

**Auditoria aos apoios à educação
e aos apoios sociais concedidos
pela Freguesia de São Pedro do
Município do Funchal**

RELATÓRIO N.º 3/2025-SRMTTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PROCESSO N.º 07/2023–AUD-SRMTC

**Auditoria aos apoios à educação e aos apoios sociais
concedidos pela Freguesia de São Pedro
do Município do Funchal**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
DO TRIBUNAL DE CONTAS
N.º 3/2025-SRMTC**

25/fevereiro/2025

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	3
1.2. METODOLOGIA.....	4
1.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	5
1.4. CONDICIONANTES	5
1.5. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL	6
1.5.1. QUADRO LEGAL APLICÁVEL	6
1.5.2. CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE	10
1.6. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	12
1.7. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS.....	16
2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA E DE DESEMPENHO	17
2.1. CARATERIZAÇÃO E ALCANCE SOCIAL DOS APOIOS CONCEDIDOS.....	17
2.1.1. SÍNTESE INICIAL.....	17
2.1.2. APOIOS A FAMÍLIAS CARENCIADAS – AQUISIÇÃO DE BENS ESSENCIAIS.....	23
2.1.3. APOIOS À EDUCAÇÃO.....	26
2.1.4. APOIOS À CONSERVAÇÃO, REPARAÇÃO E BENEFICIAÇÃO DE HABITAÇÕES	31
2.2. SOBRE A REGULARIDADE E CONFORMIDADE DOS APOIOS	32
2.2.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS.....	33
2.2.2. ATRIBUIÇÃO DE BOLSAS DE ESTUDO PARA O ANO LETIVO 2021 /2022	36
2.2.3. APOIOS À EDUCAÇÃO NO ANO DE 2022	45
2.2.4. APOIOS À RECUPERAÇÃO DE HABITAÇÕES DEGRADADAS	47
2.2.5. CONCESSÃO DE CABAZES EM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS EM 2021.....	50
2.2.6. APOIO EM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS EM 2022	53
2.2.7. ATRIBUIÇÃO DE APOIO AO MATERIAL ESCOLAR EM 2022	56
2.2.8. AO NÍVEL DA GESTÃO ORÇAMENTAL E DAS REGRAS ORÇAMENTAIS APLICÁVEIS	57
2.3. O CONTROLO INTERNO ASSOCIADO AOS APOIOS CONCEDIDOS.....	73
2.3.1. APOIO ALIMENTAR - CONCESSÃO DE CABAZES EM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS.....	75
2.3.2. APOIOS À EDUCAÇÃO.....	77
2.3.3. APOIOS À CONSERVAÇÃO, REPARAÇÃO E BENEFICIAÇÃO DE HABITAÇÕES	79
3. CONCLUSÕES.....	79
4. RECOMENDAÇÕES	81
5. DECISÃO	82
ANEXOS	85
I. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	87
II. AMOSTRAGEM	93
A) DELIMITAÇÃO DA AMOSTRA.....	93
B) AMOSTRA	93
III. NOTA DE EMOLUMENTOS.....	95

FICHA TÉCNICA

Supervisão	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
Coordenação	
Gilberto Tomás	Auditor-Chefe
Equipa	
Rui Rodrigues	Auditor Verificador
Cláudia Nunes	Auditora Verificadora
Nelson Pinto	Auditor Verificador

SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
Cf./cf.	Conforme
DAT	Departamento de Apoio Técnico
DR	Diário da República
CRP	Constituição da República Portuguesa
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
E.g.	<i>Exempli gratia</i>
fls.	Folhas
FS	Fiscalização Sucessiva
IAS	Indexante aos Apoios Sociais
IRS	Imposto sobre o Rendimento Singular
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
JC	Juiz Conselheiro
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NCP	Norma de Contabilidade Pública
PG	Plenário Geral
PGA	Plano Global da Auditoria
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística Para as Administrações Públicas
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UC	Unidades de Conta
Vd.	Vide

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

O presente documento consubstancia o resultado da “*Auditoria aos apoios à educação e aos apoios sociais concedidos pela Freguesia de São Pedro do Município do Funchal*”, prevista inicialmente no Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2023¹ e transitada para o Programa de Fiscalização de 2024².

Inserindo-se no quadro da fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas e revestindo a forma de uma auditoria de resultados, a ação teve por escopo a análise da despesa, do grau de cobertura, da conformidade e do controlo dos apoios (à educação e sociais) concedidos pela Freguesia de São Pedro.

No âmbito do Plano Global de Auditoria³ (PGA), a ação foi inicialmente circunscrita às duas entidades que, nas gerências de 2021 e 2022, concederam o maior volume de apoios em termos absolutos (Freguesias de São Martinho e Santo António) e à Freguesia com a maior ponderação de apoios concedidos face à sua despesa total (São Pedro), representativos de, aproximadamente, 50% da totalidade dos apoios concedidos pelo conjunto das 10 freguesias do Município do Funchal.

Contudo, atendendo ao volume da informação a analisar, à heterogeneidade da organização e funcionamento das freguesias auditadas e à inexistência de um quadro de atuação comum no domínio da concessão dos apoios, foi aprovado um aditamento ao PGA⁴, do qual resultou a autonomização do objeto das auditorias em função de cada uma das Juntas de Freguesia abrangidas⁵ mantendo-se, para todas, o horizonte temporal a auditar (anos de 2021 e 2022) e a natureza de auditoria de resultados.

¹ Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 15 de dezembro de 2022 através da Resolução n.º 7/2022-PG, publicada no Diário da República (DR), 2.ª série, n.º 4, de 05 de janeiro de 2023, e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), II série, n.º 238, em 22 de dezembro de 2022.

² Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 15 de dezembro de 2023, através da Resolução n.º 2/2023, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 10, de 15 de janeiro de 2024, e no JORAM, II série, n.º 235, de 20 de dezembro de 2023.

³ Cf. a Informação n.º 43/23-DAT-UAT 3, de 16 de junho, aprovado por meu despacho em 19 de junho de 2023.

⁴ Pelo meu Despacho proferido em 28 de junho de 2024, no âmbito da Informação n.º 25/24 – DAT – UAT 3, de 27 de junho.

⁵ A auditoria inicialmente programada deu origem a três processos: (i) a *Auditoria aos apoios sociais e à educação concedidos pela Freguesia de São Pedro*; (ii) a *Auditoria aos apoios sociais e à educação concedidos pela Freguesia de São Martinho do Município do Funchal* e (iii) a *Auditoria aos apoios sociais e à educação concedidos pela Freguesia de Santo António do Município do Funchal*.

Na prossecução do objetivo geral acima enunciado, formularam-se as seguintes questões e sub-questões de auditoria, estruturadas a partir da matriz de riscos identificados no estudo preliminar que integra o PGA:

1. Em que consistiram e qual foi o alcance social dos apoios concedidos pela Freguesia de São Pedro do Município do Funchal?
2. Os apoios foram regulares e controlados de forma eficaz?
 - 2.1. Os apoios estavam em conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis, bem como com as regras orçamentais em vigor?
 - 2.2. O controlo da atribuição e do uso dos apoios foi eficaz?

1.2. Metodologia

A ação foi realizada privilegiando o Método Direto (com base nas realizações e efeitos) e compreendeu as fases preparatória, de planeamento e de execução do trabalho de campo. Prosseguiu, com a elaboração do Relato e a sua submissão a contraditório, para audição dos responsáveis e interessados. Termina com a elaboração do Anteprojeto de Relatório, a aprovação do Relatório e a subsequente notificação e publicação.

No desenvolvimento dos trabalhos de auditoria aplicaram-se as técnicas de auditoria geralmente aceites, constantes do *Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais*⁶ e do *Manual de Auditoria de Resultados*, complementado pelo *Manual de Auditoria e de Procedimentos de 1999*⁷, nas matérias vigentes que não colidam com as constantes naqueles Manuais, nomeadamente:

- ✓ Solicitação de informação e esclarecimentos, junto das entidades envolvidas, sobre a natureza das operações e procedimentos subjacentes;
- ✓ Análise do sistema de controlo interno no âmbito dos apoios concedidos;
- ✓ Compreensão, conferência e análise dos documentos de suporte e procedimentos envolvidos nas diversas operações;
- ✓ Confirmação e apreciação das informações e documentos disponibilizados; e
- ✓ Avaliação e emissão de uma opinião, ponderada pelas evidências.

Os trabalhos da auditoria consubstanciaram-se, em síntese, na solicitação, na recolha e na análise da documentação e demais informação, necessária à prossecução dos objetivos da ação.

⁶ Aprovado na reunião, em Plenário Ordinário, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 29/09/2016, e adotado pela SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/17-JC/SRMTC, de 22/02.

⁷ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28/01, e adotado pela SRMTC, através do Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15/11.

1.3. Identificação dos responsáveis

No decurso do período em análise, ocorreram as eleições autárquicas de 26 de setembro de 2021, que determinaram a recomposição dos órgãos executivos e deliberativos das freguesias ao longo da segunda quinzena de outubro desse ano.

Nas gerências de 2021 e 2022, a Junta de Freguesia de São Pedro foi constituída pelos seguintes membros⁸:

Quadro 1 – Responsáveis da Junta de Freguesia de São Pedro – 2021 e 2022

Responsável	Cargo	Período de competência
Manuel António M. M. de Sousa Filipe	Presidente	16/10/2021 a 31/12/2022
António José Gouveia Gomes	Presidente	01/01/2021 a 15/10/2021
Fátima Rubina Gouveia Camacho de Barros	Secretário	16/10/2021 a 31/12/2022
Ana Maria da Silva	Secretário	01/01/2021 a 15/10/2021
Helena Raquel Correia Brazão de Castro	Tesoureiro	16/10/2021 a 31/12/2022
Maria Agostinha de Andrade Castro	Tesoureiro	01/01/2021 a 15/10/2021
Marco António Nunes Dias	1.º Vogal	16/10/2021 a 31/12/2022
Daniel Neves da Silva Pegado	1.º Vogal	01/01/2021 a 15/10/2021
Daniel Almeida Menezes	2.º Vogal	16/10/2021 a 31/12/2022
Maria José Calaça	2.º Vogal	01/01/2021 a 15/10/2021

1.4. Condicionantes

De um modo geral, realça-se a boa colaboração por parte dos responsáveis e colaboradores da entidade auditada, ainda que se tenham verificado algumas falhas na apresentação da documentação e dos esclarecimentos solicitados, o que condicionou o adequado desenvolvimento da ação.

Acresce a circunstância de ter havido, no período em análise, uma alteração dos membros da Junta de Freguesia, o que dificultou a compreensão cabal dos processos e as prioridades políticas seguidas pelos diferentes executivos.

⁸ Conforme os mapas dos responsáveis pelas demonstrações orçamentais remetidos na prestação de contas dos anos de 2021 e 2022, respetivamente, as Contas n.ºs 5/2021, 118/2021 e 69/2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.3).

1.5. Enquadramento normativo e organizacional

1.5.1. Quadro legal aplicável

As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações, e compreendem, igualmente no território nas regiões autónomas, a existência de freguesias e municípios⁹.

A Freguesia de São Pedro aplica, desde 2020, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro¹⁰. Em sede de prestação de contas, reporta ao Tribunal de Contas ao abrigo da Instrução n.º 1/2019 – PG, sobre prestação de contas das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo do Tribunal de Contas¹¹.

Face aos valores da despesa executada, enquadra-se no “Regime Simplificado – Microentidades” regulamentado pela Portaria n.º 218/2016 de 9 de agosto, aplicando-se-lhe apenas a “Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 – Contabilidade e Relato Orçamental” e a obrigação de divulgação do inventário do património, conforme previsto no artigo 6.º da referida Portaria.

Assim, deve observar o ciclo orçamental da despesa que, conforme determina o parágrafo 5 do Ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, compreende, de forma sequencial, as fases de inscrição de dotação orçamental, de cabimentação, de registo do compromisso, da obrigação e pagamento, sendo que o cabimento não pode exceder a dotação disponível, assim como o compromisso não pode exceder o respetivo cabimento.

Rege-se pelo “Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico”¹² aprovado e publicado pela Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro¹³, pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro¹⁴, que estabeleceu o “Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais”¹⁵, bem como pelas normas ainda em vigor, constantes da

⁹ Cf. os artigos 235.º, n.º 2, e 236.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_CRP_235_236.pdf).

¹⁰ Alterado pelos Decretos-Lei n.º 85/2016 de 21 de dezembro e n.º 33/2018 de 15 de maio (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_SNC_AP.pdf).

¹¹ Publicada no DR, 2.ª série, n.º 46, de 06 de março de 2019 (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Instr_1_2019_DR.pdf).

¹² Adiante designado por Regime Jurídico das Autarquias Locais (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_RJAL.pdf).

¹³ Retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013 de 01 de novembro e 50-A/2013 de 11 de novembro e alterada pelas Leis n.ºs 25/2015 de 30 de março, 69/2015 de 16 de julho, 7-A/2016 de 30 de março, 42/2016 de 28 de dezembro, 50/2018 de 16 de agosto, 66/2020 de 04 de novembro, 24-A/2022 de 23 de dezembro, 82/2023 de 29 de dezembro e, mais recentemente, pelo Decreto-Lei n.º 10/2024 de 8 de janeiro.

¹⁴ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013 de 01 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 35-A/2018 de 12 de outubro, e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 71/2018 de 31 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 66/2020 de 4 de novembro, 29/2023 de 4 de julho e 82/2023 de 29 de dezembro.

¹⁵ Doravante denominado como Regime Financeiro das Autarquias Locais (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_RFAL.pdf).

Lei n.º 169/99 de 18 de setembro¹⁶, no que concerne à constituição, composição e funcionamento dos órgãos autárquicos.

No âmbito da promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com os municípios, as freguesias dispõem de um conjunto de atribuições legalmente definidas, designadamente nos seguintes domínios: (i) equipamento rural e urbano; (ii) abastecimento público; (iii) educação; (iv) cultura, tempos livres e desporto; (v) cuidados primários de saúde; (vi) ação social; (vii) proteção civil; (viii) ambiente e salubridade; (ix) desenvolvimento; (x) ordenamento urbano e rural e; (xi) proteção da comunidade¹⁷.

Neste contexto e ao abrigo do princípio da especialidade consagrado no artigo 45.º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, os órgãos representativos das freguesias - junta de freguesia (órgão executivo) e assembleia de freguesia (órgão deliberativo)¹⁸ - “(...) *só podem deliberar no quadro das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei*”. O exercício das suas competências deve ainda nortear-se pelos princípios previstos¹⁹ naquele regime jurídico e no Código do Procedimento Administrativo²⁰, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, assim como o da imparcialidade²¹.

Atendendo às áreas auditadas, destacam-se as seguintes competências materiais das juntas de freguesia previstas no artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais:

- ✓ elaborar e submeter à aprovação da assembleia de freguesia as opções do plano e a proposta do orçamento, assim como as respetivas revisões [alínea a)], e executar as opções do plano e o orçamento, assim como aprovar as suas alterações [alínea b)];
- ✓ elaborar e aprovar a norma de controlo interno e ainda os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação da assembleia de freguesia [alínea e)];
- ✓ elaborar e submeter à aprovação da assembleia de freguesia os projetos de regulamentos externos da freguesia, bem como aprovar os regulamentos internos [alínea h)];

¹⁶ Alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002 de 11 de janeiro e 67/2007 de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30 de novembro e pelas Leis n.ºs 75/2013 de 12 de setembro, 7-A/2016 de 30 de março, 71/2018 de 31 de dezembro, e 69/2021 de 20 de outubro. Este diploma foi parcialmente revogado pela Lei n.º 75/2023 de 12 de setembro.

¹⁷ Cf. as alíneas a) a k) do n.º 2 do artigo 7.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

¹⁸ *Vd.* o n.º 1 do artigo 5.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º ambos do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

¹⁹ *Cf.* o artigo 4.º do referido diploma.

²⁰ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 janeiro e alterado pela Lei n.º 72/2020 de 16 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023 de 10 de fevereiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 7-A/2023 de 28 de fevereiro (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_CPA.pdf).

²¹ *Vd.* os artigos 3.º, 4.º e 9.º do Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 72/2020 de 16 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023 de 10 de fevereiro (retificado pela Declaração de Retificação n.º 7-A/2023 de 28 de fevereiro).

- ✓ discutir e preparar com as câmaras municipais contratos de delegação de competência e acordos de execução, submetendo-os à assembleia de freguesia para autorização [alínea i)];
- ✓ discutir e preparar protocolos de colaboração com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia, apresentando-os à aprovação da assembleia de freguesia [alíneas m) e n)];
- ✓ promover e executar projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social, cultura e desporto [alínea t)];
- ✓ participar, em colaboração com instituições particulares de solidariedade social, em programas e iniciativas de ação social [alínea u)];
- ✓ apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia [alínea v)]; e
- ✓ fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e aos estabelecimentos de educação pré-escolar [alínea mm)].

Ao presidente da junta de freguesia compete²² (i) executar as deliberações do órgão executivo que integra e coordenar a respetiva atividade; (ii) dar cumprimento às decisões da assembleia de freguesia, sempre que para a sua execução seja necessária a intervenção da junta de freguesia; (iii) autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia; e (iv) autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia.

À assembleia de freguesia, que também acompanha e fiscaliza a atividade desenvolvida pela junta de freguesia²³, compete, sob proposta do órgão executivo, de acordo com o n.º 1 do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais:

- ✓ aprovar os regulamentos externos [cf. a alínea f)];
- ✓ autorizar a celebração de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a junta de freguesia e a câmara municipal [vd. a alínea g)];
- ✓ autorizar a celebração de protocolos com instituições públicas, particulares e cooperativas, que desenvolvam atividade na circunscrição territorial da freguesia, designadamente quando os equipamentos envolvidos sejam propriedade da freguesia e se salvguarde a sua utilização pela comunidade local [cf. a alínea i)];
- ✓ autorizar a freguesia a estabelecer formas de cooperação com entidades públicas ou privadas [vd. a alínea j)]; e

²² Cf. as alíneas f), g), h), e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, sem prejuízo das demais competências próprias ou delegadas, nos termos legalmente previstos.

²³ Cf. a alínea i) do n.º 2 do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

- ✓ autorizar a concessão de apoio financeiro ou de qualquer outra natureza às instituições dedicadas ao desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas legalmente constituídas pelos trabalhadores das freguesias [cf. a alínea l)].

No que toca ao regime financeiro²⁴ e ²⁵, as freguesias dispõem de património e finanças próprias²⁶ e encontram-se sujeitas aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental²⁷, devendo ainda a sua atividade financeira respeitar os princípios estabelecidos no Regime Financeiro das Autarquias Locais²⁸.

A autonomia financeira das freguesias assenta no poder dos seus órgãos aprovarem e executarem os respetivos planos e orçamentos, gerirem o respetivo património, exercerem poderes tributários, disporem das receitas que por lei lhes estejam destinadas, ordenarem a realização de despesas e acederem ao crédito, nos termos legalmente previstos²⁹.

Ao nível da regularidade financeira, a atuação das freguesias deverá ainda obedecer ao disposto na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso aprovada pela Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro³⁰ e nas normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à sua aplicação aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho³¹, bem como nas Leis do Orçamento do Estado (dos anos de 2021 e 2022, as Leis n.ºs 75-B/2020 de 31 de dezembro³² e 12/2022 de 27 de junho³³) e respetivos diplomas de execução orçamental.

²⁴ Note-se que, a Lei de Enquadramento Orçamental (aprovada pela Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro) aplica-se às autarquias locais (*vd.* o n.º 1 do artigo 2.º) no que se refere aos princípios e às regras orçamentais, mas já não no que se refere ao processo orçamental, regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental, assim como no que toca às regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, as quais aplicam-se apenas ao perímetro do subsetor da administração central e do subsetor da segurança social, conforme o artigo 1.º daquela Lei (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_LEO.pdf).

²⁵ Nestes termos, o Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho (cf. o artigo 58.º) não se aplica às autarquias locais, com exceção do artigo 31.º-A relativo à confirmação da situação tributária e contributiva no âmbito dos pagamentos efetuados pelas autarquias locais (cf. o artigo 115.º da Lei n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2021, e o artigo 88.º da Lei n.º 12/2022 de 27 de junho, que aprovou o Orçamento do Estado para 2022).

²⁶ Cf. o artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa.

²⁷ Aprovada e publicada em anexo à Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 37/2018 de 7 de agosto e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 41/2020 de 18 de agosto e 10-B/2022 de 28 de abril.

De acordo com o n.º 2 do artigo 2.º da referida Lei de Enquadramento Orçamental, “[s]em prejuízo do princípio da independência orçamental, o disposto no título II e nos artigos 44.º e 74.º é aplicável aos subsetores da administração regional e local, com as devidas adaptações, cabendo às respetivas leis de financiamento concretizar os termos dessa aplicação”.

²⁸ Cf. os artigos 3.º a 13.º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, na sua redação atual.

²⁹ Cf. o princípio da autonomia financeira previsto no artigo 6.º do mesmo diploma.

³⁰ Alterada pelas Leis n.ºs 20/2012 de 14 de maio, 64/2012 de 20 de dezembro, 66-B/2012 de 31 de dezembro, e 22/2015 de 17 de março (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_LCPA.pdf).

³¹ Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012 de 20 de dezembro e 66-B/2012 de 31 de dezembro, assim como pelo Decreto-Lei n.º 99/2015 de 02 de junho (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_LCPA_Normas.pdf).

³² Retificada pela Declaração de Retificação n.º 6/2021 de 24 de fevereiro e alterada pela Lei n.º 48/2021 de 23 de julho.

³³ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 19/2022 de 26 de julho.

No entanto, o n.º 6 do artigo 111.º da Lei n.º 75-B/2020 e o n.º 6 do artigo 85.º da Lei n.º 12/2022 excluem do âmbito de aplicação da Lei n.º 8/2012 e do Decreto-Lei n.º 127/2012, respetivamente, nos anos de 2021 e 2022, as autarquias locais que, a 31 de dezembro do ano imediatamente anterior, cumpram as obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à Direção-Geral das Autarquias Locais e os limites de endividamento previstos no artigo 52.º e no n.º 8 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, ficando dispensadas do envio do mapa dos fundos disponíveis através do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais, mantendo-se a obrigatoriedade de reporte dos pagamentos em atraso.

A entidade auditada informou que, nos anos em referência, “(...) encontrava-se excluída da aplicação da Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho (...)”, tendo remetido os respetivos documentos comprovativos³⁴.

1.5.2. Caracterização da entidade

A Freguesia de São Pedro é a quinta mais populosa³⁵ das 10 freguesias do Município do Funchal, mas a primeira em termos de densidade populacional.

Segundo o órgão executivo “(...) é uma freguesia heterogénea no que se refere à condição socio económica da sua população”, nela residindo “(...) pessoas com grande rendimento e com boa condição socio económica (constatação efetuada pelo preço da habitação em São Pedro e aos novos empreendimentos imobiliários que nos últimos anos surgiram) e pessoas com graves carências económicas e baixos rendimentos e reformas que normalmente procuram ajuda em instituições e também na Junta de Freguesia”³⁶.

Quadro 2 – Dados da freguesia e Junta de Freguesia de São Pedro

DESCRIÇÃO	SÃO PEDRO	MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Área (km ²) ¹	1,49	76,15
População residente ¹	7 061	105 782
Densidade populacional (habitantes/Km ²) ¹	4 835	1 388
Eleitores ²	7 217	-
Assembleia de Freguesia (n.º membros)	13	-
Junta de Freguesia (n.º de membros)	5	-
N.º de Funcionários ²	2	-

(1) Censos de 2021 – Ficheiro: *Q_Censos2021_ResDefinitivos0 - Quadros 55 e 60*

(2) Cf. o ficheiro *Caraterização da Entidade*, nos documentos de prestação de contas de 2022

³⁴ Em anexo ao ponto 5 do ofício com o registo de entrada nesta Secção Regional com o n.º 1924/2023, de 10 de julho (fls. 58 da Pasta de Processo), e em anexo ao ofício com o registo de entrada sob o n.º 2718/2024, de 11 de novembro (fls. 91 da Pasta de Processo).

³⁵ Com base nos resultados definitivos do Censos de 2021 publicados pela Direção Regional de Estatística da Madeira – Ficheiro: *Q_Censos2021_ResDefinitivos0 - Quadros 55 e 60* (<https://estatistica.madeira.gov.pt/download-social/popcondsoc-pt/popcondsoc-censos-pt/popcondsoc-censos-quadros-pt.html>).

³⁶ Cf. o documento remetido em anexo ao ponto 4.h) do ofício com o registo de entrada sob o n.º 1924/2023 de 10 de julho (CD_Trabalho de campo_Tribunal de Contas_Pasta digital n.º 5).

Não tendo sido aprovada uma estrutura orgânica³⁷, a entidade integra um serviço administrativo, composto por dois funcionários³⁸ que executam as tarefas administrativas e de apoio à contabilidade. Mais recentemente, foi contratado um funcionário com licenciatura, ao abrigo de um Programa de Ocupação Temporária de Desempregados promovido pelo Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM³⁹.

Até 15 de outubro de 2021, o Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro concentrava grande parte das competências por delegação do referido órgão executivo⁴⁰, incluindo (i) “[e]xecutar e velar pelo cumprimento das deliberações da assembleia de freguesia”; (ii) “[p]romover e executar projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social (...)”; (iii) “[f]ornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e estabelecimentos de educação pré – escolar”; (iv) “[e]xercer os poderes funcionais e cumprir as diligências que lhe sejam determinadas pela assembleia de freguesia”; e (v) “[a]utorizar despesas e pagamentos até ao valor de seis mil cento e cinquenta euros”.

Aos demais membros do executivo cabia:

- Ao Secretário, a execução de tarefas no âmbito administrativo e de expediente;
- À Tesoureira, a arrecadação de receitas, o pagamento das despesas devidamente autorizadas, a escrituração dos modelos contabilísticos da receita e da despesa e a elaboração dos orçamentos, planos de atividades e documentos de prestação de contas; e
- Aos outros vogais, colaborar com o Presidente nas suas funções e representar a Junta de Freguesia no Conselho Consultivo das Escolas e Infantários da freguesia.

Com o início de funções dos novos membros do órgão executivo da freguesia, foi unanimemente deliberado, na reunião de 25 de outubro de 2021 (vide a ata n.º 1-A/2021), delegar no Presidente da Junta de Freguesia a competência para autorizar a realização de despesas, até ao limite de cinco mil euros, e distribuir os pelouros (tarefas) pelos seguintes membros:

- No Presidente, a coordenação geral, a representação institucional, o planeamento estratégico, o recenseamento e eleições, a gestão administrativa, da secretaria e expediente, os recursos humanos, os espaços públicos e espaços verdes, a requalificação urbana, a cultura, programação cultural e o património cultural, assim como a proteção civil;

³⁷ De acordo com a alínea n) do n.º 1 do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, compete à assembleia de freguesia aprovar a criação e a reorganização dos serviços da freguesia, sob proposta da junta de freguesia.

³⁸ Cf. o documento sobre a caracterização da entidade remetido na prestação de contas do ano de 2021 [Conta n.º 118/2021 (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5)].

³⁹ Conforme referido no âmbito dos trabalhos de campo.

⁴⁰ Cf. a ata n.º 15/2017 da reunião da Junta de Freguesia, de 3 de julho de 2017, remetida em anexo ao ponto 1 do ofício com o registo de entrada nesta Secção Regional com o n.º 1924/2023, de 10 de julho (CD_Trabalho de campo_Tribunal de Contas_Pasta digital n.º 5_subpasta 3).

- Na Secretária, o desenvolvimento social e apoio social, a rede social e habitação, a terceira idade, a educação, as componentes de apoio à família, o voluntariado, a igualdade, juventude e cidadania;
- Na Tesoureira, a gestão financeira e patrimonial, o orçamento e contabilidade, a tesouraria, o inventário, os planos plurianuais de investimento e o apoio jurídico;
- No 1.º Vogal, o material informático da Junta e Freguesia, a comunicação do órgão executivo, o emprego e formação profissional, as plataformas de comunicação e a comunicação digital; e
- No 2.º Vogal, o desporto, as competições desportivas, o apoio a organizações desportivas, a atividade física, as relações com coletividades, a limpeza e higiene urbana, limpeza de becos e travessas, a conservação de edifícios e obras públicas, assim como o acompanhamento dos programas de desempregados a prestarem serviço na Junta de Freguesia.

1.6. Responsabilidade financeira sancionatória

As responsabilidades financeiras⁴¹, previstas nos artigos 59.º e 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁴² (LOPTC), pressupõem uma conduta praticada por determinado agente (pessoa ou entidade que gere, administra, recebe ou utiliza dinheiros públicos), que preencha, com culpabilidade, o tipo legal descrito em uma ou mais normas disciplinadoras da atividade financeira pública; são responsabilidades subjetivas e individuais, de natureza sancionatória e/ou de natureza reintegratória⁴³, decorrentes da ilegal ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos.

⁴¹ De acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, o Tribunal de Contas tem competência para efetivar a responsabilidade por infrações financeiras nos termos da lei, competência material esta repetida na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, independentemente da natureza da entidade a que pertença. Estas disposições utilizam, pois, 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 da regularidade da gestão financeira de fundos públicos, em que um órgão constitucional de natureza jurisdicional responsabiliza um indivíduo.

⁴² Aprovada pela Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015 de 9 de março e, posteriormente, alterada pelas Lei n.ºs 42/2016 de 28 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 27-A/2020 de 24 de julho, 12/2022 de 27 de junho e 56/2023 de 6 de outubro.

⁴³ Pois, de acordo com o n.º 6 do artigo 65.º da LOPTC, “[a] aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso”.

Pressupõem ainda e sempre um juízo de culpabilidade, ou seja, um juízo de censura jurídica⁴⁴, com referência a comportamentos relativos (i) à legalidade e regularidade das operações financeiras públicas, (ii) à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou (iii) à observância de regras contabilísticas.

Nas responsabilidades financeiras estão em causa, portanto, a gestão e a utilização 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.

Assim, os pressupostos gerais das responsabilidades financeiras não processuais são:

- (i) um comportamento (ação ou omissão, direta ou subsidiariamente⁴⁵) de um agente que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos (*vide* os n.ºs 1 e 4 do artigo 61.º da LOPTC)⁴⁶, comportamento esse evidenciado factualmente em relatórios de auditoria do Tribunal de Contas⁴⁷ ou em procedimentos específicos complementares;
- (ii) a ilicitude desse comportamento, por inobservância e/ou violação de um dever de serviço normativamente fixado (no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de justificação, *i.e.*, de um tipo justificador); e
- (iii) a culpabilidade do agente da conduta - 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, informado e cuidadoso^{48 e 49}; no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de exclusão da culpa, de um tipo desculpante.

Como esta Secção Regional tem sublinhado, a responsabilidade financeira de natureza sancionatória é delitual em sentido estrito. Visa punir uma infração a certos deveres (com exigências de prevenções geral e especial) e não ressarcir um dano. Dá, por isso, origem a condenação em multa⁵⁰.

⁴⁴ Pode-se, assim, buscar uma noção de responsabilidade financeira em sentido amplo, que inclui as duas modalidades de responsabilidades reguladas nos artigos 59.º a 64.º e 65.º a 68.º da LOPTC.

⁴⁵ Cf. o n.º 3 do artigo 62.º da LOPTC.

⁴⁶ Pode haver solidariedade de ação na responsabilidade reintegratória, de acordo com o artigo 63.º da LOPTC.

⁴⁷ Incluindo-se os relatórios de verificação externa de contas (cf. a alínea g) do n.º 3 do artigo 54.º da LOPTC).

⁴⁸ A culpa – juízo de censura relativo à atitude interna do agente autor do comportamento ilícito – deve, pois, ser apreciada em concreto, tendo 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.

⁴⁹ É adequado impor ao agente a prova de que cumpriu os seus deveres.

⁵⁰ É uma “sanção severa”, segundo os artigos 6.º e 7.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Aproxima-se do Direito penal⁵¹ e do Direito disciplinar (cf. os artigos 65.º, 67.º e 68.º, 61.º e 62.º da LOPTC). A responsabilidade financeira sancionatória está sujeita a princípios ou regras fundamentais como (i) o da culpa à maneira do Direito Penal (*vd.* os n.ºs 4 e 5 do artigo 65.º, os n.ºs 2 e 4 do artigo 67.º e os n.ºs 4 e 5 do artigo 61.º todos da LOPTC, assim como os artigos 13.º a 17.º do Código Penal), (ii) o da tipicidade legal do ilícito, (iii) o da irretroatividade da lei desfavorável, (iv) o da regra “*ne bis in idem*” e (v) o da determinabilidade das sanções aplicáveis.

O tipo legal ou tipo de ilícito⁵² da infração financeira sancionatória refere-se à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e, ainda, à boa gestão ou administração financeira [cf. o n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (princípio da tipicidade legal)]⁵³.

Portanto, podemos utilizar como conceito de “infração financeira sancionatória” a definição de:

- (1) conduta típica, isto é, descrita no ordenamento jurídico das finanças públicas⁵⁴,
- (2) ilícita, ou seja, conduta violadora de uma proibição ou imposição legal em sede de finanças públicas, sem causa de exclusão da ilicitude),
- (3) culposa, portanto, censurável a título de dolo ou negligência a deduzir de factualidade concreta, sem causa de exculpação) e
- (4) legalmente punível com a sanção de multa.

Concretamente, em sede de responsabilidade financeira sancionatória, a apreciação da culpa (o juízo de censura relativo à atitude interna do agente financeiro autor do comportamento financeiro ilícito) deve ter em conta as especificidades das funções em concreto desempenhadas, em cada caso, pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo 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 específico cargo ou função.

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 mesmo Código).

O padrão de diligência exigível ao gestor de dinheiros públicos é o dos deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um responsável mediano (i) na informação, (ii) no critério, (iii) na prudência e (iv) medianamente avisado e cauteloso. Pois, quem exerce funções de gestão ou administração pública deve ter (ou passar a ter) um mínimo de conhecimentos e de cuidados

⁵¹ O n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 20/2015 de 9 de março, estabelece 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.”.

⁵² O 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.

⁵³ Isto pondo de parte as infrações processuais e respetivas multas previstas no artigo 66.º da LOPTC.

⁵⁴ Legalmente tipificada ou descrita.

sobre a matéria financeira decidenda, por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do Tribunal de Contas⁵⁵.

Em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória, a responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal, recaindo, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, sobre o agente ou agentes da ação, podendo incidir também sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.ºs 3 e 4 do citado artigo 61.º.

No contexto desta ação, salienta-se o disposto no n.º 2⁵⁶ do referido artigo 61.º da LOPTC, que delimita a responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, a qual ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933⁵⁷.

Portanto, os autarcas apenas respondem financeiramente pelos atos que praticarem se não tiverem ouvido as “*estações competentes*” ou, quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, tenham decidido de modo diferente⁵⁸.

Como tem sido expresso por esta Secção Regional do Tribunal de Contas, entende-se como “*estação competente*”, para os efeitos do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC⁵⁹, o indivíduo ou indivíduos de uma entidade (interna à Administração) que possam (por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria) e devam – por força da 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

⁵⁵ Vide o n.º 4 do artigo 44.º, a alínea i) do n.º 3 do artigo 54.º, a alínea j) do n.º 1 e o n.º 9 do artigo 65.º e o n.º 2 do artigo 67.º todos da LOPTC.

⁵⁶ Esta norma foi alterada pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, que equiparou os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais aos membros do Governo, em matéria de responsabilidade financeira, os quais passaram a ser abrangidos pelo disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

⁵⁷ Segundo o qual “[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os atos 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 adotado resolução diferente;

2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;

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

⁵⁸ Ou dito de outro modo, aqueles responsáveis sabem que, se ouvirem as “*estações competentes*”, não são 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 n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC.

⁵⁹ Aceitando-se como válido e útil o teor desta disposição legal.

bastando, especialmente em sede de responsabilidade sancionatória, a simples intervenção num processo administrativo).

A “*estação competente*” deve dispor de capacidade autónoma de análise e de pronúncia. Esta capacidade da “*estação competente*” 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.

O n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto⁶⁰ veio assinalar que, nas autarquias locais, 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 esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*”, sendo que, de acordo com o n.º 2 do referido artigo, essa responsabilidade “(...) *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*”.

1.7. Audição Prévia dos Responsáveis

Em cumprimento do princípio do contraditório consagrado no artigo 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição prévia:

- a) dos atuais membros do órgão executivo da Freguesia de São Pedro, a saber, Fátima Rubina Gouveia Camacho de Barros (Secretária), Helena Raquel Correia Brazão de Castro (Tesoureira), Marco António Nunes Dias (1.º Vogal), Daniel Almeida Meneses (2.º Vogal) e Manuel António Marques Madama de Sousa Filipe (Presidente), este último também para se pronunciar em representação da entidade auditada⁶¹; e
- b) do ex-Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro, António José Gouveia Gomes⁶².

No decurso do prazo concedido para o efeito, o Presidente⁶³ da Junta de Freguesia de São Pedro, assim como os demais membros desse órgão executivo autárquico, conjuntamente ⁶⁴, apresentaram as suas alegações, as quais foram apreciadas e tidas em consideração ao longo deste documento.

⁶⁰ Que procedeu à sétima alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro.

⁶¹ Cf. os ofícios com os registos de saída n.ºs 7/2025, 8/2025, 9/2025, 11/2025 e 12/2025 todos de 3 de janeiro (fls. 164 a 172 e 176 a 181 da Pasta do Processo).

⁶² Cf. o ofício com o registo de saída n.º 10/2025 de 3 de janeiro (fls. 173 a 175 da Pasta do Processo).

⁶³ Cf. o ofício com o registo de entrada nesta Secção Regional sob o n.º E 135/2025 de 20 de janeiro (fls. 186 a 189 da Pasta de Processo).

⁶⁴ Cf. o ofício com o registo de entrada sob o n.º E 134/2025 de 20 de janeiro (fls. 182 a 185 da Pasta de Processo).

2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA E DE DESEMPENHO

A análise aos apoios sociais e à educação atribuídos pela Junta de Freguesia de São Pedro segue as questões formuladas no sentido de responder ao objetivo de auditoria, conforme descrito no ponto 1.1 anterior, e sustenta-se nos elementos, informações e esclarecimentos (genéricos e no âmbito do plano de amostragem aprovado para a ação) remetidos pela entidade auditada, assim como na documentação submetida no âmbito da prestação de contas anual ao Tribunal.

2.1. Caracterização e alcance social dos apoios concedidos

2.1.1. Síntese inicial

A Freguesia de São Pedro, no quadro das suas atribuições e no âmbito do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo celebrado com o Município do Funchal⁶⁵, em 4 de julho de 2018, concedeu à população residente no seu território, de forma direta ou através de instituições vocacionadas para a ação social, diversos apoios no domínio social, educacional, cultural e recreativo, os quais configuraram uma parte significativa da despesa total realizada.

Quadro 3 – Receita e despesa total versus a despesa com apoios

	2021	2022	Total
Receita Total	310 128,92	340 055,27	650 184,19
Transferências recebidas do Municipal do Funchal	140 649,46	141 003,05	281 652,51
Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo	140 337,50	140 337,50	280 675,00
Despesa Total	243 610,97	291 652,80	535 263,77
Despesa com apoios	113 305,22	112 193,90	225 499,12
Apoios em % despesa	47%	38%	42%

Fonte: Demonstração de Desempenho orçamental de 2021 e de 2022 e listagens dos apoios concedidos em 2021/2022, enviadas pela entidade.

De acordo com os registos disponibilizados pela entidade, o valor global dos apoios ascendeu a 113 305,22€ e 112 193,90€, em 2021 e 2022, respetivamente, maioritariamente (cerca de 70%) concentrados nas ajudas a famílias carenciadas para aquisição de bens essenciais e nos apoios à educação, compreendendo 42% da despesa total no biénio, em termos médios.

⁶⁵ Cf. o Contrato n.º 116/2018 denominado “Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências” (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1.1.).

Quadro 4 – Distribuição dos apoios concedidos

Categorias	2021	2022	Total Geral	(Euros)
				% do Total
Famílias carenciadas - aquisição bens essenciais	55 843,32	47 961,27	103 804,59	46,0%
Educação	25 399,72	25 232,26	50 631,98	22,5%
Eventos e Atividades culturais	2 280,70	19 878,70	22 159,40	9,8%
Obras em equipamentos públicos ⁽¹⁾	6 371,67	10 511,73	16 883,40	7,5%
Diversos	13 004,84	1 074,40	14 079,24	6,2%
Passeios/deslocações	6 697,11	3 872,99	10 570,10	4,7%
Habitação – beneficiação e conservação	3 607,86	1 054,55	4 662,41	2,1%
Apoio anual Instituições	-	2 386,00	2 386,00	1,1%
Desportivo	100,00	222,00	322,00	0,1%
Total Geral	113 305,22	112 193,90	225 499,12	

(1) Não têm a natureza de apoio social-

Fonte: Elaboração própria com base nos mapas remetidos pela entidade.

Para esse montante concorreram algumas operações (agregadas na categoria de *Obras em equipamentos públicos* e, parcialmente, na rubrica *Diversos*, incluídas no quadro supra), que, apesar de identificadas como apoios, não estavam diretamente relacionadas com a ação social levada a cabo pela Freguesia, mas sim com a aquisição de bens e serviços no âmbito da prossecução de outras atribuições.

As transferências recebidas do Município do Funchal, ao abrigo do suprarreferido Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo, ascenderam, anualmente, a 140 337,50€, constituindo uma importante parcela da receita total da Freguesia.

Na concretização da delegação e articulação de competências entre a Câmara Municipal do Funchal e a Junta de Freguesia de São Pedro⁶⁶, o contrato destinou cerca de 90% desse valor ao apoio social e a pequenas reparações em estabelecimentos de educação e em equipamentos públicos.

O valor executado⁶⁷ foi de 134 153,23€ e de 154 877,45€, em 2021 e 2022, respetivamente, distribuídos pelas seguintes rubricas⁶⁸:

⁶⁶ Nos termos estabelecidos nas Cláusulas 1.^a a 1.^a-G do referido contrato.

⁶⁷ Cf. os Relatórios semestrais de Execução do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo, referentes a 2021 e 2022, enviados ao Município, em cumprimento do objeto acordado na sua Cláusula 1.^a (CD_Processo_3_Email_11112024).

⁶⁸ O Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo previa a possibilidade de a Junta de Freguesia poder fazer transitar as verbas não utilizadas numa das rubricas para outra, nas condições previstas na Cláusula 2.^a (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1.1.).

Quadro 5 – Execução do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo

Rubrica / Anexo do contrato	2021		2022	
	Recebido	Executado	Recebido	Executado
Limpeza e Manutenção Espaços Públicos				
I - Gestão e manutenção de espaços verdes	5 656,00	5 518,91	5 656,00	3 472,54
II - Limpeza de percursos e espaços públicos	7 888,00	20 702,94	7 888,00	23 356,30
III - Pequenas reparações Estabelecimentos Educação/Equipamentos Públicos	15 000,00	21 253,60	15 000,00	23 806,58
Subtotal	28 544,00	47 475,45	28 544,00	50 635,42
Ação Social				
IV - Intervenção comunitária	70 613,50	73 207,08	70 613,50	99 110,98
V - Apoio ao ensino	31 180,00	9 262,28	31 180,00	4 076,50
VI – Habitação	10 000,00	4 208,42	10 000,00	1 054,55
Subtotal	111 793,50	86 677,78	111 793,50	104 242,03
	140 337,50	134 153,23	140 337,50	154 877,45

O exame comparativo aos mapas dos apoios atribuídos e aos Relatórios semestrais de acompanhamento do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo, indicou que a quase totalidade das ajudas concedidas, no contexto da intervenção social da Freguesia, decorreu da materialização do acordo em apreço.

Constatou-se⁶⁹, adicionalmente, que o Município do Funchal, no decurso dos seus programas de apoio social, atribuiu, paralelamente, apoios a residentes no Concelho, no âmbito das mesmas valências contratadas com a Freguesia. Isto sem que se tivessem encontrado evidências de uma articulação entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal do Funchal para além do reporte dos valores globais da execução por valência, no contexto dos supracitados relatórios semestrais.

Em sede de contraditório, os atuais membros do órgão executivo da freguesia alegaram que “[a]quando da candidatura ao apoio no âmbito do “Regulamento para Apoios Sociais às Famílias em situação de Vulnerabilidade Sócio económica”, ao contrário do que existia anteriormente, este executivo criou um campo no formulário a preencher pelos interessados, onde estes devem identificar sob compromisso de honra todos os apoios que recebem e quais os montantes”.

Questionada⁷⁰ sobre a existência de um plano de ação formal relativo à política de ação social subjacente à concessão destas ajudas, ou de outro documento orientador neste âmbito, que identificasse, nomeadamente, as necessidades/carências mais prementes dos fregueses, os vetores de atuação delineados com vista à sua mitigação e os objetivos propostos, a entidade informou⁷¹ que, “[d]ecorre da legislação vigente que, compete às juntas de freguesia apoiar ou comparticipar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse da freguesia, de natureza social,

⁶⁹ Com base nos Relatórios de Gestão da Câmara Municipal do Funchal, relativos aos exercícios de 2021 (página 34) e 2022 (página 43) (CD_Docs_Suporte_ponto_2.1.1.).

⁷⁰ Através do ofício da SRMTC, sob o registo de saída n.º S 967/2023, de 06/3/2023 (CD_Processo_Saida_967_2023_06032023.pdf).

⁷¹ Conforme ofício da Junta de Freguesia de São Pedro n.º 25, de 27/03/2023, sob o registo de entrada na SRMTC n.º 900/2023, de 28/03/2023 (CD_Processo_1_Respostas_Oficio_Pedido_Elementos_S_Pedro)

cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra. Nessa senda, a Junta de Freguesia de São Pedro no âmbito da sua ação tenta apoiar e participar estas atividades reservando para o efeito verba em orçamento que possa ir de encontro a esta obrigação que se encontra também definido como objetivo deste executivo. As existências dos apoios são largamente divulgados na freguesia para que qualquer residente possa ter conhecimento de todos estes apoios e se possa candidatar. Com as escolas, associações culturais, IPSS e demais instituições de interesse para a freguesia são estabelecidas reuniões periódicas para conhecer o seu trabalho e dar a conhecer os apoios concedidos pela Junta.”.

Nesta sequência, tornou-se pertinente analisar e segmentar as diferentes formas de concretização dos apoios, no sentido de entender o seu alcance e as principais prioridades da autarquia em termos de intervenção social.

Os elementos disponibilizados pela Junta de Freguesia revelaram que os apoios concedidos foram dominados pelas ajudas às famílias com carências socioeconómicas, assumindo modalidades diversas, algumas destas disponibilizadas com caráter de regularidade e outras de forma pontual ou sazonal.

Globalmente, o montante atribuído em sede de apoios pouco variou (-1%) entre 2021 e 2022, sendo esse diferencial, todavia significativo em algumas categorias, designadamente, em relação ao apoio a famílias carenciadas que evidenciou uma redução de 14%, em contraponto com o incremento (+772%) na rubrica de eventos e atividades culturais.

Quadro 6 – Variação dos apoios concedidos entre 2021 e 2022

Categoria	2021	2022	Variação		Total Geral
			€	%	
Carenciados - Aquisição de bens essenciais	55 843,32	47 961,27	- 7 882,05	-14%	103 804,59
Educação	25 399,72	25 232,26	- 167,46	-1%	50 631,98
Eventos e Atividades Culturais	2 280,70	19 878,70	17 598,00	772%	22 159,40
Obras Equipamentos Públicos	6 371,67	10 511,73	4 140,06	65%	16 883,40
Diversos	13 004,84	1 074,40	- 11 930,44	-92%	14 079,24
Passeios/deslocações	6 697,11	3 872,99	- 2 824,12	-42%	10 570,10
Habitação	3 607,86	1 054,55	- 2 553,31	-71%	4 662,41
Apoio Anual Instituições	-	2 386,00	2 386,00		2 386,00
Desportivo	100,00	222,00	122,00	122%	322,00
Total Geral	113 305,22	112 193,90	- 1 111,32	-1%	225 499,12

Fonte: Elaboração própria com base nos mapas remetidos pela entidade.

Em conformidade com o estabelecido no Plano Global da Auditoria o escopo desta ação abrange os apoios:

i) a famílias carenciadas para aquisição de bens essenciais,

ii) à educação e

iii) à beneficiação e reparação de habitações, sem prejuízo da referência a outras categorias na síntese exposta neste prelúdio.

Nesse âmbito, observou-se que 68,6% dos apoios concedidos pela Junta destinaram-se à aquisição de bens essenciais e a promover a educação, sendo o restante repartido por outras categorias com menor expressão.

Da desagregação das categorias mais importantes em subcategorias, apurou-se o seguinte:

Quadro 7 – Desagregação dos apoios a carenciados e à educação

(Euros)				
Designação	2021	2022	Total Geral	% da categoria
Carenciados – Aquisição bens essenciais	55 843,32	47 961,27	103 804,59	
Alimentar	55 198,62	47 740,00	102 938,62	99,2%
Outros bens essenciais	268,34	221,27	489,61	0,5%
Não especificados	376,36	-	376,36	0,4%
Educação	25 399,72	25 232,26	50 631,98	
Bolsas a alunos do ensino superior	17 730,00	18 000,00	35 730,00	70,6%
Material escolar para alunos do ensino obrigatório	5 047,22	950,00	5 997,22	11,8%
Eventos escolares e Transportes ⁽¹⁾	2 622,50	6 282,26	8 904,76	17,6%

(1) Inclui valor (2 861,06€) decorrente da requalificação, em 2022, da horta pedagógica da Escola Cruz de Carvalho, enquadrada no Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo na vertente de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação.

Fonte: Elaboração própria com base nos mapas remetidos pela entidade.

O suporte concedido a famílias carenciadas para aquisição de bens essenciais foi na sua quase totalidade (99,2%) consubstanciado na aquisição de bens alimentares, complementada por algumas ajudas de baixo montante, destinadas ao pagamento de faturas de artigos associados a cuidados de saúde.

Os apoios à educação foram predominantemente aplicados em bolsas de estudo, atribuídas a jovens fregueses a frequentar o ensino superior. O remanescente foi alocado à aquisição de material escolar para alunos da freguesia e ao custeio de atividades escolares. Incluíram-se, ainda, nesta categoria, os apoios destinados a fazer face a pequenas reparações em estabelecimentos de educação do ensino pré-escolar e do 1.º ciclo, propriedade do Município do Funchal.

Os apoios concedidos ao abrigo de regulamentos (externos; cf. o CPA) foram preponderantes, em termos do volume financeiro global, embora o seu peso tenha diminuído de 2021 para 2022 (de 66% para 58%).

Quadro 8 – Processo de atribuição dos apoios

(Euros)

Atribuição	2021		2022		Total Geral
	Valor €	% total anual	Valor €	% total anual	
Regulamentados	75 037,86	66%	64 934,55	58%	139 972,41
Outros apoios	38 267,36	34%	47 259,35	42%	85 526,71
Total Geral	113 305,22		112 193,90		225 499,12

Fonte: Elaboração própria com base nos mapas remetidos pela entidade.

No horizonte temporal em análise foram aplicados diferentes regulamentos, consoante a tipologia dos apoios e o ano da sua atribuição, conforme síntese espelhada no quadro seguinte:

Quadro 9 – Valores dos apoios por Regulamento

(Euros)

Categoria / Regulamento	2021	2022	Total Geral
Alimentar	53 700,00	46 240,00	99 940,00
Regulamento Apoios Famílias Situação de Vulnerabilidade		46 240,00	46 240,00
Regulamento Concessão Cabazes Géneros Alimentícios	53 700,00		53 700,00
Educação	17 730,00	18 950,00	36 680,00
Bolsas Ensino Superior	17 730,00	18 000,00	35 730,00
Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo (2021)	17 730,00		17 730,00
Regulamento de Bolsas de Estudo (2022)		18 000,00	18 000,00
Material Escolar		950	950,00
Regulamento de Atribuição Materiais Escolares às		950	950,00
Habitação ⁽¹⁾	3 607,86	1 054,55	4 662,41
Regulamento Apoio Social Conservação Reparação e	3 607,86	1 054,55	4 662,41
Beneficiação de Habitações Agregados Familiares			
Total com base em Regulamento	75 037,86	66 244,55	141 282,41

(1) Para efeitos do cálculo dos valores anuais nesta rubrica, considerou-se que todos os apoios foram concedidos ao abrigo do Regulamento.

Fonte: Elaboração própria com base nos mapas remetidos pela entidade.

No que tange a natureza dos beneficiários, a maior parcela das ajudas reverteu, diretamente, a favor de particulares, sendo o restante encaminhado para instituições de natureza social cultural, desportiva e educativa.

Quadro 10 – Distribuição dos apoios pela natureza dos beneficiários

(Euros)

Beneficiários	2021	% do Total Anual	2022	% do Total Anual	Total Geral
Particulares	109 016,22	96%	108 135,90	96%	217 152,12
Instituições s/ fins lucrativos	4 289,00	4%	4 058,00	4%	8 347,00
Total Geral	113 305,22		112 193,90		225 499,12

Fonte: Elaboração própria com base nos mapas remetidos pela entidade.

Os apoios tiveram como intento primordial auxiliar os agregados familiares da freguesia em situação de vulnerabilidade socioeconómica, quer através de ajudas diretas da Junta de Freguesia⁷², quer através da parceria com instituições particulares de cariz social e cultural.

Nesta lógica, a aferição da condição de carência socioeconómica constituiu o critério base para a seleção dos agregados familiares a apoiar, materializado na determinação do seu rendimento *per capita* líquido, numa base mensal, resultante da subtração das despesas aos rendimentos dos respetivos membros constituintes, devendo aquele ser inferior a um referencial definido consoante a tipologia do apoio, designadamente, o valor do Indexante dos Apoios Sociais⁷³ ou o Salário Mínimo Regional⁷⁴, em vigor no ano da atribuição.

Note-se bem que estamos a tratar de algo que poderia/deveria ser feito pela Segurança Social.

2.1.2. Apoios a famílias carenciadas – Aquisição de bens essenciais

2.1.2.1. Apoio Alimentar

O apoio à aquisição de géneros alimentares consubstanciou-se em cabazes mensais regulares e em refeições/cabazes pontuais, atribuídos diretamente a residentes na freguesia ou por intermédio de instituições no campo da ação social com atuação no território.

A. Concessão de cabazes em géneros alimentícios

O apoio à aquisição regular de géneros alimentares foi concretizado através da atribuição de um cabaz alimentar mensal, por um período de um ano, sob a forma de cartões pré-pagos e recarregáveis, adquiridos pela Junta de Freguesia a uma rede de hipermercados, a utilizar pelos fregueses apoiados nas lojas comerciais da insígnia, para a compra de bens alimentares diversos, com exceção dos artigos proibidos (nomeadamente, cosméticos, bebidas com teor alcoólico e tabaco) pelo regulamento vigente.

O apoio alimentar teve por base o *Regulamento de Concessão de Cabazes em Géneros Alimentícios*, em 2021, e o *Regulamento dos Apoios Sociais às Famílias em Situação de Vulnerabilidade Sócio económica*, em 2022.

O regulamento aplicado em 2021 fazia depender o número e o montante dos cabazes a atribuir de deliberação do órgão executivo da freguesia, não concretizando, contudo, as regras e critérios para a seleção dos agregados familiares a beneficiar. Estabelecia apenas as condições para a

⁷² Atentas as competências das juntas de freguesia previstas nas alíneas t) a v) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, a saber: (i) “[p]romover e executar projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social, cultural e desporto”, (ii) “[p]articipar, em colaboração com instituições de solidariedade social, em programas e iniciativas de ação social”, e (iii) “[a]poiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia”.

⁷³ No ano de 2021, encontrava-se fixado em 438,81€ (conforme a Portaria n.º 27/2020 de 31 de janeiro, que definiu o valor para 2020, o qual se manteve inalterado no ano seguinte) e, em 2022, foi definido no valor de 443,20€, de acordo com a Portaria n.º 294/2021 de 13 de dezembro.

⁷⁴ Em 2021 e 2022, o salário mínimo regional fixou-se em 682,00€ e 723,00€, respetivamente, conforme definido nos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 6/2021/M de 15 de março e 5/2022/M de 17 de março.

concessão dos apoios, designadamente, a obrigatoriedade da formalização da candidatura por escrito, a definição do prazo para a sua instrução (15 a 31 de março, de cada ano) e a documentação a entregar pelos candidatos.

O novo regulamento aprovado em 2022 veio suprir estas insuficiências, instituindo uma graduação das candidaturas de acordo com os seguintes critérios: i) rendimento *per capita* mais baixo, ii) situações particulares relacionadas com doença, iii) maior número de crianças no agregado familiar e iv) ordem de entrada dos pedidos.

Em 2021, foram distribuídos cartões com um valor unitário de 25,00€ e 50,00€, não tendo a entidade apresentado qualquer evidência da deliberação que fixou esses montantes, nem dos critérios adotados na atribuição das duas variantes. Verificou-se, também, que foram submetidas e aprovadas candidaturas fora do prazo acima mencionado.

Em 2022, o executivo deliberou⁷⁵ no sentido de serem disponibilizados cartões no montante unitário de 30,00€ e 50,00 €, embora tivessem sido atribuídos 3 cartões de 60,00 €, e um cartão de 70,00€. Em relação aos cartões de 60,00€, a Junta de Freguesia de São Pedro justificou que decorreram do facto de 3 agregados não terem levantado o apoio em 2 meses consecutivos, nada referindo sobre o cabaz de 70,00€.

O órgão executivo da freguesia aprovou⁷⁶, ainda, um reforço extraordinário de 10,00€ (apenas no mês de dezembro de 2022), nos cabazes atribuídos às famílias, identificando esse montante como sendo atribuído no âmbito do cabaz de Natal⁷⁷.

Dos mapas submetidos pela Junta de Freguesia de São Pedro, figuravam ainda apoios (no valor total de 200,00€, em 2021, e 290,00€, em 2022) que, apesar de referenciados como cabaz alimentar mensal, não mencionavam o período a que respeitavam, nem os correspondentes beneficiários, pelo que não foram incluídos no mapa infra.

⁷⁵ Por via da Deliberação n.º 4-A/2022, constante da ata n.º 1/2022, da reunião da Junta de Freguesia de 11 de janeiro (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.1.2.1.).

⁷⁶ Através da Deliberação n.º 131-A/2022, constante da ata n.º 49/2022, da reunião da Junta de Freguesia de 29 de novembro (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.1.2.1.).

⁷⁷ Neste âmbito confirmou-se que o número de identificação dos cartões carregados com o montante extraordinário de 10,00€ coincidia com o número dos cartões dos cabazes regulares.

Quadro 11 – Cabazes/cartões atribuídos

Ano	Tipologia Cartão	Critério tipologia cartão (pessoas/agregado)	N.º cabazes atribuídos	Média mensal ⁽¹⁾	Total €
2021	25,00 €		1 074	98	26 850,00
	50,00 €	Sem informação ⁽²⁾	502	46	25 100,00
	75,00 €		1	-	75,00
Total 2021			1 577		52 025,00
2022	30,00 €	até 3	1 253	104	37 590,00
	50,00 €	mais de 3	136	11	6 800,00
	60,00 €	Não previsto ⁽³⁾	3	-	180,00
	70,00 €		1	-	70,00
	10,00 €	Não aplicável ⁽⁴⁾	-	-	1 310,00
Total 2022			1 393		45 950,00

(1) Média mensal de 2021 calculada com base em 11 meses (foram distribuídos 4 400,00€ em cabazes no mês de janeiro de 2021, mas que resultaram da execução do orçamento de 2020. Por conta do exercício de 2021, foi contabilizado apenas 1 cabaz naquele mês).

(2) Não foi apresentada evidência da existência de deliberação da junta de freguesia, que estabelecesse os valores unitários dos cabazes e os respetivos critérios de diferenciação.

(3) A Deliberação n.º 4-A/2022 contempla apenas cabazes no valor de 30,00€ e 50,00.

(4) Reforço do valor mensal no mês de dezembro (em 131 cabazes), no âmbito do cabaz de Natal.

Beneficiaram desta ajuda alimentar regular, 173 agregados familiares, em 2021 e 144, em 2022, compreendendo 332 e 264 fregueses, respetivamente, significando que, em termos médios, estes apoios abrangeram, nos referidos anos, 4,7% e 3,7% da população residente.

Quadro 11.1 – Famílias apoiadas

	Apoiados		Residentes ⁽¹⁾	Apoiados % residentes	
	2021	2022		2021	2022
Agregados requerentes	176	147	3 042	5,8%	4,8%
Agregados apoiados	173	144		5,7%	4,7%
Fregueses apoiados	332	264	7 061	4,7%	3,7%

(1) Com base no Censos de 2021 - Ficheiro: Q_Censos2021_ResDefinitivos0 - Quadros 55 e 108.

O diferencial entre os agregados requerentes e os apoiados, em 2022, deve-se à exclusão de 3 candidatos, que apresentavam ⁷⁸ um rendimento *per capita* acima do referencial definido no regulamento. Em 2021, o número de candidaturas preteridas foi o mesmo, sendo os elementos analisados omissos quanto ao fundamento dessa exclusão, fundamentação imposta pelo CPA.

⁷⁸ De acordo com os relatórios de avaliação das candidaturas (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.1.2.1.).

B. Outros apoios alimentares

A Freguesia atribuiu, ainda, outros apoios de natureza pontual e/ou sazonal, designadamente refeições, conforme síntese que se segue:

Quadro 12 – Outros apoios alimentares

Finalidade	2021		2022		Total
	Valor €	N.º de operações	Valor €	N.º de operações	
Refeições	2 473,62	28	1 010,00	2	3 483,62
Cabazes (pontuais)	250,00	5	490,00	2	740,00
Cabazes Apoio Alimentar - COVID	250,00	8	-	-	250,00
Total Geral	2 973,62	41	1 500,00	4	4 473,62

A atribuição destas ajudas não teve por base nenhum regulamento, inexistindo, portanto, os correspondentes processos de candidatura, realidade que também impossibilitou a determinação do número de pessoas abrangidas. Contudo, atendendo à reduzida expressão dos montantes em causa, a percentagem da população abrangida exibida no quadro 11.1 supra, mantém-se.

Identificaram-se, ainda, nas listagens de 2021, diversas operações, no total de 2 214,20€⁷⁹, respeitantes a pagamentos efetuados a diferentes insígnias do retalho alimentar, que não continham qualquer informação associada que permitisse identificar a sua finalidade e os correspondentes beneficiários.

2.1.2.2. Apoio na aquisição de outros bens essenciais

A expressão dos apoios à aquisição de outros bens essenciais foi muito reduzida, resumindo-se a 23 operações de baixo montante, que totalizaram 268,34€ e 221,27€, em 2021 e 2022, respetivamente. As verbas destinaram-se, basicamente, à compra de fraldas de incontinência, tendo sido sinalizados apenas dois beneficiários.

2.1.3. Apoios à educação

No biénio 2021/2022, 71% dos apoios à educação tiveram como destino as bolsas a estudantes do ensino superior. O remanescente foi repartido entre os apoios às escolas e as ajudas à aquisição de material escolar para alunos do ensino obrigatório.

⁷⁹ Deste montante, 1 837,84€ concorrem para o total da rubrica *Diversos*, listada no quadro da distribuição dos apoios por categorias (quadro 4, acima), estando o remanescente (376,36€) afeto à rubrica *Carenciados – Aquisição de bens e serviços*, na sub-rubrica *Não especificados*, conforme o quadro 7 deste documento.

Quadro 13 – Finalidade dos apoios à educação

Finalidade	(Euros)					
	2021	% total	2022	% total	Total Geral	% total geral
Bolseiros Ensino Superior	17 730,00	70%	18 000,00	71%	35 730,00	71%
Apoio a escolas/atividades escolares	2 622,50	10%	6 282,26	25%	8 904,76	18%
Material Escolar	5 047,22	20%	950,00	4%	5 997,22	12%
Total Geral	25 399,72		25 232,26		50 631,98	

2.1.3.1. Bolsas de estudo - Ensino superior

No período auditado, foram concedidas bolsas de estudo a estudantes provenientes de famílias carenciadas que frequentaram o ensino superior nos anos letivos de 2020/2021, 2021/2022 e 2022/2023.

Este apoio assumiu a forma de uma prestação pecuniária regular (10 meses), com um valor a fixar anualmente pela Junta de Freguesia (sendo de 45,00€ e 40,00€, para 2021 e 2022, respetivamente), para a cobertura dos encargos com alojamento, alimentação, transporte, material escolar e propinas, a suportar no ano letivo.

A atribuição das bolsas foi concretizada ao abrigo do “Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo” (anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022) e do “Regulamento de Bolsas de Estudo” (ano letivo de 2022/2023)

O regulamento aplicado nos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022 não fixou nenhum referencial de acesso em função do rendimento familiar do candidato, remetendo a avaliação das candidaturas para uma comissão de seleção e renovação, nomeada anualmente pelo Presidente da Junta de Freguesia.

No ano letivo de 2022/2023, o Regulamento de Bolsas de Estudo (2022) instituiu como critério de acesso um rendimento *per capita* do agregado familiar inferior ao valor do Indexante dos Apoios Sociais, em vigor no momento da candidatura.

O valor patrocinado pela freguesia foi de 18 000,00€ anuais e manteve-se inalterado durante os 3 anos escolares que intersejam o horizonte temporal auditado.

Quadro 14 – Bolsas atribuídas por ano letivo

Bolsas Atribuídas	(Euros)		
	Ano letivo		
	2020/21	2021/22	2022/23
Número de estudantes	40	40	45
Valor mensal / estudante	45,00	45,00	40,00
Valor anual / estudante	450,00	450,00	400,00
Total ano letivo	18 000,00	18 000,00	18 000,00

O acréscimo de 5 bolsas no ano letivo de 2022/2023, foi compensado com a diminuição do valor unitário por estudante (de 45,00€ para 40,00€), mantendo-se, desse modo, o encargo global com a rubrica.

A despesa executada com bolsas de estudo ascendeu a 17 730,00€ e a 18 000,00€, em 2021 e 2022, respetivamente, beneficiando anualmente cerca de 4 dezenas de estudantes universitários (de um total aproximado de 70 candidatos), o correspondente a 7% dos residentes com idades compreendidas entre os 17 e os 26 anos.

Quadro 15 – Estudantes apoiados com bolsas de estudo

Estudantes	2021	2022	N.º Residentes 17-26 anos ⁽¹⁾	% residentes	
				2021	2022
Requerentes	67	66		11%	11%
Apoiados	40	45	614	7%	7%
Excluídos	27	21		4%	3%

(1) Com base no Censos de 2021 - *Ficheiro: Q_Censos2021_ResDefinitivos0 – Quadro 55.*

As candidaturas excluídas representaram, em média, 36% dos pedidos submetidos no biénio e resultaram: (i) do não cumprimento dos critérios pré-estabelecidos, por parte de alguns candidatos (16 em 2021 e 10 em 2022) e (ii) do excesso de requerentes face ao número de bolsas aprovadas para o ano, tendo sido preteridas, neste âmbito, 11 candidaturas em cada ano, não obstante, apresentarem todos os requisitos de elegibilidade.

No decurso dos trabalhos de auditoria, os responsáveis afirmaram estarem conscientes da elevada procura pelas bolsas de estudo, mas que, dadas as limitações orçamentais, não foi possível alargar a dotação anual para esta vertente de ação social.

2.1.3.2. Apoio às escolas e a atividades escolares

No domínio da educação, foram concedidos diversos apoios às escolas, quer de forma direta, através da atribuição de uma verba anual, quer indiretamente através da participação de bens e serviços destinados às atividades e dinâmicas escolares.

Quadro 16 – Apoios às escolas por finalidade

Finalidade	(Euros)		
	2021	2022	Total Geral
Apoio anual - Escola Auxílio Maternal e Maria Eugénia Canavial	-	910,00	910,00
Cinema alunos escola Cruz de Carvalho	238,50	-	238,50
Espetáculo Magia - várias escolas	-	1 049,20	1 049,20
Requalificação da horta pedagógica - Escola Cruz de Carvalho ⁽¹⁾	-	2 861,06	2 861,06
Instrumentos Musicais - Escola S. João	1 100,00	-	1 100,00
Presentes Natal - Infantário Capuchinhas	150,00	-	150,00
Transportes para atividades – várias escolas	1 134,00	1 462,00	2 596,00
Total Geral	2 622,50	6 282,26	8 904,76

(1) Enquadrada na vertente de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação, no âmbito Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo.

O apoio no transporte de alunos, no âmbito das atividades escolares, foi a ajuda mais solicitada, com um total de 14 operações (6 em 2021 e 8 em 2022). Porém, não foi possível determinar o impacto desta medida, uma vez que os elementos analisados eram omissos quanto ao número de crianças envolvidas.

O apoio anual atribuído às escolas “Auxílio Maternal” (554,00€) e “Maria Eugénia de Canavial” (356,00€) seguiu o critério definido pela Junta de Freguesia, que previa um montante máximo de 2,00€, por aluno do ensino pré-escolar e do 1.º ciclo e de até 1,00€, por aluno do 2.º e 3.º ciclo⁸⁰. Atendendo a que os estabelecimentos em causa atuavam apenas no ensino pré-escolar, foi-lhes atribuída uma comparticipação de 2,00€ por aluno, abrangendo 455 alunos, no total.

O remanescente das verbas afetas às escolas foi aplicado em atividades extracurriculares pontuais e na requalificação da horta pedagógica⁸¹ da Escola Cruz de Carvalho.

2.1.3.3. Apoio na aquisição de material escolar

A comparticipação na aquisição de materiais escolares, consubstanciou a terceira modalidade de intervenção social no contexto da educação e foi concretizada de forma distinta nos dois anos analisados.

Em 2021, este apoio consistiu na atribuição de uma requisição de 80,00€, por aluno, a descontar em material escolar nas papelarias previamente designadas pela Junta de Freguesia. Todavia não foi possível identificar a metodologia e critérios aplicados na seleção dos beneficiários, uma vez

⁸⁰ Através da Deliberação n.º 27-A/2022 constante da ata n.º 7/2022, da reunião da Junta de Freguesia de 23 de fevereiro (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.1.3.2.).

⁸¹ Que se considerou pertencer aos apoios à educação, sem prejuízo do seu enquadramento na vertente de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação, no âmbito do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo.

que as operações foram referenciadas como não tendo enquadramento em nenhum regulamento⁸².

Foram abrangidos 60 alunos, distribuídos por todos os níveis do ensino obrigatório (desde o pré-escolar até ao secundário), pertencentes a 56 agregados familiares, dos quais 4 receberam duas requisições.

Em 2022, foi aprovado o “Regulamento de Atribuição de Materiais Escolares às Famílias”, que estipulou as regras e critérios de acesso e estabeleceu o salário mínimo regional como referencial máximo para o rendimento *per capita* elegível. O montante do apoio foi fixado pelo executivo⁸³ nos 50,00€ por aluno, a ser concretizado preferencialmente por transferência bancária.

O número de beneficiários decresceu substancialmente, contemplando 19 alunos, apenas dos 2.ºs e 3.ºs ciclos (por imposição do suprarreferido regulamento), pertencentes a 16 agregados, um dos quais auferiu 150,00€ e outro 100,00€, correspondendo a 50,00€ por dependente, respetivamente.

Quadro 17 – Beneficiários do apoio em material escolar

Beneficiados (requisições/transferências)	(Euros)			
	2021		2022	
	N.º	valor unitário	N.º	valor unitário
Alunos	60	80,00	19	50,00
	52	80,00	14	50,00
Agregados	4	160,00	1	100,00
	-	-	1	150,00
Total		4 738,27⁸⁴		950,00

Os mapas de 2021 evidenciaram, ainda, 2 operações⁸⁵ (no total de 308,25€) associadas ao apoio em material escolar, para as quais não foi apresentada qualquer documentação de suporte que permitisse identificar a sua forma de materialização, os eventuais beneficiários e respetivos valores.

⁸² Não obstante, a Junta disponibilizou os processos de candidatura dos fregueses que vieram a ser apoiados (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.1.3.3.).

⁸³ Cf. a Deliberação n.º 104-A/2022 constante da ata n.º 38/2022, da reunião da Junta de Freguesia de 06 de setembro (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.1.3.3.).

⁸⁴ O valor total de 4 738,27€, pago à papelaria fornecedora, difere do produto entre os 60 alunos e o valor de 80,00€ de cada requisição (60 x 80,00€ = 4 800,00€), admitindo-se que a diferença resulte do facto de nem todos os alunos terem conseguido seleccionar materiais que perfizessem, de forma exata, o montante da requisição.

⁸⁵ No âmbito das ordens de pagamento n.º 2021/699 e n.º 2021/700.

2.1.4. Apoios à conservação, reparação e beneficiação de habitações

O apoio social à reparação/beneficiação de habitações, com o propósito de proporcionar aos residentes na freguesia, em situação de carência económica, melhores condições de habitabilidade, ao nível da segurança e salubridade, foi concretizado através do pagamento de materiais de construção civil necessários às reparações aprovadas ao abrigo do “Regulamento de Apoio Social à Conservação, Reparação e Beneficiação de Habitações de Agregados Familiares Carenciados”.

Nos termos do regulamento foi estabelecido como critério de elegibilidade que o rendimento *per capita* do agregado familiar não ultrapassasse o montante do salário mínimo regional e que o montante máximo a participar fosse de 3 000,00€ por habitação.

Foram apoiados, no biénio, 8 agregados familiares (5 em 2021 e 3 em 2022), num total de 4 662,41€, com a seguinte distribuição⁸⁶:

Quadro 18 – Distribuição dos apoios à habitação

	(Euros)		
Finalidade	2021	2022	Total Geral
Materiais para pintura	514,35	-	514,35
Materiais de construção civil diversos	121,30	-	121,30
Materiais de construção civil diversos	105,94	-	105,94
Materiais de construção civil diversos	-	53,85	53,85
Materiais para Reparação de telhado	497,69	-	497,69
Materiais para Reparação de telhado	-	500,70	500,70
Materiais para Reparação de telhado	2 368,58	-	2 368,58
Materiais para beneficiação de pavimento	-	500,00	500,00
Total Geral	3 607,86	1 054,55	4 662,41

Segundo informação dos responsáveis, a modesta expressão dos apoios à habitação não se deveu à ausência de necessidades por parte da população residente, mas antes à limitação orçamental e consequente impotência da autarquia face à magnitude das reparações a efetuar, decorrentes do avançado estado de degradação dos imóveis, afetos à habitação permanente de alguns agregados familiares carenciados.

⁸⁶ Conforme enunciado nas notas ao quadro 9 no ponto 2.1.1, considerou-se, para efeitos da categorização, que todos os apoios foram concedidos ao abrigo do regulamento supramencionado, uma vez que: (i) essa regulamentação foi aplicada no período auditado; e (ii) se comprovou que foram submetidos os necessários processos de candidatura ao abrigo da mesma, não obstante a sua incompletude e a falta de clarificação por parte da Junta de Freguesia, nesta sede.

Por conseguinte, a ajuda da Junta de Freguesia centrou-se, maioritariamente, no encaminhamento dos fregueses para outras entidades mais capacitadas e competentes no domínio das problemáticas relacionadas com a habitação.

Acrescentaram que, face à insuficiência de meios, estabeleceram um limite de 500,00€, por habitação, para o ano de 2022, não apresentando, contudo, evidência da aprovação formal deste montante, o que implicaria uma alteração à regulamentação pela Assembleia de Freguesia de São Pedro⁸⁷.

2.2. Sobre a regularidade e conformidade dos apoios

Procedeu-se à análise dos processos relativos aos apoios sociais e à educação que subjazem às ordens de pagamento selecionadas na amostra desta ação, listadas no quadro infra, com vista a verificar a sua conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis, assim como a sua regularidade com as regras orçamentais vigentes⁸⁸.

Quadro 19 – Operações selecionadas na amostra

Ordem de Pagamento	Montante	Categoria	Descrição
Nº	Data		
2021/555	30/06/2021		Cabaz julho 2021
2021/555	30/06/2021		Apoio alimentar julho 2021
2021/643	30/07/2021		Cabaz agosto 2021
2021/643	30/07/2021		Refeições
2021/831	23/11/2021	Apoio a carenciados na aquisição de bens essenciais	Cabaz novembro 2021
2022/507	27/06/2022		Cabaz julho 2022
2022/704	31/10/2022		Cabaz novembro 2022
2022/738	18/11/2022		Refeições Magusto no Bairro do Hospital - 11 novembro 2022
2022/776	09/12/2022		Cabaz Natal 2022
2021/502	31/05/2021		Bolsas de estudo - junho 2021 ⁸⁹
2021/915	07/12/2021		Bolsas de estudo - outubro e novembro 2021
2022/332	25/05/2022	Educação	Apoio anual Escola Auxílio Maternal
2022/333	25/05/2022		Apoio anual Escola Dona Maria Eugénia do Canavial

⁸⁷ Recorde-se, porém, que este limite de 500,00€ era inferior ao limite de 3 000,00€ estabelecido por via regulamentar.

⁸⁸ Não abrangeu a verificação da conformidade dos procedimentos de formação dos regulamentos externos aplicáveis ou de outros instrumentos subjacentes.

⁸⁹ Esta ordem de pagamento efetuou o pagamento de bolsas de estudo atribuídas no âmbito das candidaturas apresentadas e selecionadas em 2020, respeitantes ao letivo de 2020/2021, pelo que, atendendo ao âmbito temporal desta ação, os documentos relativos à avaliação dessas candidaturas não foram incluídos nesta análise de conformidade, sem prejuízo da verificação da sua regularidade orçamental.

Ordem de Pagamento		Montante	Categoria	Descrição
Nº	Data			
2022/474	30/06/2022	45,00 €		Bolsa de estudo - junho 2022
2022/735	18/11/2022	50,00 €		Apoio em material escolar
2022/804	22/12/2022	1 049,20 €		Espetáculo de Magia - Várias Escolas
2022/851	29/12/2022	120,00 €		Bolsa de estudo - junho 202
2022/853	29/12/2022	706,23 €		Requalificação horta pedagógica da Escola Básica 1º Ciclo e Pré-Escolar da Cruz de Carvalho
2022/853	29/12/2022	2 154,83 €		Requalificação horta pedagógica da Escola Básica 1º Ciclo e Pré-Escolar da Cruz de Carvalho
2021/395	05/04/2021	121,30 €		Habitação - Reparação
2021/549	25/06/2021	2 368,58 €		Habitação - Reparação Telhado
2022/390	07/06/2022	53,85 €	Apoios à reparação, beneficiação e recuperação de habitações degradadas	Habitação - Diversos materiais
2022/691	20/10/2022	500,00 €		Habitação - Reparação de pavimento
2022/736	18/11/2022	500,70 €		Habitação - Reparação Telhado

A análise que se segue sintetiza as verificações efetuadas por tipologia de apoio.

2.2.1. Considerações prévias

Os regulamentos (administrativos; vide o CPA) são normas jurídicas gerais e abstratas praticadas no exercício de poderes jurídico-administrativos, tendo necessariamente conteúdo geral e abstrato, ou seja, reportando-se a uma pluralidade indefinida de sujeitos e situações, visando a produção de efeitos jurídicos externos⁹⁰.

A assembleia de freguesia é competente pela aprovação dos regulamentos (externos) submetidos e elaborados pelo órgão executivo da freguesia, nos termos do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º e da alínea h) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

⁹⁰ *Vd. o conceito de regulamento administrativo expresso no artigo 135.º do Código do Procedimento Administrativo (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_CPA.pdf).*

Segundo o n.º 2 do artigo 119.º da Constituição da República Portuguesa, a falta de publicidade de qualquer ato de conteúdo genérico⁹¹ dos órgãos do poder local⁹² implica a sua ineficácia jurídica⁹³.

Logo, “(...) considera-se que a ausência de publicidade não afecta a validade do acto, mas sim a sua oponibilidade em relação a terceiros. Quer dizer: os actos carecidos de publicidade são actos perfeitos mesmo sem ela, sendo a publicidade apenas requisito de eficácia (não obrigatoriedade e não oponibilidade), mas não requisito de validade”⁹⁴.

Com a entrada em vigor do novo Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro⁹⁵, o artigo 139.º passou a dispor que “[a] produção de efeitos do regulamento depende da respetiva publicação, a fazer 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”.

Ora, “[i]mporta neste caso fazer uma precisão pois, do teor do preceito poderia decorrer a ideia de que todos os regulamentos teriam, em alternativa, a possibilidade de serem publicados num website institucional, o que não corresponde à realidade.

Com efeito, da alínea h) do n.º 1 conjugada com o n.º 2 art.º 119º da CRP, decorre que todos os regulamentos do Governo e os decretos regulamentares regionais carecem de publicação no DR (eletrónico), sob pena de ineficácia jurídica”. Mas, “[j]á no que corresponde às normas regulamentares

⁹¹ Importa elucidar que “[o] âmbito do artigo não se circunscreve ao problema da publicação dos actos normativos, pois da epígrafe e do n.º 3 deduz-se ser o **conceito de publicidade** mais amplo que o de publicação. Esta reconduz-se à publicidade feita através do jornal oficial e é geralmente utilizada para os actos normativos; o conceito de publicidade aplica-se a toda e qualquer forma de comunicação dos actos dos poderes públicos dotados de eficácia externa (através de ordens de serviço, boletins, avisos, editais, etc.)”.

Sendo que “[a] expressão «acto de conteúdo genérico» é suficientemente ampla para abranger não apenas os regulamentos não abrangidos no n.º 1 (v.g., regulamentos dos órgãos de poder local) mas também os actos administrativos de carácter genérico (mesmo que sem natureza regulamentar) dos órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local (cfr. CPTA, art. 52º-3)” [vide J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, in Constituição da República Portuguesa Anotada Artigos 108º a 296º, Volume II, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2010, pp. 130 e 134 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2.1)].

⁹² De acordo com o n.º 2 do artigo 235.º, o n.º 2 do artigo 236.º e o n.º 1 do artigos 239.º todos da Constituição da República Portuguesa inseridos no Capítulo I do Título VIII, sob a epígrafe “Poder Local”, “[a]s autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”, que nas regiões autónomas compreendem as freguesias e os municípios, integrando um órgão executivo colegial e uma assembleia eleita dotadas de poderes deliberativos (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2.1).

⁹³ “O princípio da publicidade impõe ainda a publicação (embora não necessariamente no Diário da República) de quaisquer (...) [n]ormas de eficácia interna dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e das autarquias locais (...)”, conforme anotam Jorge Miranda e Rui Medeiros, in Constituição Portuguesa Anotada, Volume II, Organização Económica Organização do Poder Político, Artigos 80.º a 201.º, 2.ª Edição Revista, 2018, Universidade Católica Editora, p. 362. Acrescentam que “[i]neficácia significa, simplesmente, não produção de efeitos e, em caso de atos normativos, não obrigatoriedade (artigo 5.º, n.º 1 do Código Civil)” (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2.1).

⁹⁴ *Vd. in* J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, p. 135.

⁹⁵ Alterado pela Lei n.º 72/2020 de 16 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023 de 10 de fevereiro.

*das autarquias locais (...) é possível proceder-se, alternativamente, à publicação no DR (se for o caso), em sítio web institucional ou em publicação oficial*⁹⁶.

A entidade auditada informou que “[o]s regulamentos aprovados encontram-se afixados nos serviços da junta de freguesia, divulgados no site da junta de freguesia” e que “[n]este momento a Junta está em processo de envio para o Diário da República, mas teve de solicitar o devido registo. Não é ainda possível publicitar no JORAM”⁹⁷.

No decurso dos trabalhos de auditoria, constatou-se que se encontravam publicitados no sítio oficial da internet da entidade auditada⁹⁸ os seguintes regulamentos aprovados pela Assembleia de Freguesia, em funções desde outubro de 2021: (i) o Regulamento de Apoios Sociais às Famílias em situação de Vulnerabilidade Socioeconómica, (ii) o Regulamento de Atribuição de Materiais Escolares às Famílias e (iii) o Regulamento de Bolsas de Estudo.

Contudo, devido ao hiato temporal entretanto decorrido não foi possível confirmar se foram publicitados: (i) o anterior Regulamento de atribuição de Bolsas de Estudo, na versão aprovada em 2019; (ii) o Regulamento de Apoio Social à Conservação, Reparação e Beneficiação de Habitações aprovado em 2018; e (iii) o Regulamento de Concessão de Cabazes em géneros alimentícios aprovado em 2008.

Porém, tendo-se verificado que foram atribuídos diversos apoios ao abrigo destes regulamentos, procedeu-se à verificação da sua conformidade com as regras pré-estabelecidas.

A análise incidiu ainda sobre:

- i) os apoios atribuídos no quadro do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências^{99 e 100} celebrado entre o Município do Funchal e a Freguesia de São Pedro, em 4 de julho de 2018¹⁰¹, nos termos do qual se concretizou a

⁹⁶ Vd. in <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=7O3N4Rb9gBc%3D&portalid=30>, Carlos Blanco de Morais, “Novidades em Matéria da Disciplina dos Regulamentos no Código de Procedimento Administrativo”, p. 37.

⁹⁷ Cf. o ponto 4.g) do ofício com o registo de entrada n.º 1924/2023, de 10 de julho (CD_Trabalho de campo_Tribunal de Contas_Pasta digital n.º 5, subpasta n.º 1).

⁹⁸ Vd. in <https://www.jfsaopedrofunchal.pt/servicos/regulamentos.html>.

⁹⁹ Fundamentado no artigo 120.º (Contrato), no n.º 1 do artigo 132.º (Delegação legal) e no artigo 133.º (Acordos de Execução) todos do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

¹⁰⁰ Este contrato vigorou até à entrada em vigor do novo Contrato Interadministrativo celebrado em 14 de dezembro de 2022, com entrada em vigor a 1 de janeiro de 2023 (vd. o ponto 3 do ofício n.º 38/2024, de 8 de janeiro).

¹⁰¹ Os referidos artigos 132.º e 133.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais foram revogados pela Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, que estabeleceu o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Não obstante, “[a] transferência de atribuições e competências para as autarquias locais nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira é regulada por diploma próprio, mediante iniciativa legislativa das respetivas assembleias legislativas, nos termos da alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, tendo em conta os princípios da autonomia regional e da especificidade da relação entre os órgãos dos governos regionais e as autarquias locais” (vd. o n.º 2 do artigo 9.º da referida lei), o que ainda não se verificou. Note-se, no entanto, que, nos termos do n.º 2 do artigo 41.º da referida Lei n.º 50/2018, a revogação das normas supra indicadas não prejudica a manutenção dos acordos de execução celebrados ao abrigo da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, previamente à sua entrada em vigor.

delegação na Junta de Freguesia de São Pedro de competências¹⁰² da Câmara Municipal do Funchal¹⁰³, assim como a articulação das competências delegadas¹⁰⁴; e

- ii) outras participações pontuais, em situações determinadas e concretas, no âmbito das atribuições das freguesias legalmente definidas no artigo 7.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, em particular no domínio da ação social.

2.2.2. Atribuição de bolsas de estudo para o ano letivo 2021/2022

No ano letivo de 2021/2022, ao abrigo do Regulamento de atribuição de bolsas de estudo, na sua versão alterada e aprovada em 2019¹⁰⁵, a Freguesia de São Pedro atribuiu bolsas de estudo a alunos (residentes na freguesia) com maiores dificuldades financeiras¹⁰⁶.

Nos termos do artigo 1.º e do n.º 1 do artigo 3.º do referido Regulamento¹⁰⁷, a Assembleia de Freguesia definiu um limite máximo de trinta bolsas.

Já o valor da participação pecuniária era fixado, anualmente, pelo órgão executivo da freguesia¹⁰⁸.

¹⁰² Designadamente nos domínios da: (i) gestão e manutenção de espaços verdes; (ii) limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros; (iii) realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico (cf. o n.º 1 da Cláusula 1.ª do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo), competências estas incluídas nas alíneas a), b) e e) do n.º 1 do artigo 132.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, sob a epígrafe “Delegação legal”.

¹⁰³ De acordo com o artigo 131.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, “[o]s municípios concretizam a delegação de competências nas freguesias em todos os domínios dos interesses próprios das populações destas, em especial no âmbito dos serviços e das atividades de proximidade e do apoio direto às comunidades locais”.

¹⁰⁴ Em matéria de: i) intervenção comunitária; ii) promoção e execução de projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social, saúde, cultura, educação e desporto, e apoio a atividades de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia; iii) apoio ao ensino; iv) apoio a atividades extracurriculares e apoios materiais complementares ao bom funcionamento do ensino, nos estabelecimentos de ensino da freguesia; v) habitação; vi) contribuição para as políticas municipais de habitação; e vii) construção, reparação e conservação de equipamentos públicos [vd. o n.º 2 da Cláusula 1.ª do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo (CD_Trabalho de campo_Tribunal Contas_5_Documentação Diversa_4_Contratos Interadministrativos_interadministrativo 2018.pdf)].

¹⁰⁵ Conforme unanimemente aprovado pela Assembleia de Freguesia, em 28 de junho de 2019, de acordo com a ata da sétima reunião (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto_2.2.2_Ata 7_Regulamento_Bolsas.pdf). A proposta deste regulamento foi aprovada, também por unanimidade, pela Junta de Freguesia, em 25 de junho de 2019, nos termos da ata n.º 13/2019 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto_2.2.2_Ata_JF_13_2019.pdf).

¹⁰⁶ Vd. os artigos 1.º e 2.º do Regulamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto_2.2.2_Ata 7_Regulamento_Bolsas.pdf).

¹⁰⁷ Conforme exposto no segundo ponto da ordem de trabalhos da reunião da Assembleia de Freguesia ocorrida em 28 de junho de 2019 (vd. a ata da sétima reunião), o então Presidente do órgão executivo da Freguesia de São Pedro explicou que a alteração ao Regulamento pretendia “(...) dar resposta ao número de candidatos a bolseiros que a Junta tem anualmente. Esse número é sempre superior às três dezenas, pelo que a junta propõe-se alargar o número de bolsas a atribuir para trinta, mantendo para essas trinta bolsas o valor total antes atribuído às dezassete”.

¹⁰⁸ Esse valor era igual para todos os bolseiros e pago, mensalmente, até ao dia 30 do mês a que respeitava, num máximo de dez meses, com início no mês de outubro de cada ano, de acordo com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do citado Regulamento.

O acesso ao apoio dependia de os alunos reunirem, cumulativamente, as seguintes condições¹⁰⁹: (i) possuírem residência permanente na Freguesia de São Pedro; (ii) não serem detentores de habilitação ou curso equivalente àquele que pretendiam frequentar; (iii) apresentarem a primeira candidatura ou transitarem de ano letivo com aproveitamento; e (iv) não mudarem de curso mais do que uma vez¹¹⁰.

Assim, as bolsas deveriam ser “(...) atribuídas aos trinta candidatos selecionados pela Junta de Freguesia (...) depois de encerrado o concurso, mediante parecer elaborado por uma comissão de selecção e renovação, nomeada anualmente e para o efeito pelo Presidente da Junta de Freguesia”, de acordo com o n.º 1 do artigo 7.º do mencionado Regulamento.

Nestes termos, ao órgão executivo da freguesia cabia autorizar o pagamento das bolsas “[m]ediante proposta da comissão de selecção e renovação para atribuição de bolsas de estudo (...)”, conforme o n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento aplicado.

In casu, no dia 28 de outubro de 2021, a comissão de avaliação¹¹¹ elaborou o “Relatório de Avaliação das Candidaturas para a Atribuição de Bolsas de Estudo”¹¹², do qual fez constar que, “(...) após uma análise do regulamento de atribuição das bolsas de estudo, considerou que o mesmo apresenta algumas lacunas, entre as quais, não é rigoroso no que respeita aos critérios de atribuição”.

Mais expôs que “[o] regulamento não refere os documentos a entregar no ato de candidatura, as datas para os momentos da mesma, o meio de pagamento, a forma de divulgação do apoio”¹¹³ e ¹¹⁴, bem como “(...) não apresenta a forma de cálculo para comprovar as carências socio económicas do agregado familiar” dos candidatos. Contudo, considerando que era “(...) urgente proceder ao apoio aos

¹⁰⁹ Os candidatos que não satisfizessem todos os requisitos deveriam ser automaticamente excluídos, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento.

¹¹⁰ Segundo as alíneas a) a d) do n.º 1 do referido artigo 5.º, sob a epígrafe “Condições de acesso”.

¹¹¹ Constituída pela Secretária do Executivo da Junta de Freguesia, pela Vogal da Assembleia de Freguesia eleita pela Coligação Confiança e por um representante da Secretaria Regional da Inclusão Social e Cidadania, de acordo com o segundo parágrafo do citado relatório.

¹¹² Cf. o documento remetido em anexo ao ponto 1 do ofício da Junta de Freguesia de São Pedro n.º 2 de 5 de janeiro de 2024, com o registo de entrada nesta Secção Regional do Tribunal de Contas sob o n.º 38/2024 de 8 de janeiro (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2_Relatório avaliação.pdf).

¹¹³ Nos termos do artigo 11.º do Regulamento, as situações omissas seriam resolvidas pela Junta de Freguesia. Quanto às candidaturas, a sua apresentação deveria efetuar-se mediante o preenchimento de impresso próprio assinado e acompanhado dos documentos comprovativos das condições de acesso ao apoio indicados no formulário fornecido pelo órgão executivo da freguesia, nos termos estipulados no artigo 6.º e no n.º 2 do 10.º do Regulamento.

De acordo com o formulário preparado pela Junta de Freguesia, a documentação obrigatória era: (i) os documentos identificativos do agregado familiar, (ii) o comprovativo de residência na freguesia, (iii) a prova de matrícula no estabelecimento de ensino superior para o respetivo ano letivo e de aproveitamento no ano anterior, (iv) o comprovativo de rendimentos do agregado familiar e a declaração anual dos seus rendimentos e nota de liquidação, (v) os comprovativos do pagamento de renda ou do pagamento de crédito bancário para habitação, (vi) a prova da situação de desemprego, se aplicável e (vii) o número de identificação bancária [vd. os formulários das candidaturas remetidos em anexo ao ponto 4 do ofício com o registo de entrada n.º 1924/2023 (CD_Trabalho de campo_Tribunal Contas_1_Bolsas de Estudo 21_22)].

¹¹⁴ O processo de candidatura às bolsas de estudo, para o ano letivo de 2021/2022, decorreu entre 1 de agosto e 27 de setembro de 2021, de acordo com a ata n.º 9/2021 da reunião da Junta de Freguesia de 3 de agosto (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2).

candidatos, a comissão de avaliação entendeu proceder [à] avaliação das candidaturas entregues (...), tendo proposto que o Regulamento fosse revisto para os anos seguintes.

No que concerne ao limite máximo de 30 bolsas, o relatório indicou “(...) *que a comissão é de parecer favorável que seja extensível a 40 candidaturas, pois no ano transato foi este limite aprovado*”¹¹⁵, remetendo essa decisão para o órgão executivo da freguesia¹¹⁶.

No seguimento da avaliação efetuada através da elaboração de “(...) *uma check list, baseada na verificação dos documentos solicitados (check list entregue aos candidatos pelos serviços administrativos da Junta), bem como, no cálculo do valor per capita tendo por base ao valor do Indexante aos Apoios Sociais – IAS (438,82€)*”¹¹⁷, a comissão procedeu “(...) *à seleção das 40 candidaturas com os rendimentos per capita mais baixos, conforme o referido no capítulo I, art. 1.º, do regulamento em vigor*”.

Seguidamente, em 2 de novembro de 2021¹¹⁸ os membros da Junta de Freguesia unanimemente¹¹⁹ aprovaram as “(...) *conclusões da Comissão de avaliação da atribuição das bolsas de estudo, conforme ata depositada na Junta de Freguesia para efeitos de consulta e junta ao processo de seleção*”¹²⁰, o que significa que autorizaram a concessão de 40 bolsas de estudo (e não de 30), decisão esta que deu azo ao pagamento de 40 bolsas de estudo, no valor mensal de 45,00 €, durante um período de 10 meses.

À comissão de avaliação só competia apresentar uma proposta sobre a seleção dos candidatos, em conformidade com as condições de acesso estipuladas e tendo por base a avaliação das dificuldades financeiras dos alunos, pelo que a decisão final de concessão do apoio pertencia ao órgão executivo da freguesia, nos termos das normas regulamentares antes indicadas (o n.º 2 do artigo 3.º e o n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento). Pois, no âmbito das atribuições legalmente conferidas às freguesias nos domínios da educação e da ação social¹²¹, a competência para promover e executar projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social, assim como para apoiar atividades de natureza educativa, recai sobre as juntas de freguesia¹²².

Assim, tendo-se constatado que o órgão executivo da Freguesia de São Pedro concedeu 10 bolsas de estudo para além do limite máximo expressamente fixado por via regulamentar, o que

¹¹⁵ Note-se, contudo, que, da consulta às atas do órgão deliberativo da freguesia, relativas ao ano de 2020, não se encontrou qualquer deliberação que alterasse o regulamento nesse sentido (CD_Trabalho de campo_Tribunal Contas_5_Documentação Diversa_1_Atas_Atas 2020.pdf).

¹¹⁶ Cf. o último parágrafo do ponto um do referido relatório (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto_2.2.2_Relatório avaliação.pdf).

¹¹⁷ Cf. o ponto dois do relatório de avaliação.

¹¹⁸ Cf. a Deliberação n.º 5-A/2021 constante da ata n.º 2/2021 subscrita por todos os membros do executivo presentes (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto_2.2.2_Ata 2_2021.pdf).

¹¹⁹ Participaram e votaram na reunião os seguintes membros deste órgão executivo da freguesia: o Presidente, Manuel António Marques Madama de Sousa Filipe; a Secretária, Fátima Rubina Gouveia Camacho de Barros; a Tesoureira, Helena Raquel Correia Brazão de Castro; e os Vogais, Marco António Nunes Dias e Daniel Almeida Meneses.

¹²⁰ Mais deliberaram “(...) *rever o regulamento em vigor, para posterior submissão à Assembleia de Freguesia*”.

¹²¹ Cf. as alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 7.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_RJAL.pdf).

¹²² Cf. as alíneas t) e v) do n.º 1 do artigo 16.º também do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

representou um montante total de 4 500,00€¹²³, solicitaram-se esclarecimentos à entidade auditada¹²⁴, que arguiu¹²⁵ que o regulamento que “(...) prevê a atribuição de Bolsas de Estudo não contempla o n.º de alunos nem o valor a atribuir”, referindo que “[e]sta questão prende-se com o facto de o orçamento da Junta de Freguesia ser anual e de depender de terceiros”. Argumentação de que se discorda, porquanto, apesar da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento prever que o valor mensal das bolsas de estudo é fixado, anualmente, pelo órgão executivo da freguesia, a Assembleia de Freguesia vedou expressamente, nos termos do artigo 1.º e do n.º 1 do artigo 3.º desse mesmo Regulamento, a atribuição do apoio a um número superior a 30 alunos, não tendo o órgão executivo da freguesia competência legal ou regulamentar para estabelecer ou dispor¹²⁶ em sentido diverso.

Ora, os regulamentos (administrativos) são normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visam produzir efeitos jurídicos externos, nos termos do disposto no artigo 135.º do Código do Procedimento Administrativo¹²⁷.

Deste modo, “[u]ma característica essencial do regulamento é a autovinculação que a norma regulamentar gera ou seja, a determinação de um conjunto de linhas de orientação para o futuro vinculativas da Administração no exercício dos seus poderes de disposição inclusivamente se de natureza discricionária sem, de modo algum, impedir a margem de livre apreciação de que a Administração deve gozar na aplicação da lei aos casos concretos. Logo que elaborado, o regulamento autonomiza-se de quem o criou e passa a integrar o bloco de juridicidade da própria actividade administrativa”¹²⁸.

Por outro lado, a modificação dos regulamentos, em consequência da necessidade de adaptação à evolução do interesse público em concreto, incumbe ao órgão competente pela sua emissão, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 142.º do Código do Procedimento Administrativo, ou

¹²³ Pagamento de 10 bolsas de estudo mensais, no valor de 45,00 cada, durante um período de 10 meses.

¹²⁴ Em concreto, solicitou-se que remetessem a ata da Assembleia de Freguesia que alterou o Regulamento de atribuição de bolsas de estudo, permitindo que o apoio fosse atribuído a 40 alunos, no ano letivo de 2021/2022 [cf. o ofício com o registo de saída n.º 5083/2023, de 14 de dezembro (fls. 69 a 72 da Pasta de Processo)].

¹²⁵ Cf. os pontos 1 e 2 do ofício remetido pelo Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro com o registo de entrada nesta Secção Regional do Tribunal de Contas sob o n.º 38/2024, de 8 de janeiro (fls. 78 a 80 da Pasta de Processo).

¹²⁶ A Junta de Freguesia de São Pedro apenas podia resolver os casos omissos no regulamento aplicável, conforme o seu artigo 11.º.

¹²⁷ Realça-se que, “(...) o regulamento caracteriza-se por 3 notas; a sua natureza normativa ou seja, geral e abstracta, o exercício de poderes jurídico-administrativos e a produção de efeitos jurídicos externos. Coroa-o a sua força obrigatória como é próprio da sua natureza normativa” (vd. Luiz S. Cabral de Moncada, Código do Procedimento Administrativo Anotado, 4.ª Edição Revista e Atualizada, Quid Juris Sociedade Editora, 2022, pp. 474 e 475).

¹²⁸ Cf. a obra acima citada, p. 476.

seja, é uma competência da assembleia de freguesia¹²⁹ (e não do órgão executivo da freguesia¹³⁰), sujeitando-se, deste modo, aos formalismos próprios do procedimento regulamentar¹³¹.

Ademais, os regulamentos não podem ser derogados por atos administrativos de carácter individual e concreto, segundo o n.º 2 do supracitado artigo 142.º.

“[T]rata-se de uma consequência da hierarquia entre as leis e os regulamentos, corolário da legalidade. A inderrogabilidade singular dos regulamentos impede que a Administração pratique posteriormente um acto administrativo de conteúdo individual e concreto em falta ao regulamento. A derogabilidade faz-se por acto administrativo e ainda por cima ilegal por violação do regulamento. Trata-se de 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”.

Por conseguinte, “[u]m regulamento pode ser modificado ou suspenso mas enquanto estiver em vigor deve ser aplicado sem mácula”¹³².

2.2.2.1. Indícios de eventual responsabilidade financeira sancionatória

Face ao acima exposto, fica claro que a Deliberação n.º 5-A/2021 da Junta de Freguesia de São Pedro (lavrada na ata n.º 2/2021 da reunião ocorrida a de 2 de novembro de 2021) não é suscetível de modificar ou derogar o Regulamento de atribuição de bolsas de estudo aprovado pela Assembleia de Freguesia de São Pedro, em 28 de junho de 2019¹³³.

Consequentemente, a decisão do órgão executivo da freguesia de concessão de mais 10 bolsas de estudo, para além do limite máximo permitido no Regulamento, contrariou, em concreto, o artigo 1.º, o n.º 1 do artigo 3.º e o n.º 1 do artigo 7.º do mencionado Regulamento.

Nestes termos, tendo por base os pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória enunciados no ponto 1.6. deste documento, considera-se:

- A) No que toca à imputação objetiva da eventual infração financeira, que a factualidade supra descrita indica que os membros da Junta de Freguesia de São Pedro autorizaram a concessão de bolsas de estudo a mais 10 alunos, no ano letivo de 2021/2022, no valor mensal de 45,00€ cada, durante 10 meses, totalizando o montante de 4 500,00 €, em

¹²⁹ Atento o estipulado na alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, na medida em que atribui ao órgão deliberativo da freguesia o poder de aprovação dos regulamentos externos, mediante proposta da Junta de Freguesia.

¹³⁰ À junta de freguesia compete elaborar e submeter à aprovação da assembleia de freguesia os projetos de regulamento externo (cf. a alínea h) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais).

¹³¹ Pois, “[s]ucedem (...) que do regulamento resultam efeitos externos e nessa medida a respectiva modificação fica sujeita ao formalismo próprio do procedimento regulamentar. Este formalismo não vale apenas para as normas modificativas dos regulamentos de que resultam vantagens para os particulares. Compreende todos os regulamentos com efeitos externos em harmonia com a noção de regulamento do Código” (vd. op. cit., pp. 502 a 503).

¹³² Vd. op. cit., pp. 503 a 504 [CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2_CPA_Anotado (2).pdf].

¹³³ Cf. o ponto 2 da ata da sétima reunião de 2019 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2_Ata7_2019_Regulamento_Bolsas.pdf).

inobservância do artigo 1.º, do n.º 1 do artigo 3.º e do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento de atribuição de bolsas de estudo, na sua versão aprovada em 2019, desrespeitando, ainda, o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 142.º do Código do Procedimento Administrativo, na medida em que não lhes competia modificar ou derrogar o referido Regulamento.

Consequentemente, a realização da despesa inerente à concessão deste apoio, consubstanciada na autorização dos respetivos pagamentos pelo Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro encontra-se ferida de ilegalidade, por violação do Princípio da Legalidade vertido nos n.º 1 e 2 do artigo 4.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais, que estatui que “[a] *atividade financeira das autarquias locais exerce-se no quadro (...) da lei (...)*”, sendo “[...] *nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais (...) que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei*”.

Ora, “[o]s *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*”, segundo o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo.

Salienta-se que “[p]or lei entende-se aqui o «bloco da legalidade» que vincula a Administração e que integra o direito europeu, designadamente o Regulamento e a Directiva com efeito directo, a Constituição, o direito internacional, designadamente o tratado self-executing, a lei, nas suas diversas espécies (leis, decretos-leis e decretos legislativos regionais), o regulamento, incluindo os estatutos das entidades públicas e privadas, os contratos celebrados pela Administração, sejam eles administrativos ou privados, e o próprio acto administrativo. Lei não significa para estes efeitos apenas lei parlamentar ou fonte equiparada”¹³⁴.

Nestes termos, a conduta antes identificada é indiciariamente ilícita, por inobservância do conjunto normativo acima descrito, e integra o elemento objetivo da infração financeira sancionatória tipificada na última parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, sendo suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

- B) Quanto ao elemento subjetivo da infração indiciariamente apontada, importa referir que a conduta identificada indicia um incumprimento culposo dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título negligente, no sentido da alínea a) do artigo 15.º do Código Penal¹³⁵, atendendo a que os membros do órgão executivo da Freguesia de São Pedro não atuaram de forma cuidada e diligente ao deliberarem a concessão das bolsas de estudo em desconformidade com o Regulamento aplicável.

¹³⁴ Cf. a obra citada, pp. 82 a 83 [CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2_CPA_Anotado (1).pdf].

¹³⁵ Para os efeitos do disposto do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei.

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:

- (a) prevê a realização de um facto descrito num tipo de infração, mas atua sem se conformar com essa realização do facto (negligência consciente); ou
- (b) não prevê sequer a possibilidade de realização do facto tipificado (negligência inconsciente).

Realça-se que, para o conceito de negligência em responsabilidade sancionatória que resulta do aludido artigo 15.º do Código Penal, 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.

Na situação em apreço, recaía sobre os membros da Junta de Freguesia de São Pedro¹³⁶ o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro.

- C) Em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória¹³⁷, evidencia-se que o n.º 2¹³⁸ do artigo 61.º da LOPTC delimita a responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, a qual ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933¹³⁹.

Portanto, os autarcas só respondem financeiramente pelos atos que praticarem se não tiverem ouvido as “estações competentes” ou, quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, tenham decidido de forma diferente.

¹³⁶ Os quais se consideram “eleitos locais”, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87 de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 53-F/2006 de 29 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 24-D/2022 de 30 de dezembro e 82/2023 de 29 de dezembro.

¹³⁷ A responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, podendo incidir ainda sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.ºs 3 e 4 do citado artigo 61.º.

¹³⁸ Esta norma foi alterada pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, que equiparou os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais aos membros do Governo, em matéria de responsabilidade financeira, os quais passaram a ser abrangidos pelo disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

¹³⁹ Segundo o qual “[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os atos 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 adotado resolução diferente;
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”

Ou dito de outro modo, aqueles responsáveis sabem que, se ouvirem as “estações competentes”, não são financeiramente responsabilizáveis, ao invés do que sucederia caso tal regime inexistisse e tivesse, conseqüentemente, de ser apurado o grau de culpa do agente, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC.

No entanto, atendendo a que a competência da referida comissão de seleção e avaliação decorre do disposto no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento de atribuição de bolsas de estudo, que previa que “(...) [a]s bolsas de estudo ser[ia]o atribuídas aos trinta candidatos selecionados pela Junta de Freguesia (...) depois de encerrado o concurso (...)”, entende-se que a comissão constituída para efeitos de análise das candidaturas não se subsume no conceito de “estação competente”¹⁴⁰.

De facto, só lhe competia selecionar e ordenar as candidaturas com base nas dificuldades financeiras dos alunos e seus agregados familiares, em conformidade com o Regulamento aplicado na freguesia, emitindo o correspondente parecer (proposta de avaliação), não se tendo encontrado indícios de que lhe competia pronunciar-se sobre a legalidade e regularidade financeira da concessão do apoio a 40 alunos (e não a 30) ou que tal lhe tivesse sido solicitado.

Ora, 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 própria natureza das funções, da natureza própria das questões ou, eventualmente, da realidade do caso concreto.

Cumpre, ainda, destacar que só informações ou pareceres em que seja devidamente identificado e analisado o assunto respeitante ao ato considerado ilegal que consubstancia a infração financeira é que podem relevar para afastar a imputação de responsabilidade aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC.

Na situação em análise os indiciados responsáveis atuaram no pressuposto incorreto de que “[o] Regulamento (...) não contempla[va] o n.º de alunos (...)”¹⁴¹.

Acresce que o n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, que procedeu à sétima alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, veio assinalar que, nas autarquias locais, 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

¹⁴⁰ *Vd.* a noção de “estação competente” referida no ponto 1.6. deste documento, que tem sido expressa por esta Secção Regional do Tribunal de Contas.

¹⁴¹ *Cf.* os pontos 1 e 2 do ofício remetido a este Tribunal, pelo Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro, com o registo de entrada n.º 38/2024, de 8 de janeiro (fls. 78 a 80 da Pasta de Processo).

informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente”¹⁴².

Entende-se, assim, que a norma de exclusão da imputação de responsabilidade financeira para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (consagrada no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e delimitada pelo artigo 80.º-A da referida Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto) não se aplica no caso *sub judice*.

Face ao exposto, a infração financeira indiciariamente apontada é subjetivamente imputável, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º todos da LOPTC, aos seguintes membros do órgão executivo da Freguesia de São Pedro:

- a) Ao Presidente da Junta de Freguesia, Manuel António Marques Madama de Sousa Filipe, que participou e votou favoravelmente na referida Deliberação n.º 5-A/2021 de 2 de novembro de 2021 e, conseqüentemente, autorizou os respetivos pagamentos¹⁴³ em inobservância das normas legais e regulamentares acima indicadas; e
- b) À Secretária, Fátima Rubina Gouveia Camacho de Barros, à Tesoureira, Helena Raquel Correia Brazão de Castro, e aos Vogais, Marco António Nunes Dias e Daniel Almeida Meneses, que também participaram e votaram favoravelmente à concessão de mais 10 bolsas de estudo, nos termos da citada Deliberação n.º 5-A/2021 de 2 de novembro de 2021.

Os indiciados responsáveis arguíram que, “[n]o ano de 2021 vivia-se ainda uma realidade excepcional resultante da pandemia COVID-19, em que muitas famílias viram os seus rendimentos diminuídos ou potencialmente diminuídos. Foi nesta senda que o executivo da junta alargou a atribuição do número de bolsas, por se tratar de um caso excepcional e omissivo no regulamento e como tal pendente de resolução por parte do executivo, nos termos do artigo 11.º do dito Regulamento, tal como, aliás já havia sido feito no ano letivo anterior pelo anterior executivo”.

Mais alegaram que, “[a] atribuição no ano letivo de 2021/2022 de mais 10 bolsas de estudo não deverá ser censurada uma vez que o intuito tanto da comissão (...), como o do executivo foi chegar aos mais jovens da freguesia que se encontravam em situações *sui generis*, mas que ainda assim mantiveram-se a estudar”.

¹⁴² De acordo com o n.º 2 do referido artigo 80.º-A, essa responsabilidade “(...) 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”.

¹⁴³ Ao Presidente da Junta de freguesia compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais. De acordo com a ata n.º 1-A/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Pedro de 25 de outubro de 2021 foi delegado no Presidente da Junta de Freguesia a competência para autorizar a realização de despesas até ao limite de cinco mil euros (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 1_A_2021.pdf).

Argumentação que não é correta, porque se trata de matéria expressamente determinada no Regulamento da Assembleia de Freguesia, não enquadrável no artigo 11.º do mesmo, sob a epígrafe “Casos omissos”.

No entanto, considera-se que a matéria de facto apurada é apropriada à relevação da responsabilidade financeira sancionatória¹⁴⁴, atento o disposto nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que se apurou que:

- (i) inexistem indícios de que a infração financeira tenha sido praticada de forma intencional, ou seja, encontrando-se evidenciado que as condutas dos agentes financeiros foram praticadas a título negligente;
- (ii) a entidade auditada não foi destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas, ou de órgão de controlo interno, para correção da irregularidade detetada; e
- (iii) é a primeira vez que estes agentes financeiros são juridicamente censurados pela prática desta infração.

2.2.3. Apoios à educação no ano de 2022

No ano seguinte, ocorreu uma reformulação do regulamento aplicável à concessão das bolsas de estudo, tendo a nova minuta sido aprovada na reunião extraordinária da Junta de Freguesia de 18 de agosto de 2022, da qual foi lavrada a ata n.º 35/2022.

Essa nova regulamentação foi, posteriormente, aprovada, por maioria, pela Assembleia de Freguesia, conforme consta da ata n.º 5 da reunião realizada em 02 de setembro no mesmo ano.

O novo Regulamento de atribuição de bolsas de estudo estabeleceu que:

- a) O seu âmbito de aplicação incide sobre estudantes residentes na freguesia com carências socioeconómicas comprovadas, que frequentem com aproveitamento cursos conducentes aos graus de licenciatura e mestrado, em instituições de ensino superior (cf. o artigo 1.º);
- b) O número de bolsas a atribuir é definido pela Junta de Freguesia, anualmente, tendo em consideração a dotação orçamental anualmente fixada no orçamento, sendo atribuídas em cada ano letivo, no montante mensal também fixado pelo executivo, durante um período de 10 meses (*vd.* o artigo 2.º e o n.º 1 do artigo 5.º). O primeiro pagamento é realizado em dezembro, referente ao primeiro trimestre, e os seguintes mensalmente (cf. o n.º 1 do artigo 6.º);
- c) As condições cumulativas de acesso ao apoio constam do seu artigo 7.º, entre as quais se estabelece que o agregado familiar deverá possuir um rendimento mensal *per capita* igual ou inferior ao valor do Indexante de Apoios Sociais;

¹⁴⁴ Extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

- d) Os documentos que devem acompanhar o formulário de candidatura são os elencados no artigo 8.º, sendo que o prazo da sua apresentação decorre entre 15 de setembro e 31 de outubro de cada ano (vd. o artigo 10.º).

No que concerne aos critérios de seleção dos candidatos, o artigo 2.º do Regulamento passa a contemplar a fórmula de cálculo do rendimento mensal *per capita* do agregado familiar.

A análise das candidaturas “(...) compete ao executivo da Junta de Freguesia (...) e/ou de parecer de um profissional da área social da Junta de Freguesia (...) ou ainda de uma comissão criada para o efeito (...)”, devendo atender aos seguintes critérios: (i) rendimento *per capita* mais baixo; (ii) inexistência de outras bolsas de estudo; e (iii) análise da documentação, relativa à situação socioeconómica do agregado familiar, apresentada no ato da candidatura (cf. os artigos 12.º e 13.º).

No âmbito do processo relativo às candidaturas para o ano letivo 2022/2023, a comissão de avaliação, após a aplicação dos referidos critérios de seleção, procedeu à aprovação de 45 candidaturas para pagamento da bolsa de estudo com os valores *per capita* mais baixos¹⁴⁵.

Analizados os processos de candidatura¹⁴⁶, não se verificaram desconformidades com as normas regulamentares aplicáveis.

Constatou-se, ainda, que:

- i) Em 25 de maio de 2022, a Junta de Freguesia de São Pedro transferiu os montantes totais de 554,00 € e de 356,00 €, respetivamente¹⁴⁷, ao Auxílio Maternal do Funchal e ao Centro Infantil Maria Eugénia Canavial, no seguimento da Deliberação n.º 27-A/2022 (cf. o ponto 1.5 da ata n.º 7/2022 da sua reunião ocorrida em 23 de fevereiro de 2022) que aprovou, por unanimidade, conceder um “(...) apoio às escolas da freguesia no montante até valor máximo de 2.00 euros a atribuir aos alunos do pré escolar e 1.º ciclo, e o montante máximo de 1.00 euros aos alunos do 2.º ciclo e 3.º ciclo”;
- ii) Em 22 de dezembro de 2022, o órgão executivo da freguesia pagou à empresa “ChangeSurprise, Lda” o valor de 1 049,20 € (IVA incluído), no seguimento da adjudicação de serviços de animação para as crianças das escolas da freguesia no âmbito da atividade “A nossa Árvore de Natal”, conforme a Deliberação n.º 139-A/2022 de 08 de dezembro (vd. a ata n.º 51/2022¹⁴⁸); e
- iii) Procedeu ainda, em 29 de dezembro do mesmo ano, à aquisição de plantas e materiais para a requalificação dos espaços verdes circundantes à Escola Básica 1.º Ciclo e Pré-Escolar da Cruz de Carvalho, no valor total de 2 861,06 € (IVA incluído), de acordo com a

¹⁴⁵ Vd. o relatório de avaliação de 29 de novembro de 2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.3_Relatório Avaliação.pdf).

¹⁴⁶ Relativos às ordens de pagamento selecionados na amostra.

¹⁴⁷ Cf. as ordens de pagamento n.ºs 332 e 333 de 2022 (vd. os documentos remetidos em anexo ao ponto 4 (pasta digital n.º 7) do ofício com o registo de entrada n.º 1924/2023 de 10 de julho e ao ponto 7 a) do ofício com o registo de entrada n.º 38/2024 de 08 de janeiro (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.3_2022.332_2022.851_2022.853).

¹⁴⁸ Cf. o documento em anexo ao ponto 6 do ofício com o registo de entrada sob o n.º 38/2024 de 8 de janeiro (CD_Processo_Respota_Oficio_Esclarecimentos_S_Pedro_2023.12_novos elementos_Pasta 6).

Deliberação n.º 134-A/2022, que consta do ponto 1.6 da ata n.º 49/2022 da reunião ocorrida em 29 de novembro de 2022¹⁴⁹.

Note-se que, em 4 de julho de 2018, o Município do Funchal celebrou com a Freguesia de São Pedro um Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo de delegação de competências, ao abrigo do qual se concretizou a delegação na Junta de Freguesia de São Pedro de competências da Câmara Municipal do Funchal, bem como a articulação das competências delegadas, das quais se destacam:

- i) a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico (*vd.* a Cláusula 1.^a-C);
- ii) a promoção e execução de intervenção comunitária nas áreas da ação social, saúde, cultura, educação e desporto, assim como o apoio a atividades de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia (*cf.* a Cláusula 1.^a-D); e
- iii) o apoio ao ensino, designadamente às atividades extracurriculares e para materiais complementares ao bom funcionamento do ensino, nos estabelecimentos de ensino da freguesia, às festividades escolares e apoios complementares ao bom funcionamento das escolas da freguesia, ou seja, visitas de estudo, transportes, festividades, materiais de apoio entre outros (*vd.* a Cláusula 1.^a-E)¹⁵⁰.

Assim, a Junta de Freguesia de São Pedro “(...) *resolveu apoiar através de um montante per capita por cada aluno do estabelecimento de ensino, bem como na atribuição de um número fixo de transportes que cada escola pode requerer anualmente*”, sendo “[a]nualmente (...) *solicitado aos estabelecimentos de ensino, o número de alunos e em sequência desta comunicação é atribuído o apoio para os efeitos referenciados no contrato administrativo*”. Mais decidiu “(...) *proceder à replantação de plantas no espaço envolvente da escola que ficou danificado com o normal decorrer do ano letivo e atividades letivas*”¹⁵¹.

2.2.4. Apoios à recuperação de habitações degradadas

O Regulamento de apoio social à conservação, reparação e beneficiação de habitações de agregados familiares carenciados da Freguesia de São Pedro¹⁵² foi aprovado pela Assembleia de

¹⁴⁹ *Vd.* o ponto 4. a) (pasta digital n.º 7) do ofício com o registo de entrada sob o n.º 1924/2023 de 10 de julho (CD_Trabalho de campo_Tribunal Contas_7_OP Seleccionadas__2022.853).

¹⁵⁰ De acordo com a alínea c) do n.º 1 e as alíneas d) e e) do n.º 2 da Cláusula 1.^a do referido Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo (CD_Trabalho de campo_Tribunal Contas_5_Documentação Diversa_4_Contratos Interadministrativos_interadministrativo 2018.pdf).

¹⁵¹ *Cf.* os esclarecimentos prestados pela entidade auditada nos pontos 3 e 5 do ofício com o registo de entrada n.º 38/2024 (fls. 78 a 80 da Pasta de Processo).

¹⁵² Cujas proposta foi elaborada e aprovada pela Junta de Freguesia nos termos da ata n.º 13/2018, da reunião ocorrida em 28 de junho de 2018 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.4_Ata 13_2018.pdf).

Freguesia, em 28 de junho de 2018¹⁵³, o qual definiu um limite monetário máximo de 3 000,00€¹⁵⁴, por habitação, devendo esta ser obrigatoriamente a habitação permanente e única do agregado familiar há, pelo menos, 2 anos¹⁵⁵.

Era ainda requisito de acesso, nos termos do artigo 3.º do referido Regulamento, que a média dos rendimentos mensais *per capita* do agregado familiar, de acordo com a fórmula constante da alínea c) do mesmo artigo, fosse igual ou inferior ao salário mínimo regional¹⁵⁶, depois de deduzidos os encargos com a habitação, designadamente rendas ou empréstimos, o imposto municipal sobre imóveis e as despesas de condomínio¹⁵⁷.

No que toca às ordens de pagamento selecionadas na amostra, apurou-se que:

- a) A Junta de Freguesia de São Pedro adquiriu materiais de construção, no valor de 121,30€, conforme a fatura emitida pelo fornecedor, em 30 de março de 2021, tendo o pagamento¹⁵⁸ sido autorizado no dia 5 do mês seguinte pelo então Presidente do órgão executivo da freguesia.

De acordo com as alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, compete ao presidente da junta de freguesia autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação do órgão executivo da freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações daquele órgão.

Na Freguesia de São Pedro, por deliberação do seu órgão executivo de 3 de julho de dois mil e dezassete (*vide* a ata n.º 15/2017) foi delegado no seu Presidente competência para autorizar despesas e pagamentos até ao valor de 6 000,00€.

A entidade auditada, no decurso dos trabalhos de auditoria, embora tenha identificado o beneficiário do apoio, informou que “(...) não foi possível localizar o processo de análise”¹⁵⁹, o que inviabiliza uma apreciação sobre a conformidade da candidatura e da sua análise, de acordo com a regulamentação aplicada.

- b) Por deliberação da Junta de Freguesia, exarada na ata n.º 4/2021 da reunião ocorrida em 16 de abril de 2021, foi aprovada a concessão de um apoio a um cidadão da freguesia para

¹⁵³ Cf. o ponto 2 da ata da terceira reunião desse ano do órgão deliberativo da freguesia CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.4_Ata 28.6.2018.pdf).

¹⁵⁴ Foram solicitados esclarecimentos à entidade auditada que informou que o valor definido no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento não foi alterado. No entanto, os montantes a atribuir, por candidatura, variavam consoante a disponibilidade orçamental [*vd.* o ponto 16 do ofício com o registo de entrada sob o n.º 38/2024, de 8 de janeiro (fls. 78 a 80 da Pasta de Processo)].

¹⁵⁵ Cf. a alínea a) do artigo 3.º do Regulamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.4_apoio social habitação 2018.pdf).

¹⁵⁶ Em 2021 e 2022, o salário mínimo regional fixou-se em 682,00€ e 723,00€, respetivamente, conforme definido nos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 6/2021/M de 15 de março e 5/2022/M de 17 de março.

¹⁵⁷ Cf. a alínea b) do referido artigo 3.º do Regulamento.

¹⁵⁸ Cf. a ordem de pagamento n.º 2021/395 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.4_APG_2021_395).

¹⁵⁹ *Vd.* o ponto 12 do ofício com o registo de entrada sob o n.º 38/2024 de 8 de janeiro (fls. 78 a 80 da Pasta de Processo).

a reparação da estrutura do telhado da sua residência¹⁶⁰, o qual foi atribuído através da aquisição de materiais no valor de 2 368,58 €¹⁶¹, embora não conste do respetivo processo a análise da candidatura apresentada.

- c) Mediante procedimentos de ajuste direto simplificado¹⁶², a Junta de Freguesia de São Pedro adquiriu materiais de construção diversos, respetivamente, conforme as ordens de pagamento¹⁶³ n.ºs 2022/390 de 7 de junho, no valor de 53,85 €, 2022/691 de 20 de outubro e 2022/736 de 18 de novembro, ambas no valor de 500,00 €, cuja aprovação da concessão dos apoios consta da ata n.º 36/2022 da reunião da Junta de Freguesia realizada a 23 de agosto de 2022¹⁶⁴.

Embora não se tenham apurado desconformidades no contexto da competência para a autorização na realização da despesa inerente à atribuição destes apoios, realça-se que não consta dos processos qualquer comprovativo de que foi “(...) efetuada pelos serviços administrativos da Junta de Freguesia uma análise da situação económica do agregado familiar, com intuito de averiguar (...)” se se encontravam preenchidos os requisitos de acesso previstos nos artigos 3.º e 5.º do Regulamento aplicado¹⁶⁵, sendo que, competia “(...) ao executivo da Junta de Freguesia promover uma visita (...) por pelo menos 3 membros, e sempre que necessário acompanhados por técnicos competentes”, no contexto da análise das candidaturas.

A eventual omissão de análise dos critérios de acesso ao apoio compromete o interesse público dos apoios atribuídos e o princípio da imparcialidade enunciado no n.º 2 do artigo 266.º¹⁶⁶ da Constituição da República Portuguesa, também vertido no artigo 9.º¹⁶⁷ do Código do

¹⁶⁰ A ata refere um apoio no valor de 2 487,00€, que corresponde ao constante na proposta de orçamento apresentada pela requerente (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.4_APG 2021_549_ata.pdf).

¹⁶¹ Cf. a fatura emitida pelo fornecedor, em 25 de maio de 2021, e a autorização de pagamento aposta pelo Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro na ordem de pagamento n.º 2021/549, do dia 24 do mês seguinte (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.4_APG 2021_549_candidatura.pdf).

¹⁶² Ao abrigo do artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos.

¹⁶³ Todas assinadas pelo Presidente do órgão executivo da freguesia. Note-se que, de acordo com a Deliberação n.º 3-A/2021, consta da ata n.º 1-A/2021 da reunião da Junta de Freguesia, de 25 de outubro de 2021, foi unanimemente aprovado delegar no Presidente deste órgão executivo competência para autorizar a realização de despesas até ao limite de 5 000,00€ (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 1_A_2021.pdf).

¹⁶⁴ Respetivamente, conforme as Deliberações n.ºs 99-A/2022 e 100-A/2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.4_Ata 36_2022).

¹⁶⁵ Sem prejuízo das deficiências no sistema de controlo interno, quanto aos documentos da candidatura previstos no n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento, conforme descrito no ponto 2.3.3. deste documento.

¹⁶⁶ Segundo o qual “[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”.

¹⁶⁷ No sentido de que “[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”.

Procedimento Administrativo, que impõe a “(...) *igualdade de tratamento dos interesses dos cidadãos através de um critério uniforme de prossecução do interesse público*”¹⁶⁸.

2.2.5. Concessão de Cabazes em Géneros Alimentícios em 2021

No ano de 2021, a atribuição dos cabazes destinada a famílias carenciadas residentes na Freguesia de São Pedro¹⁶⁹ enquadrou-se no Regulamento de concessão de cabazes em géneros alimentícios aprovado pela Assembleia de Freguesia, em 29 de setembro de 2008¹⁷⁰.

À Junta de Freguesia competia deliberar¹⁷¹ sobre a atribuição de cabazes mensais¹⁷² (com a duração de um ano, iniciando-se em março e terminando em fevereiro do ano seguinte, devendo o montante anual destinado à concessão deste apoio ser inscrito no orçamento da freguesia¹⁷³), e, ainda, cumulativamente, de um outro cabaz a disponibilizar no Natal (cf. o n.º 3 do artigo 2.º e os n.ºs 4 e 6 do artigo 3.º do mesmo Regulamento).

No entanto, inexistia¹⁷⁴ qualquer deliberação da Junta de Freguesia de São Pedro que tenha definido o número de cabazes mensais, o seu montante e as famílias beneficiárias, conforme determinado pelo n.º 2 do mesmo artigo 3.º do Regulamento.

Os serviços da freguesia aceitavam candidaturas ao longo do ano (ou seja, independentemente do prazo estipulado para a apresentação das candidaturas, que deveria decorrer entre os dias 15 e 31 de março de cada ano¹⁷⁵), e o órgão executivo da freguesia aprovou sucessivamente a

¹⁶⁸ *Vd. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, in Constituição da República Portuguesa Anotada Artigos 108º a 296º, Volume II, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2010, p. 802 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.5_CRP_Anotada_p 802.pdf).*

¹⁶⁹ Cf. o n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.5_Regulamento_Atá_cabazes_2008.pdf).

¹⁷⁰ Conforme aposto na parte final do Regulamento remetido na pasta digital n.º 5 em anexo ao ofício com o registo de entrada sob o n.º 1924/2023, de 10 de julho.

Embora tenha sido solicitada a ata da Assembleia de Freguesia de São Pedro, foi dito que a “(...) *Junta de Freguesia não conseguiu localizar os dados referentes a 2008*” [cf. o ponto 20 do ofício com o registo de entrada sob o n.º 38/2024, de 8 de janeiro (fls. 78 a 80 da Pasta de Processo)].

Contudo, no decurso dos trabalhos de campo, foi disponibilizada a ata n.º 19/2008 da reunião do órgão executivo da freguesia, de 15 de setembro desse ano, que unanimemente aprovou a proposta do mencionado regulamento, tendo sido feita referência que o mesmo seria apresentado na “(...) *Reunião Ordinária da Assembleia de Freguesia (...) no dia 29 de Setembro [de] 2008 (...)*” (CD_Processo_Respostas_2_Resposta_Oficio_Esclarecimentos_S_Pedro_2023.12_novos elementos_Pasta 21).

¹⁷¹ Sendo que, do teor dessa deliberação deveria ser elaborado edital a afixar nos lugares da freguesia (cf. a última parte do n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento).

¹⁷² Os cabazes eram sempre atribuídos em géneros alimentícios e entregues em espécie ou em requisições a levantar em estabelecimentos comerciais, sendo proibida a inclusão nesses cabazes de produtos de beleza, bebidas espirituosas ou de teor alcoólico e de tabaco (*vd. os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Regulamento*).

¹⁷³ Sem prejuízo de esse valor ser alterado, conforme previsto na última parte do n.º 6 do artigo 3.º desse Regulamento.

¹⁷⁴ A entidade auditada disponibilizou todas as atas das reuniões do ano de 2021 [cf. a documentação remetida na pasta digital n.º 5 em anexo ao ofício com o registo de entrada sob o n.º 1924/2023 de 10 de julho (CD_Trabalho de campo_Tribunal Contas_5_Documentação Diversa_1_Atas_Atas 2021.pdf)].

¹⁷⁵ *Vd. o n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento.*

concessão desses apoios¹⁷⁶, não constando das respetivas deliberações qualquer menção ao montante dos cabazes a atribuir aos beneficiários.

Acresce referir que: (i) o Regulamento em análise não estabeleceu os critérios de avaliação das carências financeiras dos agregados familiares, tendo apenas definido os elementos¹⁷⁷ a entregar pelos beneficiários; e que (ii) não se encontrou, nos processos de candidatura, justificação para a atribuição de cabazes com diferentes valores, apenas constando dos relatórios elaborados pelos serviços administrativos, uma breve descrição da situação financeira do requerente e do seu agregado familiar.

Analisada a documentação que suporta as ordens de pagamento selecionadas para verificação, incluindo as atas das reuniões do órgão executivo da freguesia do ano de 2021, constatou-se que:

- a) A ordem de pagamento n.º 2021/555 de 30 de junho, destinou-se a pagar ao fornecedor o carregamento dos cabazes alimentares do mês de julho, mais precisamente de 109 cartões, no valor de 25,00€ cada, e de 54 cartões, de 50,00€ cada, o que perfez o montante de 5 425,00€ (vd. o quadro 22 do ponto 2.2.8.1. deste documento);

No total de 163 cartões carregados, incluem-se 23 cartões (11 cartões, no valor de 25,00€ cada, e outros 12, no valor de 50,00€ cada) totalizando o montante de 875,00€, sem identificação do respetivo beneficiário (dos registos internos constava a indicação “Presidente”¹⁷⁸). Mais tarde¹⁷⁹, após os esclarecimentos da entidade auditada, mantiveram-se, ainda, por identificar os beneficiários de 14 cartões (vd. o quadro 26 do subponto 2.3.1.);

- b) O pagamento efetuado no seguimento da ordem de pagamento n.º 2021/643 de 30 de julho visou o carregamento dos cabazes do mês de agosto de 2021, mais precisamente de 150 cartões (101 cartões, no valor de 25,00€ cada, e de outros 49, no valor de 50,00€) no montante total de 4 975,00€ (vd. o quadro 22 do ponto 2.2.8.1. deste documento);

Dos 150 cartões carregados, 25, no valor de 975,00€ (11 cartões, de 25,00€, e 14 cartões, de 50,00€), não continham a indicação dos beneficiários constando dos registos internos

¹⁷⁶ A título exemplificativo: i) a ata n.º 3/2021 de 2 de março, que aprovou a concessão de 9 cabazes alimentares; ii) a ata n.º 4/2021 de 16 de abril, que atribuiu outros 14 cabazes; iii) a ata n.º 5/2021 de 4 de maio, aprovando a concessão de mais 2; iv) a ata n.º 7/2021 de 1 de junho, que deliberou a atribuição de 6 cabazes a partir do mês de julho; v) ata n.º 8/2021 de 7 de julho aprovado a concessão de 4 cabazes mensais; vi) a ata n.º 9/2021 de 3 de agosto, que também concedeu 3 cabazes mensais; e vii) ata extraordinária n.º 1/2021 de 21 de junho, que concedeu mais 3 cabazes mensais.

¹⁷⁷ A saber, “(...) fotocópia das declarações do IRS dos componentes do agregado familiar, que tenham auferido rendimentos no ano imediatamente anterior, fotocópia dos bilhetes de identidade, dos números de identificação fiscal e demais documentação que a Junta entenda for necessária para facilitar a análise do processo” (cf. o n.º 3 do artigo 3.º do regulamento).

¹⁷⁸ Cf. o mapa *excel* remetido pela entidade auditada, por correio eletrónico, com o registo de entrada n.º 1342/2023 de 8 de maio (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.5_Mapas_Gerais_2021_VS_08052023).

¹⁷⁹ Cf. a pasta digital n.º 25 remetida por email com o registo de entrada n.º 118/2024 de 17 de janeiro e ofício com o registo de entrada sob o n.º 192/2024 de 25 de janeiro (CD_Processo_2_Resposta_Ofício_Esclarecimentos_S_Pedro_2023.12_novos elementos_Email_17012024).

que se destinavam ao “Presidente”. Após os esclarecimentos, permaneceram por identificar 13 beneficiários¹⁸⁰ (vd. o quadro 26 do subponto 2.3.1.);

- c) A ordem de pagamento n.º 2021/831 de 23 de novembro, no montante total de 4 900,00€ (vd. o quadro 22 do ponto 2.2.8.1.), refere-se ao carregamento de 143 cartões¹⁸¹ respeitantes aos cabazes de novembro de 2021 (90 cartões, no valor de 25,00€, e outros 53, no valor de 50,00€); e
- d) Em 2021 foram carregados 27 cartões [14 cartões no mês de julho e 13 no mês de agosto do mesmo ano (cf. o quadro 27 do subponto 2.3.1.)] que surgem nas listagens com a identificação “Presidente” que, por não se encontrarem associados a quaisquer beneficiários, não dispõem de nenhum suporte documental, inclusive pedidos de candidatura.

Relativamente a estas situações, a entidade auditada justificou apenas que “(...) a atribuição de cartões não era nominal o que fazia com que os cartões mensalmente fossem atribuídos a diferentes pessoas”¹⁸², circunstância que impossibilita a identificação dos diferentes beneficiários mensais desses cartões¹⁸³.

Acresce que a omissão regulamentar dos critérios de avaliação das carências financeiras, assim como a falta de evidências de que o órgão executivo da freguesia procedeu à apreciação¹⁸⁴ da situação socioeconómica dos beneficiários, põe em causa o interesse público dos apoios atribuídos e o princípio da imparcialidade enunciado no n.º 2 do artigo 266.º¹⁸⁵ da Constituição da República Portuguesa, também vertido no artigo 9.º¹⁸⁶ do Código do Procedimento Administrativo, na medida em que exige “(...) *igualdade de tratamento dos interesses dos cidadãos através de um critério uniforme de prossecução do interesse público*”¹⁸⁷.

¹⁸⁰ Cf. o mapa *excel* remetido pela entidade auditada, por correio eletrónico, com o registo de entrada n.º 1342/2023 de 8 de maio.

¹⁸¹ Cf. o mapa *excel* remetido pela entidade auditada, por correio eletrónico, com o registo de entrada n.º 1342/2023 de 8 de maio.

¹⁸² Cf. o ofício n.º 9 de 24 de janeiro de 2024, cuja entrada nesta Secção Regional foi registada sob o n.º 192/2024, de 25 de janeiro (fls. 84 a 85 da Pasta de Processo).

¹⁸³ Mais indicaram que “[a]tualmente foi criada uma ficha de controle em que cada cartão é atribuído unicamente a [uma] pessoa, com exceção dos casos de extravio ou perda. São redistribuídos em caso [de] desistência, cancelamento ou falecimento”.

¹⁸⁴ Note-se que, de acordo com a última parte do n.º 3 do artigo 3.º do regulamento, o processo a instruir pelos beneficiários seria analisado pela Junta de Freguesia.

¹⁸⁵ Segundo o qual “[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”.

¹⁸⁶ No sentido de que “[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”.

¹⁸⁷ Vd. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *in* Constituição da República Portuguesa Anotada Artigos 108º a 296º, Volume II, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2010, p. 802 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.5_CRP_Anotada_p 802.pdf).

2.2.6. Apoio em géneros alimentícios em 2022

Em 13 de dezembro de 2021, a Assembleia de Freguesia de São Pedro aprovou¹⁸⁸ um novo Regulamento de apoios sociais às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconómica elaborado e apresentado pelo órgão executivo da freguesia¹⁸⁹, deixando assim de se aplicar o Regulamento antes mencionado.

“Nos termos [d]a deliberação 4-A/2022 de 11 de janeiro foram determinados os montantes a atribuir a cada agregado familiar”, sendo que “(...) o número de famílias beneficiadas depende do orçamento anual”¹⁹⁰.

Assim, no ano de 2022, foi definido que: (i) as *“(...) famílias cujo agregado familiar seja composto até três elementos terão direito a trinta euros em cartão de supermercado, famílias com agregado familiar com quatro ou mais elementos terão direito a cinquenta euros em cartão de supermercado, salvaguardando que o limite desta atribuição será o estabelecido nesta rubrica no orçamento da junta de freguesia”¹⁹¹*; (ii) o valor mensal máximo para a atribuição dos cabazes foi fixado em 4 500,00€, conforme a Deliberação n.º 11-A/2022 do órgão executivo da freguesia¹⁹².

A nova regulamentação contemplou os seguintes apoios às famílias carenciadas residentes e recenseadas na Freguesia de São Pedro:

- ✓ o pagamento (com um carácter pontual, excecional e provisório) de serviços essenciais à sobrevivência das famílias (tais como, água, eletricidade, gás, medicação e consultas médicas), desde que os requerentes demonstrem a ausência total de meios para fazer face às despesas básicas e inadiáveis do seu agregado familiar¹⁹³; e
- ✓ a aquisição de cabazes de bens alimentícios e outros (produtos de higiene pessoal e de limpeza), com periodicidade mensal e para o ano cível a que o requerente se candidata¹⁹⁴, sendo entregues em espécie¹⁹⁵, senhas ou cartões a levantar em estabelecimentos comerciais.

¹⁸⁸ Cf. a ata n.º 2 da reunião de 13 de dezembro de 2021 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Ata 2_2021.pdf).

¹⁸⁹ Cf. o ponto 3 da ata n.º 6/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Pedro realizada em 29 de novembro desse ano (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_ata executivo reg cabazes.pdf).

¹⁹⁰ Cf. o ponto 26 do ofício com o registo de entrada sob o n.º 38/2024 de 8 de janeiro (fls. 78 a 80 da Pasta de Processo).

¹⁹¹ *Vd.* a deliberação n.º 4-A/2022 que consta da ata n.º 1/2022 da reunião da Junta de Freguesia de São Pedro ocorrida a 11 de janeiro desse ano (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Ata 1_2022.pdf).

¹⁹² Cf. a ata n.º 3/2022 da reunião realizada a 26 de janeiro de 2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Ata 3_2022.pdf). De acordo com as alíneas f) e g) do artigo 7.º do Regulamento, “[o] montante anual destinado à concessão dos cabazes é definido pela Junta de Freguesia de São Pedro no seu orçamento próprio assim como o número de famílias a serem abrangidas”, embora podendo ser alterado caso ocorram circunstâncias que o justifiquem.

¹⁹³ De acordo com o n.º 2 do artigo 3.º e a alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento.

¹⁹⁴ Cf. o n.º 1 do artigo 3.º e o artigo 7.º do mesmo Regulamento.

¹⁹⁵ Excluindo bebidas espirituosas ou alcoólicas, produtos de beleza e tabaco.

O acesso aos apoios depende de a média de rendimentos líquidos *per capita* do agregado familiar ser inferior a 1 Indexante de Apoios Sociais, sendo o rendimento *per capita* do agregado familiar calculado de acordo com a fórmula definida no artigo 4.º do Regulamento.

Obrigatoriamente, os beneficiários do apoio entregam o recibo (talão de caixa), com o número de contribuinte de um dos elementos do agregado familiar, sob pena de perda imediata do apoio¹⁹⁶.

A análise dos pedidos e a sua graduação deve seguir os seguintes critérios: 1.º) rendimento *per capita* mais baixo; 2.º) situações particulares relacionadas com doença; 3.º) maior número de crianças no agregado familiar; e 4.º) os pedidos que não observem os critérios antes referidos, de acordo com a ordem de entrada¹⁹⁷.

De acordo com o n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento, “[a] análise da candidatura compete ao executivo da Junta de Freguesia de São Pedro e/ou de parecer de um profissional da área social da Junta de Freguesia de São Pedro ou ainda de uma comissão criada para o efeito”.

No ano de 2022, as candidaturas foram analisadas por uma comissão¹⁹⁸, no mês de fevereiro, e pelo órgão executivo da freguesia, nos meses seguintes, tendo sido elaborados os respetivos relatórios de avaliação, com indicação do número de candidaturas aprovadas e reprovadas.

A análise dos elementos que sustentam as seguintes ordens de pagamento selecionadas na amostra, não identificou desconformidades com a regulamentação em vigor:

- i) através da ordem de pagamento n.º 2022/507 de 27 de junho, o Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro autorizou o carregamento, para o mês de julho desse ano, de um total de 117 cartões (103, no valor de 30,00€ cada, e 14, no valor de 50,00€ cada) num total de 3 790,00€; e
- ii) através da ordem de pagamento n.º 2022/704 de 31 de outubro, foram carregados os 132 cartões de novembro, num total de 4 330,00€ (115 cartões, de 30,00€ cada, 14 no valor de 50,00€ cada e 3 cartões no valor de 60,00€¹⁹⁹ cada).

Em suma e em termos comparativos, o novo Regulamento veio suprir as omissões de que padecia a regulamentação anterior, designadamente ao nível dos critérios de avaliação das carências financeiras dos requerentes e dos processos de candidatura²⁰⁰, deixando de prever:

¹⁹⁶ Conforme as alíneas c) e d) do referido artigo 7.º. Esta obrigação também se verificava para as situações de pagamento de serviços essenciais à sobrevivência, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 8.º do regulamento.

¹⁹⁷ *Vd.* o artigo 6.º do Regulamento.

¹⁹⁸ Constituída pela Secretária do Executivo da Junta de Freguesia de São Pedro, pela Vogal da Assembleia de Freguesia eleita pela Coligação Confiança, e por um representante da então Secretaria Regional da Inclusão Social e Cidadania.

¹⁹⁹ Estes carregamentos “(...) referem-se a 2 meses, já que por motivos devidamente justificados e justificáveis não foi possível a estes fregueses comparecerem na Junta de Freguesia” [cf. o ponto 24 do ofício com o registo de entrada n.º 38/2024, de 8 de janeiro (fls. 78 a 80 da Pasta de Processo)].

²⁰⁰ O novo regulamento passou a contemplar explicitamente, no artigo 5.º sob a epígrafe “Processo de candidatura”, os tramites do processo de candidatura e documentação necessária.

- (i) um prazo fixo para as candidaturas e, assim, refletir o que já era a prática corrente de aceitar candidaturas ao longo do ano²⁰¹; e
- (ii) a atribuição de cabazes de Natal.

Aliás, já em 2021, os novos membros do órgão executivo da freguesia tinham deliberado²⁰² sobre “[a] não atribuição de cabazes de Natal a exemplo do ano anterior, já que existiu um reforço nos cabazes entregues aos fregueses”, aumento esse que não foi possível confirmar, dado esta auditoria não ter incidido sobre os cabazes atribuídos no ano de 2020.

Todavia, em 2022, a Junta de Freguesia de São Pedro aprovou, por unanimidade dos seus membros, um reforço de 10,00 € nos cabazes atribuídos às famílias, tendo sido referido, na Deliberação n.º 131-A/2022²⁰³, que tal se verificava no âmbito do cabaz de Natal.

Assim, através da ordem de pagamento n.º 2022/776 de 9 de dezembro, o Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro autorizou o pagamento atinente ao carregamento adicional de 131 cartões no valor de 10,00€, no valor total 1 310,00€.

Ou seja, tendo por base a avaliação das carências financeiras já efetuada, no contexto do supra descrito Regulamento de apoios sociais às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconómica, o órgão executivo da freguesia decidiu aumentar o valor do apoio atribuído no mês de dezembro de 2022.

Apesar do Regulamento não prever a concessão de cabazes de Natal, de acordo com a alínea g) do seu artigo 7.º, a Junta de Freguesia pode alterar o valor anual destinado à concessão dos cabazes “[e]xcecionalmente e sempre que existam circunstâncias que o justifiquem (...)”, o que se verificou através da Deliberação n.º 137-A/2022²⁰⁴.

Ainda no ano de 2022 e ao abrigo do disposto na alínea v) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, a Junta de Freguesia de São Pedro aprovou²⁰⁵ os “(...) processos tendentes à realização do Magusto a se realizar no Bairro do Hospital no (...) dia 11 de novembro para os residentes no Bairro”²⁰⁶. A contratação do fornecimento das refeições foi efetuada através de um

²⁰¹ O que significa que, independentemente do mês em que o requerente apresentava a candidatura, o apoio era autorizado apenas para o ano em curso, dado nos termos do artigo 7.º do regulamento, a atribuição dos cabazes vigora para o ano civil ao qual o requerente se candidata.

²⁰² *Vd.* a Deliberação n.º 4-A/2021 constante da ata n.º 2/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Pedro ocorrida a 2 de novembro de 2021 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Ata 2_2021.pdf).

²⁰³ *Cf.* a ata n.º 49/2022 da reunião de 29 de novembro (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_ata 49_2022 131.2022.pdf).

²⁰⁴ *Cf.* a ata n.º 50/2022 da reunião de 6 de dezembro (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Ata 50 ponto 1.1.pdf).

²⁰⁵ *Vd.* a Deliberação n.º 125-A/2022 que consta da ata n.º 47/2022 da reunião de 2 de novembro (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_ata 47_2022 125.2022.pdf).

²⁰⁶ Ao órgão executivo da freguesia compete “[a]poiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia”.

ajuste direto simplificado, tendo a adjudicação sido feita²⁰⁷ ao fornecedor pelo valor de 880,00€²⁰⁸ e o seu pagamento autorizado²⁰⁹ pelo Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro, em 18 de novembro de 2022.

2.2.7. Atribuição de apoio ao material escolar em 2022

De acordo com os artigos 12.º a 14.º do Regulamento de atribuição de materiais escolares às famílias da Freguesia de São Pedro²¹⁰, são selecionadas as candidaturas dos estudantes cujo rendimento mensal *per capita* do agregado familiar seja menor ou igual ao salário mínimo regional.

A análise dos pedidos é efetuada “(...) *pelo executivo da Junta de Freguesia de São Pedro e/ou de parecer de um profissional da área social da Junta de Freguesia de São Pedro ou ainda de uma comissão criada para o efeito (...)*”, tendo em consideração os seguintes critérios:

- a) os rendimentos *per capita* mais baixos;
- b) a análise da documentação relativa à situação económica do agregado familiar; e
- c) a falta de aproveitamento escolar no ano anterior, o que poderá implicar a não concessão do apoio, salvo em caso de doença devidamente comprovada.

O apoio “(...) *é atribuído anualmente, de uma só vez, em cada ano letivo e no montante fixado pela Junta de Freguesia*”²¹¹.

No ano de 2022, foi aprovado o “(...) *valor de 50.00 euros por aluno para o apoio à aquisição de material escolar (...) a cerca de 80 alunos da freguesia a frequentar o 2.º e 3.º ciclo com base no orçamento destinado a esta rubrica e deliberar o pagamento imediato de todas as candidaturas consideradas elegíveis*”.

Analisada a documentação de suporte, relativa à candidatura do beneficiário do apoio pago através da ordem de pagamento n.º 2022/735 de 18 de novembro, não se apontaram desconformidades com as normas regulamentares aplicáveis.

²⁰⁷ De acordo com o n.º 1 do artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos, “(...) *a adjudicação pode ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente, sobre uma fatura ou um documento equivalente apresentado pela entidade convidada, com dispensa de tramitação eletrónica*”.

²⁰⁸ Cf. a documentação que suporta o processo de despesa (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_APG2022_738.pdf).

²⁰⁹ *Vd.* a ordem de pagamento n.º 2022/738 de 18 de novembro.

²¹⁰ Aprovado pela Junta de Freguesia em 18 de agosto de 2022, conforme a Deliberação n.º 97-A/2022 constante da ata n.º 35/2022, e pela Assembleia de Freguesia em 2 de setembro do mesmo ano, nos termos do ponto 2 da ata n.º 5 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.7).

²¹¹ Cf. o n.º 1 do artigo 5.º do referido Regulamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.7_regulamento material escolar_22).

2.2.8. Ao nível da gestão orçamental e das regras orçamentais aplicáveis

Em consequência da rejeição dos orçamentos de 2020 e 2021, a Junta de Freguesia de São Pedro funcionou, em 2021, com a previsão orçamental aprovada²¹² para o exercício de 2019, tendo por base uma dotação inicial de 280 184,51€.

A execução orçamental foi concretizada por duas equipas executivas diferentes, por força do ato eleitoral desse ano, que ditou uma alteração dos mandatos da Junta de Freguesia e da Assembleia de Freguesia, em outubro, uma das quais cobriu o período de 01/01/2021 a 15/10/2021 e a outra o intervalo entre 16/10/2021 e 31/12/2021.

Os documentos de prestação de contas da segunda gerência (16/10/2021 a 31/12/2021), que coincidiram com o encerramento do exercício, foram aprovados²¹³ pelo órgão deliberativo da freguesia, em 04/04/2022. O mesmo não sucedeu com os da sua antecessora que foram alvo de rejeição²¹⁴ nessa sede.

Em 2022, vigorou um novo orçamento²¹⁵ com dotações iniciais de 306 859,50€, corrigidas para 342 339,45€, por via da revisão orçamental operada²¹⁶, tendo a prestação de contas subjacente à sua execução sido votada favoravelmente pela Assembleia de Freguesia.

Em termos sumários, a execução orçamental no biénio em apreço foi a que se segue:

Quadro 20 – Síntese da execução orçamental 2021/2022

Rubricas	(Euros)	
	2022	2021
Receita		
Saldo de gerência anterior (operações orçamentais)	66 517,95	38 154,35
Receita Corrente	248 512,32	244 016,41
Receita Fiscal	15 227,07	29 278,91
Taxas multas e outras penalidades	995,60	1 775,60
Transferências da Administração Central	115 816,60	97 134,24
Transferências da Administração Local	116 003,05	115 649,46
Outras	450,00	178,20
Venda de bens e serviços	20,00	-
Receita de Capital	25 000,00	25 000,00
Transferências de Capital da Administração Local	25 000,00	25 000,00
Reposições não abatidas aos pagamentos	25,00	2 958,16
Receita efetiva	273 537,32	271 974,57

²¹² Aprovado pela Assembleia de Freguesia, conforme a ata da quarta reunião ocorrida em 17/12/2018.

²¹³ Cf. a ata n.º 3 da reunião da Assembleia de Freguesia remetida no âmbito da prestação de contas (Conta n.º 118/2021).

²¹⁴ Cf. a ata n.º 1 da reunião da Assembleia de Freguesia, de 24/11/2021, remetida no âmbito da prestação de contas (Conta n.º 5/2021).

²¹⁵ Aprovado em reunião do órgão deliberativo de 13/12/2021, conforme a ata n.º 2.

²¹⁶ Cf. a ata n.º 5 da reunião da Assembleia de Freguesia, realizada em 02/09/2022 e a Deliberação n.º 96-A/2022, conforme ata n.º 35 da reunião do órgão executivo de 18/08/2022.

	(Euros)	
Rubricas	2022	2021
Operações de Tesouraria	7 688,50	18 398,05
Receita total (operações orçamentais)	340 055,27	310 128,92
Despesa		
Despesa corrente	219	191 340,45
	448,59	
Despesas com o pessoal	69 926,46	66 606,00
Aquisição de bens e serviços	61 835,04	31 971,46
Transferências correntes – Setor não lucrativo	3 922,00	644,40
Transferências correntes - Famílias	76 375,53	91 141,02
Outras despesas correntes	7 389,56	977,57
Despesa de capital	72	52 270,52
	204,21	
Aquisição de bens de capital	71 149,66	48 062,10
Transferência e subsídios de capital - Famílias	1 054,55	4 208,42
Despesa efetiva	291	243 610,97
	652,80	
Operações de tesouraria	10 285,00	15 801,55
Saldo gerência seguinte (operações orçamentais)	48 402,47	66 517,95
Despesa total	291	243 610,97
	652,80	

Da análise às demonstrações orçamentais submetidas pela entidade²¹⁷, no âmbito da prestação de contas anual a este Tribunal, verificou-se que a despesa realizada se encontrava dentro dos limites previstos no último orçamento aprovado (ano de 2019).

Procedeu-se, em paralelo, à identificação da classificação económica das despesas associadas aos apoios concedidos em 2021 e 2022, apurando-se a seguinte distribuição.

Quadro 21 – Classificação económica da despesa subjacente aos apoios

(Euros)				
Class. Económica	Designação	2021	2022	Total Geral
02.01.00	Aquisição de serviços	1 226,94	915,38	2 142,32
02.02.00	Aquisição de bens	8 542,71	19 907,70	28 450,41
04.07.01	Transferências correntes - Instituições sem fins lucrativos	300,00	3 922,00	4 222,00
04.08.02	Transferências correntes - famílias	89 478,10	71 972,28	161 450,38
06.02.03	Outras despesas correntes	23,10	-	23,10
07.01.04	Construções diversas	7 448,28	10 511,73	17 960,01
07.01.07	Equipamento de informática	326,97	-	326,97
07.01.09	Equipamento administrativo	1 750,70	-	1 750,70
07.03.02	Bens de domínio público	-	3 910,26	3 910,26
08.08.02	Transferências de capital - famílias	4 208,42	1 054,55	5 262,97
Total		113 305,22	112 193,90	225 499,12

²¹⁷ Cf. os mapas de Demonstração de desempenho orçamental remetidos na prestação de contas dos anos de 2021 e 2022 (Contas n.ºs 5/2021, 118/2021 e 69/2022).

Nesta ótica, constatou-se que, em relação a algumas despesas, não foi corretamente aplicada a codificação prevista no classificador económico²¹⁸ das receitas e despesas públicas:

- a) Alguns apoios (no montante aproximado de 2 200,00€), atribuídos a famílias e a instituições sem fins lucrativos, foram indevidamente classificados nas rubricas de aquisição de bens e serviços;
- b) O montante dos apoios atribuídos a Instituições sem fins lucrativos (no valor de 8 347,00€, conforme discriminado no quadro 9) não coincide com o montante registado na rubrica de Transferências Correntes para Instituições Sem Fins Lucrativos (4 222,00€);
- c) A entidade atribuiu códigos de classificação distintos para despesas de igual tipologia²¹⁹.

As situações acima elencadas, sinalizam deficiências no controlo interno da entidade, que se refletiram na qualidade do seu reporte orçamental.

Verificou-se ainda, de forma transversal a todos os apoios, que, na maioria dos processos de despesa, não foi confirmada, previamente, a regularidade da situação tributária e contributiva dos respetivos beneficiários dos pagamentos²²⁰ e dos apoios²²¹.

Nos pontos seguintes, expõe-se o resultado da análise individualizada às ordens de pagamento selecionadas na amostra.

2.2.8.1. Apoio alimentar

Na categoria dos apoios alimentares foram selecionadas 9 operações, respeitantes a 7 ordens de pagamento.

²¹⁸ Aprovado pelo Decreto-lei n.º 26/2002 de 14 de fevereiro.

²¹⁹ Casos, por exemplo, da despesa respeitante às refeições atribuídas no âmbito da ordem de pagamento n.º 2022/738, classificada como aquisição de bens e serviços (C.E. 02.02.25), quando outros apoios alimentares foram registados na rubrica de transferências correntes para famílias (C.E. 04.08.02), e da despesa com atividades escolares, referente à ordem de pagamento n.º 2022/804, classificada em aquisição de bens de capital (C.E. 07.03.02), em vez de transferências correntes para famílias (C.E. 04.08.02), conforme classificação atribuída às operações congêneres.

²²⁰ No caso dos fornecedores contratados pela Freguesia, conforme as normas constantes do artigo 31.º-A do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho, aplicável às autarquias locais *ex vi* artigo 115.º da Lei n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro, em relação aos pagamentos realizados em 2021, e, por força do artigo 88.º da Lei n.º 12/2022 de 27 de junho, para os pagamentos efetivados em 2022, assim como de acordo com o n.º 1 do artigo 198.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social e a alínea a) do artigo 177.º-B do Código de Procedimento e Processo Tributário.

²²¹ Em relação aos fregueses apoiados: de acordo com o prescrito no conjunto normativo indicado na nota anterior, em conjugação com o estatuído pelo artigo 213.º alínea e) do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

Reproduz-se, nesta sede, o evocado no parecer jurídico n.º INF_USJAAL_SO_3055/2024, emanado pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte, I.P., onde se considerou que, atento o "(...) o disposto nos artigos 198.º n.º 1 e 213.º alínea e) do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social e no artigo 177.º-B alínea e) do Código de Procedimento e Processo Tributário, a autarquia não pode deliberar atribuir ou proceder ao pagamento de apoios públicos, sem previamente solicitar o comprovativo da situação contributiva e tributária regularizada, independentemente do montante do apoio a conceder. “.

Quadro 22 – Amostra - Apoio alimentar

Ordem de Pagamento		Valor	Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data Pagamento	Finalidade
N.º	Data		N.º	Data	N.º	Data		
Cabazes em géneros alimentares								
2021/555	30-06-2021	5 425,00 €	2021/14 2	30-06-2021	2021/527	30-06-2021	29-06-2021	Cabaz julho 2021
2021/643	30-07-2021	4 975,00 €	2021/14 2	30-06-2021	2021/566	28-07-2021	28-07-2021	Cabaz agosto 2021
2021/831	23-11-2021	4 900,00 €	2021/25 4	16-11-2021	2021/736	16-11-2021	19-11-2021	Cabaz novembro 2021
2022/507	27-06-2022	3 790,00 €	2022/12 8	23-06-2022	2022/452	23-06-2022	23-06-2022	Cabaz julho 2022
2022/704	31-10-2022	4 330,00 €	2022/12 8	23-06-2022	2022/623	31-10-2022	28-10-2022	Cabaz novembro 2022
2022/776	09-12-2022	1 310,00 €	2022/20 7	09-12-2022	2022/671	09-12-2022	06-12-2022	Cabaz Natal 2022
Outros apoios alimentares								
2021/555	30-06-2021	250,00 €	2021/14 2	30-06-2021	2021/527	30-06-2021	29-06-2021	Apoio alimentar julho 2021
2021/643	30-07-2021	250,00 €	2021/21	30-06-2021	2021/566	28-07-2021	28-07-2021	Refeições
2022/738	18-11-2022	880,00 €	2022/19 9	10-11-2022	2022/641	10-11-2022	18-11-2022	Refeições

Destas operações, 6 estão afetas a cabazes em géneros alimentares (3 em cada ano) e 3 a outros apoios alimentares (2 em 2021 e 1 em 2022).

A. Concessão de cabazes em géneros alimentícios

As ordens de pagamento analisadas, reportadas ao ano de 2021, referem-se aos cabazes mensais atribuídos em julho, agosto e novembro, contemplando 163, 149 e 142 cartões, respetivamente.

Do ano de 2022, foram verificadas as operações subjacentes aos cabazes mensais distribuídos em julho e novembro (respetivamente, 117 e 132 cartões) e ao reforço de 10,00€ nos 131 cabazes de dezembro (no âmbito do cabaz de Natal).

A gestão orçamental de 2021 concretizou-se com uma primeira cativação de verbas, no início do ano, suficiente para garantir a execução das prestações até junho. As cabimentações seguintes (6 no total) foram realizadas ao ritmo dos cabazes mensais, reforçadas com base nas candidaturas entretanto aprovadas. Já a execução de 2022, materializou-se apenas em 4 operações de cabimentação.

Em termos do ciclo orçamental, as dotações e os fundos disponíveis permitiram um normal desenrolar das operações de cabimentação, de autorização da despesa, de compromisso e de autorização de pagamento, necessárias à liquidação das faturas respeitantes aos valores a carregar nos cartões dos beneficiários, sendo o pagamento efetuado por transferência bancária, a favor da entidade fornecedora desses cartões.

Todavia, identificaram-se 3 operações em que as datas de compromisso eram posteriores às dos pedidos de carregamento dos cartões (dirigidos à empresa emitente dos mesmos) e às dos

pagamentos respetivos, verificando-se que em relação à ordem de pagamento n.º 2022/704 foi realizado o prévio registo do cabimento, o mesmo não sucedendo nas operações tocantes às ordens de pagamento n.ºs 2021/555 e 2022/776.

Quadro 23 – Desconformidades orçamentais dos apoios em cabazes alimentares

Ordem de Pagamento		Montante	Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data Pagamento	Observações
N.º	Data		N.º	Data	N.º	Data		
2021/555	30-06-2021	5 425,00 € ⁽¹⁾	2021/142	30-06-2021	2021/527	30-06-2021	29-06-2021	Pagamento antes da cabimentação, compromisso
2022/704	31-10-2022	4 300,00 €	2022/128	23-06-2022	2022/623	31-10-2022	28-10-2022	Pagamento antes do compromisso
2022/776	09-12-2022	1 310,00 €	2022/207	09-12-2022	2022/671	09-12-2022	06-12-2022	Pagamento antes da cabimentação, compromisso

(1) O valor da transferência bancária foi de 5 003,01€, uma vez que a Freguesia beneficiou de um desconto de *rappel*, no valor de 421,99€, relativo aos cartões adquiridos em anos anteriores, processado através da Reposição Abatida nos Pagamentos n.º 2021/14 (sendo que $5\,003,01 + 421,99 = 5\,425,00\text{€}$).

As transações em causa respeitam aos pagamentos dos apoios de julho de 2021 (ordem de pagamento n.º 2021/555) e de novembro e dezembro de 2022 (ordens de pagamento n.º 2022/704 e n.º 2022/776), tendo as correspondentes transferências bancárias sido validadas²²² pelos Presidentes do órgão executivo da freguesia em funções.

A atuação descrita, subjacente à despesa realizada no âmbito das operações listadas no quadro supra, desrespeita o ciclo orçamental da despesa previsto no parágrafo 5 do Ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26.

As restantes operações não apresentaram desconformidades, em termos do quadro legal aplicável, constatando-se, porém, que os pagamentos foram todos efetivados antes das correspondentes autorizações de pagamento, realidade que trataremos adiante, no ponto reservado à avaliação do controlo interno no âmbito dos apoios.

Apurou-se ainda, em relação à ordem de pagamento n.º 2022/704, no valor de 4 300,00€ (suportada por documento orçamental de compromisso, de igual montante), que o pagamento foi superior ao montante autorizado em 30,00€, tendo a entidade justificado²²³ que esta divergência “(...) verificou-se devido a um lapso da trabalhadora que fez o carregamento tendo sido corrigido assim que detetado.”. Não obstante, não foram remetidos comprovativos dessa correção.

²²² Cf. o documento de detalhe das respetivas transferências bancárias.

²²³ Cf. o ponto 23 do anexo ao ofício com o registo de entrada sob o n.º 38/2024 de 8 de janeiro.

B. Outros apoios alimentares

Em termos orçamentais, os “outros apoios alimentares” concedidos foram processados de forma autónoma ou integrados na cabimentação dos apoios em cabazes alimentares mensais, tendo-se examinado 3 operações: (i) duas alusivas a 2021, sinalizadas nos mapas remetidos como apoio alimentar a carenciados e refeições, atribuídas em junho e julho, respetivamente; e (ii) uma processada em 2022, também referente a refeições.

A transação respeitante ao apoio alimentar a carenciados (2021), no valor de 250,00€, foi referenciada, nos mapas elaborados pela Junta de Freguesia, como estando indexada à ordem de pagamento n.º 2021/555, analisada na alínea imediatamente anterior, e que registava um montante de 5 425,00€, e não 5 675,00€, que seria o valor necessário para poder abranger a operação de 250,00€ em apreço. Sublinhe-se que o valor inscrito na referida ordem de pagamento corresponde, exatamente, ao montante faturado e pago pelos 163 cartões atribuídos em julho.

Tal incongruência motivou que se interpelasse²²⁴ a entidade no sentido de clarificar a divergência entre o registo orçamental e os mapas preparados pelos seus serviços, tendo esta respondido²²⁵ que não “(...) *def[inha] os documentos justificativos desta divergência.*”.

O mesmo sucedeu em relação à segunda operação (ano de 2021), referente a 250,00€ em refeições, identificada como sendo paga ao abrigo da ordem de pagamento n.º 2021/643.

Assim, não foi possível aferir se, estas operações foram efetivamente concretizadas, na medida em que não foi apresentada qualquer evidência da sua inscrição orçamental e pagamento, ou se resultaram de um lançamento incorreto nas listagens enviadas a este Tribunal.

2.2.8.2. Apoios à educação

Nos apoios à educação, a amostra foi constituída por 4 operações de pagamento (2 em cada ano) relativas a bolsas de estudo, 5 afetas ao apoio às escolas e atividades escolares e uma ao apoio em material escolar.

Quadro 24 – Amostra dos apoios à educação

Ordem de Pagamento		Montante	Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data Pagamento	Finalidade
N.º	Data		N.º	Data	N.º	Data		
Bolsas de estudo								
2021/50 2	31/05/2021 1	45,00 €	2021/116	2021-05-31	2021/480	2021-05-31	2021-05-31	Junho 2021
2021/91 5	07/12/2021 1	90,00 €	2021/282	2021-12-07	2021/825	2021-12-07	2021-12-07	Outubro e novembro 2021
2022/47 4	30/06/2022 2	45,00 €	2022/23	2022-01-27	2022/501	2022-06-30	2022-06-20	Junho 2022

²²⁴ Cf. o ponto 22 do anexo ao ofício da SRMTC n.º 5083/2023, de 14 de dezembro, com registo de saída sob o n.º 5086/2023 de 14 de dezembro

²²⁵ Cf. o ponto 22 do anexo ao ofício com o registo de entrada sob o n.º 38/2024 de 8 de janeiro

Ordem de Pagamento		Montante	Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data Pagamento	Finalidade
N.º	Data		N.º	Data	N.º	Data		
2022/85 1	29/12/202 2	120,00 €	2022/23 ²²⁶	2022-01- 27	2022/755	2022-12-29	2022-12- 28	Outubro, novembro e dezembro
Apoio às escolas e a atividades escolares								
2022/33 2	25/05/202 2	554,00 €	2022/86	2022-05- 13	2022/311	2022-05-13	2022-05-23	Apoio anual escola Auxílio Maternal
2022/33 3	25/05/202 2	356,00 €	2022/90	2022-05- 18	2022/316	2022-05-18	2022-05-23	Apoio anual escola Dona Maria Eugénia
2022/80 4	22/12/202 2	1 049,20 €	2022/205	2022-12- 09	2022/667	2022-12-09	2022-12-22	Espetáculo escolas
2022/85 3	29/12/202 2	2 861,06 €	2022/219	2022-12- 14	2022/698	2022-12-14	2022-12-28	Horta pedagógica Escola da Cruz de Carvalho
Apoio em material escolar								
2022/73 5	18/11/202 2	50,00 €	2022/171 ²²⁷	2022-09- 12	2022/653	2022-11-18	2022-10- 07	Material Escolar

As operações respeitantes às bolsas de estudo selecionadas, abrangem os 3 anos letivos de 2020/2021 a 2022/2023, atendendo a que a amostra contempla um apoio aprovado em 2020, para o ano letivo iniciado nesse ano, mas que teve execução orçamental em 2021.

A. Atribuição de bolsas de estudo

As ordens de pagamento n.º 2021/502 e 2021/915), no valor de 45,00€ e 90,00€, contemplam a atribuição, a dois beneficiários, das prestações de junho e de outubro e novembro, referentes aos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022, respetivamente. As fases da execução orçamental mostraram-se regulares, tendo a globalidade das prestações exigido quatro operações de cabimentação ao longo do ano (uma, em janeiro; outra, em maio; e as restantes, em dezembro).

²²⁶ Não foi remetido o respetivo documento de cabimento, contudo, foi possível aferir a data da sua emissão através da listagem “Mapa_Geral_Apoios_2022_V5_08052023, remetida em anexo ao ofício registado com o n.º de entrada 1342/2023 de 08 de maio.

²²⁷ Não foi remetido o respetivo documento de cabimento, contudo, foi possível aferir a data da sua emissão através da listagem “Mapa_Geral_Apoios_2022_V5_08052023, remetida em anexo ao ofício registado com o n.º de entrada 1342/2023 de 08 de maio.

As transações respeitantes ao exercício de 2022, no âmbito das ordens de pagamento n.ºs 2022/474 e 2022/851, respetivamente, no valor de 45,00€ e 120,00€, correspondem às prestações de junho, do ano letivo de 2021/2022, e às do 1.º trimestre²²⁸ do ano letivo de 2022/2023, atribuídas a dois beneficiários.

A cabimentação foi registada no início do ano, contudo, os pagamentos foram realizados antes do registo dos correspondentes compromissos e ordens de pagamento, contrariando o ciclo orçamental da despesa legalmente previsto.

B. Apoio às escolas e a atividades escolares

No contexto dos apoios às escolas e a atividades escolares, o plano de amostragem incidu sobre quatro ordens de pagamento, todas referentes ao exercício económico de 2022.

As ordens de pagamento com os n.ºs 2022/332 e 2022/333, nos montantes de 554,00€ e 356,00€, respetivamente, concretizam os apoios prestados a duas escolas da freguesia (Auxílio Maternal do Funchal e a Escola/Centro Infantil Maria Eugénia de Canavial), nada havendo a assinalar sobre a execução da despesa, exceto que os pagamentos (ambos com data de 23 de maio) antecederam as respetivas autorizações.

Em relação à contratação de um espetáculo de magia, a promover em 4 escolas do ensino pré-escolar da freguesia como animação de Natal, correspondente à ordem de pagamento n.º 2022/804, no valor de 1 049,20€, verificou-se que a despesa inerente foi incorretamente referenciada, nos documentos de suporte ao registo orçamental como pequena reparação em estabelecimento de educação e foi classificada, de forma errónea, como aquisição de bens de capital (código de classificação económica 07.03.02), lapso reconhecido pelo serviço²²⁹ no decurso dos trabalhos de auditoria. Não obstante, as operações de execução orçamental obedeceram ao quadro regulamentar vigente.

A ordem de pagamento n.º 2022/853, no valor de 2 861,06€, corresponde a uma intervenção na Escola Básica do 1.º ciclo e pré-escolar da Cruz de Carvalho, no sentido de proceder à requalificação dos jardins e da horta pedagógica. Em termos orçamentais, a despesa foi gerida e registada de forma regular, exceto quanto à execução do pagamento (com data de 22 de dezembro), na medida em que foi concretizado previamente à respetiva autorização.

C. Apoio em material escolar

Os apoios à aquisição de material escolar em 2022, consistiram em prestações pecuniárias, no valor de 50,00€, concedidas diretamente a cada um dos 19 beneficiários, tendo recaído na amostra a ordem de pagamento n.º 2022/735, associada a uma dessas transferências.

²²⁸ De acordo com o n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento de Bolsas de Estudo de 2022, “[a]s bolsas de estudo são atribuídas em cada ano letivo e num montante fixado pela Junta durante o período de 10 meses sendo o primeiro pagamento efectuado em dezembro referente ao primeiro trimestre e os seguintes mensalmente.”

²²⁹ Cf. o ponto 5 do ofício remetido a este Tribunal, pelo Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro, com o registo de entrada n.º 38/2024, de 8 de janeiro.

O exame realizado ao processamento da despesa evidenciou, novamente, um incumprimento do ciclo orçamental, em virtude de o pagamento ter sido anterior ao respetivo compromisso.

2.2.8.3. Apoios à conservação, reparação e beneficiação de habitações

As últimas operações selecionadas para análise respeitam aos apoios à reparação e beneficiação de habitações e compreenderam 5 operações, duas respeitantes a 2021 e 3 alusivas a 2022.

Quadro 25 – Apoios à habitação na amostra

Ordem de Pagamento		Montante	Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data Pagamento	Finalidade
N.º	Data		N.º	Data	N.º	Data		
2021/395	05/04/2021	121,30 €	2021/75	2021-04-05	2021/273	2021-04-05	2021-04-06	Diversos materiais de construção
2021/549	25/06/2021	2 368,58 €	2021/113	2021-06-02	2021/475	2021-06-02	2021-06-02	Materiais para reparação de telhado
2022/390	07/06/2022	53,85 €	2022/108	2022-06-01	2022/384	2022-06-01	2022-06-06	Diversos materiais de construção
2022/691	20/10/2022	500,00 €	2022/180	2022-10-06	2022/594	2022-10-06	2022-10-17	Materiais para reparação de pavimento
2022/736	18/11/2022	500,70 €	2022/194	2022-10-27	2022/621	2022-10-27	2022-11-18	Materiais para reparação de telhado

Do ponto de vista da gestão e do registo em termos do ciclo orçamental, as operações analisadas mostraram-se conformes com o dispositivo legal aplicável.

2.2.8.4. Sobre os indícios de eventual responsabilidade financeira sancionatória

De acordo com o Princípio da Legalidade contemplado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais, “(...) [a] *atividade financeira das autarquias locais exerce-se no quadro da Constituição, da lei, das regras de direito da União Europeia e das restantes obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português*”, sendo “(...) *nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais (...) que determinem ou autorizem a realização de despesa não permitida por lei*”.

O mesmo determina o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, que estabelece que “[o]s *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*”.

Os orçamentos das autarquias locais devem inscrever todas as receitas e despesas obedecendo ao Princípio da Unidade e Universalidade estatuído do artigo 9.º-B do referido Regime Financeiro, por forma a prever as receitas necessárias para cobrir todas as despesas, em observância à regra que estabelece o equilíbrio orçamental, nos termos do n.º 1 do artigo 40.º do mesmo diploma, permitindo a prévia cabimentação, ou seja, a afetação da disponibilidade orçamental necessária para a assunção da despesa a autorizar.

A autonomia das autarquias locais assenta, entre outros, no poder de ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas (*vd.* a alínea e) do n.º 2 do artigo 6.º do Regime Financeiro antes mencionado).

Nas freguesias, compete ao presidente da junta de freguesia autorizar a realização de despesas até ao limite determinado por delegação desse órgão executivo, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações do mesmo órgão executivo, conforme o disposto nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

Nestes termos, “[a]s autarquias locais não podem assumir compromissos que coloquem em causa a estabilidade orçamental”, a qual pressupõe a “(...) sustentabilidade financeira das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas”, conforme os n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º, sob a epígrafe “Princípio da estabilidade orçamental” do Regime Financeiro aplicável.

Para os efeitos supra expostos, consideram-se como “(...) «Compromissos», as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, considerando-se os compromissos assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também, ter um carácter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas”²³⁰.

As freguesias devem ainda observar o ciclo orçamental da despesa que compreende a execução, de forma sequencial, das seguintes fases:

- (i) inscrição de dotação orçamental,
- (ii) cabimento,
- (iii) compromisso,
- (iv) obrigação e

²³⁰ Cf. a alínea h) do artigo 2.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_RFAL.pdf).

(v) pagamento^{231 e 232},

conforme estabelecido no parágrafo 5 do Ponto 4 – Ciclo Orçamental da Norma de Contabilidade Pública 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, prevista no Anexo II (Normas de Contabilidade Pública) do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro²³³.

Assim, tendo por base o quadro legal acima descrito, considera-se que:

A) Ordem de Pagamento n.º 2021/555 de 30 de junho, no valor de 5 425,00€ - Pagamento sem o prévio cabimento e registo de compromisso

No que toca à imputação objetiva da eventual infração financeira, a factualidade apontada na alínea A) do subponto 2.2.8.1. indica que o ex-Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro concretizou o pagamento, em 29 de junho de 2021²³⁴, relativo ao carregamento dos cartões alimentícios para o mês de julho de 2021, sem o prévio cabimento da despesa e registo de compromisso, os quais só se verificaram no dia seguinte²³⁵.

Tal atuação desrespeitou o disposto no parágrafo 5 do Ponto 4 – Ciclo Orçamental da Norma de Contabilidade Pública 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, prevista no Anexo II (Normas de Contabilidade Pública) do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, incumprindo o ciclo orçamental da despesa legalmente previsto.

Nestes termos, a conduta antes identificada é ilícita e integra o elemento objetivo da infração financeira sancionatória tipificada na última parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, sendo suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

Quanto ao elemento subjetivo da infração indiciariamente apontada, importa referir que a conduta identificada é passível de configurar um incumprimento culposo dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título negligente, no sentido da alínea a) do artigo 15.º do Código

²³¹ O cabimento não pode exceder a dotação disponível, assim como o compromisso não pode exceder o respetivo cabimento. A obrigação não pode exceder o valor do compromisso, assim como o pagamento não pode exceder o valor da obrigação.

²³² Sem prejuízo de eventuais reposições abatidas aos pagamentos que, para além de corrigirem os pagamentos, podem corrigir todas as fases a montante até ao cabimento.

²³³ Alterado pelos Decretos-Lei n.º 85/2016 de 21 de dezembro e n.º 33/2018, de 15 de maio. Foi regulamentado pela Portaria n.º 218/2016 de 9 de agosto (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_SNC_AP.pdf).

²³⁴ Cf. o documento comprovativo da transferência emitido pela instituição bancária, no qual consta a data-valor da transferência a 29 de junho de 2021.

²³⁵ Cf. o documento de cabimento n.º 2021/142, de 30 de junho, e a Requisição externa que identifica o n.º de compromisso 2021/527, da mesma data (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.8_Subponto 2.2.8.4_A_APG 2021_555.pdf).

Penal²³⁶, atendendo a que o ex-Presidente do órgão executivo da Freguesia de São Pedro não atuou de forma cuidada e diligente ao efetuar o pagamento da referida despesa, dado que não assegurou previamente que tinham sido observadas as fases sequenciais do ciclo orçamental da despesa legalmente estabelecido. Pois, para o conceito de negligência em responsabilidade financeiramente sancionatória que resulta do aludido artigo 15.º do Código Penal, 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.

Assim, recaía sobre o indiciado responsável²³⁷ o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertence, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro.

Em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória²³⁸, evidencia-se que o n.º 2³⁹ do artigo 61.º da LOPTC delimita a responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, a qual ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933²⁴⁰.

E que, o n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, que procedeu à sétima alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, veio assinalar que, nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “(...) *recai sobre os membros do órgão executivo quando*

²³⁶ Para os efeitos do disposto do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei.

²³⁷ “*Consideram-se eleitos locais (...) os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias*”, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87 de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 53-F/2006 de 29 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 24-D/2022 de 30 de dezembro e 82/2023 de 29 de dezembro.

²³⁸ A responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, podendo incidir ainda sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.ºs 3 e 4 do citado artigo 61.º.

²³⁹ Esta norma foi alterada pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, que equiparou os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais aos membros do Governo, em matéria de responsabilidade financeira, os quais passaram a ser abrangidos pelo disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

²⁴⁰ Segundo o qual “[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os atos 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 adotado resolução diferente;
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”.

*estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*²⁴¹.

Contudo, não se identificaram quaisquer informações que se subsumam ao conceito de “estação competente”, pelo que a norma de exclusão da imputação de responsabilidade financeira para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (consagrada no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e delimitada pelo artigo 80.º-A da referida Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto) não se aplica *in casu*.

Face ao exposto, a infração financeira indiciariamente apontada é subjetivamente imputável, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º todos da LOPTC, ao ex-Presidente do órgão executivo da Freguesia de São Pedro, António José Gouveia Gomes, que efetuou o referido pagamento²⁴² em inobservância da norma legal antes mencionada²⁴³.

B) Ordem de Pagamento n.º 2022/776 de 09 de dezembro, no valor de 1 310,00€ - Pagamento sem o prévio cabimento e registo de compromisso

No que toca à imputação objetiva da eventual infração financeira, a factualidade apontada na alínea A) do subponto 2.2.8.1. indica que o Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro concretizou o pagamento, em 06 de dezembro de 2022²⁴⁴, relativo ao reforço dos cartões alimentícios no âmbito da época natalícia, sem o prévio cabimento da despesa e registo de compromisso, os quais só se verificaram no dia 9 desse mês²⁴⁵.

Foi, assim, desrespeitado o disposto no parágrafo 5 do Ponto 4 – Ciclo Orçamental, da Norma de Contabilidade Pública 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, prevista no Anexo II (Normas de Contabilidade Pública) do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, e, incumprido o ciclo orçamental da despesa legalmente previsto.

Nestes termos, a conduta antes identificada é ilícita e integra o elemento objetivo da infração financeira sancionatória tipificada na última parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC,

²⁴¹ De acordo com o n.º 2 do referido artigo 80.º-A, essa responsabilidade “(...) *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*”.

²⁴² Ao Presidente da Junta de freguesia compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

²⁴³ Recorde-se que, de acordo com a ata n.º 15/2017 da reunião da Junta de Freguesia de São Pedro, de 3 de julho de 2017, competia, por delegação, ao ex-Presidente desse órgão executivo “[a]utorizar despesas e pagamentos até ao valor de seis mil cento e cinquenta euros” (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.2_Ponto_2.2.8_Subponto_2.2.8.4_A_Atata_JF_15_2017.pdf).

²⁴⁴ Cf. o documento comprovativo da transferência emitido pela instituição bancária, no qual consta a data-valor da transferência a 6 de dezembro de 2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.2_Ponto_2.2.8_Subponto_2.2.8.4_B_APG_2022_776.pdf).

²⁴⁵ Cf. o documento de cabimento n.º 2022/207, de 9 de dezembro, e a Requisição externa que identifica o n.º de compromisso 2022/671, da mesma data (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.2_Ponto_2.2.8_Subponto_2.2.8.4_B_APG_2022_776.pdf).

por violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, sendo suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

Quanto ao elemento subjetivo da infração indiciariamente apontada, importa referir que a conduta identificada é passível de configurar um incumprimento culposo dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título negligente, no sentido da alínea a) do artigo 15.º do Código Penal, atendendo a que o Presidente do órgão executivo da Freguesia de São Pedro não atuou de forma cuidada e diligente ao efetuar o pagamento da referida despesa, dado que não assegurou previamente que tinham sido observadas as fases sequenciais do ciclo orçamental da despesa legalmente estabelecido.

Recaía sobre o indiciado responsável o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertence, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro.

Dada a ausência de quaisquer informações que se subsumam ao conceito de “estação competente”, entende-se que a norma de exclusão da imputação de responsabilidade financeira para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (consagrada no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e delimitada pelo artigo 80.º-A da referida Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto) não se aplica *in casu*.

Assim, a infração financeira indiciariamente apontada é subjetivamente imputável, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º todos da LOPTC, ao Presidente do órgão executivo da Freguesia de São Pedro, Manuel António Marques Madama de Sousa Filipe, que efetuou o referido pagamento²⁴⁶ em inobservância da norma legal antes mencionada²⁴⁷.

C) Ordens de pagamento n.ºs 2022/704 de 31 de outubro, no valor de 4 300,00€, 2022/474 de 30 de junho, no valor de 45,00€, 2022/851 de 29 de dezembro, no valor de 120,00€, e 2022/735 de 18 de novembro, no valor de 50,00€ – pagamentos sem o prévio registo de compromisso

No que toca à imputação objetiva da eventual infração financeira, a factualidade apontada nas alíneas A) do subponto 2.2.8.1. (ordem de pagamento 2022/704), A) do subponto 2.2.8.2. (ordens de pagamento 2022/474 e 2022/851) e C) do subponto 2.2.8.2. (ordem de pagamento 2022/735), respetivamente, apontam que o Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro concretizou o

²⁴⁶ Ao Presidente da Junta de freguesia compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

²⁴⁷ Recorde-se que, de acordo com a ata n.º 1-A/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Pedro, de 25 de outubro de 2021, foi delegado no Presidente da Junta de Freguesia a competência para autorizar a realização de despesas até ao limite de cinco mil euros (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.8_Subponto 2.2.8.4_B_Atta 1_A_2021.pdf).

pagamento²⁴⁸ relativo (i) ao carregamento dos cartões alimentícios de novembro de 2022, em 28 de outubro de 2022, (ii) a bolsa de estudo do mês de junho de 2022, em 20 de junho de 2022 (iii) a bolsas de estudo do 1.º trimestre do ano letivo de 2022/2023, 28 de dezembro de 2021, e (iv) ao apoio à aquisição de material escolar em 2022, em 7 de outubro de 2022, sem o prévio registo de compromisso²⁴⁹.

Esse comportamento desrespeitou o disposto no parágrafo 5 do Ponto 4 – Ciclo Orçamental da Norma de Contabilidade Pública 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, prevista no Anexo II (Normas de Contabilidade Pública) do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, e, assim, concretizou o incumprimento do ciclo orçamental da despesa legalmente previsto.

Nestes termos, as condutas antes identificadas são objetivamente ilícitas e consubstanciam quatro eventuais infrações financeiras sancionatórias, conforme tipificado na última parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, ou seja, por indiciada violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, sendo suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

Quanto ao elemento subjetivo da infração indiciariamente apontada, reproduz-se o acima referido no sentido de as condutas identificadas serem passíveis de configurar um incumprimento culposos dos deveres funcionais do responsável financeiro, a título negligente. Pois, o indiciado responsável realizou os mencionados pagamentos sem se assegurar que os compromissos assumidos se encontram devidamente registados.

Face à inexistência de quaisquer informações que se subsumam ao conceito de “estação competente”, entende-se que a norma de exclusão da imputação de responsabilidade financeira para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (consagrada no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e delimitada pelo artigo 80.º-A da referida Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto) não se aplica nestas situações.

Assim, as infrações financeiras indiciariamente apontadas são subjetivamente imputáveis, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º todos da LOPTC, ao Presidente do órgão executivo da Freguesia de São Pedro, Manuel António Marques

²⁴⁸ Cf. os documentos que comprovam as transferências emitidos pela instituição bancária, nos quais constam, respetivamente, a data-valor de 28 de outubro de 2022, as datas de processamento a 20 de junho de 2022 e a 28 de dezembro de 2021 e a data-valor de 7 de outubro de 2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.8_Subponto 2.2.8.4_C).

²⁴⁹ Respetivamente, conforme as Requisições externas que identificam os n.ºs de compromisso 2022/623 de 31 de outubro, 2022/501 de 30 de junho, 2022/755 de 29 de dezembro e 2022/653 de 18 de novembro (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.8_Subponto 2.2.8.4_C).

Madama de Sousa Filipe, que autorizou e efetivou o pagamento²⁵⁰ em inobservância da norma legal antes mencionada²⁵¹.

No âmbito da audição prévia, relativamente aos parágrafos B) e C) que antecedem, os contraditados concederam “(...) *que eventualmente poderão [t]er sido realizados alguns pagamentos antes de reunidos todos os pressupostos, no entanto, não se poderá dizer que o executivo não atuou diligentemente.*”

Sendo certo que no decurso do início do mandato foram detetadas pelo executivo algumas situações que careciam de melhoramentos, foram dadas instruções a todas as trabalhadoras quais os requisitos obrigatórios para o processamento da despesa. Salienta-se ainda que, cabe aos trabalhadores no âmbito do seu dever de zelo informar quando detetam uma situação desconforme”.

Mais informaram que “(...) *sempre que se encontra pendente um pagamento é questionado se se encontram reunidos os pressupostos previstos na legislação aplicável, sendo que em momento algum foi informad[o] o incumprimento de algum requisito”.*

Face ao alegado, cumpre referir que os indiciados responsáveis não contradisseram a imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória que foi feita no Relato, a título indiciário, sendo que, no que tange ao elemento subjetivo da infração financeira indiciariamente apontada, salienta-se que recai sobre aqueles responsáveis o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem²⁵².

Neste contexto, o padrão de diligência exigível ao gestor de dinheiros públicos é o dos deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um responsável (i) mediano na informação, (ii) mediano no critério, (iii) mediano na prudência e (iv) medianamente avisado e cauteloso.

Finalmente, disseram “(...) *que, no ano de 2023 foi contratada uma empresa de contabilidade a fim de suprir algumas inconsistências bem como reverificar os processos internos de despesa”.*

Sopesada a materialidade subjacente à factualidade apurada e o preenchimento dos pressupostos cumulativos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, designadamente (i) por inexistirem indícios de que a infração financeira tenha sido praticada de forma intencional, ou seja, encontrando-se evidenciado que as condutas dos agentes financeiros foram praticadas a título negligente, (ii) pelo facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas (ou de órgão de controlo interno) para correção da irregularidade detetada, assim como (iii) por ser a primeira vez que estes agentes são

²⁵⁰ Ao Presidente da Junta de freguesia compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

²⁵¹ Recorde-se que, de acordo com a ata n.º 1-A/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Pedro, de 25 de outubro de 2021, foi delegado no Presidente da Junta de Freguesia a competência para autorizar a realização de despesas até ao limite de cinco mil euros (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.8_Subponto 2.2.8.4_C_Atta 1_A_2021).

²⁵² Nos termos do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro.

juridicamente censurados pela prática desta infração, o Tribunal entende ser de relevar a responsabilidade financeira sancionatória indiciada nas alíneas A) a C) *supra*²⁵³.

2.3. O controlo interno associado aos apoios concedidos

Face aos riscos identificados no estudo preliminar e enunciados no Plano Global de Auditoria da presente ação, considerou-se que o controlo interno implementado no âmbito da concessão dos apoios configurava uma área de elevada sensibilidade, com relevante impacto nas operações desenvolvidas pela Freguesia de São Pedro e na despesa pública associada.

Nessa avaliação inicial equacionou-se:

- a) A incipiente especificação dos objetivos relacionados com as políticas de apoio social e dos apoios concedidos, que poderia dificultar a monitorização dos resultados e a definição de medidas de otimização das ajudas à população;
- b) A escassez de recursos (humanos e outros), face ao elevado número de apoios e beneficiários a controlar; e
- c) A falta de robustez dos sistemas/procedimentos de controlo implementados.

Nesta sequência, com base nos elementos disponibilizados e no plano de amostragem definido, efetuou-se uma análise aos procedimentos de controlo aprovados e implementados pela Junta de Freguesia, subjacentes às participações atribuídas.

Em relação à preocupação ventilada na alínea a) acima, confirmou-se que a entidade não detinha, nem definiu, um plano formal para a sua ação de intervenção social, ou documento análogo, que identificasse os objetivos propostos e permitisse analisar e controlar os resultados atingidos.

Ademais, constatou-se a ausência de uma sistematização no controlo aos apoios, realidade que condicionou a sua eficácia e impossibilitou que a entidade beneficiasse da informação histórica, acumulada ao longo dos vários anos em que se concederam apoios, obstaculizando a aludida aferição de resultados e a identificação de eventuais pontos de melhoria, promotores de uma maior eficiência na aplicação e controlo das ajudas concedidas.

Esta estruturação mais pertinente se revela, em virtude da limitação de meios de que padece a entidade, sobretudo humanos, que, repete-se, resumia-se a dois funcionários que executavam as tarefas administrativas e de apoio à contabilidade e a um funcionário contratado temporariamente, ao abrigo de um programa de apoio ao emprego, conjuntura que aportava dificuldades à necessária segregação de funções.

As inconsistências, erros e omissões no âmbito das informações, ficheiros e demais elementos providenciados pelos serviços da Junta de Freguesia, assim como, as incongruências destes face

²⁵³ Extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

às demonstrações orçamentais e as insuficiências detetadas nos processos de despesa e de candidatura, evidenciaram a falta de fiabilidade e robustez do controlo em apreço, e a difícil acessibilidade dos registos e demais elementos de controlo. Assinalam-se, contudo, as melhorias registadas no ano de 2022, neste domínio.

No que respeita à norma de controlo interno aprovada²⁵⁴ pelo órgão deliberativo da freguesia em 13 de abril de 2018 e em vigor no período auditado, verificou-se que:

- a) Estava desatualizada face ao quadro legal vigente;
- b) Não especificava o circuito funcional e documental associado à integralidade do ciclo orçamental da despesa e as verificações subjacentes;
- c) Não previa formas de mitigar as limitações no contexto da segregação de funções;
- d) Era totalmente omissa em relação aos controlos a efetivar no âmbito das verbas atribuídas a terceiros, designadamente em sede de apoios, não obstante, a preponderância destes face ao volume orçamental da entidade.

Em concomitância, não foram encontradas evidências de uma prática de supervisão sistemática do registo das operações, circunstância que impediu a deteção oportuna das irregularidades ao nível da classificação e atempado registo orçamental das despesas e da confirmação prévia da regularidade da situação tributária e contributiva dos beneficiários dos pagamentos e dos apoios subjacentes.

Por conseguinte, o sistema de controlo interno não acautelou suficientemente o previsto no ponto 2.9.1 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais²⁵⁵ e no artigo 9.º do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas²⁵⁶, nomeadamente, no que concerne ao seu n.º 2, que estipula que “[o] controlo interno tem por base sistemas adequados de gestão de risco, de informação e de comunicação, bem como um processo de monitorização que assegure a respetiva adequação e eficácia em todas as áreas de intervenção.” (sublinhado nosso).

Observou-se, em acréscimo, que não existia um controlo e registo único por agregado familiar, de todas as ajudas atribuídas e candidaturas submetidas, nem foi definido um elemento singular de identificação (e.g., número de identificação fiscal) que permitisse associar qualquer candidatura, apoio ou pagamento à família correspondente.

O sistema de informação de suporte à gestão e ao sistema contabilístico (consubstanciado na aplicação informática *iFREG*), encontrava-se adaptado ao normativo contabilístico em vigor (SNC-AP) e era operado pelas supramencionadas funcionárias apenas na componente de gestão orçamental corrente.

²⁵⁴ Cf. Ata da segunda reunião da Assembleia de Freguesia, ocorrida em 03/04/2018 (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.3.).

²⁵⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 setembro com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento.

²⁵⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro.

Para a concretização de outras operações a entidade tinha de recorrer aos serviços da empresa fornecedora do software, designadamente, para as relacionadas com: i) o encerramento de contas e a abertura de novo exercício económico, ii) a extração de mapas e demonstrações (financeiras e orçamentais) e iii) a correção e/ou estorno de registos. A referida empresa era também consultada para efeitos de esclarecimento de dúvidas no âmbito da classificação económica de algumas despesas.

A entidade não possuía um sistema de gestão documental e de fluxos de trabalho, tendo os responsáveis referido, no decurso dos trabalhos de auditoria, que estariam a equacionar a sua aquisição e implementação.

O explanado contextualiza o ambiente do controlo interno associado aos apoios e enquadra o resultado do exame realizado às operações selecionadas, apresentada nos pontos seguintes.

2.3.1. Apoio Alimentar - Concessão de cabazes em géneros alimentícios

Em relação aos cabazes regulares em géneros alimentícios distribuídos em 2021:

- i) Não foram encontradas evidências que comprovem que o órgão executivo da freguesia procedeu à aferição da situação socioeconómica dos beneficiários previamente à concessão dos apoios, conforme determinava o Regulamento²⁵⁷.

Conjuntamente com os processos de candidatura, foi enviada²⁵⁸ uma pasta digital com a designação de “Relatórios”, contendo declarações assinadas pelos proponentes, que descreviam, apenas, e de forma sintética, a composição do agregado familiar e os rendimentos dos respetivos membros.

- ii) Foram submetidas e aprovadas candidaturas ao longo do ano, contrariando o prazo (de 15 a 31 de março) estabelecido por via regulamentar;
- iii) O número de beneficiados listados no ficheiro de controlo “cabazes 2020_2021”²⁵⁹, que associava o número do cartão/cabaz ao respetivo beneficiário, não coincidia com o do mapa geral de registo dos apoios;

O ficheiro de controlo dos “cabazes 2020_2021”, não identificava os beneficiários de 58 cartões (adquiridos em julho, 22, em agosto, 20, e em novembro, 16), divergindo, também neste aspeto, do referido mapa geral, o qual sinalizava, apenas, 23 cartões não identificados em julho e 25 em agosto.

Após os esclarecimentos e informações retificativas, remetidas posteriormente neste domínio, permaneciam por identificar 14 cartões em julho e 13 em agosto, tendo os

²⁵⁷ De acordo com a última parte do n.º 3 do artigo 3.º do regulamento, o processo a instruir pelos beneficiários seria analisado pela Junta de Freguesia (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.3.1.).

²⁵⁸ Cf. o ofício n.º 70 de 10 de julho de 2023, cuja entrada nesta Secção Regional foi registada sob o n.º 1924/2023, de 10 de julho (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.3.1.).

²⁵⁹ Cf. o ofício n.º 70 de 10 de julho de 2023, cuja entrada nesta Secção Regional foi registada sob o n.º 1924/2023, de 10 de julho (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.3.1.).

responsáveis justificado que “[a]nteriormente a atribuição de cartões não era nominal o que fazia com que os cartões mensalmente fossem atribuídos a diferentes pessoas.”, pelo que não foi possível confirmar se existiam as correspondentes candidaturas.

Quadro 26 – Evolução dos esclarecimentos sobre os cartões sem identificação

Ordem de pagamento n.º	Cartões faturados			Cartões sem identificação		
	Período	N.º da Fatura	Qtd	Mapa geral dos apoios 2021 ²⁶⁰	Ficheiro cabazes 2020_2021 ²⁶¹	Ficheiro cabazes ²⁶²
2021/555	Julho	FTC021D/001289 3	163	23	22	14
2021/643	Agosto	FTC021D/001506 2	149	25	20	13
2021/831	novembro	FTC021D/002397 4	142	0	16	8

Quadro 27 – Cartões sem identificação do beneficiário 2021

Nº. Cartão	Valor	Qtd.	Nº. Cartão	Valor	Qtd.
Cabazes de Julho			Cabazes de agosto		
3030277026	50,00 €	1	3030266851	50,00 €	1
3030277029	50,00 €	1	3030266887	25,00 €	1
3030277034	25,00 €	1	3030277001	25,00 €	1
3030277035	25,00 €	1	3030277026	50,00 €	1
3030277038	25,00 €	1	3030277034	25,00 €	1
3030277064	25,00 €	1	3030277097	25,00 €	1
3030277079	25,00 €	1	3030277134	50,00 €	1
3030277082	25,00 €	1	3030277137	25,00 €	1
3030277127	25,00 €	1	3030277152	50,00 €	1
3030277134	50,00 €	1	3030277155	25,00 €	1
3030277137	25,00 €	1	3030285920	25,00 €	1
3030277152	50,00 €	1	3030285959	50,00 €	1
3030277155	25,00 €	1	3030286001	25,00 €	1
3030285959	50,00 €	1	Total	450,00 €	13
Total	475,00 €	14			

- iv) Não foi apresentado nenhum registo de controlo da entrega / receção mensal dos cartões aos respetivos beneficiários; e
- v) No âmbito da operação de pagamento n.º 2021/555, referente aos cabazes atribuídos em julho, os responsáveis, ao não obedecerem ao ciclo orçamental da despesa legalmente previsto (conforme exposto no ponto 2.2.8.1), incumpriram com o disposto na Cláusula 7.^a

²⁶⁰ Cf. o ficheiro “Mapa_Geral_Apoios_2021_V5_08052023”, remetido em anexo ao email registado com o n.º de entrada 1342/2023 de 08 de maio. (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.3.1.).

²⁶¹ Cf. o ficheiro “Cabazes 2021_2021”, remetido no âmbito do ofício com registo de entrada na SRMTC sob o n.º 1924/2023 de 10 de julho (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.3.1.).

²⁶² Cf. o ficheiro “cabazes” enviado no âmbito do ofício com registo de entrada na SRMTC sob o n.º 38/2024 de 08 de janeiro (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.3.1.).

da Norma de Controlo Interno²⁶³, na medida em que procederam ao respetivo pagamento sem o prévio registo orçamental.

No que importa aos cabazes alimentares concedidos em 2022, a aprovação e aplicação de um novo Regulamento de Apoios Sociais às Famílias em situação de Vulnerabilidade Sócio económica, veio suprir a maioria das insuficiências acima expostas, verificando-se, no entanto, que:

- i) Não foram encontradas evidências da entrega do recibo (talão de caixa) comprovativo dos artigos adquiridos mensalmente pelos beneficiários dos cartões²⁶⁴, conforme previsto na alínea c) do artigo 7.º do Regulamento; e
- ii) O pagamento no âmbito da ordem de pagamento n.º 2022/704 (cabazes de novembro), foi realizado antes do necessário registo do compromisso, e a despesa subjacente à ordem de pagamento n.º 2022/776 (reforço do valor dos cabazes de dezembro) foi paga, igualmente, antes da sua inscrição orçamental (conforme relatado no ponto 2.2.8.1), atuação que desrespeitou o estatuído na aludida Cláusula 7.ª da Norma de Controlo Interno.

Cumulativamente, o pagamento em causa (no montante de 4 330,00€), foi superior ao valor autorizado e orçamentado em 30,00€ (de acordo com o assinalado no ponto 2.2.8.1.), tendo a entidade justificado²⁶⁵, após interrogação deste Tribunal, que esta divergência “(...) verificou-se devido a um lapso da trabalhadora que fez o carregamento tendo sido corrigido assim que detetado.”, não remetendo, porém, os comprovativos dessa correção.

2.3.2. Apoios à Educação

A. Atribuição de bolsas de estudo

Sem prejuízo das insuficiências e lacunas apontadas, anteriormente, ao Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo (2021), em vigor no ano letivo de 2021/2022, constatou-se, com base no Relatório de Avaliação elaborado pela comissão²⁶⁶ de seleção e renovação, que foram selecionadas as candidaturas subjacentes aos 40 agregados com os rendimentos *per capita* mais baixos.

²⁶³ Que determina que “[a]s deliberações dos órgãos da freguesia ou, nos casos em que tal for permitido por Lei, as decisões dos seus titulares que importem realização de despesas ou assunção de encargos serão precedidas de informação quanto às disponibilidades financeiras e ao enquadramento orçamental das respetivas operações.”

²⁶⁴ No contraditório os responsáveis afirmaram, mas sem demonstrar documentalmente, que “(...) todos os talões encontram-se arquivados na JFSP, porquanto se não forem entregues não é efetuado o carregamento para o mês seguinte, no entanto, o sistema de arquivo poderá ser melhorado”.

²⁶⁵ Cf. o ponto 23 do anexo ao ofício com o registo de entrada sob o n.º 38/2024 de 8 de janeiro (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.3.1.).

²⁶⁶ Nomeada pelo Presidente da Junta de Freguesia, nos termos do artigo 7.º do Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo.

O número de apoios efetivamente concedidos pela Freguesia (40), desconsiderou o estabelecido no artigo 1.º, no n.º 1 do artigo 3.º e no n.º 1 do artigo 7.º do referido Regulamento, que imponha um limite de atribuição de 30 bolsas, conforme assinalado no ponto 2.2.2 transato.

Observou-se, ainda, que os responsáveis ignoraram o estipulado na Cláusula 7.ª da Norma de Controlo Interno, ao efetivarem, no âmbito da ordem de pagamento n.º 2022/474 (conforme assinalado no ponto 2.2.8.2), a transferência a favor dos beneficiários, do valor correspondente à prestação de junho de 2022, antes do obrigatório registo orçamental do compromisso.

Tal prática foi replicada por ocasião da atribuição das bolsas de estudo para o ano letivo de 2022/2023, no contexto da ordem de pagamento n.º 2022/851, alusiva à prestação do 1.º trimestre (outubro a dezembro de 2022).

B. Apoio às escolas e a atividades escolares

Nas operações atinentes ao apoio às escolas e a atividades escolares, assinala-se, no âmbito da ordem de pagamento n.º 2022/804, a incorreta contabilização orçamental da despesa subjacente, em termos da sua descrição e classificação, tendo a entidade concedido, ainda durante os trabalhos de auditoria, “ (...) *que houve um lapso na cabimentação pelo que esta despesa não se enquadra[va] no âmbito descrito.*”

C. Apoio em material escolar

No seio dos apoios em material escolar, examinou-se a comparticipação atribuída a um dos beneficiados em 2022, indexada à ordem de pagamento n.º 2022/735, tendo-se notado que:

- i) Do respetivo processo, não constava a fatura/recibo comprovativa da aquisição do material escolar pelo beneficiário, como exigia o artigo 15.º do Regulamento de Atribuição de Materiais Escolares às Famílias da Freguesia de São Pedro;
- ii) Não foi encontrada evidência da verificação da não acumulação do apoio atribuído pela Freguesia de São Pedro com outros apoios públicos para os mesmos fins, na sequência do plasmado no artigo 6.º do suprarreferido Regulamento;
- iii) O processo de despesa não contemplava o documento de registo orçamental do cabimento²⁶⁷; e
- iv) Não foi cumprido o ciclo orçamental associada à execução da despesa, uma vez que a transferência bancária precedeu o registo do compromisso, contrariando, a legislação vigente (conforme destacado no ponto 2.2.8.2.) e o previsto na Norma de Controlo Interno.

²⁶⁷ Contudo, foi possível aferir a data da sua emissão através da listagem “Mapa_Geral_Apoios_2022_V5_08052023”, remetida em anexo ao email registado com o n.º de entrada 1342/2023 de 08 de maio (CD_Docs_Suporte_Ponto_2.3.2.).

2.3.3. Apoios à conservação, reparação e beneficiação de habitações

No que alude às comparticipações disponibilizadas pela entidade no domínio da habitação, verificou-se que:

- i) Foi concedido, em 2021 (no contexto da ordem de pagamento n.º 2021/395), um apoio para a aquisição de materiais de construção, no montante de 121,30€, para o qual não foi apresentado a correspondente candidatura, tendo os responsáveis justificado que “(...) *não foi possível localizar o processo de análise.*” inerente;
- ii) Os processos de candidatura alusivos às ordens de pagamento n.ºs 2021/549, 2022/390 e 2022/736, não continham todos os elementos previstos no n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento de Apoio Social à Conservação, Reparação e Beneficiação de Habitações (2018); e
- iii) Na totalidade dos processos selecionados na amostra não se encontraram evidências:
 - a. De que foi aferida a situação económica dos agregados familiares, nos termos do artigo 3.º e do n.º 1 do artigo 5.º do citado Regulamento;
 - b. Da realização, no âmbito da análise da candidatura, das visitas ao domicílio dos fregueses apoiados, por, pelo menos, 3 membros da Junta de Freguesia, conforme definido no n.º 2 do supramencionado artigo 5.º; e
 - c. Da concretização das vistorias à execução das obras (durante e após a sua conclusão), conforme determinado pelo artigo 10.º do mesmo Regulamento.

3. CONCLUSÕES

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

1. A Freguesia de São Pedro concedeu, no biénio de 2021/2022, apoios sociais e à educação às famílias carenciadas do seu território, no valor de 225 mil euros, e que representaram 42% da sua despesa total (cf. o subponto 2.1.), cabendo destacar que:
 - a) Aproximadamente 70% destas comparticipações, destinou-se à aquisição de géneros alimentícios, abrangendo 5% da população freguesa, e à atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior apoiando 7% dos residentes com idades entre 17 e 26 anos (cf. os subpontos 2.1.1., 2.1.2. e 2.1.3.);
 - b) A concretização, da quase totalidade, destas ajudas decorreu da materialização do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo celebrado em 2018 com o Município do Funchal (cf. o subponto 2.1.); e
 - c) As respostas sociais contratualizadas com a Freguesia, no âmbito do referido acordo, eram coincidentes com algumas das atribuídas pelo Município do Funchal, no

contexto dos seus programas de apoio social, não tendo sido encontradas evidências de uma articulação com o Município no âmbito dos apoios concedidos (cf. o subponto 2.1.1).

2. No que concerne à conformidade da concessão dos apoios, nos anos de 2021 e 2022, as operações analisadas encontravam-se de acordo com as normas legais, regulamentares e orçamentais aplicáveis, com exceção:
 - a) Da atribuição das bolsas de estudo, para o ano letivo de 2021/2022, que desrespeitou o Regulamento de atribuição de bolsas de estudo, por ultrapassar (em 10) o limite máximo de bolsas (30) permitido pela Assembleia de Freguesia (cf. os subpontos 2.2.2. e 2.2.2.1.);
 - b) Dos apoios concedidos no contexto do “Regulamento de apoio social à conservação, reparação e beneficiação de habitações de agregados familiares carenciados”, pois não existiam evidências nos processos da análise às candidaturas apresentadas pelos beneficiários (cf. o subponto 2.2.4.);
 - c) Da concessão de cabazes em géneros alimentícios no ano de 2021, porque não foi possível aferir se os beneficiários mensais dos cartões alimentares se sujeitaram a um processo de candidatura e avaliação nos termos do regulamento aplicado (cf. o subponto 2.2.5); e
 - d) Da realização de 6 pagamentos antes do registo de cabimento e/ou de compromisso previsto no parágrafo 5 do Ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, prevista no Anexo II do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (cf. os subpontos 2.2.8.1., 2.2.8.2. e 2.2.8.4.).
3. O controlo dos apoios foi pouco eficaz, em resultado da insipiência do sistema de controlo interno vigente e da falta de fiabilidade e robustez dos procedimentos que o ladearam, sublinhando-se que:
 - a) A Norma de Controlo Interno encontrava-se desatualizada face ao quadro legal em vigor não prevendo os controlos a efetivar no âmbito da concessão dos apoios (cf. o ponto 2.3.), não assegurando suficientemente “*o desenvolvimento das actividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos activos, a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exactidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável*”²⁶⁸ ;
 - b) A ausência de uma sistematização do controlo dos apoios condicionou a sua eficácia, assim como a fidedignidade e completude das bases de dados, dos registos e dos

²⁶⁸ Cf. o ponto 2.9.1 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 setembro com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento. Cf. também o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

demais elementos de controlo apresentados no contexto da presente auditoria (cf. os subpontos 2.3.1.; 2.3.2. e 2.3.3);

- c) Os responsáveis não observaram as regras consagradas na Norma de Controlo Interno, ao efetivarem pagamentos antes do cumprimento integral do ciclo orçamental da despesa (cf. subpontos 2.3.1. e 2.3.2.);
- d) Foram detetadas deficiências na classificação orçamental e no registo de algumas operações (cf. o ponto 2.3. e os subpontos 2.3.1 e 2.3.2);
- e) Os processos administrativos alusivos aos apoios em géneros alimentícios e à aquisição de material escolar não apresentavam evidências da comprovação dos artigos adquiridos pelos beneficiários respetivos (cf. os subpontos 2.3.1. e 2.3.2.); e
- f) Dos processos administrativos relativos aos apoios à beneficiação de habitações não constava qualquer comprovativo de que os beneficiários preenchiam os requisitos de acesso previstos no regulamento aplicável e de que a Junta de Freguesia tinha desempenhado a sua função fiscalizadora ao nível da aplicação dos apoios (cf. os subpontos 2.3.3.).

4. RECOMENDAÇÕES

No contexto das matérias expostas no presente documento, o Tribunal de Contas recomenda aos membros da Junta de Freguesia de São Pedro que diligenciem pela(o):

1. Cumprimento do ciclo orçamental da despesa, conforme previsto no parágrafo 5 do Ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, prevista no Anexo II do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, assegurando que nenhuma despesa seja realizada e paga antes do necessário registo do cabimento e do compromisso;
2. Cumprimento do Regulamento de apoio social à conservação, reparação e beneficiação de habitações de agregados familiares carenciados da Freguesia de São Pedro, no que respeita à análise dos requisitos de acesso e ao controlo dos apoios;
3. Atualização da Norma de Controlo Interno, de modo a adequar os procedimentos inerentes ao quadro legal aplicável e a contemplar, em todas as vertentes, os controlos necessários no âmbito das transferências para terceiros, designadamente em sede da concessão de apoios, independentemente da sua tipologia;
4. Definição de objetivos a atingir e avaliação a final dos resultados obtidos através das despesas públicas de apoios sociais;
5. Aperfeiçoamento e sistematização do controlo dos apoios concedidos, designadamente através da:

- a) Normalização da integralidade do processo de candidatura, análise, seleção, atribuição e controlo dos diferentes apoios, por forma a facilitar e a assegurar o cumprimento da regulamentação aplicável;
- b) Atribuição de um elemento de identificação singular a cada agregado/freguês candidato/beneficiado;
- c) Criação de uma base de dados digital única, com indicação do montante total dos apoios atribuídos por beneficiário e do valor correspondente a cada tipologia de apoio; e
- d) Criação de um repositório físico e digital por candidato/beneficiado, contendo todos os elementos pertinentes ao processo de análise, seleção, atribuição e controlo dos apoios, indexável aos respetivos processos de despesa, no caso dos beneficiados.

5. DECISÃO

Pelo exposto, o Tribunal de Contas, em sessão da Secção Regional da Madeira, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa e no n.º 1 do artigo 105.º e n.º 3 do artigo 107.º ambos da LOPTC, decide o seguinte:

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos Assessores e do Ministério Público, o presente Relatório de Auditoria e as Recomendações nele formuladas, bem como relevar, ao abrigo do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, as responsabilidades financeiras indiciadas e enunciadas nos subpontos 2.2.2.1 e 2.2.8.4;
- b) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido aos responsáveis identificados nos subpontos 2.2.2.1 e 2.2.8.4., a saber:
 - aos atuais membros do órgão executivo da Freguesia de São Pedro, Manuel António Marques Madama de Sousa Filipe (Presidente), Fátima Rubina Gouveia Camacho de Barros (Secretária), Helena Raquel Correia Brazão de Castro (Tesoureira), Marco António Nunes Dias (1.º Vogal) e Daniel Almeida Meneses (2.º Vogal); e
 - ao ex-Presidente da Junta de Freguesia de São Pedro, António José Gouveia Gomes.
- c) 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;
- d) Determinar que a Junta de Freguesia de São Pedro informe esta Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, até ao dia 30 de setembro de 2025, sobre quais as diligências efetuadas para dar acolhimento às Recomendações constantes do presente Relatório, enviando-nos a correspondente documentação comprovativa;

e) Fixar os emolumentos devidos pela Freguesia de São Pedro em 17 164,00€, de acordo com o previsto no artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas²⁶⁹, aprovado pelo Decreto-Lei 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 III);

f) 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 25 de fevereiro de 2025.

O JUIZ CONSELHEIRO

(PAULO H. PEREIRA GOUVEIA)

Particpei na sessão.

O Assessor

(Alberto Miguel Faria Pestana)

Particpei na sessão.

A Assessora, em substituição

(Maria Merícia Correia Fernandes Dias)

²⁶⁹ 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



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
JUNTA DE FREGUESIA
DE
SÃO PEDRO

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da
Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 Funchal

TRIBUNAL DE CONTAS – SRMTC

E 134/2025
2025/1/20



T.A.U.A.T.
20/1/25
16.

LIVRO Nº 1

OFÍCIO nº 5

DATA: 20/01/2025

ASSUNTO: Auditoria aos apoios à educação e aos apoios sociais concedidos pela Freguesia de São Pedro do Município do Funchal – Processo 7/2023-Aud/FS-SRMTC

Fátima Rubina Gouveia Camacho de Barros, Helena Raquel Correia Brazão de Castro, Marco António Nunes Dias e Daniel Almeida Meneses na qualidade de Secretária, Tesoureira, 1.º Vogal e 2.º vogal, respetivamente, vêm na sequência do Relato enviado por V.Exas, sobre o assunto em epigrafe, informar o seguinte:

Ponto 2.1.1 – Aquando da candidatura ao apoio no âmbito do “Regulamento para Apoios Sociais às Famílias em situação de Vulnerabilidade Sócio económica”, ao contrário do que existia anteriormente, este executivo criou um campo no formulário a preencher pelos interessados, onde estes devem identificar sob compromisso de honra todos os apoios que recebem e quais os montantes.

Não existe atualmente nenhuma plataforma donde conste os apoios atribuídos.

Ponto 2.2.8.4 B) e C) – Concede-se que eventualmente poderão ser sido realizados alguns pagamentos antes de reunidos todos os pressupostos, no entanto, não se poderá dizer que o executivo não atuou diligentemente.

Sendo certo que no decurso do início do mandato foram detetadas pelo executivo algumas situações que careciam de melhoramentos, foram dadas instruções a todas as trabalhadoras quais os requisitos



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
JUNTA DE FREGUESIA
DE
SÃO PEDRO

obrigatórios para o processamento da despesa. Saliencia-se ainda que, cabe aos trabalhadores no âmbito do seu dever de zelo informar quando detetam uma situação desconforme.

Cumpra ainda informar que sempre que se encontra pendente um pagamento é questionado se se encontram reunidos os pressupostos previstos na legislação aplicável, sendo que em momento algum foi informada o incumprimento de algum requisito.

Acresce ainda informar que, no ano de 2023 foi contratada uma empresa de contabilidade a fim de suprir algumas inconsistências bem como reverificar os processos internos de despesa.

Ponto 2.3.1 – No que diz respeito ao comprovativo das aquisições através de cartões, todos os talões encontram-se arquivados na JFSP, porquanto se não forem entregues não é efetuado o carregamento para o mês seguinte, no entanto, o sistema de arquivo poderá ser melhorado.

Ponto 2.2.2/2.2.2.1 – No que diz respeito à atribuição de 40 bolsas de estudo em vez das 30 previstas em sede de Regulamento, esta atribuição foi na sequência da que o anterior executivo havia realizado, apesar de no relatório constar, a não a evidência desse facto mas que ficou demonstrado, através nosso email de resposta datado de 8/5/2023.

Concede-se que foi ultrapassado o limite, no entanto é necessário retroagir à data em apreço. No ano de 2021 viviam-se ainda uma realidade excecional resultante da pandemia COVID -19, em que muitas famílias viram os seus rendimentos diminuídos ou potencialmente diminuídos. Foi nesta senda que o executivo da junta alargou a atribuição do número de bolsas, por se tratar de um caso excecional e omisso no regulamento e como tal dependente de resolução por parte do executivo, nos termos do artigo 11.º do dito Regulamento, tal como, aliás, já havia sido feito no ano letivo anterior pelo anterior executivo.

A atribuição no ano letivo de 2021/2022 de mais 10 bolsas de estudo não deverá ser censurada uma vez que o intuito tanto da comissão composta por um elemento do Executivo, um membro da Assembleia de Freguesia (da oposição) e ainda um elemento designado pela Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais, que analisou e propôs a atribuição das bolsas, como o do executivo foi chegar aos mais jovens da freguesia que se encontravam em situação *sui generis*, mas que ainda assim mantiveram-se a estudar.

Todos os alunos apoiados reuniam as condições de elegibilidade para a atribuição do apoio.

Cabe ainda salientar que no ano de 2022 o Regulamento foi alterado uma vez que, foi detetado que as necessidades de apoio em matéria de bolsas de estudo tinham aumentado.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
JUNTA DE FREGUESIA
DE
SÃO PEDRO

Pelo acima, sempre se dirá que a responsabilidade por infração financeira pode ser relevada se não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas para correção da irregularidade do procedimento adotado, e ser a primeira vez o ato censurado, facto de resto reconhecido no ponto 3 do relato.

Assim e na hipótese da SRMTC manter a posição expressa no relato, desde já se requer a relevação da responsabilidade sancionatória nos termos.

Com os melhores cumprimentos,

Fátima Rubina Gouveia Camacho de Barros

Helena Raquel Correia Brazão de Castro

Marco António Nunes Dias

Daniel Almeida Meneses



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
JUNTA DE FREGUESIA
DE
SÃO PEDRO

Manuel António Marques Madama de Sousa Filipe

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da
Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 Funchal

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 135/2025
2025/1/20



*À U.A.T.
20/1/25
(12)*

LIVRO Nº 1

OFÍCIO nº 6

DATA: 20/01/2025

ASSUNTO: Auditoria aos apoios à educação e aos apoios sociais concedidos pela Freguesia de São Pedro do Município do Funchal – Processo 7/2023-Aud/FS-SRMTC

Manuel António Marques Madama de Sousa Filipe, na qualidade de Presidente do Executivo, vem na sequência do Relato enviado por V.Exas, sobre o assunto em epigrafe, informar o seguinte:

Ponto 2.1.1 – Aquando da candidatura ao apoio no âmbito do “Regulamento para Apoios Sociais às Famílias em situação de Vulnerabilidade Sócio económica”, ao contrário do que existia anteriormente, este executivo criou um campo no formulário a preencher pelos interessados, onde estes devem identificar sob compromisso de honra todos os apoios que recebem e quais os montantes.

Não existe atualmente nenhuma plataforma donde conste os apoios atribuídos.

Ponto 2.2.8.4 B) e C) – Concede-se que eventualmente poderão ser sido realizados alguns pagamentos antes de reunidos todos os pressupostos, no entanto, não se poderá dizer que o executivo não atuou diligentemente.

Sendo certo que no decurso do início do mandato foram detetadas pelo executivo algumas situações que careciam de melhoramentos, foram dadas instruções a todas as trabalhadoras quais os requisitos obrigatórios para o processamento da despesa. Salienta-se ainda que, cabe aos trabalhadores no âmbito do seu dever de zelo informar quando detetam uma situação desconforme.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
JUNTA DE FREGUESIA
DE
SÃO PEDRO

MALTE

Cumpra ainda informar que sempre que se encontra pendente um pagamento é questionado se se encontram reunidos os pressupostos previstos na legislação aplicável, sendo que em momento algum foi informada o incumprimento de algum requisito.

Acresce ainda informar que, no ano de 2023 foi contratada uma empresa de contabilidade a fim de suprir algumas inconsistências bem como reverificar os processos internos de despesa.

Ponto 2.3.1 – No que diz respeito ao comprovativo das aquisições através de cartões, todos os talões encontram-se arquivados na JFSP, porquanto se não forem entregues não é efetuado o carregamento para o mês seguinte, no entanto, o sistema de arquivo poderá ser melhorado.

Ponto 2.2.2/2.2.2.1 – No que diz respeito à atribuição de 40 bolsas de estudo em vez das 30 previstas em sede de Regulamento, esta atribuição foi na sequência da que o anterior executivo havia realizado, apesar de no relatório constar, a não a evidência desse facto mas que ficou demonstrado, através nosso email de resposta datado de 8/5/2023.

Concede-se que foi ultrapassado o limite, no entanto é necessário retroagir à data em apreço. No ano de 2021 viviam-se ainda uma realidade excecional resultante da pandemia COVID -19, em que muitas famílias viram os seus rendimentos diminuídos ou potencialmente diminuídos. Foi nesta senda que o executivo da junta alargou a atribuição do número de bolsas, por se tratar de um caso excecional e omisso no regulamento e como tal dependente de resolução por parte do executivo, nos termos do artigo 11.º do dito Regulamento, tal como, aliás, já havia sido feito no ano letivo anterior pelo anterior executivo.

A atribuição no ano letivo de 2021/2022 de mais 10 bolsas de estudo não deverá ser censurada uma vez que o intuito tanto da comissão composta por um elemento do Executivo, um membro da Assembleia de Freguesia (da oposição) e ainda um elemento designado pela Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais, que analisou e propôs a atribuição das bolsas, como o do executivo foi chegar aos mais jovens da freguesia que se encontravam em situação *sui generis*, mas que ainda assim mantiveram-se a estudar.

Todos os alunos apoiados reuniam as condições de elegibilidade para a atribuição do apoio.

Cabe ainda salientar que no ano de 2022 o Regulamento foi alterado uma vez que, foi detetado que as necessidades de apoio em matéria de bolsas de estudo tinham aumentado.

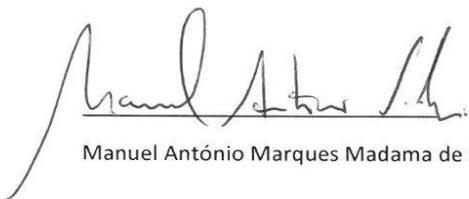


REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
JUNTA DE FREGUESIA
DE
SÃO PEDRO

Pelo acima, sempre se dirá que a responsabilidade por infração financeira pode ser relevada se não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas para correção da irregularidade do procedimento adotado, e ser a primeira vez o ato censurado, facto de resto reconhecido no ponto 3 do relato.

Assim e na hipótese da SRMTC manter a posição expressa no relato, desde já se requer a relevação da responsabilidade sancionatória nos termos.

Com os melhores cumprimentos,



Manuel António Marques Madama de Sousa Filipe

II. Amostragem

A) Delimitação da Amostra

O plano de amostragem foi elaborado com base em métodos não estatísticos e estruturado a partir das categorias dos apoios, definindo-se os seguintes critérios de seleção:

Apoios	Critério de seleção da amostra
Apoios com critérios predefinidos	Ordem de Pagamento com maior expressão numérica em cada semestre do período auditado.
Apoios sem critérios predefinidos	Despesas de montante igual ou superior a 250€ aprovadas por atos deliberativos.

Assim, a amostra abrange as diferentes categorias de apoio social e à educação, atribuídos, sendo constituída por 22 ordens de pagamento, num total de 34 824.68, representado, aproximadamente, 22% do valor global das categorias selecionadas.

B) Amostra

Ordem de Pagamento		Montante	Categoria	Descrição
Nº	Data			
2021/555	30/06/2021	5 425,00 €	Apoio a carenciados na aquisição de bens essenciais	Cabaz julho 2021
2021/555	30/06/2021	250,00 €		Apoio alimentar julho 2021
2021/643	30/07/2021	4 975,00 €		Cabaz agosto 2021
2021/643	30/07/2021	250,00 €		Refeições
2021/831	23/11/2021	4 900,00 €		Cabaz novembro 2021
2022/507	27/06/2022	3 790,00 €		Cabaz julho 2022
2022/704	31/10/2022	4 330,00 €		Cabaz novembro 2022
2022/738	18/11/2022	880,00 €		Refeições Magusto no Bairro do Hospital - 11 novembro 2022
2022/776	09/12/2022	1 310,00 €		Cabaz Natal 2022
2021/502	31/05/2021	45,00 €		Educação
2021/915	07/12/2021	90,00 €	Bolsas de estudo - outubro e novembro 2021	
2022/332	25/05/2022	554,00 €	Apoio anual Escola Auxílio Maternal	
2022/333	25/05/2022	356,00 €	Apoio anual Escola Dona Maria Eugénia do Canavial	
2022/474	30/06/2022	45,00 €	Bolsa de estudo - junho 2022	
2022/735	18/11/2022	50,00 €	Apoio em material escolar	

Ordem de Pagamento		Montante	Categoria	Descrição
Nº	Data			
2022/804	22/12/2022	1 049,20 €		Espetáculo de Magia - Várias Escolas
2022/851	29/12/2022	120,00 €		Bolsa de estudo - junho 202
2022/853	29/12/2022	706,23 €		Requalificação horta pedagógica da Escola Básica 1º Ciclo e Pré-Escolar da Cruz de Carvalho
2022/853	29/12/2022	2 154,83 €		Requalificação horta pedagógica da Escola Básica 1º Ciclo e Pré-Escolar da Cruz de Carvalho
2021/395	05/04/2021	121,30 €		Habitação - Reparação
2021/549	25/06/2021	2 368,58 €		Habitação - Reparação Telhado
2022/390	07/06/2022	53,85 €	Apoios à reparação, beneficiação e recuperação de habitações degradadas	Habitação - Diversos materiais
2022/691	20/10/2022	500,00 €		Habitação - Reparação de pavimento
2022/736	18/11/2022	500,70 €		Habitação - Reparação Telhado
Total		34 824,69 €		

III. Nota de Emolumentos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio)²⁷⁰

ACÃO:	Auditoria aos apoios à educação e aos apoios sociais concedidos pela Freguesia de São Pedro do Município do Funchal
ENTIDADE FISCALIZADA:	Freguesia de São Pedro do Município do Funchal
SUJEITO PASSIVO:	Freguesia de São Pedro do Município do Funchal

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS DE CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE (artigo 10.º)	CUSTO <i>STANDARD</i>	UNIDADES DE TEMPO (UT)	VALOR
ACÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99 €	–	0,00 €
ACÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29 €	280	24 721,20 €
UT = 3H30M DE TRABALHO²⁷¹ VR = 343,28€²⁷²	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		24 721,20 €
	LIMITES	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		17 164,00 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 DO artigo 10.º):		0,00 €
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		17 164,00 €

²⁷⁰ Diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11A/96, de 29 de junho, e na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

²⁷¹ Cf. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, que fixa o custo *standard* por unidade de tempo (UT).

²⁷² Cf. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, 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 Tribunal de Contas 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 de dezembro.