesso ao estabelecimento de ensino.»* Pelo que *«Atendendo aos fa[c]tos expostos e ao disposto no artigo 65º n.º 9 alíneas a), b) e c) da LOPT[C], e pela não verificação cumulativa dos pressupostos, solicit[a] (...) decisão de não aplicação de infração financeira sancionatória.»*

---

<sup>178</sup> Descritas no Anexo III do presente documento.



O Tribunal considera assim que, no contexto da materialidade apurada e sopesadas as alegações apresentadas, se encontram preenchidos os pressupostos da relevação imediata da indiciada responsabilidade financeira sancionatória – conforme é requerida pela contraditada, previstos nas als. a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, designadamente por (i) estar em causa atuação negligente, (ii) pelo facto do agente não ter sido destinatário de recomendações anteriores pelo Tribunal de Contas para a correção das irregularidades detetadas bem como (iii) por ser a primeira vez que este responsável é juridicamente censurado pela prática desta infração financeira.

## B. Execução material e financeira do contrato

De acordo com o relatório de atividades da Câmara Municipal de Santa Cruz reportado a outubro de 2020, solicitaram transporte escolar 118 alunos, pese embora na Parte III do caderno de encargos do respetivo procedimento pré-contratual estivesse estimado apenas o transporte de 115 alunos.

Apurou-se, conquanto, que essa «(...) *divergência surg[iu] (...) pelo diferencial de alunos/as matriculados/as durante o ano letivo e, dado que o Município de Santa Cruz solicita viaturas de 15 ou 30 lugares aquando do Concurso, enquanto existissem lugares disponíveis nas viaturas de transporte escolar, as famílias podiam solicitar o respetivo pedido de transporte (e.g. mudança de residência e/ou escola, alteração de situação familiar, entre outros)*». <sup>179</sup>

As despesas com aquisição de transporte escolar apuradas respeitaram ao período compreendido entre setembro de 2020 e junho de 2021 (ano letivo de 2020/2021), constando das faturas os mesmos estabelecimentos de ensino que estavam previstos no caderno de encargos.

O pagamento dos encargos assumidos foi efetuado com recurso à dotação da rubrica orçamental 02.02.10 - *Aquisição de serviços – Transportes*, encontrando-se a execução financeira, que representou 96% do valor contratado, resumida no quadro.

**Quadro 13 – Execução financeira do contrato de transporte escolar**

Requisição externa/Estorno			Fatura			Ordem de pagamento			Pagamento	
N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor (€)	N.º	Data	Valor (€)	Data	Valor
622	27/08/2020	45 359,24	FT 13/150	30/09/2020	9 418,50	3033	17/11/2020	22 604,40	18/11/2020	22 604,40
			FT 13/159	30/10/2021	13 185,90					
			FT 13/166	30/11/2020	13 185,90					
Subtotal		45 359,24				35 790,30			35 790,30	35 790,30
68	18/01/2021	72 058,06	FT 13/1	06/01/2021	7 534,80	111	28/01/2021	7 534,80	01/02/2021	7 534,80
			FT 13/6	10/02/2021	11 302,20	309	26/02/2021	11 302,20	01/03/2021	11 302,20
			FT 13/9	26/02/2021	9 624,30	1206	08/04/2021	20 926,50	09/04/2021	20 926,50
			FT 13/12	31/03/2021	11 302,20					
			FT 13/15	30/04/2021	11 930,10					
			FT 13/23	31/05/2021	13 185,90	1980	15/06/2021	13 185,90	21/06/2021	13 185,90
FT 13/41	30/06/2021	12 558,00	2304	07/07/2021	12 558,00	09/07/2021	12 558,00			
454	30/07/2021	-4 189,50								

<sup>179</sup> Cf. a al. c) do ponto 1.4. do Anexo I do ofício n.º 24444.



Requisição externa/Estorno			Fatura			Ordem de pagamento			Pagamento	
N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor (€)	N.º	Data	Valor (€)	Data	Valor
	Subtotal	67 868,56			77 437,50			77 437,50		77 437,50
	Total	113 227,80			113 227,80			113 227,80		113 227,80

### 3. CONCLUSÕES

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas conclui que, em 2020:

1. A Câmara Municipal de Santa Cruz, no âmbito das políticas autárquicas na área da educação em vigor nos anos escolares 2019/2020 e 2020/2021, despendeu, em 2020, um total de 1 507 521,43€, com destaque para os montantes afetos ao apoio ao ensino superior, com 1 333 600,00€ (cf. o ponto **2.**).
2. A despesa emergente da aquisição de livros escolares para atribuição a alunos do 1.º ciclo [39 044,64€ (s/IVA)] foi ilegalmente autorizada e paga pois o «*Normativo de Atribuição de Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo*», não consubstancia um regulamento municipal com eficácia externa, por não ter sido aprovado pela Assembleia Municipal de Santa Cruz, sob proposta da sua Câmara Municipal, conforme determinam as als. k) do n.º 1 do artigo 33.º e g) do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro (cf. o ponto **2.1., A. e C.**).
3. O contrato da «*Aquisição de serviços de transporte escolar de alunos do 1 ciclo no ano letivo de 2020-2021*», não encontra respaldo num regulamento municipal com eficácia externa que enquadrasse a sua celebração e execução, material e financeira, conforme obriga o disposto nas als. k) do n.º 1 do artigo 33.º e g) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugadas com a al. gg) do n.º 1 do artigo 33.º, todas da mesma Lei n.º 75/2013, facticidade que induziu à ilegalidade da assunção e do pagamento da respetiva despesa que ascendeu a 111 826,00€ (s/IVA) (cf. o ponto **2.4., A.**).



#### 4. RECOMENDAÇÕES

No contexto das matérias expostas no presente documento e do Direito atrás explanado e adotado, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas recomenda, sob a égide do n.º 4 do artigo 214.º da CRP e da LOPTC, aos membros da Câmara Municipal de Santa Cruz que diligenciem pelo cumprimento estrito do regime instituído pela Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, na parte respeitante à elaboração, aprovação e publicitação dos regulamentos administrativos que consubstanciem o exercício do poder regulamentar próprio das Autarquias Locais com assento na Constituição da República Portuguesa (artigo 241.º).

#### 5. Decisão<sup>180</sup>

Pelo exposto, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira e ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 214.º da CRP e no n.º 1 do artigo 105.º e n.º 3 do artigo 107.º da LOPTC, decide-se o seguinte:

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos Assessores e do Ministério Público, o presente Relatório de Auditoria e a Recomendação nele formulada;
- b) Relevar, ao abrigo do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, as responsabilidades financeiras indiciadas e enunciadas nos pontos 2.1. A. e C., e 2.4. A.;
- c) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido:
  - Aos membros do executivo municipal identificados no ponto 1.3. deste Relatório, a saber: Filipe Martiniano Martins de Sousa, José Miguel Velosa Barreto Ferreira Alves, Élia Luísa Dias Gonçalves Ascensão, Dúlio Gil Alves Freitas, Jaime Casimiro Nunes da Silva, Edite Pestana Rocha Alves e José Arlindo Aguiar Gouveia, e
  - Aos técnicos Jaime Gouveia e Rita Cravo.
- d) Entregar um exemplar deste Relatório ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º e do n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC;
- e) Determinar que o Município de Santa Cruz informe a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, até ao dia 30 de setembro de 2025, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às Recomendações constantes do presente Relatório, enviando-nos a correspondente documentação comprovativa, ou a respetiva justificação, em caso contrário;

---

<sup>180</sup> Decisão organicamente jurisdicional – cf. assim os artigos 202.º, 203.º, 209.º e 214.º da CRP e o citado Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023. Sem contencioso, sem litígio, ou seja, materialmente não jurisdicional.

- f)** Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Santa Cruz em 17 164,00€, de acordo com o previsto no artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>181</sup>, aprovado pelo DL n.º 66/96 de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99 de 28 de agosto e 3-B/2000 de 4 de abril (cf. o Anexo IV);
- g)** Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *Intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

S.R.M.T.C., Funchal, Região Autónoma da Madeira, em 23 de janeiro de 2025.

O JUIZ CONSELHEIRO  
da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas

(PAULO H. PEREIRA GOUVEIA)

Participei na sessão.

O Assessor,

*(Alberto Miguel Faria Pestana)*

Participei na sessão.

A Assessora, *em substituição*

*(Merícia Dias)*

---

<sup>181</sup> Segundo o n.º 3 do artigo 2.º deste diploma, o valor de referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, o qual, desde 2009, está fixado em 343,28€.

## **ANEXOS**





## I. Alegações produzidas em sede de contraditório

Jaime Gouveia

TRIBUNAL DE CONTAS – SRMTC

**E** 2833/2024  
2024/11/25



Exmo. Senhor

Doutor Juiz Conselheiro

da Secção Regional da Madeira do

Tribunal de Contas

Processo nº 01/2023-Aud/FS

*As D. A. T.  
25/11/2024  
Franco  
AJAT 4  
25/11/2024*

JOSÉ JAIME FRANCO DE GOUVEIA, que também usa **JAIME GOUVEIA**, NIF 192186531, Técnico Superior (Jurista) do Município de Santa Cruz, notificado, nos termos e para os efeitos do art.º 13.º, n.º 1, da LOPTC, para alegar o que tiver por conveniente no que concerne ao Relatório de “Auditoria às Políticas Autárquicas na Área de Apoio à Educação – Município de Santa Cruz – 2020”, vem DIZER o seguinte: //

- 1 – Como se depreende do teor da informação do signatário de 11/08/2020, o parecer jurídico aí consubstanciado apenas se reporta ao enquadramento do procedimento no âmbito do Código dos Contratos Públicos (CCP).
- 2 – No entanto, aprez-nos referir que é atribuição do Município o domínio intervencional na área da educação, conforme dispõe a alínea c) do número 2 do artigo 23º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais).
- 3 – Neste âmbito, o Regulamento de Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Santa Cruz, de então, no seu artigo 23º, consagrava que competia à câmara municipal assegurar a dotação das escolas de material didático, onde se incluem os livros escolares.
- 4 – Note-se que os manuais escolares foram atribuídos às escolas e não aos alunos diretamente, e sempre de acordo com as necessidades apresentadas e reportadas pelos estabelecimentos de ensino.
- 5 – A interação do Município era tão-somente com as escolas e nunca com os alunos e/ou encarregados de educação.
- 6 – Como suprarreferido, pelo facto de o apoio em apreço assumir como destinatários diretos os estabelecimentos de ensino, e não os alunos, é evidente que estes apenas gozaram da fruição dos livros escolares, nunca da sua propriedade.
- 7 - Conforme plasma o nº 1 do artigo 8º do articulado denominado “Normativo de Atribuição de Materiais Escolares do 1º e do 2º Ciclo”, ora colocado em crise, as entregas de manuais às escolas, no caso do 1º ciclo (onde se enquadra o procedimento de contratação pública em apreço), revestiam a gratuitidade.

8 – Ou seja, nas cedências que revestiam a gratuidade, nunca a propriedade dos manuais se transferia para a esfera jurídica dos alunos que, naquele ano letivo, os utilizavam, mas sim para as próprias as escolas, conforme, aliás, se verifica, com qualquer outro material didático que, habitualmente, as câmaras municipais cedem, igualmente de forma gratuita, aos estabelecimentos de ensino de 1º ciclo.

9 – Ora, aqui em concreto, o único apoio existente, reportou-se apenas à entrega, gratuita, de manuais às escolas do 1º ciclo concelhias.

10 – Que, internamente, possuem total liberdade para a gestão de todo o material didático, ao seu dispor, inclusive regulamentando a sua utilização.

11 – Não será, certamente, o Município a fazê-lo, ainda para mais em escolas públicas, estatutariamente dotadas de autonomia.

12 – Ao contrário do que é referido no, aliás, douto Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, existia Regulamento habilitante para este apoio (é o retro mencionado em 3), para além do facto do antedito apoio se habilitar nas próprias atribuições municipais e nas competências da câmara.

13 – Mais se aduz que é, ao serviço requisitante municipal, que, em primeira instância, compete elaborar o enquadramento factual e jurídico dos pedidos que formula, os quais são, posteriormente, também sindicados em sede de parecer ou informação jurídica.

14 – O antedito serviço requisitante iniciou o processo de contratação em 20/07/2020, pouco mais de um mês antes do início das aulas, pelo, mesmo que se exigisse que o dito normativo passasse a regulamento (com toda a tramitação envolvente), na prática, seria o mesmo que dizer que apenas em novembro, dois meses após o início do ano letivo, os manuais seriam disponibilizados.

15 – Com o devido respeito, o bem maior teria de ser os alunos, não sendo sequer admissível privar os educandos de manuais durante dois meses ou mais.

16 – Por outro lado, importa sempre realçar que, à data, o Gabinete Jurídico do Município de Santa Cruz era tão-somente constituído por dois técnicos superiores (juristas), entre os quais o ora exponente, o que se tornava manifestamente insuficiente para dar resposta às múltiplas solicitações que lhe eram dirigidas, só se o fazendo com enorme dedicação à causa pública.

17 – Devido a esta situação de insuficiência de recursos humanos, os regulamentos municipais eram elaborados pela sociedade de advogados contratada pelo Município, a SPASS – Santos Pereira e Associados, por solicitação direta do executivo permanente e/ou do serviço requisitante, sem que ao Gabinete Jurídico estivesse reservada sequer qualquer participação, interlocução ou conhecimento.

18 - De notar que, em 25 anos de carreira como técnico superior desta autarquia, nunca o ora signatário foi visado ou colocado em causa, em definitivo, em sede de expediente de qualquer entidade judicial ou fiscalizadora, pelo que, desde já, se penitencia por qualquer lapso eventualmente ocorrido.

Rita Cravo

Mm.º Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas,

Em referência ao Relatório do Tribunal de Contas, vossa referência: 01/2023 AUD/FS-S 4343/2024, venho agora expor os fatos que na data, e em sede de apreciação do procedimento de aquisição de “Transportes Escolares Primeiro Ciclo ano 2000-2021”, suscitou:

- No artigo 23º n. 2 al c) e d) do Lei 75/2013, a Autarquia tem competência na matéria em causa;
- Na data não se considerou necessária a existência de Regulamento, dado que o universo escolar dos alunos do primeiro ciclo que residissem a uma distância superior a 1,5 km (em relação ao estabelecimento de ensino) e não tivessem acesso a transportes públicos de rede viária fossem os abrangidos, não criando qualquer desigualdade, relativamente aos que tivessem as mesmas circunstâncias. Até porque, e sem descurar a submissão ao Princípio da legalidade, a aquisição deste serviço visou esbater as desigualdades existentes por via da orografia peculiar da região, em particular do concelho de Santa Cruz. Veja-se que a exiguidade de certos caminhos não permite que um transporte público, nas dimensões que habitualmente conhecemos, possa aí circular. Tendo em conta o fator atrás exposto e a idade escolar dos abrangidos, depreende-se que não houve intenção de cometer qualquer ilegalidade, mas antes proporcionar melhores condições ao abrangidos, no acesso ao estabelecimento de ensino.
- A 27 de dezembro de 2021, foi publicado o competente Regulamento dos Transportes Escolares para o Concelho de Santa Cruz n.º 102672021.

Atendendo ao preceituado no artigo 65º n.º 9 alíneas a), b) e c) da LOPT, o Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando cumulativamente:

TRIBUNAL DE CONTAS – SRMTC

E 2876/2024  
2024/11/28



1/2  
JC

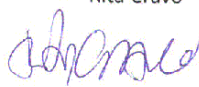
- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;
- c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.

Atendendo aos fatos expostos e ao disposto no artigo 65º n.º 9 alíneas a), b) e c) da LOPT, e pela não verificação cumulativa dos pressupostos, solicita-se decisão de não aplicação de infração financeira sancionatória.

Assim, e na certeza de que as vossas recomendações serão acatadas, subscrevo-me com elevada consideração.

Santa Cruz, 27 de novembro de 2024

Rita Cravo



2/2  
RC

## II. Relação nominal relevante dos responsáveis do Município de Santa Cruz e respetivas competências

Titular	Cargo	Período de responsabilidade coincidente com o período da auditoria
Filipe Martiniano Martins de Sousa	Presidente	
José Miguel Velosa Barreto Ferreira Alves	Vice-Presidente/Vereador	De 01/01/2020 a 31/12/2020
Jaime Casimiro Nunes da Silva	Vereador	

Nos termos da Deliberação n.º 148/2017, de 20 de outubro, da Câmara Municipal de Santa Cruz, vertida no Edital n.º 884/2017, de 26 de outubro<sup>182</sup>, foram delegadas no seu Presidente, com a faculdade de subdelegação, as competências atribuídas por lei à Câmara, de entre as quais, neste âmbito, sobressaem as seguintes:

1. As previstas nos artigos 33.º e 39.º da Lei n.º 75/2013, que não incluem as discriminadas no n.º 1 do citado Edital, mas abrangem, nomeadamente, as de «[a]provar os projetos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização da despesa lhe caiba» [al. f)].
2. Em matéria de realização de despesa e de contratação pública<sup>183</sup>, designadamente:
  - ✓ Autorizar a realização de despesas até ao limite de 748 196,00€, nos termos do artigo 29.º do DL n.º 197/99, incluindo no âmbito da celebração de contratos públicos, ao abrigo dos n.ºs 1 e 3 do artigo 109.º do CCP [al. a)], e de
  - ✓ «(...) exercer, no âmbito da formação dos contratos públicos, as competências necessárias e instrumentais à condução do respetivo procedimento, incluindo a aprovação da minuta do contrato e a sua outorga, previstas nos artigos 98.º e 106.º do CCP, decidir sobre impugnações administrativas apresentadas nos termos dos artigos 267.º e seguintes do CCP, bem como, em sede de execução dos contratos públicos, exercer as competências atribuídas à entidade adjudicante incluindo no que diz respeito a contratos sem valor, e ainda no respeitante à decisão sobre pedidos que não impliquem a realização de despesa» [al. b)].

Pelo Despacho n.º 224/2017, de 27 de outubro<sup>184</sup>, do Presidente da Câmara, foram delegadas as seguintes competências, «(...) ao abrigo da parte final do artigo 34.º, n.º 1 e do artigo 36.º n.º 2, ambos do Regime Jurídico das Autarquias Locais, (...) assim como o disposto nos artigos 44.º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo:

- I. **Atribuo os pelouros e delego e subdelego (...) as minhas competências próprias e as competências que me foram delegadas pela Câmara Municipal através da Deliberação n.º**

<sup>182</sup> Publicado no DR, 2.ª série, n.º 217, de 10/11/2017.

<sup>183</sup> Vide o n.º 2 do Edital n.º 884/2017.

<sup>184</sup> Vide o Edital n.º 885/2017, de 27/10, publicado no DR, 2.ª série, n.º 217, de 10/11.

**148/2017** (Proposta n.º 134/2017), de 20 de outubro, divulgada através do Edital n.º 190/2017, de 26 de outubro (...), **nos seguintes termos:**

**A. Vereador José Miguel Velosa Barreto Ferreira Alves (Vice-presidente)**

1. ***Pelouros:*** Finanças e Património Municipal; Contratação Pública; (...) Gabinete Jurídico e Contencioso (...).
2. ***Delego e subdelego a prática dos atos administrativos, incluindo a decisão final, e a gestão dos assuntos que se encontram atribuídos no Regulamento de Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Santa Cruz, às seguintes unidades orgânicas:***
  - a) *Divisão Administrativa: Secção de Contratação Pública;*
  - b) *Divisão Financeira;*  
(...)
  - f) *Gabinete Jurídico de Contencioso e Execuções Fiscais;*  
(...)
3. ***Delego e subdelego as competências previstas nos artigos 33.º e 35.º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, conforme segue:***  
(...)
  - c) *Aprovar os programas de concurso/convites e cadernos de encargos no que às funções, pelouros e unidades orgânicas que lhe são atribuídas interessa;*
  - d) *Proceder à aquisição e locação de bens e serviços;*
  - e) *Aprovar a adjudicação de aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba, no limite do valor 748 196,00 € (...);*  
(...)
  - s) *Autorizar a realização e o pagamento das despesas orçamentadas/realizadas;*  
(...)
  - z) *Modificar ou revogar os atos praticados por trabalhadores afetos aos serviços sob sua responsabilidade;*
  - aa) *Outorgar contratos em representação do Município de Santa Cruz;*  
(...)
4. ***Em matéria de realização de despesa, contratação pública, fiscal e outras, delego e subdelego as competências previstas e discriminadas [sic] nas alíneas que seguem:***
  - a) *Autorizar a realização de despesas até ao limite de 748 196,00 € (...), incluindo no âmbito da celebração de contratos públicos, ao abrigo dos n.ºs 1 e 3 do artigo 109.º do CCP, (...);*
  - b) *Exercer, no âmbito de formação dos contratos públicos, as competências necessárias e instrumentais à condução do respetivo procedimento, incluindo a aprovação da minuta do contrato e a sua outorga, previstas nos artigos 98.º e 106.º do CCP, decidir sobre impugnações administrativas apresentadas nos termos dos artigos 267.º e seguintes do CCP, bem como, em sede de execução dos contratos públicos, exercer as competências atribuídas à entidade adjudicante incluindo no que diz*



*respeito a contratos sem valor, e ainda no respeitante à decisão sobre pedidos que não impliquem a realização de despesa;*

(...)

***D. Vereador Jaime Casimiro Nunes da Silva***

***1. Pelouros:*** *Desporto; Complexos Balneares; Agricultura; Juventude; Coesão Social e Habitação Social; Comissão de Proteção de Crianças e Jovens.*

***2. Delego e subdelego a prática dos atos administrativos, incluindo a decisão final, e a gestão dos assuntos que se encontram atribuídos no Regulamento de Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Santa Cruz, às seguintes unidades orgânicas:***

*a) Divisão de Coesão Social;*

*b) Gabinete de Desporto;*

(...)

***3. Delego e subdelego as competências previstas nos artigos 33.º e 35.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, conforme segue:***

(...)

*b) Aprovar os programas de concurso /convites e cadernos de encargos no que às funções, pelouros e unidades orgânicas que lhe são atribuídas interessa;*

(...)

*d) Executar e velar pelo cumprimento das deliberações da Assembleia e da Câmara Municipal, no que às funções, pelouros e unidades orgânicas que lhe são atribuídas diz respeito;*

(...)

***4. Em matéria de natureza desportiva e social são ainda delegadas as seguintes competências:***

(...)

*e) No que respeita as matérias e serviços sociais da Câmara Municipal de Santa Cruz, exercer as competências cometidas pelos respetivos regulamentos ao Presidente da Câmara, nomeadamente:*

(...)

*iii. Regulamento Fundo Social de Emergência;*

*iv. Regulamento Municipal de Atribuição de Bolsa de Estudo;*

(...)

***II. Ratificação: nos termos do artigo 164.º do Código de Procedimento Administrativo ficam ratificados todos os atos entretanto praticados pelos Vereadores no âmbito das matérias cujas competências agora são delegadas e subdelegadas.»***



### III. Atribuições e competências específicas dos Serviços do Município de Santa Cruz

O Regulamento de Organização dos Serviços Municipais definiu as seguintes atribuições e competências dos Gabinetes, Divisões e Secções, consideradas relevantes no âmbito da presente análise, a saber:

**A. Divisão de Coesão Social (artigo 59.º, n.º 2):**

- Planear e executar medidas de política social aprovada pela Câmara Municipal no domínio das atribuições do Município [al. b)], e
- Promover medidas de apoio a grupos específicos como crianças, idosos, pessoas com deficiência e outros indivíduos em situação de maior vulnerabilidade social [al. e)];

**B. Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais<sup>185</sup> (n.º 1 do artigo 14.º)**

- Efetuar estudos e pareceres de caráter jurídico [al. a)];
- Zelar pela legalidade da atuação do Município, designadamente apoiando juridicamente as relações deste com outras entidades [al. b)];
- Informar, juridicamente, sobre quaisquer questões ou processos administrativos que lhe sejam submetidos [al. c)];
- Elaborar ou participar na elaboração de regulamentos, posturas e demais disposições da competência do Município, bem como, proceder à respetiva atualização e revisão [al. d)];
- Garantir a formalização dos contratos, protocolos, acordos e outros documentos, mesmo os realizados de forma desconcentrada nos serviços [al. g)];
- Verificar a aplicação dos regulamentos municipais; [al. l)], e
- Dar apoio à preparação dos atos ou contratos em que a Câmara Municipal figure como outorgante e lavrar os respetivos atos e contratos [al. m)].

**C. Gabinete Jurídico, de Contencioso e Execuções Fiscais<sup>186</sup> (artigo 23.º)**

- Elaborar a Carta Educativa do Concelho [al. a)];
- Promover o desenvolvimento qualitativo do sistema de educação no Município, em conformidade com as necessidades [al. b)];

---

<sup>185</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 10.º, os serviços dos Gabinetes são assegurados por um técnico superior e ou coordenador técnico, designado pelo Presidente da Câmara e funcionam na dependência direta do órgão executivo. Pelo Despacho n.º 224/2017, de 27/10, foi atribuído ao Vice-Presidente, entre outros, o pelouro do Gabinete Jurídico e Contencioso (cf. a alínea A, subponto 1.).

<sup>186</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 10.º, os serviços dos Gabinetes são assegurados por um técnico superior e ou coordenador técnico, designado pelo Presidente da Câmara e funcionam na dependência direta do órgão executivo. Pelo Despacho n.º 224/2017, de 27/10, foi atribuído ao Vice-Presidente, entre outros, o pelouro do Gabinete Jurídico e Contencioso (cf. a alínea A, subponto 1.).

- Assegurar a gestão dos equipamentos educativos dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico do primeiro ciclo, designadamente quanto à dotação de mobiliário e material didático e à manutenção dos edifícios e logradouros, de acordo com a lei vigente [al. c)];
- Assegurar o desenvolvimento de atividades de enriquecimento curricular [al. d)];
- Aferir das carências em equipamentos escolares e educativos e propor a aquisição e substituição de equipamentos degradados [al. e)];
- Fazer o levantamento e manter atualizado o inventário dos estabelecimentos de ensino e equipamentos educativos existentes no município [al. f)];
- Colaborar e dar apoio próximo à comunidade educativa municipal em projetos e iniciativas que promovam o sistema educativo e potenciem a função social da escola [al. g)];
- Assegurar a realização dos objetivos e programas municipais na área da educação, a níveis e âmbitos da competência expressa de outras entidades e organismos [al. h)];
- Garantir a representação do município em comissões, delegações e ou outros grupos constituídos para apreciar matérias da sua área de competência [al. i)];
- Desenvolver contactos e propor a celebração de acordos com instituições educativas, públicas e particulares, coletividades, organizações juvenis e outras entidades consideradas de interesse para a melhoria do sistema educativo [al. j)];
- Desenvolver atividades em áreas da competência da autarquia a nível das Escolas do Município, bem como, colaborar nos projetos educativos de cada estabelecimento de ensino [al. k)];
- Promover a realização de ações de informação, sensibilização e educação ambiental junto da comunidade escolar [al. l)];
- Promover e apoiar o desenvolvimento das atividades de educação especial de acordo com as necessidades existentes nessa área [al. m)];
- Emitir documentos de receita com aplicação nos diversos regulamentos municipais de taxas, preços e tarifas e cujo âmbito de aplicação recaia nas funções ou competências da presente unidade orgânica [al. n)];
- Emitir documentos de receita de acordo com todos os serviços ou venda de bens efetivamente efetuados e cujo âmbito de aplicação recaia nas funções ou competências da presente unidade orgânica [al. o)];
- Produzir listagens e ou informações mensais dirigidas ao membro do executivo com o pelouro respetivo, enunciando todos os serviços ou venda de bens efetuados, apresentando documentos comprovativos como folhas de serviços ou de ocorrências, sempre que aplicável [al. p)], e

- Imprimir listagem com documentos de receita emitidos por mês, dirigidas ao membro do executivo com o pelouro respetivo, sempre que aplicável [al. q)].

**D. Secção de Aprovisionamento<sup>187</sup> (artigo 37.º):**

- Gerir o sistema centralizado de compra de bens e serviços e organizar e manter atualizada uma base de dados de fornecedores [al. a)];
- Centralizar, elaborar e organizar os processos administrativos para a realização de procedimentos visando a aquisição de bens e serviços, em colaboração com a Secção de Contratação Pública e com a Divisão Financeira [al. c)], e
- Proceder ao controlo da compra ou do contrato, nomeadamente à vigilância dos prazos e à verificação das faturas [al. h)].

**E. Secção de Contratação Pública<sup>188</sup> (artigo 27.º), a qual tem por missão conduzir os processos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas, respeitando os melhores critérios de gestão económica, financeira e de qualidade, competindo-lhe:**

- Supervisionar os procedimentos necessários para aquisição ou locação de bens e serviços e para a realização de empreitadas de obras públicas, bem como, acompanhar os mesmos, do ponto de vista jurídico, até à celebração do respetivo contrato, e em articulação com os demais serviços, na sua execução, atendendo às especificidades da legislação referente a contratação pública em vigor, os procedimentos de controlo interno e as competências para a realização de despesas [al. a)];
- Promover a articulação dos fluxos de informação entre os diversos serviços internos, no que toca a matérias de contratação pública [al. d)];
- Elaborar, em colaboração com os serviços o plano anual de aquisições e assegurar a sua execução em tempo útil, atendendo a critérios de ordem legal, técnica, de economia e de oportunidade [al. e)];
- Garantir a conformidade normativa dos procedimentos pré-contratuais, bem como a respetiva uniformização processual [al. g)], e
- Desenvolver estudos que permitam, designadamente, analisar os custos de aquisições de bens e serviços [al. j)].

---

<sup>187</sup> Dirigida por um técnico superior, coordenador técnico ou encarregado operacional, nos termos do n.º 1 do artigo 25.º do Regulamento, designado pelo Presidente da Câmara, diretamente dependente do órgão executivo.

<sup>188</sup> Dirigida por um técnico superior, coordenador técnico ou encarregado operacional, de acordo com o n.º 1 do artigo 27.º, designado pelo Presidente da Câmara, diretamente dependente do responsável da Divisão Administrativa.

**F. Divisão Financeira<sup>189</sup> (artigo 30.º):**

- Coordenar e supervisionar a atividade das unidades orgânicas que integra [al. a)];
- Organizar e promover o controlo das atividades da Câmara, designadamente ao nível da arrecadação das receitas e da realização das despesas [al. b)];
- Elaborar pareceres e informações sobre assuntos da competência da unidade orgânica que chefia [al. c)];
- Colaborar na preparação dos documentos previsionais do Município [al. d)] e coordenar a organização dos documentos de prestação de contas e a elaboração do relatório de gestão [al. e)];
- Supervisionar as diligências necessárias ao pagamento aos fornecedores da Câmara [al. j)], e
- Propor a abertura de concursos de fornecimento de bens e serviços [al. u)].

**G. Secção de Contabilidade (Despesa)<sup>190</sup> (artigo 32.º):**

- Coordenar e controlar toda a atividade financeira, designadamente através do cabimento de verbas [al. b)];
- Promover o pagamento das despesas autorizadas [al. d)];
- Manter os registos de Contabilidade e demais documentos, de acordo com as normas legais [al. f)], e em ordem a conta corrente com empreiteiros e respetivos fornecedores [al. i)];
- Proceder a todos os registos contabilísticos de acordo com as normas que regulam a contabilidade municipal [al. k)];
- Processar as autorizações de pagamento [al. l)], e
- Emitir ordens de pagamento, avisos de lançamentos e controlar os respetivos meios de pagamento [al. p)].

**H. Secção de Subsídios e Transferências<sup>191</sup> (artigo 35.º):**

- Coordenar e operacionalizar a atribuição de auxílios económicos, bolsas de estudo e de outros subsídios [al. a)];
- Manter atualizado o cadastro das entidades subsidiadas [al. b)], e

---

<sup>189</sup> Dirigida por um chefe de divisão municipal, diretamente dependente do órgão executivo, técnico superior, coordenador técnico ou encarregado operacional, nos termos do n.º 1 do artigo 30.º do citado Regulamento.

<sup>190</sup> Dirigida por um coordenador técnico diretamente dependente do responsável da Divisão Financeira, nos termos do n.º 1 do artigo 33.º do Regulamento.

<sup>191</sup> *Idem, ibidem.*

- Elaborar semestralmente um mapa referente à atribuição dos subsídios [al. c)].





#### IV. Nota de emolumentos e outros encargos (Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio)<sup>192</sup>

<b>AÇÃO:</b>	Auditoria às políticas autárquicas na área do apoio à educação – Município de Santa Cruz – 2020
<b>ENTIDADE FISCALIZADA:</b>	Município de Santa Cruz
<b>SUJEITO PASSIVO:</b>	Município de Santa Cruz

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS DE CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE (artigo 10.º)</b>	<b>CUSTO STANDARD a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO (UT)</b>	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99 €	–	<b>0,00 €</b>
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29 €	<b>412,60</b>	<b>36 428,45 €</b>
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do artigo 9.º e n.º 2 do artigo 10.º):</b>	<b>5 x VR (b)</b>		1 716,40 €
UT = 3H30M DE TRABALHO <sup>193</sup> VR = 343,28€ <sup>194</sup>	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		<b>36 428,45 €</b>
	<b>LIMITES b)</b>	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS:</b>		<b>17 164,00 €</b>
	<b>OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do artigo 10.º)</b>		<b>0,00 €</b>
	TOTAL DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		<b>17 164,00 €</b>

<sup>192</sup> Diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29/06, e na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28/08 e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 04/04.

<sup>193</sup> Cf. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TContas, que fixa o custo *standard* por unidade de tempo (UT). Aqui adotada pela SRMTC.

<sup>194</sup> Cf. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TContas, que clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do artigo 2.º, estabelecendo que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TContas geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31/12 (cf. a Circular, Série A, n.º 1347, de 12/01/2009, da Direção-Geral do Orçamento). Aqui adotada pela SRMTC.