

Auditoria às políticas autárquicas
na área do apoio à educação -
Município do Funchal - 2020

RELATÓRIO

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PROCESSO N.º 01/2022–AUD/FS

Auditoria às políticas autárquicas na área do apoio à educação – Município do Funchal – 2020

RELATÓRIO N.º 6/2025-FS-SRMTC

5/junho/2025

ÍNDICE

ÍNDICE	1
RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	3
FICHA TÉCNICA	5
GLOSSÁRIO	6
1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO	7
1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	7
1.2. METODOLOGIA	7
1.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	9
1.4. CONDICIONANTES	9
1.5. QUADRO NORMATIVO	10
<i>1.5.1. NORMATIVOS APLICÁVEIS À ENTIDADE AUDITADA E À ÁREA OBJETO DA AÇÃO</i>	10
<i>1.5.2. O REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS</i>	12
<i>1.5.3. A UNIVERSALIDADE E GRATUIDADE DOS RECURSOS EDUCATIVOS</i>	17
<i>1.5.4. CARATERIZAÇÃO INSTITUCIONAL, ORGANIZACIONAL E OPERATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DO FUNCHAL</i>	18
<i>1.5.5. A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA INDICIADA EM AUDITORIAS</i>	21
1.6. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS	29
2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA	31
2.1. O PROGRAMA DE ATRIBUIÇÃO DE MANUAIS ESCOLARES NO ENSINO BÁSICO	36
<i>2.1.1. O DESRESPEITO DO CIRCUITO PROCEDIMENTAL ADOTADO PARA A ATRIBUIÇÃO DE MANUAIS ESCOLARES NO ENSINO BÁSICO</i>	37
<i>2.1.2. EXECUÇÃO MATERIAL E FINANCEIRA</i>	38
<i>2.1.3. PROCESSO SELECIONADO</i>	40
2.2. O PROGRAMA DE ATRIBUIÇÃO DE BOLSAS DE ESTUDO PARA O ENSINO SUPERIOR	40
<i>2.2.1. EXECUÇÃO MATERIAL E FINANCEIRA</i>	42
<i>2.2.2. AMOSTRA DE PROCESSOS</i>	44
2.3. CONTROLO INTERNO NO ÂMBITO DOS APOIOS FINANCEIROS	46
3. CONCLUSÕES	47
4. RECOMENDAÇÕES	48
5. DECISÃO	49
ANEXOS	51

I. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	53
II. RELAÇÃO NOMINAL RELEVANTE DOS RESPONSÁVEIS DA CÂMARA MUNICIPAL DO FUNCHAL E RESPECTIVAS COMPETÊNCIAS	81
III. CIRCUITOS PROCEDIMENTAIS ADOTADOS PARA A ATRIBUIÇÃO DOS APOIOS	83
IV. EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS APOIOS À AQUISIÇÃO DE MANUAIS ESCOLARES	89
V. PAGAMENTOS À EMPRESA GOUVEIA FIGUEIRA & COMPANHIA, LDA.	93
VI. EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS APOIOS AO ENSINO SUPERIOR	95
VII. PROCESSOS SELECIONADOS NO ÂMBITO DOS APOIOS AO ENSINO SUPERIOR	97
VIII. NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS	99

RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	DESIGNAÇÃO
Al(s).	Alinea(s)
Aud.	Auditoria
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cf.	Confrontar ou conferir
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
<i>ex vi</i>	Por força de
FS	Fiscalização Sucessiva
i.e.	Id est (isto é)
<i>In</i>	em
<i>In casu</i>	No caso vertente
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NCP	Norma de Contabilidade Pública
N.^{o(s)}	Número(s)
op. cit.	<i>Opus citatum</i> (obra citada)
PD	Processo de Despesa
PG	Plenário Geral
PL	Plenário
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RAM	Região Autónoma da Madeira
s/	Sem
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TContas/TdC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UC	Unidade(s) de conta
3.^a S/PL	Terceira secção em Plenário

FICHA TÉCNICA

SUPERVISÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
COORDENAÇÃO	
Alexandra Moura	Auditora-Chefe ^{a)}
Merícia Dias	Auditora-Chefe ^{b)}
EQUIPA	
Paula Câmara	Consultora ^{c)}
Paulo Lino	Auditor Verificador
Nereida Silva	Auditora Verificadora
Sara Dantas	Inspetora ^{d)}

a) Até 31/12/2022 e a partir de 01/01/2024.

b) De 01/01/2023 a 31/12/2023.

c) Desde 01/03/2023.

d) Até 28/02/2023.

GLOSSÁRIO

CONCEITO	DEFINIÇÃO	FONTE
Agregado familiar	O conjunto de pessoas constituído pelo/a requerente, pelo cônjuge ou pessoa que com aquele ou aquela viva em união de facto, considerada nos termos da Lei n.º 7/2001, de 11 de maio, e dependentes, pelos parentes ou afins em linha reta ou até ao 3.º grau da linha colateral, bem como aquelas pessoas relativamente às quais, por força da lei ou de negócio jurídico que não respeite diretamente à habitação, haja obrigação de convivência ou de alimentos.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Regulamento n.º 459/2018, de 26/07; ✓ Regulamento n.º 671/2018, de 16/10, e ✓ Regulamento n.º 885/2020, de 16/10
Ano escolar	Período compreendido entre o dia 1 de setembro de cada ano e o dia 31 de agosto do ano seguinte.	✓ DL n.º 55/2018, de 06/07
Ano letivo	Período contido dentro do ano escolar no qual são desenvolvidas as atividades escolares e corresponde a um mínimo de 180 dias efetivos.	
Aproveitamento escolar	Condições que permitam a matrícula e a frequência do ano seguinte do curso, de acordo com as normas em vigor no respetivo estabelecimento de ensino superior. Não sendo possível comprovar a transição de ano curricular através do certificado de inscrição, será considerado aproveitamento, num ano letivo, a aprovação em 50 % das unidades curriculares ou das unidades de crédito em que houve inscrição. Caso a aluna ou o aluno tenha feito inscrição num número inferior a três unidades curriculares ou inferior a 22,5 unidades de crédito, o aproveitamento terá de ser comprovado com inscrição em ano curricular seguinte ao da última matrícula.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Regulamento n.º 671/2018, de 16/10, e ✓ Regulamento n.º 885/2020, de 16/10
Bolsas de Estudo	Prestação pecuniária, de montante fixo, destinada a compartilhar encargos com a frequência de um curso superior.	
Dependente	Filhos/as, adotados/as e enteados/as, dependentes sob tutela, conforme constem da declaração, modelo 3, do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS).	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Regulamento n.º 459/2018, de 26/07; ✓ Regulamento n.º 671/2018, de 16/10, e ✓ Regulamento n.º 885/2020, de 16/10
Ensino básico	Nível de ensino que se inicia cerca da idade de seis anos, com a duração de nove anos. Compreende três ciclos sequenciais, sendo o 1.º de quatro anos, o 2.º de dois anos e o 3.º de três anos. É universal, obrigatório e gratuito.	✓ Lei n.º 46/86, de 14/10 - Lei de Bases do Sistema Educativo (artigo 8.º n.º 1)
Estabelecimento de ensino superior	Todas as estruturas de ensino, públicas e privadas, que atribuam grau académico de nível superior, reconhecidas como tal pelo ministério competente.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Regulamento n.º 671/2018, de 16/10, e ✓ Regulamento n.º 885/2020, de 16/10
Indexante dos Apoios Sociais	Referencial definido pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro e determinante da fixação, cálculo e atualização das contribuições, pensões e outras prestações atribuídas pelo sistema de segurança social.	
Rendimento global	Rendimento do agregado familiar constante da Nota de Liquidação do IRS.	
Residência permanente	Habitação onde o agregado familiar reside, de forma estável e duradoura, e que constitui o respetivo domicílio para todos os efeitos, incluindo os fiscais.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Regulamento n.º 459/2018, de 26/07; ✓ Regulamento n.º 671/2018, de 16/10, e ✓ Regulamento n.º 885/2020, de 16/10

1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO

1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

Em conformidade com o Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2021¹, realizou-se uma auditoria de resultados às políticas autárquicas adotadas pelo Município do Funchal, na área do apoio à educação, no ano de 2020².

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

Com a realização desta ação visou-se, ainda, concretizar os seguintes objetivos operacionais:

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

1.2. Metodologia

A execução da ação seguiu, com as adaptações consideradas adequadas à sua tipologia, as normas previstas no *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*³ no que respeita às suas fases de planeamento, execução, relato⁴, contraditório e anteprojecto de relatório, salvaguardando-se, no

¹ Aprovado pelo Plenário Geral (PG) do Tribunal de Contas (TContas) reunido a 11/12/2020, através da Resolução n.º 5/2020-PG, publicada no Diário da República (DR), 2.ª série, n.º 249, de 24/12/2020, e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), II série, n.º 7, de 12/01/2021.

Por meu despacho de 25/01/2023, exarado na Informação n.º 5/2023-UAT 1 de 20/01/2023, foi autorizada a divisão da ação então denominada «Auditoria às políticas autárquicas na área do apoio à educação», registada no Modinplan com o código 21/D231, em duas ações de fiscalização autónomas: a presente, orientada para o Município do Funchal, inscrita no Programa de Fiscalização de 2023, que ficou com o mesmo código, e a outra incidente sobre um outro Município.

² Com exclusão dos apoios concedidos, com carácter extraordinário, no âmbito da luta contra a pandemia COVID-19.

³ Aprovado em Plenário Ordinário da 2.ª Secção, de 29/09/2016, e adotado pela SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/17-JC/SRMTC, de 22/02.

⁴ Conforme decorre do n.º 1 do artigo 121.º-A do Regulamento do TContas (com o n.º 112/2018, aprovado pelo PG em reunião de 24/01 e publicado no DR, 2.ª série, n.º 33, de 15/02, alterado pela Resolução n.º 3/2021-PG, de 24/02, publicada no DR, 2.ª série, n.º 48, de 10/03, pela Resolução n.º 2/2022-PG, de 29/03, publicada no DR, 2.ª série, n.º 68, de 06/04, pela Resolução n.º 3/2023-PG, de 15/12, e republicado no DR, 2.ª série, n.º 5, de 08/01/2024, e pela Resolução n.º 1/2025-PG, de 26/03, publicada no DR, 2.ª série, n.º 65, de 02/04/2025), os resultados da ação devem consubstanciar-se num relato (*vide*, a este propósito, o n.º 8 que prevê a aplicação, com as devidas adaptações, desta disposição à Secção Regional), tendo-se, para efeitos da sua elaboração, respeitado as

entanto, as matérias ainda vigentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do TContas de 1999⁵ que não colidam com as constantes daquele Manual, e a metodologia traçada no correspondente Plano Global de Auditoria⁶, tendo-se, no essencial, recorrido às seguintes técnicas:

- ✓ Recolha das normas legais e regulamentares, então em vigor, relativas à organização, ao funcionamento e à disciplina da atividade administrativa e financeira relevante do Município do Funchal, bem como consulta do conteúdo informativo da página eletrónica na *Internet* desta entidade pública⁷, nomeadamente as atas e os editais da Câmara e da Assembleia Municipal do Funchal, os planos de atividades, os modelos de requerimentos e outros formulários de candidatura aos apoios na área da educação;
- ✓ Pesquisa de publicações efetuadas pelo Município do Funchal no Diário da República, em vigor e/ou com repercussões no ano de 2020, relacionadas com a área da educação, bem como dos atos e contratos publicados no *Portal Base*;
- ✓ Análise e tratamento da informação constante dos documentos colocados na plataforma de prestação de contas, designadamente o relatório de gestão, o(s) mapa(s) das transferências e subsídios concedidos, a demonstração da execução orçamental da despesa e demais elementos relevantes que acompanharam a prestação de contas do ano de 2020;
- ✓ Levantamento de relatórios de auditoria realizadas pelo TContas sobre os temas em estudo e/ou sobre a entidade pública envolvida;
- ✓ Aplicação de questionários orientadores para o levantamento dos procedimentos internos e das medidas de controlo instituídas;
- ✓ Consulta e análise dos processos selecionados (amostra) a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de verificar a legalidade e regularidade financeira das despesas em causa⁸, bem como de outros elementos que se afigurassem relevantes para o desenvolvimento da ação, e
- ✓ Confirmação, ao nível procedimental e contabilístico, das despesas envolvidas e obtenção de documentos para efeitos probatórios.

regras definidas no ponto 8.3. do referido *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*, de acordo com o estabelecido pelo artigo 24.º, n.º 1, al. b), do *supra* citado Regulamento do TContas.

⁵ Aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2.ª Secção, de 28/01, e adotado por esta SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/2001-JC/SRMTC de 15/11.

⁶ Aprovado por meu Despacho de 17/03, exarado na Informação n.º 11/2022– DAT-UAT I de 07/03. A elaboração do relato da auditoria, por sua vez, respeitou as regras definidas pelo ponto 8.3. do *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*, conforme estabelecido pelo artigo 24.º, n.º 3, al. b), do Regulamento do TContas.

⁷ A saber, <https://www.funchal.pt>.

⁸ Nomeadamente, a conformidade da apresentação de candidaturas/solicitação dos apoios, a respetiva aprovação/concessão e o acompanhamento e controlo da sua atribuição, abrangendo, ainda, a quantificação e a verificação do correspondente grau de execução material e financeira, bem como a confirmação da sua aplicação em consonância com as finalidades inicialmente definidas.

1.3. Identificação dos responsáveis

A Câmara Municipal do Funchal, durante o período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2020, foi composta, no âmbito do respetivo órgão executivo e das matérias objeto de análise que lhe estavam atribuídas⁹, pelos seguintes responsáveis autárquicos¹⁰:

Quadro 1 - Relação nominal dos responsáveis

RESPONSÁVEL	CARGO
Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia	Presidente ¹¹
Idalina Perestrelo Luís	Vice-Presidente ¹² / Vereador ^{13 e 14}
Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes	Vereadora ¹⁵
Bruno Ferreira Martins	Vereador ¹⁶
João Pedro Mendonça Vieira (a)	Vereador ¹⁷
Dina Maria Gouveia Freitas Letra (b)	Vereadora ¹⁸
Rúben Dinarte Silva Abreu	Vereador ¹⁹

Fonte: Sítio oficial da Câmara Municipal do Funchal e Prestação de Contas de 2020.

(a) Até 21/10/2020; (b) A partir de 22/10/2020.

1.4. Condicionantes

Apesar da disponibilidade demonstrada pelo Município do Funchal na apresentação dos documentos e na prestação dos esclarecimentos solicitados, verificaram-se falhas no envio da documentação.

⁹ As atribuições e competências que neste âmbito importam destacar, de acordo com o previsto nos respetivos regulamentos internos, encontram-se detalhadas no Anexo II.

¹⁰ Cujas competências, próprias ou delegadas, que neste âmbito relevam, encontram-se descritas no Anexo II.

¹¹ Responsável pelos pelouros de Proteção Civil, Bombeiros, Finanças, Património Móvel, Contratação Pública, Modernização Administrativa e Qualidade, Economia.

¹² Designação formalizada pelo Despacho do Presidente da Câmara, de 03/06/2019, proferido nos termos do artigo 57.º, n.º 3, da Lei n.º 169/99, de 18/09.

¹³ Além dos três vereadores já previstos na lei, a designação de mais dois vereadores a tempo inteiro, nos termos do artigo 58.º n.º 2 da Lei n.º 169/99, foi efetuada pelo Executivo Municipal, sob proposta do Presidente da Câmara, em reunião realizada a 03/06/2019 (cf. a Ata n.º 22/2019, com as respetivas deliberações da Câmara Municipal do Funchal). Por sua vez, a distribuição dos pelouros a cada vereador, de acordo com o disposto no artigo 58.º n.º 4 da Lei n.º 169/99, foi efetuada pelo Despacho do Presidente da Câmara de 04/06/2019.

¹⁴ Responsável pelos pelouros de Ambiente, Salubridade, Espaços Verdes, Cemitérios, Conservação da Natureza, Ciência, Alterações Climáticas e Eficiência Energética e Proteção Animal.

¹⁵ Responsável pelos pelouros de Habitação, Desenvolvimento Social, Educação, Igualdade de Género, Cultura e Turismo, Associativismo e Envelhecimento Ativo.

¹⁶ Responsável pelos pelouros de Ordenamento do Território, Gestão Urbanística, Planeamento Urbano, Reabilitação Urbana, Informação Geográfica, Mobilidade Urbana e Trânsito.

¹⁷ Responsável pelos pelouros de Assuntos Jurídicos, Fiscalização, Património Imóvel, Licenciamentos, Mercados Municipais, Juventude e Desporto, Democracia Participativa, Promoção da Saúde e Auditoria Interna.

¹⁸ Assumiu os pelouros do Vereador João Pedro Mendonça Vieira.

¹⁹ Responsável pelos pelouros de Obras Públicas, Infraestruturas, Edifícios e Equipamentos, Gestão da Frota, Águas e Saneamento Básico, Energia e Recursos Humanos.

Acresce o facto de a presente ação ter sido iniciada durante a pandemia *COVID-19*, o que provocou alguns constrangimentos no seu planeamento e execução, com impactos na rentabilidade dos trabalhos, particularmente por conta do distanciamento social da entidade auditada e entre os membros da equipa de auditoria.

1.5. Quadro normativo

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

O quadro normativo tido como referência, em virtude da natureza jurídica da entidade auditada e à matéria em análise, teve por base:

- ✓ A Constituição da República Portuguesa (CRP)²⁰;
- ✓ O Código do Procedimento Administrativo (CPA)²¹;
- ✓ O Estatuto dos Eleitos Locais²²;
- ✓ O Quadro de Competências e o Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias, aprovado pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro²³, na parte que ainda se mantém em vigor;
- ✓ O Regime da Organização dos Serviços das Autarquias Locais²⁴;
- ✓ O Regime Jurídico das Autarquias Locais e do Associativismo Autárquico, estabelecido pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro²⁵ que também aprova o Estatuto das Entidades Intermunicipais e disciplina o regime da transferência de competências do Estado para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais;
- ✓ O Código dos Contratos Públicos (CCP)²⁶, adaptado à Região Autónoma da Madeira (RAM) pelo Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 34/2008/M, de 14 de agosto²⁷, e o Decreto-Lei

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

²¹ Aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 07/01, e alterado e aditado pela Lei n.º 72/2020, de 16/11.

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

²³ Alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, e alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11, e pelas Leis n.ºs 7-A/2016, de 30/11, 71/2018, de 31/12, e 69/2021, de 20/10, tendo sido parcialmente revogada pelas Leis n.ºs 67/2007, de 31/12, e 69/2021, de 20/10, e, em especial, pela Lei n.º 75/2013, de 12/09.

²⁴ Aprovado pelo DL n.º 305/2009, de 23/10, alterado pela Lei n.º 71/2018, de 31/12.

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

²⁶ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, alterado pelo DL n.º 111-B/2017, de 31/08, que também o republicou, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30/10, por sua vez retificada pela Declaração de Retificação n.º 42/2017, de 30/11, e posteriormente alterado pelos DL n.ºs 33/2018, de 15/05, e 170/2019, de 04/12, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19/03, bem como pela Lei n.º 30/2021, de 21/05, retificada pela Declaração de retificação n.º 25/2021, de 21/07.

²⁷ Objeto da Declaração de Retificação n.º 60/2008, de 10/10, tendo sido alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31/12, 34/2009/M, de 31/12, 2/2011/M, de 10/01, 5/2012/M, de 30/03, 42/2012/M, de 31/12, 28/2013/M, de 06/08, 6/2018/M, de 15/03, 12/2018/M, de 06/08, e 1-A/2020/M, de 31/01.

(DL) n.º 197/99, de 8 de junho, que contém o regime jurídico da realização de despesas públicas e da contratação pública, na parte que ainda se mantém em vigor²⁸, e

- ✓ Os demais regulamentos municipais, despachos e/ou outras deliberações emanados pelo Município do Funchal.

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

- ✓ Regime da Administração Financeira do Estado, estabelecido pelo DL n.º 155/92, de 28 de julho, que estabeleceu²⁹;
- ✓ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro³⁰, concretamente os pontos 2.9, 3.3. e 8.3.1., relativos ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento, respetivamente, mantidos em vigor pelo artigo 17.º do DL n.º 192/2015, de 11 de setembro;
- ✓ DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro³¹, na parte respeitante à classificação económica das receitas e despesas cujo âmbito de aplicação abarca as Autarquias Locais;
- ✓ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro³²;
- ✓ Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro³³, sendo que «(...) o disposto no título II e nos artigos 44.º e 74.º [da referida Lei] é aplicável a[o] subsect[or] da administração (...) local», por força do artigo 2.º, n.º 2, da referida Lei;
- ✓ Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11 de setembro³⁴, e pelo
- ✓ Orçamento do Estado para 2020, aprovado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março³⁵, concretamente o artigo 107.º, que manteve a inaplicabilidade (em 2020) da Lei dos Compromisso e

²⁸ Na medida em que foi revogado pela al. f) do artigo 14.º do DL n.º 18/2008, com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º, revogados pelo DL n.º 40/2011, de 22/03, e posteriormente ripristinados pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11/04, alterado pelo DL n.º 33/2018, de 15/05 e 10/2023, de 08/02.

²⁹ Alterado pelo DL n.º 113/95, de 25/05, pela Lei n.º 55-B/2004, de 30/12, e pelos DL n.ºs 29-A/2011, de 01/03 (que também o aditou), 85/2016, de 21/12, e 53/2022, de 12/08.

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

³¹ Que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central, cujo âmbito de aplicação abarca as autarquias locais.

Foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 8-F/2002, de 28/02, e alterado DL n.ºs 29-A/2011, de 01/03, 52/2014, de 07/04, e 33/2018, de 15/05, bem como alterado pelo DL n.º 69-A/2009, de 24/03.

³² Retificada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 01/11, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16/08, e alterada pelas Leis n.ºs 71/2018, de 31/12, 2/2020, de 31/03, e 66/2020, de 04/11.

³³ Republicada pela Lei n.º 37/2018, de 07/08, e alterada pela Lei n.º 41/2020, de 18/08, que também a republicou.

³⁴ Alterado pelos DL n.ºs 85/2016, de 21/12, e 33/2018, de 15/05.

³⁵ Alterado pelas Leis n.ºs 13/2020, de 07/05, 27-A/2020, de 24/07 e 75-B/2020, de 31/12 e retificada pela Declaração de Retificação n.º 23/2020, de 29/05.

dos Pagamentos em Atraso³⁶ às autarquias locais que, em 31 de dezembro de 2019, tivessem cumprido as obrigações de reporte ao TContas e à Direção Geral das Autarquias Locais e os limites de endividamento previstos, respetivamente, no artigo 52.º e no n.º 8 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, na redação aplicável.

1.5.2. O regime jurídico das Autarquias Locais

1.5.2.1. A autonomia normadora das autarquias locais

No âmbito do regime jurídico das autarquias locais, incidiremos sobre a sua autonomia *normadora*³⁷, consabido que a concessão de apoios pelos municípios deve ser suportada em regulamentos devidamente aprovados pelos respetivos órgãos.

A autonomia normadora é a capacidade efetiva do poder local proceder à elaboração de normas jurídicas gerais e abstratas próprias (de natureza regulamentar), no âmbito da prossecução dos interesses próprios das respetivas populações (e circunscritos a esses interesses)³⁸.

Como refere Sérvulo Correia, «[o]s regulamentos das autarquias não-de ser os que se tornarem necessários para a prossecução das respectivas atribuições (...). A Constituição, porém, não especifica os interesses públicos postos a cargo das autarquias, limitando-se a, por um lado, reconhecer que estas visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, e, pelo outro, remeter para a lei³⁹ – feita de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – a enunciação das atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a definição da competência dos seus órgãos (artigo 239.º)» [atual artigo 237.º n.º 1 da CRP]⁴⁰.

No mesmo sentido, sustenta Esteves de Oliveira⁴¹ que as autarquias «(...) gozam de um poder regulamentar próprio, autónomo, podendo dispor nessas matérias em tudo quanto lhes aprouver, sem terem que aguardar que o legislador fixe a respectiva disciplina primária». Esse poder regulamentar próprio é, no entanto, exercido nos limites da CRP, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar, nos estritos termos do artigo 241.º da CRP.

Também os regulamentos autónomos⁴² das autarquias locais não podem violar as normas de valor superior já existentes, ou seja, ser *contra legem*. «Esta reserva de regulamento local deve ser mesmo

³⁶ Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/02. Em concreto, aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, tendo sido republicada pela Lei n.º 22/2015, de 17/03.

³⁷ Vide JOAQUIM FREITAS DA ROCHA *in Direito Financeiro Local* (Finanças Locais), 3.ª edição, Almedina, 2019, pág. 40, e SÉRVULO CORREIA *in Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987, pág. 264.

³⁸ Segundo GOMES CANOTILHO «[o]s regulamentos das autarquias locais não são meros “prolongamentos das leis”, mas a manifestação de um poder normativo descentralizado», *in Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Coimbra, Almedina, 2003, pág. 843, citado no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 197/2023, pág. 45, publicado no DR, 1.ª série, n.º 90, de 10/05.

³⁹ Lei n.º 75/2013.

⁴⁰ *In op. cit.*, pág. 265.

⁴¹ *In Direito Administrativo*, volume I, Almedina, Coimbra, 1980, págs. 117 e 118.

⁴² Diferentemente dos regulamentos de execução, os regulamentos independentes ou autónomos são aqueles regulamentos que os órgãos administrativos elaboram no exercício da sua competência para assegurar a realização das

*encarada como uma garantia institucional que tem as autarquias como titulares. Interessa também destacar que cada regulamento em concreto não necessita da existência de uma lei prévia particular e individualizada que o autorize, limitando-se essa mesma lei, de uma forma genérica, a determinar globalmente o poder normador das autarquias – dando cobertura a autênticos regulamentos independentes (...)*⁴³.

A integração das autarquias locais na estrutura do poder político, a coberto do artigo 235.º da CRP⁴⁴, confere aos órgãos representativos locais uma legitimação democrático-representativa «(...) tão clara como a dos órgãos representativos do poder central»⁴⁵. Com efeito, «[o] poder normativo das autarquias locais não é ditado pelas mesmas razões que explicam o poder regulamentar da Administração Central: ao contrário deste último, aquele possui de comum com o poder legislativo a característica de ser exercido por assembleias eleitas por sufrágio direto, e no município, também, embora em menor medida, por uma câmara municipal eleita pela mesma forma de sufrágio (...)⁴⁶.

A este propósito, Luiz S. Cabral de Moncada considera que «(...) a autonomia autárquica implica o carácter inicial das normas produzidas por direito próprio pelos órgãos autárquicos, afigurando-se estas mesmo como normas materialmente legislativas (...)⁴⁷.

Do ponto de vista da amplitude do poder regulamentar (sua eventual dependência da lei), isto é, da possibilidade de um regulamento autónomo municipal dispensar a existência de uma lei definidora da competência objetiva e subjetiva do órgão em causa, a doutrina divide-se entre aqueles que admitem a possibilidade de existirem normas autárquicas primárias fundadas diretamente na Constituição⁴⁸ e os que sustentam a necessidade da intermediação do legislador ordinário criando a norma de competência⁴⁹.

Mas é neste sentido que aponta a jurisprudência do Tribunal Constitucional⁵⁰, alicerçada nos princípios da precedência de lei e da segurança jurídica, quando considera que os regulamentos das autarquias locais estão sujeitos ao regime geral dos regulamentos previstos na CRP, cujo artigo 112.º n.º 7 dispõe que aqueles atos «(...) devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão».

«Trata-se de uma norma transversal, aplicável a todos os regulamentos, independentemente da entidade emissora – aplicando-se, pois, também aos regulamentos das autarquias locais. É, pois, claro, [...] que, abrangidos pela regra bidirecional do [n.º 7 do artigo 112.º] da CRP estão todos os regulamentos,

suas atribuições específicas, sem cuidar de desenvolver ou completar nenhuma lei em especial. O seu conteúdo não está predeterminado na lei, são inovadores, podendo ser emanados por qualquer entidade administrativa. São regulamentos tipicamente *praeter legem*.

⁴³ Vide JOAQUIM FREITAS DA ROCHA *in op. cit.*, pág. 32.

⁴⁴ Cujo n.º 1 estatui que «[a] organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais».

⁴⁵ Vide LUIZ S. CABRAL DE MONCADA *in Lei e regulamento*, Coimbra Editora, 2002, pág. 1092.

⁴⁶ Vide SÉRVULO CORREIA, *in op. cit.*, pág. 263.

⁴⁷ *In op. cit.*, pág. 1091.

⁴⁸ Caso de SÉRVULO CORREIA e LUIZ S. CABRAL DE MONCADA *in op. cit.*, págs. 262 e ss. e 1091 e ss., respetivamente.

⁴⁹ Caso de VITAL MOREIRA *in Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, pág. 187.

⁵⁰ Cf. o ponto 13.1 do Acórdão n.º 19/2019, de 09/01, *in* <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20190019.html>.

nomeadamente os que provenham do Governo [...], dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas [...], e dos órgãos próprios das autarquias locais [...]. Todos esses regulamentos, de um ou de outro modo, estão umbilicalmente ligados a uma lei, à lei que necessariamente precede cada um deles, e que, por força do disposto no [n.º 7 do artigo 112.º] da CRP, tem de ser obrigatoriamente citada no próprio regulamento».

Noutra vertente, constitui um corolário do princípio da legalidade da Administração⁵¹, a inderrogabilidade singular dos regulamentos, assim consagrado no artigo 142.º n.º 2 do CPA: *«[o]s regulamentos não podem ser derogados por atos administrativos de carácter individual e concreto».*

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

E justifica-se, ainda, pelo princípio da igualdade⁵², na medida em que *«(...) aplicar o regulamento a todos os casos excetuando um ou dois pode redundar em situações de desigualdade sem fundamento material bastante».* Dito de outro modo, a inderrogabilidade singular dos regulamentos é *«(...) uma consequência óbvia do princípio da legalidade acrescentando 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»⁵³.*

Como consequência, o regulamento pode ser modificado, suspenso ou revogado⁵⁴, mas enquanto estiver em vigor *«(...) deve ser aplicado sem mácula»⁵⁵.* Como ensina o Professor Diogo Freitas do Amaral, *«[a] Administração pode modificar, suspender ou revogar um regulamento anterior por via geral e abstracta. O que à Administração não é permitido fazer, no que toca a regulamentos externos, é derogá-los sem mais em casos isolados, mantendo-os em vigor para todos os restantes casos. Os regulamentos externos obrigam não só os particulares, como a própria Administração que os elaborou»⁵⁶,* de modo que nenhuma autoridade administrativa pode deixar de o cumprir nos casos concretos, enquanto ele se mantiver em vigor.

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

⁵¹ Previsto nos artigos 266.º n.º 2 da CRP, 3.º do CPA, e 3.º n.º 2 al. a) da Lei n.º 73/2013.

⁵² Também previsto no n.º 2 do artigo 266.º da CRP e no artigo 6.º do CPA.

⁵³ Vide LUIZ S. CABRAL DE MONCADA in *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 4.ª Edição, Revista e Atualizada, pág. 503.

⁵⁴ Pois uma vez elaborado pela Administração, esta não está obrigada a manter o regulamento sem alterações. *«A modificação e a suspensão dos regulamentos são o resultado de imperativos de adaptação de normas à evolução dos interesses públicos em presença e filiam-se em razões de oportunidade e conveniência»*, segundo LUIZ S. CABRAL DE MONCADA in *op. cit.*, pág. 502.

⁵⁵ *«O poder de derrogação singular de uma norma ou de dispensa era característico de uma fase anterior ao Estado de Direito».* Cf. LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, in *op. cit.*, pág. 504.

⁵⁶ In *Curso de Direito Administrativo*, volume II, com a colaboração de LINO TORGAL, Almedina, 2002, págs. 197 e ss.

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

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

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

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

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

Os regulamentos administrativos, em suma, podem ser definidos como «as normas jurídicas emanadas no exercício do poder administrativo por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei»⁵⁷, e «(...) no que toca aos regulamentos dos entes autónomos» «viabilizam, de forma mais adequada que a lei, a tomada em consideração das diferentes especificidades regionais, locais ou corporativas»⁵⁸.

1.5.2.2. Atribuições e competências municipais

A autonomia local, constitucionalmente garantida, visa «(...) a prossecução de interesses próprios das populações respectivas» (artigo 235.º n.º 2 da CRP). É neste contexto que a lei define um feixe de atribuições a cargo das autarquias que abrange variados domínios, áreas ou matérias que incidem,

⁵⁷ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, in *Curso de Direito Administrativo*, volume II, págs. 151 e 152.

⁵⁸ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, in *op. cit.*, pág. 154.

designadamente, sobre o ordenamento do território, o ambiente, a cultura, a ação social, a proteção civil ou a educação (cf. o artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, e o artigo 237.º n.º 1 da CRP).

De *jure condito*, o legislador da Lei n.º 75/2013, aplicável às Regiões Autónomas nos termos do respetivo artigo 138.º, adotou o critério do sistema misto de definição das atribuições dos municípios, concretamente, no seu artigo 23.º, caracterizado pela existência de uma cláusula geral, ao abrigo da qual são «(...) atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respectivas populações, em articulação com as freguesias», rematada por uma enumeração meramente exemplificativa⁵⁹ e ⁶⁰ das mesmas no n.º 2 da referida norma, não excluindo, portanto, a existência de outras que se reconduzam à cláusula geral⁶¹.

Ou seja, por via do atual Regime Jurídico das Autarquias Locais – Lei n.º 75/2013 –, estas entidades detêm uma competência genérica ou plena, isto é, uma competência regulamentar externa em todas as matérias que, por lei, lhe estejam confiadas. As autarquias devem «(...) chamar a si todos os assuntos que digam respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respetivas, sempre que não estejam atribuídos por lei a outros entes. Do princípio da competência genérica, decorre uma presunção geral de competência»⁶².

Do elenco exemplificativo das atribuições dos municípios estabelecido no n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, que relevam na presente auditoria, salientam-se os domínios da saúde, da habitação e da ação social [*vide* as als. d), f) e h)].

A par do princípio da competência genérica, outro dos princípios fundamentais aplicáveis às autarquias locais com pertinência na auditoria é o denominado princípio da especialidade, segundo o qual os órgãos das autarquias locais apenas podem deliberar no quadro da prossecução das suas atribuições e no âmbito do exercício das suas competências (cf. o artigo 45.º da Lei n.º 75/2013)⁶³.

⁵⁹ «O facto da lei enumerar alguns desses assuntos ou atribuições não lhes atribui qualquer hierarquia sobre os assuntos ou interesses não expressamente referidos. Com a enumeração, o legislador não quis atribuir maior importância aos interesses que exemplificou, mas apenas chamar a atenção ou lembrar aos órgãos autárquicos algumas das suas principais atribuições. O critério decisivo para saber se um interesse constitui atribuição das autarquias locais consiste sempre em saber e só em saber se esse interesse é próprio, comum, e específico dessa autarquia. Nestes limites, a competência é genérica (...).» Cf. ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA *in Direito Administrativo das Autarquias Locais*, 3.ª edição, Lisboa, 1993, pág. 306.

⁶⁰ Na comparação com o anterior regime, verifica-se que o artigo 23.º n.º 2 do Regime Jurídico das Autarquias Locais contém uma lista de 16 áreas de atuação municipal, as quais correspondem, *ipsis verbis*, às enumeradas no artigo 13.º n.º 1 da (revogada) Lei n.º 159/99, de 14/09, acrescentando, contudo, de forma expressa o adverbio «designadamente», e com isso aclarou o sentido que o legislador terá querido dar ao revogado artigo 13.º n.º 1 da Lei n.º 159/99. Há, assim, um assumir inequívoco por parte do legislador ordinário da recusa por uma qualquer cláusula taxativa de atribuições, dando continuidade à opção que tem vindo a vigorar no ordenamento jurídico português desde 1979, de consagrar uma cláusula de atribuições mista.

⁶¹ Em consequência, «(...) mesmo que a lei o não diga expressamente, e para além de todos os actos que ela explicita a título exemplificativo, será também das atribuições do município, em geral, tudo o que disser respeito aos respetivos interesses». Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL *in op. cit.*, volume II, pág. 477 e ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA *in op. cit.*, pág. 109.

⁶² Cf. ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *in op. cit.*, pág. 306.

⁶³ Cf. ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *in op. cit.*, págs. 108 e ss., onde a propósito dos princípios fundamentais das autarquias locais o autor refere, ainda, os princípios da independência; da subsidiariedade; da competência originária; do princípio democrático; da organização administrativa descentralizada; da inalienabilidade da autonomia; da tipicidade das medidas e formas de tutela; do equilíbrio financeiro e da justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias.

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

1.5.3. A universalidade e gratuidade dos recursos educativos

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

Este ditame constitucional foi concretizado através da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo⁶⁴, a qual, na sua redação atual, introduzida pela Lei n.º 65/2015, de 3 de julho, estabeleceu o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagrou a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 4 anos de idade (*vide* o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2)⁶⁵.

A Lei de Bases do Sistema Educativo definiu, ainda, um conjunto de apoios e complementos educativos, tendo em vista a promoção da igualdade de oportunidades no acesso aos recursos educativos⁶⁶ e a promoção do sucesso escolar e educativo, os quais são aplicados prioritariamente na escolaridade obrigatória (artigo 27.º) e destinam-se a alunos economicamente mais carenciados. Neles incluem-se os apoios a alunos com necessidades escolares específicas, o apoio psicológico, a orientação escolar e profissional e a ação social escolar.

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

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

⁶⁴ Constante da Lei n.º 46/86, de 14/10, alterada pelas Leis n.ºs 115/97, de 19/09, 49/2005, de 30/08, 85/2009, de 27/08 e 16/2023, de 10/04.

⁶⁵ O que «(...) implica, para o Estado, o dever de garantir a existência de uma rede de educação pré-escolar que permita a inscrição de todas as crianças por ela abrangidas e o de assegurar que essa frequência se efectue em regime de gratuidade da componente educativa» (n.º 2 do artigo 4.º).

⁶⁶ Nos termos daquela Lei de Bases, os recursos educativos são constituídos por todos os meios materiais utilizados para a conveniente realização da atividade educativa (artigo 44.º n.º 1). De acordo com o n.º 2 deste dispositivo legal, são recursos educativos privilegiados, entre outros, os manuais escolares [(al. a)].

Ao Estado incumbe, atualmente por intermédio do Ministério da Educação, Ciência e Inovação, a missão de formular, conduzir, executar e avaliar a política nacional relativa ao sistema educativo e para a ciência e o ensino superior, e articular as políticas nacionais de qualificação e de formação profissional⁶⁷.

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

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

Atualmente, no domínio da Lei n.º 75/2013⁶⁸, o legislador comete aos municípios atribuições e competências na área dos transportes, educação, ensino e formação profissional e ação social [als. c), d) e h) do n.º 1 do artigo 23.º], consubstanciadas: (i) na promoção da oferta de cursos de ensino e formação profissional dual, no âmbito do ensino não superior, e no apoio de atividades de natureza social e educativa, ou outra de interesse para o município [artigo 33.º n.º 1 al. u)]; (ii) no provimento, organização e gestão dos transportes escolares [al. gg) do n.º 1 do artigo 33.º]; e (iii) em decisões no domínio da ação social escolar, designadamente no que respeita à alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes [al. hh) do n.º 1 artigo 33.º].

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

1.5.4. Caraterização institucional, organizacional e operativa da Câmara Municipal do Funchal

O modelo de organização dos serviços do Município do Funchal e o respetivo organograma foram aprovados, em reunião, da Assembleia Municipal, de 19 de dezembro de 2014⁶⁹, tendo sido

⁶⁷ Vide o artigo 20.º n.ºs 1 e 2 do DL n.º 32/2024, de 10/05, que aprovou o regime de organização e funcionamento do XXIV Governo Constitucional.

⁶⁸ Nos termos do seu artigo 3.º, n.º 3, parte final, foram ressalvadas as transferências e delegações de competências feitas previamente à entrada em vigor da referida Lei.

⁶⁹ Sob proposta da Câmara Municipal do Funchal, aprovada por Deliberação de 11/12/2014 e publicada no DR, 2.ª série, n.º 28, de 10/02/2015, através do Despacho n.º 1400/2015 de 26/01, do então Presidente da Câmara.

alterados por Deliberações tomadas pela Assembleia Municipal a 21 de setembro de 2018⁷⁰ e a 6 de março de 2019⁷¹.

A organização interna dos serviços do Município do Funchal adotou o modelo de estrutura hierarquizada, nos termos da al. a) do n.º 1 do artigo 9.º do Regime da Organização dos Serviços das Autarquias Locais, sendo composta, desde 2019, por:

- ✓ 12 Unidades Orgânicas Nucleares (10 sob a forma de Departamentos Municipais ou equiparado)⁷², e
- ✓ 50 Unidades Orgânicas Flexíveis, sob a forma de Divisões Municipais e Unidades⁷³.

No contexto da presente auditoria, relevava o Departamento de Educação e Qualidade de Vida⁷⁴, dirigido por um dirigente intermédio de 1.º grau (Diretor de Departamento), com a missão de «[s]upervisionar, gerir e planear as áreas de educação, ação e desenvolvimento social, desportiva e de juventude em todas as suas vertentes, e gerir e otimizar os recursos e os equipamentos municipais afetos àquelas áreas, tendo em vista a melhoria das condições de coesão social e de qualidade de vida das populações do concelho do Funchal»⁷⁵.

Na órbita deste Departamento pontuava a Divisão de Desenvolvimento Social⁷⁶, dirigida por um dirigente intermédio de 2.º grau (Chefe de Divisão), a quem cabia, entre outras competências «[p]romover a implementação do Fundo de Investimento Social e dos programas de desenvolvimento social por ele abrangidos» e «[e]xercer as demais funções, procedimentos, tarefas ou atribuições que lhe forem cometidas por lei, norma, regulamento, deliberação, despacho ou determinação superior relativas à unidade orgânica que chefia»⁷⁷].

Outra unidade orgânica municipal que se ocupava de matérias subjacentes aos apoios financeiros em análise era o Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial⁷⁸, que tinha por incumbência «[s]upervisionar, gerir e planear as áreas financeiras, em todas as suas vertentes, gerir e otimizar os

⁷⁰ Sob proposta da Câmara Municipal do Funchal, aprovada pela Deliberação de 13/09/2018 e publicada no DR, 2.ª série, n.º 220, de 15/11/2018, através do Despacho n.º 10605/2018, de 31/10 do Presidente da Câmara.

⁷¹ Mediante proposta da Câmara Municipal do Funchal de 07/02 e publicada no DR, 2.ª série, n.º 69, de 08/04/2019, através do Despacho n.º 3931/2019, de 26/03.

⁷² Conforme deliberado pela Assembleia Municipal do Funchal a 06/03/2019, divulgada através do Despacho n.º 3931/2019, onde consta, no ponto II, o Departamento de Educação e Qualidade de Vida (n.º 7). O referido despacho encontra-se publicado no DR, 2.ª série, n.º 69, de 08/04.

⁷³ Conforme deliberado pela Assembleia Municipal do Funchal a 21/09/2018, sob proposta da Câmara Municipal do Funchal, aprovada pela Deliberação de 13/09, publicado no DR, 2.ª série, n.º 220, de 15/11/2018, através do Despacho n.º 10605/2018, de 31/10.

⁷⁴ Cf. o n.º 7, do ponto II do Despacho n.º 3931/2019 de 08/04, atualmente designado por Departamento de Educação e Valorização Social (cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022, registado nesta SRMTC com o n.º 2497 da mesma data, em resposta ao ponto 1.4 do nosso ofício n.º 3065 de 27/09/2022).

⁷⁵ Cf. o ponto 4.7 do Despacho n.º 1400/2015 do Presidente da Câmara data, publicado no DR, 2.ª série, n.º 28, de 10/02.

⁷⁶ Atualmente designada por Divisão de Valorização Social (cf. o mesmo ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022).

⁷⁷ Cf. o ponto 7.1, als. d) e aa), do Despacho n.º 12091/2018, publicado no DR, 2.ª série, n.º 241, de 14/12, que alterou as competências desta Divisão fixadas no Despacho n.º 1469/2015, publicado no DR, 2.ª série, n.º 29, de 11/02.

⁷⁸ Cf. o n.º 2 do ponto II do Despacho n.º 3931/2019, de 08/04.

recursos financeiros e patrimoniais)⁷⁹, cabendo-lhe, entre outras competências: «[s]upervisionar a aplicação de normas relativas à gestão financeira e patrimonial, para serem seguidas por todos os serviços municipais», «[c]oordenar a elaboração dos documentos de prestação de contas a remeter à Assembleia Municipal» e «[c]oordenar na preparação dos documentos previsionais do Município (Orçamento Municipal, Grandes Opções do Plano, Plano Plurianual de Investimentos e Plano de Atividades Relevantes)»⁸⁰.

Pelo Despacho de «*Delegação de Competências no Diretor do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial*», de 23 de julho de 2019⁸¹, foram delegadas no seu Diretor, com a faculdade de subdelegação, um conjunto de competências, de entre as quais, neste âmbito, sobressaem⁸²:

- ✓ A autorização da realização das despesas orçamentadas até ao limite de 49 879,85€, nos termos do n.º 3 do artigo 29.º do DL n.º 197/99, com a exceção das referidas no n.º 2 do artigo 30.º da Lei n.º 75/2013, e
- ✓ A autorização do pagamento das despesas realizadas até ao limite de 49 879,85€.

Inserida neste Departamento encontrava-se a Divisão de Orçamento e Controlo, dirigida por um Chefe de Divisão⁸³, a quem incumbia, nomeadamente^{84 e 85}:

- ✓ Garantir o planeamento e controlo dos compromissos de despesa bem como a execução dos cabimentos orçamentais necessários;
- ✓ Elaborar mapas dos fundos disponíveis de acordo com a legislação aplicável e o orçamento de tesouraria, com base na informação recolhida e prestada pelos Departamentos e Divisões competentes, designadamente, os relativos à valorização e calendarização dos compromissos e pagamentos;
- ✓ Assegurar a regularidade financeira na realização da despesa pública e supervisionar o cumprimento das normas em vigor;
- ✓ Acompanhar os procedimentos de candidaturas para atribuição de subsídios, e
- ✓ Conceber, propor e aplicar normas relativas à gestão financeira, para serem seguidas por todos os serviços municipais.

⁷⁹ Cf. o ponto 4.2. do Despacho n.º 1400/2015 do então Presidente da Câmara, publicado no DR, 2.ª série, n.º 28, de 10/02.

⁸⁰ Cf. as als. b), f) e m) do n.º 2 do ponto III do Anexo ao mesmo Despacho n.º 1400/2015 do então Presidente da Câmara.

⁸¹ Publicitado através do Edital n.º 358/2019, de 24/07.

⁸² Previstas nas als. d) e e) do referido Despacho n.º 1400/2015.

⁸³ Nomeado pelo Despacho n.º 5780/2017, de 02/12/2016, publicado no DR, 2.ª série, n.º 125, de 30/06/2017, para a então designada Divisão de Património e Controlo, tendo sido renovada a comissão de serviço, com efeitos a 02/12/2019, pelo Despacho de 01/10/2019, publicado no DR, 2.ª série, n.º 80, de 23/04/2020.

⁸⁴ Cf. o artigo 9.º ponto 2.2. als. e), f), k), l) e v), do Despacho n.º 7866/2019, do Presidente da Câmara.

⁸⁵ Em reunião da Câmara Municipal do Funchal de 27/06/2019 foi aprovada a alteração à estrutura orgânica flexível do Município do Funchal, publicada no DR, 2.ª série, n.º 170, de 05/09/2019.

Importa, por fim, aludir à Divisão de Contabilidade, dirigida por um Chefe de Divisão⁸⁶, a quem cabia «[p]roceder ao registo dos movimentos contabilísticos inerentes ao processo de fecho de contas e à consolidação de contas, assegurando a articulação de procedimentos com a entidade responsável pela auditoria externa às contas municipais»⁸⁷

No modelo de organização dos serviços municipais da Câmara Municipal do Funchal, aprovado em anexo à citada estrutura, estabeleceram-se as atribuições e as competências comuns a todas as unidades orgânicas flexíveis previstas, a exercer pelos titulares dos respetivos cargos dirigentes, de cujo elenco destacavam-se as seguintes:

- ✓ Submeter a despacho do Presidente da Câmara ou do Vereador com competência delegada, devidamente instruídos e informados, os assuntos que dependessem da sua resolução e em matérias compreendidas na respetiva unidade orgânica, com propostas de despachos devidamente fundamentadas, e garantir a coordenação das atividades e a qualidade técnica da prestação dos serviços na sua dependência⁸⁸, e
- ✓ Assegurar o normal desenvolvimento da tramitação dos processos, zelando pelo cumprimento dos prazos, da legislação, dos regulamentos aplicáveis e dos procedimentos legalmente instituídos, supervisionando a sua preparação, a fim de serem emitidos os pareceres técnicos necessários e enviá-los a despacho superior⁸⁹.

1.5.5. A responsabilidade financeira indiciada em auditorias

O TContas português, previsto nos artigos 209.º n.º 1 e 214.º da CRP, é o órgão constitucional jurisdicional e supremo de fiscalização e julgamento das finanças públicas de Portugal, segundo o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023 de 28 de novembro⁹⁰.

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

Em síntese, de acordo com a CRP, toda a atividade essencial ou principal e externa do TContas (a prevista nos n.ºs 1 e 4 do artigo 214.º da CRP) é organicamente jurisdicional, porque, como se diz no invocado Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023, o TContas de Portugal é um

⁸⁶ Nomeado pelo Despacho n.º 6032/2017 de 26/01, publicado no DR, 2.ª série, n.º 129, de 06/07, para a então designada Divisão de Contabilidade e Finanças, tendo a respetiva comissão de serviço cessado a 17/06/2020 (cf. o Aviso n.º 13717/2020, publicado no DR, 2.ª série, n.º 178, de 11/09), tendo o cargo sido exercido em regime de substituição desde 02/08/2021.

⁸⁷ Cf. a al. c) do ponto 2.3. do artigo 9.º do Despacho n.º 7866/2019.

⁸⁸ Cf. as als. f) e o) do artigo 3.º do Despacho n.º 1469/2015.

⁸⁹ Cf. as als. p) e bb) do artigo 3.º do Despacho n.º 1469/2015.

⁹⁰ Cf. in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20230787.html>.

órgão (constitucional) jurisdicional nas vertentes de fiscalização prévia, de auditoria ou de efetivação de responsabilidades financeiras.

Nesta última vertente, concretizando, o artigo 214.º n.ºs 1 al. c) e 4 da CRP, atribui ao TContas competência para efetivar responsabilidade por infrações financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos, nos termos da lei, competência material reiterada no artigo 5.º n.º 1 al. e) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁹¹, independentemente da natureza da entidade a que pertença.

Essa efetivação das responsabilidades financeiras está obviamente sujeita aos princípios estruturantes do Estado de Direito e aos princípios jurídicos fundamentais, como o da tutela jurisdicional efetiva, e aos princípios jurídicos fundamentais do Direito processual geral (legalidade, igualdade, proporcionalidade, direito de audição e de defesa, previsibilidade e legalidade processual das condições de apreciação da responsabilidade do agente pelo TContas). Ou seja, as responsabilidades financeiras são julgadas e efetivadas por um órgão jurisdicional com uma jurisdição própria e exclusiva – o TContas⁹², segundo juízos de legalidade estrita⁹³.

1.5.5.1. Os pressupostos da responsabilidade financeira

As disposições do artigo 214.º n.ºs 1 al. c) e 4 da CRP e do artigo 5.º n.º 1 al. e) da LOPTC 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 regularidade da gestão financeira de fundos públicos, em que um órgão constitucional de natureza jurisdicional responsabiliza um indivíduo.

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

De tal distinção resulta, desde logo, a diferente natureza das consequências que advêm para quem incorre numa e noutra dessas modalidades de responsabilidade financeira: (i) a responsabilidade reintegratória implica a obrigação de o servidor público responsável repor as quantias objeto das infrações cometidas (artigos 59.º n.º 1 e 60.º) e (ii) a responsabilidade financeira sancionatória significa a aplicação de multas (artigo 65.º). As duas responsabilidades podem ser cumulativas,

⁹¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97 de 26/08, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015 de 09/03, alterada pelas Leis n.ºs 42/2016 de 28/12, 2/2020 de 31/03, 27-A/2020 de 24/07, 12/2022 de 27/06 e 56/2023 de 06/10.

⁹² Vide o citado Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023 e os artigos 209.º n.º 1 e 214.º n.ºs 1 e 4 da CRP.

⁹³ Vide o Acórdão do TContas n.º 2/2013 de 20/02, in <https://erario.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/3s/ac002-2013-3s.pdf>.

uma vez que a aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso, de acordo com o disposto no n.º 6 do artigo 65.º.

Por outro lado, as responsabilidades financeiras previstas na LOPTC (*vide* os artigos 59.º e 65.º) pressupõem (i) uma conduta por determinado agente (pessoa ou entidade que gere, administra, recebe ou utiliza dinheiros públicos) que preencha o tipo legal descrito em uma ou mais normas disciplinadoras da atividade financeira pública; (ii) são responsabilidades subjetivas e individuais, de natureza sancionatória e ou de natureza reintegratória, (iii) decorrentes da ilegal ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos. (iv) Pressupõem, ainda e sempre, um juízo de culpabilidade, i.e., de censura jurídica⁹⁴, com referência a comportamentos relativos (1) à legalidade e regularidade das operações financeiras públicas, (2) à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou (3) à observância das regras contabilísticas.

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

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

- (1.º) factualidade conducente a um comportamento (ativo ou omissivo, direta ou subsidiariamente⁹⁵) de um sujeito que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos (artigo 61.º n.ºs 1 a 4);
- (2.º) factualidade conducente a ilicitude (objetiva) desse comportamento, isto é, a inobservância e ou a violação de um dever de serviço normativamente fixado (no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de justificação, de um tipo justificador), e
- (3.º) factualidade conducente à culpabilidade do autor da conduta (culpa, censurabilidade ou juízo de censura por causa da culpa negligente ou da culpa dolosa), considerando a atitude interna do agente autor do ilícito financeiro (juízo que tem em conta as especificidades das funções concretas desempenhadas pelo agente da infração, com referência a um padrão de um responsável financeiro medianamente diligente, medianamente informado e medianamente cuidadoso); no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de exclusão da culpa, i.e., de um tipo desculpante. É adequado impor ao agente a prova de que cumpriu os seus deveres.

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

⁹⁴ Pode-se, assim, buscar uma noção de responsabilidade financeira em sentido amplo, que inclui as duas modalidades de responsabilidade reguladas nos artigos 59.º a 64.º e 65.º a 68.º, respetivamente, da LOPTC.

⁹⁵ Artigo 62.º n.º 3 da LOPTC.

A responsabilidade financeira sancionatória refere-se à prática de factos legalmente tipificados que correspondem a violações de normas de índole substantiva, como decorre do artigo 65.º n.º 1⁹⁶, e é o caso de diversas situações apuradas nesta auditoria, razão pela qual incidiremos a nossa análise sobre esta segunda modalidade, salvo nalguns aspetos em que se mostre pertinente aludir à disciplina da responsabilidade financeira reintegratória, nomeadamente quando se trate de aspetos comuns.

Assim, a responsabilidade financeira de natureza sancionatória, prevista no artigo 65.º, é delitual em sentido estrito, e visa punir uma infração de certos deveres legais-financeiros⁹⁷. Ou seja, o tipo legal ou tipo de ilícito da infração financeira sancionatória refere-se à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e, ainda, à boa gestão ou administração financeira (artigo 65.º n.º 1; princípio da tipicidade legal)⁹⁸. É um ilícito – sancionatório – autónomo⁹⁹. E dá origem a condenação em multa.

Aproxima-se do Direito Penal, pois o artigo 67.º n.º 4 dispõe que «[a]o regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal»¹⁰⁰, e do Direito disciplinar (artigos 65.º a 68.º, 61.º e 62.º), podendo utilizar-se como conceito de «*infração financeira sancionatória*» a definição de conduta típica (i.e., a conduta do agente preenche a previsão de uma norma jurídica das finanças públicas), de tipo legal¹⁰¹, ilícita¹⁰² (i.e., conduta violadora de uma proibição ou imposição legal em sede de finanças públicas,

⁹⁶ Já o artigo 66.º da LOPTC trata, não de responsabilidade financeira, mas sim de responsabilidade processual e procedimental (sancionatória), emergente da prática de infrações processuais e procedimentais, não financeiras.

⁹⁷ E não ressarcir ou compensar um dano, como no caso da responsabilidade financeira reintegratória.

⁹⁸ Isto pondo de parte, conforme já se aponto, as infrações processuais e respetivas multas previstas no artigo 66.º (má conduta durante processo ou procedimento do TContas).

⁹⁹ Cf. os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 635/2011 de 20/12 e 255/2018 de 17/05, in <https://www.tribunal-constitucional.pt/tc/acordaos/20110635.html> e in <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20180255.html>.

¹⁰⁰ Que, em bom rigor, não abrange muitos artigos dessa parte geral.

¹⁰¹ O «*tipo objetivo*» refere-se aos elementos que se referem ao facto punível e que não tenham relação com a atitude interna do agente da infração: (i) o agente, (ii) a conduta, (iii) o objeto desta, (iv) o resultado e (v) a imputação objetiva deste à conduta.

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

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

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

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

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

¹⁰² Conjunto de elementos objetivos e subjetivos que constituem a conduta punida, o objeto da sanção; normalmente exige o desvalor da ação e o desvalor do resultado e de «*tipo de culpa*» (conjunto de circunstâncias valoráveis para a censura do agente da conduta, desde a motivação dele até à consciência da ilicitude), ou de «*ilícito típico*» (incompatibilidade entre um facto ou comportamento e uma proibição jurídica, com lesão de bens jurídicos e, às vezes, produção de danosidade social; desvalor material da conduta ou dimensão subjetiva e, ocasionalmente, do resultado ou dimensão objetiva), com o seu dolo e a sua negligência;

sem causa de exclusão da ilicitude), culposa¹⁰³ (i.e., censurável a título de dolo ou negligência a deduzir de factualidade concreta, sem causa de exculpação) e legalmente punível com a sanção de multa.

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

No Direito penal, cuja doutrina geral do crime é aplicável à responsabilidade sancionatória, a culpa é fundamento e limite da punição. Assim, a distinção operada no artigo 15.º do Código Penal releva para efeitos de determinação da medida (concreta) da multa, precisamente por causa da culpa [cf. o artigo 71.º n.º 2 al. b) do Código Penal¹⁰⁴].

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

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

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

¹⁰³ Atitude de oposição, desprezo, indiferença («*tipo de culpa dolosa*») ou de descuido ou leviandade («*tipo de culpa negligente*») perante o bem jurídico tutelado e lesado, num quadro concreto em que é exigível que se aja em conformidade com a ordem jurídica; o que conduz a uma censura jurídica que pressupõe capacidade de o agente avaliar a ilicitude do seu comportamento e capacidade de se determinar de acordo com essa avaliação), com o seu dolo e a sua negligência [cf. os artigos 13.º a 17.º, 40.º n.º 2 e 71.º n.º 2 al. f) do Código Penal].

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

¹⁰⁴ «*Na determinação concreta da pena o tribunal atende a todas as circunstâncias que, não fazendo parte do tipo de crime, depuserem a favor do agente ou contra ele, considerando, nomeadamente a intensidade do dolo ou da negligência*».

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

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

O citado tipo de ilícito negligente é constituído (i) pelo desvalor da ação e (ii) pelo desvalor do resultado, devendo este resultado ser previsível e evitável para a pessoa prudente, dotada das capacidades que detém a pessoa média pertencente à categoria intelectual e social e ao círculo de vida do agente responsável financeiro, e consiste na possibilidade de o agente, de acordo com o que é e onde está, ter cumprido o dever objetivo de cuidado¹⁰⁵ que sobre si impendia e que não cumpriu devido a uma atitude descuidada ou leviana para com o bem jurídico em causa.

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

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

E no caso do gestor de dinheiros públicos, o padrão de diligência exigível é o do (i) foro profissional, considerando os deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um gestor (ii) mediano na informação, (iii) mediano no critério, (iv) mediano na prudência, e (v) medianamente avisado e cauteloso. É que quem exerce funções de gestão ou administração pública tem de ter

¹⁰⁵ Cujas fontes podem ser: (i) o direito objetivo, (ii) as normas profissionais e análogas, (iii) os costumes profissionais comuns. O comportamento «omitido» é, pois, o da figura-padrão cabida ao caso (cf. FIGUEIREDO DIAS *in* Direito Penal, Parte Geral, 3.ª edição, 2012, págs. 879 e ss.).

ou de passar a ter um mínimo de conhecimentos e de cuidados sobre a matéria financeira decidida, por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do TContas [sobre estas *vide* os artigos 44.º n.º 4, 54.º n.º 3 al. i), 65.º n.ºs 1 al. j) e 9, e 67.º n.º 2 da LOPTC].

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

1.5.5.2. A responsabilidade financeira dos membros dos executivos municipais

Sobre a responsabilidade financeira específica dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, importa realçar que, com a alteração operada ao n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, por via do artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de setembro, foi-lhes alargado o regime de responsabilidade financeira dos membros do Governo assente nas «(...) condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933»¹⁰⁶.

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

Este quadro de responsabilidade ganhou contornos ligeiramente distintos com o aditamento do artigo 80.º-A à Lei n.º 73/2013, introduzido pela Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, e que, no seu n.º 1, passou a estabelecer que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC «(...) recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente»¹⁰⁷, e, no n.º 2, «(...) 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».

Do Relatório n.º 3/2019 Audit/1.ª Secção de 17 de setembro¹⁰⁸, extrai-se que «(...) o art.º 80.º A da Lei n.º 51/2018, de 16/08, norma que se pode considerar interpretativa para este efeito (...), vem

¹⁰⁶ N.ºs 1 e 3 que preveem que «[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que dêles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

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

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

¹⁰⁷ De acordo com o Acórdão do TContas n.º 5/2019 da 3.ª S/PL de 24/04 «(...) a norma em causa comporta uma explicitação/densificação que vem sublinhar, no domínio autárquico, a exclusividade de aplicação da mesma norma aos membros do órgão executivo das autarquias locais. E apenas a estes (...).

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

¹⁰⁸ Relativo à ação de fiscalização concomitante ao Município de Castro Marim.

expressamente referir que as informações dos trabalhadores e agentes para os órgãos executivos podem afastar a imputação de responsabilidade financeira dos autarcas. Salienta-se, no entanto, que as informações assim produzidas devem mencionar e tratar os assuntos que respeitem aos atos que se vierem a considerar ilegais».

Dito de outro modo, os titulares de órgãos executivos de autarquias locais, se ouvirem as «estações competentes», não serão responsabilizados financeiramente, ao invés do que sucederia caso tal regime inexistisse e tivesse, consequentemente, de ser apurado o grau de culpa do agente nos termos previstos no artigo 61.º n.º 5 da LOPTC.

«Estação competente»¹⁰⁹, para os efeitos do artigo 61.º n.º 2, é o indivíduo (interno à Administração) ou indivíduos de uma entidade colegial (interna à Administração) que possam (por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria) e devam – por força de lei, de regulamento, de ato administrativo, de contrato ou de outra forma de vinculação – esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou codecisor (i.e., o agente da infração, a pessoa ou pessoas que efetivamente praticaram o ilícito financeiro descrito na lei, normalmente o órgão ou órgãos com competência legal para tal, não bastando, especialmente em sede de responsabilidade sancionatória, a simples intervenção num procedimento administrativo).

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

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

Isto sem prejuízo dos importantes n.ºs 3 e 4 do artigo 61.º da LOPTC.

¹⁰⁹ Cf., a título ilustrativo, o citado Relatório do TContas n.º 3/2019-Aud/1.ª Secção de 17/09, e o Relatório n.º 5/2024-ARF-SRMTTC de 09/05, reportado à auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras emergentes da celebração de um acordo de regularização de dívida entre o Município de Machico e a EEM - Empresa de Electricidade da Madeira, S.A., em 2020, disponíveis no site do TContas, na *internet*.

1.6. Audição prévia dos responsáveis

Em cumprimento do princípio do contraditório consagrado no artigo 13.º da LOPTC procedeu-se à audição pessoal dos membros do executivo municipal identificados no ponto 1.3. deste Relatório, bem como da atual Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Maria Cristina Andrade Pedra Costa e do ex-Diretor do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, Leonel Fernandes Mendonça, a fim de se pronunciarem sobre o conteúdo do Relato da auditoria¹¹⁰.

No prazo concedido para o efeito apresentaram alegações¹¹¹, de modo individual, o ex-Diretor do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, Leonel Fernandes Mendonça, e de modo conjunto, Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia, Idalina Perestrelo Luís, Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes, Bruno Ferreira Martins, João Pedro Mendonça Vieira, Dina Maria Gouveia Freitas Letra e Rúben Dinarte Silva Abreu.

Após solicitação de prorrogação do prazo de resposta¹¹², também apresentou alegações¹¹³ a atual Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Maria Cristina Andrade Pedra Costa.

As alegações fornecidas foram apreciadas e tidas em consideração na fixação dos termos finais deste Relatório, através da sua transcrição parcial e inserção nos pontos respetivos, em simultâneo com a apreciação tida por adequada.

Dando expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas apresentadas encontram-se integralmente reproduzidas no Anexo I deste Relatório.

Diremos ainda, nesta sede, que a LOPTC, à luz do nuclear artigo 214.º n.º 1 da CRP, atua assim: os relatórios do TContas, órgão judiciário supremo em todas as matérias da sua competência, podem conter juízos indiciários de censura quanto a infrações financeiras e no contexto do todo exigido no especial e exigente artigo 13.º da LOPTC. Isto significa que tais juízos têm natureza indiciária ou não definitiva¹¹⁴.

¹¹⁰ Através dos ofícios da SRMTC com os registos de saída n.ºs 546/2025 a 554/2025, todos de 14/03 (de folhas 613 a 630 do Volume II da Pasta do Processo). Três dos contraditados não levantaram o relato nos CTT – Correios de Portugal, S.A. (de folhas 677 a 790 do Volume II da Pasta do Processo), tendo sido enviado novamente para um deles porque a morada para onde foi inicialmente remetido não era a correta (a folhas 794 e 795 do Volume III da Pasta do Processo).

¹¹¹ Cf. os documentos com os registos de entrada n.ºs 738/2025, de 31/03, e 767/2025, de 03/04 (de folhas 796 a 850 do Volume III da Pasta do Processo).

¹¹² Através do ofício da CMF n.º 9461/2025, de 19/03, com o registo de entrada n.º 653/2025, da mesma data, o qual foi prorrogado por mim até ao dia até 15/04/2025 (a folhas 672 e 673 do Volume II da Pasta do Processo).

¹¹³ Cf. o documento enviado por mensagem de correio eletrónico em 15/04/2025, com o registo de entrada n.º 882/2025, de 16/04 (de folhas 852 a 859 do Volume III da Pasta do Processo).

¹¹⁴ Isto é, não têm a natureza de atos administrativos para efeitos do disposto no artigo 148.º do CPA (cf., por todos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *in Teoria Geral do Direito Administrativo*, 10.ª edição, n.ºs 103 a 106; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *in Curso de Direito Administrativo*, volume II, 4.ª edição, págs. 215-216; nem para efeitos, dentro da Jurisdição Financeira portuguesa (por força do cit. artigo 214.º, n.º 1), do disposto no artigo 50.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e no artigo 268.º n.º 4 da CRP. Como é consabido na ciência do Direito público moderno, só é ato administrativo (cf. o artigo 148.º do CPA e o artigo 268.º n.º 4 da CRP) a prescrição de autoridade administrativa capaz de provocar alterações na esfera jurídica de outrem, i.e., a estatuição administrativa suscetível de, por si, produzir uma transformação jurídica externa. Não é, obviamente, o caso da identificação de agentes de infrações financeiras num relatório do TContas.

É ainda importante sublinhar que a identificação de infrações financeiras e de seus agentes num relatório de auditoria ou de verificação de contas representa uma mera indicição de culpabilidade daqueles agentes no quadro completo (1.º) da LOPTC (nomeadamente, de todo o artigo (13.º) e (2.º) de uma concomitante tutela judiciária pelo órgão de soberania «*Tribunal de Contas*» (cf. o artigo 214.º n.º 1 e n.º 4 da CRP conjugado com todo o artigo 13.º da LOPTC). Essa indicição de culpabilidade ou responsabilidade subjetiva é relevante apenas para os efeitos (posteriores à mesma) (i) de relevação imediata da indiciada responsabilidade subjetiva, ou (ii) de pagamento voluntário de uma multa pelo mínimo legal, ou (iii) de julgamento em processo autónomo dessa responsabilidade financeira indiciada no relatório. Pode, também, não haver consequência jurídica, pelo facto de o Ministério Público depois não interpor ação para efetivação da responsabilidade financeira indiciada e não relevada.

2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA

A auditoria teve por objetivo examinar a legalidade e a regularidade dos apoios concedidos pelo Município do Funchal na área da educação, durante o ano de 2020¹¹⁵. Com esse intuito foram apreciados os procedimentos administrativos associados à sua atribuição, nomeadamente os relacionados com: (i) a conformidade da apresentação das candidaturas aos apoios; (ii) a aprovação/concessão dos apoios (iii) e o acompanhamento e controlo dos apoios atribuídos visando, designadamente, a confirmação da sua aplicação em consonância com as finalidades inicialmente determinadas.

As medidas autárquicas relacionadas com a área do apoio à educação, desencadeadas e em vigor no ano de 2020, eram as seguintes¹¹⁶.

- ✓ Programa de Manuais Escolares no Ensino Básico, e
- ✓ Programa de Bolsas a Estudantes do Ensino Superior.

A execução material e financeira destes Programas, no ano de 2020, ascendeu a 1,06 milhões de euros, dos quais 244,2 mil euros destinados a apoiar a aquisição de manuais escolares e 816,8 mil euros a apoiar, através de bolsas de estudo, a frequência do ensino superior.

Quadro 2 - Execução global dos Programas Municipais

(em euros)

PROGRAMA MUNICIPAL	2020		%
	N.º BENEFICIÁRIOS	MONTANTE PAGO	
1. Manuais escolares		244 226,10	23%
1.1. Ano letivo 2019/2020	3834	46 949,24	
1.2. Ano letivo 2020/2021	3606	197 276,86	
2. Apoios ao ensino superior		816 750,00	77%
2.1. Ano letivo 2019/2020	1478	469 625,00	
2.2. Ano letivo 2020/2021	1856	347 125,00	
TOTAL		1 060 976,10	100,0%

Nota: O número de beneficiários dos manuais escolares respeita ao 1.º ciclo.

Neste ponto, importa relevar dois aspetos que se evidenciam nos Regulamentos Municipais n.ºs 459/2018, de 26 de julho – Regulamento de Atribuição de Manuais Escolares no Ensino Básico – e 885/2020, de 16 de outubro – Regulamento de Acesso a Bolsas de Estudo para o Ensino Superior – que aprovaram os referidos Programas. Em concreto:

¹¹⁵ Sem prejuízo da apreciação se estender a outros períodos temporais anteriores e/ou posteriores ao ano de 2020, na medida da sua pertinência.

¹¹⁶ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022, em resposta ao nosso ofício com o n.º 3062, de 27/09/2022.

- i. Contêm uma norma (respetivamente, nos artigos 17.º n.º 2 e 14.º n.º 2), epigrafada de «*Dúvidas e Omissões*», que atribuía ao Presidente da Câmara, ou ao Vereador com competências delegadas, a competência para esclarecer, através de despacho «[a]s *dúvidas e omissões que se suscit[ass]em na interpretação e aplicação do[s] presente[s] regulamento[s]*»¹¹⁷.

Sucedem que o princípio do paralelismo das competências, vertido no n.º 1 do artigo 142.º do CPA, preceitua que «[o]s *regulamentos podem ser interpretados, modificados e suspensos pelos órgãos competentes para a sua emissão*», e que, segundo o princípio do paralelismo ou da identidade das formas, consagrado no artigo 170.º, n.ºs 1 e 3, do mesmo CPA¹¹⁸, se a lei atribuir uma determinada forma e uma determinada competência para a prática de um ato a um órgão a este deve também caber a competência para o ato contrário, salvo se houver legislação em sentido contrário, conforme já se aludiu no ponto **1.5.2.1.**

E, no caso, a Lei n.º 75/2013 confere expressamente às câmaras municipais o poder de iniciativa e de condução do procedimento regulamentar, onde se inclui o da elaboração do próprio (texto do) regulamento [artigo 33.º, n.º 1, al k)], e às assembleias municipais o poder para a sua aprovação [artigo 25.º, n.º 1, al g)].

Donde que o órgão competente para operar a suspensão, a modificação e a revogação dos Regulamentos Municipais em causa, âmbito onde se englobava a competência para esclarecer «[a]s *dúvidas e omissões que se suscit[ass]em na interpretação e aplicação do[s] (...) regulamento[s]*», era a Assembleia Municipal do Funchal e não o Presidente da Câmara ou o Vereador com competências delegadas, conforme estabelecido nos invocados Regulamentos.

Ou seja, os Regulamentos Municipais citados deveriam ser acatados por todas as autoridades administrativas, incluindo os seus autores, enquanto não fossem banidos da ordem jurídica, pois os regulamentos administrativos podem ser modificados, suspensos, ou revogados, mas enquanto estiverem em vigor «(...) *deve[m] ser aplicado[s] sem mácula*»¹¹⁹.

A atuação da Administração – no caso, dos órgãos das autarquias locais – está vinculada ao bloco de juridicidade (normas e princípios que consubstanciam parâmetros normativos da sua conduta)¹²⁰. Assim, a agir *a contrario*, o Executivo Camarário, ou os seus titulares, invadiria a

¹¹⁷ Normas com teor idêntico foram acolhidas nos Regulamentos atualmente em vigor, designadamente no artigo 17.º n.º 2 do Regulamento n.º 524/2023, de 15 de maio – Regulamento de Atribuição de Manuais e Material Escolar no Ensino Básico, e no artigo 14.º n.º 2 do Regulamento n.º 1066/2023, de 27 de setembro, alterado e republicado pelo Regulamento n.º 1089/2024, de 26 de setembro – Regulamento de Acesso a Bolsas a Estudantes do Ensino Superior.

¹¹⁸ Que comandam especificamente que «1. *Salvo disposição especial, o ato de revogação ou anulação administrativa deve revestir a forma legalmente prescrita para o ato revogado ou anulado*», e que «3. *Salvo disposição especial, são de observar na revogação ou anulação administrativa as formalidades exigidas para a prática do ato revogado ou anulado que se mostrem indispensáveis à garantia do interesse público ou dos direitos e interesses legalmente protegidos dos interessados*».

¹¹⁹ Cf. LUIZ S. CABRAL DE MONCADA *in op. cit.*, pág. 504: «O poder de derrogação singular de uma norma ou de dispensa era característico de uma fase anterior ao Estado de Direito».

¹²⁰ Como ensina DIOGO FREITAS DO AMARAL «(...) o conteúdo do princípio da legalidade abrange não apenas o respeito da lei, em sentido formal ou em sentido material, mas a subordinação da Administração pública a todo o bloco legal (*Hauriou*), a saber: a Constituição; a lei ordinária; o regulamento; os direitos resultantes de contrato administrativo e de Direito privado ou de acto administrativo constitutivo de direitos, e, no lugar adequado que for o seu, os princípios gerais de Direito, bem como o Direito Internacional que vigore na ordem interna». Assim, quando haja «violação de qualquer das categorias de

esfera de competência da Assembleia Municipal, e postergaria os basilares princípios gerais da atividade administrativa que norteiam a atuação dos órgãos das autarquias locais, especificamente os princípios da legalidade, da igualdade e da imparcialidade, acolhidos nos artigos 4.º n.º 1 al. a) do Estatuto dos Eleitos Locais¹²¹, 266.º n.º 2 da CRP¹²², 3.º 6.º e 9.º do CPA¹²³ e 3.º n.º 2 al. a) da Lei n.º 73/2013¹²⁴.

Concomitantemente, poria em causa os princípios da independência e da especialidade das autarquias locais, assim concretizados nos artigos 44.º e 45.º da Lei n.º 75/2013: «Os órgãos das autarquias locais são independentes e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas nos termos da lei» e «Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei».

- ii. Os mesmos Regulamentos Municipais não continham uma norma que expressamente atribuísse a um órgão a competência para autorizar a concessão do apoio, após a análise e validação das candidaturas pelo Departamento competente (Desenvolvimento Social no caso dos Manuais Escolares e Educação e Qualidade de Vida, no caso das Bolsas de Estudo)¹²⁵.

Ora, o artigo 36.º n.º 1 do CPA, que consagra o princípio da legalidade da competência, dispõe que esta «(...) é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes, à suplência e à substituição». Ou seja, um dos corolários

normas ou actos que integram esse bloco legal, ocorre violação da legalidade e pode falar-se, genericamente, em ilegalidade». Cf. op. cit., volume II, pág. 50.

¹²¹ Que ordena que «No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios: a) Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos».

¹²² Que estatui que «[o]s órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé».

¹²³ Que estatuem que:

«Artigo 3.º Princípio da legalidade

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

«Artigo 6.º Princípio da igualdade

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

«Artigo 9.º Princípio da imparcialidade

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

¹²⁴ Segundo o qual «(...) a atividade financeira das autarquias locais desenvolve-se com respeito pelos seguintes princípios: (...) Princípio da legalidade».

¹²⁵ Neste conspecto, a Câmara Municipal do Funchal informou que o responsável pela autorização financeira do apoio era o Presidente da Câmara ou o vereador com competências delegadas [cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, registado nesta SRMTC com o n.º 2452, em resposta ao subponto 1.2. da al. B) do Anexo I do nosso ofício n.º 3188].

deste princípio é o de que a competência não se presume, só existindo quando a lei ou regulamento inequivocamente a confira a um dado órgão.

Este princípio-regra tem, contudo, uma exceção, que é a figura da «*competência implícita*». «*Diz-se que a “competência” é “explícita” quando a lei a confere por forma directa e clara; pelo contrário, é “implícita” a competência que apenas é deduzida de outras determinações legais ou de certos princípios gerais de Direito público, como por ex. “quem pode o mais pode o menos”; toda a lei que impõe a prossecução obrigatória de um fim permite o exercício dos poderes minimamente necessários para esse objectivo*»¹²⁶.

Tendo presente a assinalada exceção ao princípio da legalidade da competência – a «*competência implícita*» – considera-se que o articulado dos Regulamentos em apreço contem normas que induzem à competência implícita do Presidente da Câmara para autorizar a concessão dos referidos apoios financeiros.

É o caso dos artigos 11.º n.º 3 e 14.º n.º 2 do Regulamento n.º 459/2018, que atribuíam competência ao Presidente da Câmara para «*atualiz[ar] o valor do apoio [definido na tabela constante do n.º 2 deste normativo] à compra de manuais escolares e material escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico*» e para aprovar a atribuição do apoio, «*designadamente em situações excepcionais e/ou de manifesta gravidade, relativamente a agregados familiares que não reúnam cumulativamente as condições de acesso previstas no Regulamento*», respetivamente.

E dos artigos 10.º n.º 5 e 13.º n.º 2 do Regulamento n.º 885/2020, sendo que aquela norma permitia ao Presidente da Câmara, por despacho, definir outra frequência para «*[o] pagamento dos apoios*» que não a trimestral, e esta também aprovar a atribuição do apoio nas condições fixadas no antes citado n.º 2 do artigo 14.º do Regulamento n.º 459/2018.

Ademais, e em reforço da conclusão expendida sobre a competência implícita do Presidente da Câmara, assinala-se que, em 2020, foi publicada a Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, que retroagiu os seus efeitos ao dia 12 de março de 2020¹²⁷ e vigorou até 4 de julho de 2023¹²⁸, com o propósito de promover a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da pandemia da doença COVID-19, que considerou «*legalmente delegada no presidente da câmara municipal a competência [da câmara municipal] para a prestação dos apoios a pessoas em situação de vulnerabilidade previstos na alínea v) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, naquele âmbito e quando estejam associados ao combate à pandemia da doença COVID-19*» (sublinhado nosso)^{129 e 130}.

¹²⁶ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *in Curso de Direito Administrativo*, volume I, 2.ª Edição, 2002, Almedina, pág. 610.

¹²⁷ Vide o artigo 9.º.

¹²⁸ Por força da entrada em vigor da Lei n.º 31/2023, que determinou, de forma expressa, a cessação de vigência de leis publicadas no âmbito da pandemia da doença COVID-19, em razão de caducidade, de revogação tácita anterior ou de revogação por aquela lei (vide o artigo 1.º).

¹²⁹ Entre o acervo normativo invocado no preâmbulo do Regulamento n.º 459/2018, de 26/07, como legislação habilitante, consta justamente a al. v) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013.

¹³⁰ De acordo com esse regime, tais apoios podiam ser concedidos independentemente da existência de regulamento municipal, ou de parceria com entidades competentes da administração central e com Instituições Particulares de Solidariedade Social.

No caso, a Câmara Municipal do Funchal, através da Deliberação de 3 de junho de 2019¹³¹, já havia delegado a referida competência material, prevista no artigo 33.º n.º 1 al. v) da Lei n.º 75/2013¹³², no seu Presidente (cf. a al. A do ponto 9 da Deliberação), o qual, mediante o Edital n.º 260/2019 de 7 de junho, subdelegou-a na Vereadora Madalena Nunes¹³³. Edital que incluía ainda, no âmbito da delegação e subdelegação, a prática de todos os atos administrativos, incluindo a decisão final e a gestão de todos os assuntos que se encontravam atribuídos no âmbito dos respetivos pelouros e às unidades orgânicas sob a sua tutela.

Através do «*Despacho de Delegação e Subdelegação de Competências do Presidente da Câmara Municipal do Funchal nos Vereadores a Tempo Inteiro*», de 7 de junho de 2019¹³⁴, no que concernia aos Regulamentos em causa, foram ainda delegadas naquela mesma Vereadora, as competências para:

- No caso do Regulamento de Acesso a Bolsas a Estudantes do Ensino Superior:
 - «9. *A prevista no n.º 4 do artigo 9.º - Determinar a frequência dos apoios previstos no presente regulamento quando não seja trimestral;*
 - 10. *A prevista no n.º 2 do artigo 12.º - Decidir acerca dos casos excecionais de atribuição dos apoios previstos no presente regulamento;*
 - 11. *A prevista no n.º 2 do artigo 13.º - Resolver, por despacho, os casos omissos e as dúvidas suscitadas na interpretação deste regulamento.»*
- No caso do Regulamento de Atribuição de Manuais Escolares no Ensino Básico:
 - «12. *A prevista no n.º 1 do artigo 7.º - Definir os períodos de formalização dos apoios previstos no presente regulamento;*
 - 13. *A prevista no n.º 3 do artigo 11.º - Atualizar, por despacho, o valor do apoio à compra de manuais escolares e material escolar;*
 - 14. *A prevista no artigo 13.º - Definir, por despacho, as condições de operacionalização da Bolsa de Manuais Escolares, nomeadamente os locais de entrega e levantamento dos manuais;*
 - 15. *A prevista no n.º 2 do artigo 14.º - Decidir sobre os casos excecionais de atribuição de apoio com manuais escolares;*
 - 16. *A prevista no n.º 2 do artigo 17.º - Resolver, por despacho, os casos omissos e as dúvidas suscitadas na interpretação deste regulamento.»*

Por fim, importa fazer uma referência à Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto, que regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, e que instituiu o dever de publicitar e reportar informação sobre os apoios, incluindo as transferências

¹³¹ Publicada através do Edital n.º 249/2019.

¹³² Trata-se de uma competência delegável, nos termos do artigo 34.º da Lei n.º 75/2013.

¹³³ Cf. o Ponto II, subponto 41.

¹³⁴ Publicado em anexo ao referido Edital n.º 260/2019.

correntes e de capital e a cedência de bens do património público, concedidos pelas entidades elencadas no artigo 2.º n.º 1, entre as quais figuram as autarquias locais, porque considera «(...) “subvenção pública” toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada» (artigo 2.º n.º 2).

Isto porque essa «obrigatoriedade de publicitação» «não inclui» os apoios em análise nesta auditoria, por força do n.º 4 do mesmo artigo 2.º da referida Lei n.º 64/2013. Em concreto:

- a) *As subvenções de carácter social concedidas a pessoas singulares, nomeadamente as prestações sociais do sistema de segurança social, bolsas de estudo e isenções de taxas moderadoras, de propinas ou de pagamento de custas decorrentes da aplicação das leis e normas regulamentares vigentes;*
- b) *Os subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objetiva dos pressupostos legais»*. (sublinhado nosso).

2.1. O Programa de atribuição de Manuais escolares no ensino básico¹³⁵

Criado pelo Regulamento n.º 459/2018, de 26 de julho^{136 e 137}, o apoio consubstanciado na atribuição de manuais escolares a crianças/jovens a frequentar os 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino Básico do Município do Funchal tinha como escopo «*eliminar a desigualdade social, bem como promove[r] a igualdade de oportunidades a todas as crianças e jovens que vive[sse]m no Município*».

Destinava-se a alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico que estudassem em escolas do Concelho do Funchal e a alunos dos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico que tivessem residência permanente no Concelho do Funchal, há mais de um ano, e que estivessem simultaneamente matriculados em escolas do Município (artigos 2.º e 6.º).

O apoio processava-se da seguinte forma: (i) a título de empréstimo, sempre que estivessem disponíveis na bolsa de manuais escolares para os 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico; ou através da (ii) atribuição de um vale para compra de manuais escolares, quando não existissem manuais na bolsa (artigo 11.º).

O montante do apoio à compra de manuais e material escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico estava definido no n.º 2 do artigo 11.º (60,00€ para o aluno que não beneficiasse de ação social escolar e 30,00€ para o aluno com ação social escolar), podendo o mesmo ser atualizado por despacho do Presidente da Câmara ou do Vereador com competências delegadas (n.º 3 do referido dispositivo).

A Bolsa de Manuais Escolares era constituída pelos manuais dos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico: (i) suportados pela Câmara Municipal do Funchal, nos termos da al. ii) do n.º 1 do artigo 11.º do

¹³⁵ Vide o circuito procedimental adotado para a atribuição do apoio no Anexo III.1

¹³⁶ Publicado no DR, 2.ª série, n.º 143, de 26/07/2018.

¹³⁷ Fundamentado no n.º 7 do artigo 112.º e no artigo 241.º, ambos da CRP, e ainda na al. h) do n.º 2 do artigo 23.º e na al. v) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, e aprovado ao abrigo das competências previstas na al. k) do n.º 1 do artigo 33.º e da al. g) do n.º 1 do artigo 25.º deste diploma.

Regulamento; ou (ii) devolvidos pelos alunos que deles foram beneficiários ao abrigo do Regulamento. A devolução dos manuais escolares postos à disposição do aluno ou cuja aquisição fosse suportada pela Câmara Municipal do Funchal ocorreria no final do ano letivo ou após a realização dos exames de fim de ciclo (artigo 12.º do Regulamento)¹³⁸.

As condições de operacionalização da bolsa de manuais escolares, nomeadamente os locais de entrega e levantamento dos manuais, seriam definidas por despacho do Presidente da Câmara ou do Vereador com competências delegadas (artigo 13.º).

Estava prevista a atribuição de apoio, designadamente em situações excecionais e/ou de manifesta gravidade, relativamente a agregados familiares que não reunissem cumulativamente as condições de acesso previstas no Regulamento, sujeita a aprovação do Presidente da Câmara ou do Vereador com competências delegadas, precedendo informação da Divisão de Desenvolvimento Social (artigo 14.º).

2.1.1. O desrespeito do circuito procedimental adotado para a atribuição de manuais escolares no ensino básico

A análise aos procedimentos adotados identificou seguintes desconformidades:

- i.** Por força do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento n.º 459/2018, as candidaturas deveriam ser formalizadas pelos requerentes nos períodos a definir por despacho do Presidente da Câmara ou do Vereador com competência delegada, que também deveria incluir condições de operacionalização da Bolsa de Manuais Escolares, nomeadamente os locais de entrega e levantamento dos manuais (cf. o artigo 13.º).

Verificou-se, no entanto, que o despacho proferido com esse fim pela Vereadora Madalena Nunes, apesar de definir as fases, os prazos de candidatura e de devolução e entrega dos manuais, não se encontrava datado e era omissivo quanto aos locais de entrega e de levantamento dos manuais¹³⁹.

- ii.** Pese embora o Regulamento n.º 459/2018 previsse a realização de ações de fiscalização que se entendessem necessárias para avaliar o cumprimento das obrigações por parte dos beneficiários (artigo 9.º), o facto é que «[n]ão exist[ia]m serviços na orgânica do Município com esta competência»¹⁴⁰.

Em contrapartida, «(...) o Município implementou mecanismos de controlo do apoio» ao nível dos «(...) procedimentos de receção dos documentos de despesa, [que] inclu[ia]m o envio do voucher original, juntando-o à cópia da “Guia de transporte” que t[inha] de ser assinada pelo requerente do apoio, comprovando o recebimento dos bens em causa». E, «[c]om esta documentação, era «confirmado se os apoios foram levantados pelos requerentes e se o material levantado se enquadrava] no

¹³⁸ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022, em resposta ao ponto 1.9 do nosso ofício n.º 3062.

¹³⁹ Vide o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta ao nosso ofício n.º 3188.

Situação que, relativamente ao ano letivo 2024/25, já não se verificou.

¹⁴⁰ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta às als. a), b) e c) do subponto 1.5 da al. A) do Anexo I do nosso ofício n.º 3188.

âmbito do apoio definido», sendo que «[a]s ações de controlo (...) faz[ia]m parte do processo de acompanhamento do apoio», e que eram «realizadas de forma regular. A articulação [era] realizada com os estabelecimentos aderentes».

No contraditório, a Presidente da Câmara Municipal confirmou que «o procedimento se encontrava implementado à data da auditoria (...)», nada referindo quanto à não realização de ações de fiscalização tal como previsto na convocada norma do Regulamento n.º 459/2018.

2.1.2. Execução material e financeira

No período em análise, que compreende os anos letivos de 2019/2020 e 2020/2021, a situação do apoio refletido na atribuição de manuais ao ensino básico foi a seguinte:

Quadro 3 – Execução material da atribuição de apoios – Manuais escolares

	ANO LETIVO	N.º DE CANDIDATOS	N.º DE BENEFICIÁRIOS	TAXA DE APROVAÇÃO
1.º Ciclo	2019/2020	3903	3834	98,2%
	2020/2021	3719	3606	97,0%
2.º e 3.º Ciclos	2019/2020	2056	1810	88,0%
	2020/2021	1794	1562	87,1%
TOTAL 2019/2020		5959	5644	
TOTAL 2020/2021		5513	5168	

Fonte: Ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta ao subponto 1.6. da al. A) do Anexo I do nosso ofício n.º 3188, de 08/08/2023.

Decorre da análise ao quadro que a taxa de aprovação das candidaturas aos apoios dos alunos que frequentavam o 1.º ciclo do Ensino Básico era superior a 97%, ou seja, a quase totalidade das candidaturas apresentadas cumpriam os requisitos definidos com esse fim no Regulamento.

A repartição da despesa com a aquisição de manuais escolares aos alunos do Ensino Básico, encontra-se discriminada no quadro *infra* por estabelecimento comercial¹⁴¹:

Quadro 4 – Execução financeira por estabelecimento comercial (2020)

ESTABELECIMENTO COMERCIAL	PROCESSO DE DESPESA N.º	(em euros)	
		AUTORIZADO	PAGO
Gouveia Figueira & Companhia, Lda.	2065/2020	8,39	93 205,84
	2803/2020	100 000,00	
Santos & Vieira, Lda.	2791/2020	70 000,00	37 816,60
	2807/2020	35 000,00	
Emidio Camacho, Unipessoal Lda.	4928/2020	8 200,00	0,00
	2812/2020	60 000,00	
Livreria Bertrand – Soc. Comércio Livreiro, S.A.	394/2020	63 481,49	18 548,17

¹⁴¹ O quadro detalhado da execução financeira consta do Anexo IV.

(em euros)

ESTABELECIMENTO COMERCIAL	PROCESSO DE DESPESA N.º	AUTORIZADO	PAGO
Cartonada - Papelaria, Lda.	2804/2020	18 000,00	18 496,47
	4746/2020	2 500,00	941,70
LeYa, S.A.	2809/2020	20 000,00	16 366,82
Gest Líder – Papelaria e Decoração, Lda.	2811/2020	8 000,00	7 462,35
Julber – Papelaria e Livraria, Lda.	2790/2020	3 000,00	3 000,00
	4729/2020	4 500,00	2 983,67
Fnac Portugal, Soc. Unipessoal Lda.	2808/2020	3 000,00	2 398,16
Vigofaria Serviço e Material Escolar, Unipessoal Lda.	2805/2020	500,00	0,00
	4728/2020	1 500,00	1 661,02
Candelita, Unipessoal Lda.	2806/2020	500,00	690,00
	4727/2020	500,00	
Giestas & Gonçalves, Lda.	3201/2020	2 000,00	210,00
Modelo Continente Hipermercados, S.A.	3202/2020	2 000,00	0,00
TOTAL		402 689,88	244 226,10

Fonte: Conta corrente da rubrica orçamental 04.08.02¹⁴². Vide o ofício n.º 15628, de 22/09/2021; ponto 1.16 do ofício de 28/10/2022, e pontos 1.9. e 1.10. do ofício de 15/09/2023, todos da Câmara Municipal do Funchal.

Os pagamentos relativos à aquisição de manuais escolares para o ensino básico foram realizados com recurso à dotação do projeto/rubrica orçamental 2017/A/16 – 0204 – 04.08.02 – *Ensino básico – Livros e manuais escolares para o ensino básico – Transferências correntes – Famílias – Outras*, e atingiram o montante de 244 226,10€, dos quais 46 949,24€ respeitaram ao ano letivo de 2019/2020 e 197 276,86€ ao de 2020/2021.

Em face da natureza das aquisições em causa – concretamente a aquisição de livros e manuais escolares a um conjunto de fornecedores (livrarias e papelarias) – considera-se, à luz do disposto no DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro¹⁴³ (cf. as notas explicativas à rubrica 04.00.00 constantes do seu Anexo III), que as despesas não deveriam ter sido classificadas na citada rubrica orçamental 04.08.02 – *Transferências correntes – Famílias – Outras*, porque isso implicaria que estivéssemos perante a entrega de um montante monetário ao setor institucional das Famílias. Esta circunstância, porém, não configura um ilícito financeiro tipificado na LOPTC.

¹⁴² Com exceção da empresa *Gouveia Figueira & Companhia, Lda.*, uma vez que foram selecionadas as ordens de pagamento a esta entidade.

¹⁴³ Que, recorde-se, estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central, cujo âmbito de aplicação abarca as autarquias locais.

2.1.3. Processo selecionado

Com o intuito de proceder a um exame mais detalhado do cumprimento do Regulamento n.º 459/2018, foram selecionados os pagamentos efetuados ao fornecedor *Gouveia Figueira & Companhia, Lda.*, listados no quadro que integra o Anexo V, e que totalizaram o montante de 93 205,84€¹⁴⁴, respeitante aos dois anos letivos.

A. Verificações efetuadas

No Relato¹⁴⁵ foi equacionada a suscetibilidade de os apoios concretizados através das ordens de pagamento n.ºs 231, de 21 de janeiro, 924, de 20 de fevereiro, 2576, de 22 de maio, e 2775, de 2 de junho, produzidas pela Divisão de Orçamento e Controlo, serem ilegais, porquanto parte desses pagamentos (14 082,73€) teriam sido realizados sem que tivesse sido previamente comprometida a correspondente despesa¹⁴⁶.

Sopesada a argumentação expendida pelos responsáveis ouvidos no contraditório, centrada no facto de o *«programa informático apelidado de “MEDIDATA” que veio dar resposta ao Decreto-Lei n.º 192/2015, assegurando a transição do POCAL para o SNC-AP não permit[ir], diretamente ou indiretamente, o pagamento de qualquer despesa, sem que o respetivo cabimento e compromisso se encontre registado na aplicação informática num montante igual ou superior ao valor pago. O inverso resultaria em valores negativos na execução orçamental da respetiva rubrica, o que não se verificou em momento algum»*, e ainda a prova documental¹⁴⁷ apresentada nesta sede (em concreto, as autorizações de pagamento e as faturas), o Tribunal concluiu pelo afastamento da indicição da responsabilidade financeira sancionatória constante do Relato.

2.2. O Programa de atribuição de Bolsas de Estudo para o Ensino Superior¹⁴⁸

O Regulamento n.º 671/2018, de 16 de outubro, estabeleceu o apoio aos estudantes matriculados no ensino superior, através do acesso a Bolsas de Estudo para o Ensino Superior [cf. o artigo 5.º

¹⁴⁴ Este montante foi corrigido na sequência do contraditório, pois detetou-se que algumas das ordens de pagamento incluíam despesas com a aquisição de bens (rubrica orçamental 02) que não pertenciam à amostra.

¹⁴⁵ Cf. o ponto 2.1.3.A.1.

¹⁴⁶ Contrariando o disposto na Lei n.º 73/2013 [cf. a al. g) do n.º 2 do artigo 3.º e o n.º 1 do artigo 9.º-A] e na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 [als. a) e b) do parágrafo 39].

¹⁴⁷ Relativamente à prova documental, assinala-se que:

- a) As autorizações de pagamento apresentadas não continham qualquer menção aos compromissos associados às despesas que estavam a ser pagas, e que
- b) Apenas as faturas emitidas pelo fornecedor *Gouveia Figueira & Companhia, Lda.*, continham a referência aos compromissos, nos valores de 7 668,57€, 3 743,08€, 10 339,65€ e 8,39€ (a que correspondem os n.ºs 3411/2019, 5196/2019, 5536/2019 e 2065/2020, de 03/01/2020 e 28/05/2020, respetivamente), num total de 21 759,69€, valor que corresponde à soma de todos os pagamentos autorizados pelo Diretor do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, Leonel Fernandes Mendonça, entre 1 de janeiro e 4 de junho de 2020 (21 759,69€, atinentes às ordens de pagamento n.ºs 231/2020, de 21/01, 924/2020, de 20/02, 2576/2020, de 22/05 e 2775/2020, de 02/06).

¹⁴⁸ Vide o circuito procedimental adotado para a atribuição do apoio no Anexo III.2.

n.º 1 als. i) e ii)], tendo sido revogado pelo Regulamento n.º 885/2020, de 16 de outubro¹⁴⁹, que produziu efeitos a partir do ano letivo de 2020/2021 (cf. o artigo 17.º).

Este Regulamento alargou o apoio aos estudantes matriculados no ensino superior em licenciatura ou mestrado integrado, durante os anos correspondentes ao plano curricular da licenciatura ou mestrado integrado, com a duração máxima de 6 anos, desde que tivessem residência permanente no Município do Funchal há, pelo menos, um ano [cf. os artigos 5.º als. i) e ii) e 6.º n.ºs 1 e 2 do Regulamento n.º 885/2020].

O apoio assim delimitado consubstanciava-se na atribuição de uma bolsa de estudo, de acordo com as tabelas previstas no artigo 9.º do Regulamento n.º 671/2018 e no artigo 10.º do Regulamento n.º 885/2020, em tudo idênticas:

Quadro 5 – Bolsa de estudo em função do rendimento

RENDIMENTO GLOBAL (IRS)		MONTANTE DA BOLSA
2 sujeitos passivos	1 sujeito passivo	Anual (10 meses)
Até 30 000,00€	Até 15 000,00€	1 000,00€
De 30 001,00€ a 40 000,00€	De 15 001,00€ a 20 000,00€	750,00€
De 40 001,00€ a 50 000,00€	De 20 001,00€ a 25 000,00€	500,00€
Mais de 50 001,00€	Mais de 25 001,00€	250,00€

O pagamento da bolsa de estudo seria trimestral ou com outra frequência a determinar por despacho do Presidente da Câmara ou do Vereador com competências delegadas (cf. o n.º 4 do artigo 9.º do Regulamento n.º 671/2018 e o n.º 5 do artigo 10.º do Regulamento n.º 885/2020), o que se apurou não ter sucedido nos anos letivos de 2019/2020 e 2020/2021¹⁵⁰. O montante seria reduzido em 50% se os candidatos beneficiassem da Bolsa de Estudo do Governo Regional para o ensino superior (cf. o n.º 3 do mesmo artigo 9.º e o n.º 4 do mesmo artigo 10.º)¹⁵¹.

Os Regulamentos previam a realização de ações de fiscalização que se entendessem necessárias para avaliar o cumprimento das obrigações por parte dos beneficiários – cf. os artigos 8.º e 9.º, respetivamente –, sendo que, na realidade, «[n]ão exist[ia]m serviços na orgânica do Município com esta competência». Consequentemente, «[n]ão foram desenvolvidas ações de fiscalização»¹⁵², quadro que, tal como assinalado no ponto **2.1.1. ii.**, leva a concluir que o Município do Funchal não

¹⁴⁹ Tendo como legislação habilitante o n.º 7 do artigo 112.º e o artigo 241.º da CRP, a al. h) do n.º 2 do artigo 23.º e a al. v) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, aprovados ao abrigo das competências previstas na al. k) do n.º 1 do artigo 33.º e da al. g) do n.º 1 do artigo 25.º deste diploma.

¹⁵⁰ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta ao ponto 1.3. do Anexo II do nosso ofício n.º 3188: «Não existe despacho a determinar [outra] frequência [para o] pagamento das bolsas».

¹⁵¹ Cabendo aos «(...) requerentes fazer prova da atribuição da bolsa de estudo pelo Governo Regional, através do envio de documento comprovativo». Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta ao subponto 1.4. da al. B) do Anexo I do nosso ofício n.º 3188.

¹⁵² Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta às als. a), b) e c) do subponto 1.3. da al. B) do Anexo I do nosso ofício n.º 3188.

operacionalizou mecanismos de controlo para aferir do cumprimento das obrigações por parte dos beneficiários, conforme obrigavam as citadas normas dos artigos 8.º e 9.º dos Regulamentos. Prevista estava também a atribuição de apoio, em «*situações excecionais e/ou de manifesta gravidade*», a agregados familiares que não reunissem as condições de acesso previstas no Regulamento, precedendo informação do Departamento de Educação e Qualidade de Vida, sendo sujeita a aprovação do Presidente da Câmara ou do Vereador com competências delegadas (cf. os artigos 12.º e 13.º de cada um dos Regulamentos).

2.2.1. Execução material e financeira

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

Quadro 6 – Execução material dos apoios ao ensino superior

Ano letivo	Regulamento n.º	Beneficiários		
		N.º de candidaturas	N.º de apoios concedidos	Taxa de execução
2019/2020	671/2018	1658	1478	89,1%
2020/2021	885/2020	2018	1856	92,0%

Fonte: Ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta ao subponto 1.5. da al. B) do Anexo I do nosso ofício n.º 3188, de 08/08/2023.

Do quadro acima emerge que a taxa de elegibilidade dos apoios aos estudantes que frequentavam o ensino superior rondou os 90%, ou seja, a quase totalidade das candidaturas apresentadas cumpriam os requisitos exigidos em ambos os Regulamentos.

Também resulta que, no ano letivo de 2020/2021, houve um crescimento superior a 20% nas candidaturas apresentadas e nos processos considerados elegíveis, que poderá ser explicado pelo facto de, conforme já se aludiu, no ano de 2020 o Regulamento n.º 671/2018 ter sido revogado «*(...) de forma a garantir que os alunos que preenchiam os requisitos para beneficiar do apoio seriam apoiados no percurso completo da sua formação (duração do curso), e não apenas nos três primeiros anos da licenciatura ou mestrado integrado*»¹⁵³. Esmiuçado esse crescimento, «*[n]os níveis novos, 158 pessoas solicitaram o apoio para o quarto ano, 67 para o quinto ano e 27 para o sexto ano, num total de mais de duzentas e cinquenta candidaturas*» e que «*(...) o crescimento anual é de 250 candidaturas*»¹⁵⁴.

A despesa respeitante à atribuição de *Bolsas de Estudo para o Ensino Superior* foi inscrita no projeto/rubrica orçamental 2018/A/41 – 0216 – 04.08.02 – *Ensino básico – Bolsa de apoio – Ensino universitário – Transferências correntes – Famílias – Outras*, encontrando-se detalhados, por ano letivo, todos os montantes pagos aos estudantes no ano de 2020, no quadro constante do Anexo VI.

¹⁵³ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022, em resposta ao ponto 1.13. do nosso ofício n.º 3062.

¹⁵⁴ Segundo a Vereadora com o pelouro da Educação na referida reunião da Câmara Municipal do Funchal de 17/12 (cf. a Ata n.º 36/2020).

A. Verificações efetuadas

No ano de 2020, foi pago o montante global de 816 750,00€, em que:

- ✓ 469 625,00€ respeitavam às 1.^a e 2.^a tranches de 367 processos e às 3.^a e 4.^a tranches de 597 processos, respeitantes ao ano letivo de 2019/2020, e
- ✓ 347 125,00€ relativos a 938 das bolsas concedidas no ano letivo de 2020/2021 (1.^a tranche).

A análise realizada demonstrou a seguinte factualidade:

A.1. Na reunião da Câmara Municipal do Funchal, de 17 de dezembro de 2020¹⁵⁵, a Vereadora com o pelouro da Educação informou, antes da ordem do dia¹⁵⁶ que, no que respeitava ao ano letivo de 2020/2021, «(...) a Câmara já est[ava] em condições de pagar a primeira tranche a 1050 estudantes que são os que já t[inham] toda a documentação sendo que os restantes, ainda falta[va] entregar alguma documentação e cujo apoio ser[ia] dado assim que os documentos estive[sssem] devidamente validados».

Transmitiu, ainda, que «(...) o pagamento estava dividido em quatro tranches sendo que, excecionalmente, algumas tranches foram pagas em simultâneo para fazer face a algumas dificuldades e na sua maioria, os estudantes já t[inham] o dinheiro da primeira tranche na conta», o que se confirmou ao apurar que nessa data já tinha sido transferido para a conta bancária dos estudantes apoiados o montante global de 131 250,00€, respeitante a 526 bolsas atribuídas no ano letivo de 2020/2021 (1.^a tranche – vide o Anexo VI deste documento).

Tal circunstância indicia o desrespeito pelo disposto no n.º 5 do artigo 10.º do Regulamento n.º 885/2020, que definia o pagamento trimestral da bolsa de estudos, salvo se outra frequência fosse determinada por despacho do Presidente da Câmara ou do Vereador com competências delegadas, porquanto «[n]ão exist[ia] despacho a determinar [outra] frequência [para o] pagamento das bolsas»¹⁵⁷ para o ano letivo de 2020/2021.

A desaplicação daquela norma do Regulamento n.º 885/2020 ocorreu em variadas situações individuais e concretas, na sequência das ordens de pagamento autorizadas pelo Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia, e pelo Diretor do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, Leonel Fernandes Mendonça.

No que tange ao Presidente do Executivo, circunscrevamo-nos à antes invocada exceção ao princípio da legalidade da competência previsto no artigo 36.º n.º 1 do CPA, a figura da «*competência implícita*», donde decorre outro princípio geral de Direito público – o de «*quem pode o mais pode o menos*»¹⁵⁸. E que tem como consequência que, se este responsável possuía

¹⁵⁵ Cf. a Ata n.º 36/2020.

¹⁵⁶ Nos termos do artigo 50.º n.º 1 da Lei n.º 75/2013, «[s]ó podem ser objeto de deliberação os assuntos incluídos na ordem do dia da sessão ou reunião», prevendo o n.º 2 que «[t]ratando-se de sessão ordinária de órgão deliberativo, e no caso de urgência reconhecida por dois terços dos seus membros, pode o mesmo deliberar sobre assuntos não incluídos na ordem do dia».

¹⁵⁷ Vide o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta ao ponto 1.3. do Anexo II do nosso ofício n.º 3188.

¹⁵⁸ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *in op. cit.*, volume I, pág. 610.

competência para, por despacho, «determinar [outra] frequência [para o] pagamento das bolsas», também a tinha para autorizar esses pagamentos com outra periodicidade.

No caso do Diretor do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, o tratamento a dar à sua atuação envolve outros contornos. Porque sobre este responsável impedia a autovin-culação administrativa que resulta dos regulamentos, que veda «o exercício de um poder de livre derogabilidade singular dos regulamentos»¹⁵⁹. Ou seja, estava impedido de derrogar o Regulamento n.º 885/2020 sem mais nos casos em apreço e de o aplicar nos restantes casos¹⁶⁰.

O que significa dizer que, nas situações em que interveio, violou o artigo 142.º n.º 2 do CPA e o princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos a que dá corpo, segundo o qual «[o]s regulamentos não podem ser derogados por atos administrativos de carácter individual e concreto»¹⁶¹. E segundo este princípio, os regulamentos não obrigam só os particulares, mas também a própria Administração que os elaborou, o que implica que nenhuma autoridade administrativa poderia deixar de a cumprir nos casos concretos, enquanto ele se mantivesse em vigor. Ou seja, enquanto estiverem em vigor, os regulamentos «(...) deve[m] ser aplicado[s] sem mácula»¹⁶².

Como efeito, porque este princípio constitui um corolário do princípio da legalidade a que se encontra subordinada a Administração e uma manifestação dos princípios da igualdade e da imparcialidade, o Diretor do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial inobservou a disciplina normativa contida nos artigos 266.º n.º 2 da CRP, 3.º, 6.º e 9.º do CPA, e 3.º n.º 1 al. a) da Lei n.º 73/2013, já antes transcritos.

Mas o facto é que a irregularidade detetada quanto à periodicidade de pagamento das bolsas – mais do que uma tranche em simultâneo – apesar de constituir uma violação da previsão do n.º 5 do artigo 10.º do Regulamento n.º 885/2020, e dos demais princípios administrativos assinalados, não corresponde a um tipo de ilícito da infração financeira sancionatória elencado no artigo 65.º n.º 1 da LOPTC, nem noutra disposição normativa com esse fim, não se encontrando reunido este pressuposto geral da responsabilidade financeira sancionatória.

2.2.2. Amostra de processos

Para efeitos de uma análise mais pormenorizada do cumprimento dos Regulamentos n.ºs 671/2018 e 885/2020, foram selecionados quatro processos individuais de candidatura às bolsas de estudo, que deram origem às ordens de pagamento n.ºs 424, 1062, 1561, 6556, 7077 e 7172/2020, respeitantes aos dois anos letivos e que constam do Anexo VII.

¹⁵⁹ Cf. LUIZ S. CABRAL DE MONCADA *in op. cit.*, pág. 503.

¹⁶⁰ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, com a colaboração de LINO TORGAL, *in op. cit.*, volume II, pág. 198.

¹⁶¹ Reiterando-se as considerações legais e doutrinárias acerca deste aspeto expostas no precedente ponto **1.5.2.1.**

¹⁶² Cf. LUIZ S. CABRAL DE MONCADA *in op. cit.*, pág. 504: «[o] poder de derrogação singular de uma norma ou de dispensa era característico de uma fase anterior ao Estado de Direito».

A. Verificações efetuadas

A.1. Os processos físicos das candidaturas continham um «*Comprovativo de candidatura*», gerado pela plataforma digital¹⁶³, mas não incluíam uma *check-list*, ou uma referenciação cruzada, elaborada pelo Departamento de Educação e Qualidade de Vida¹⁶⁴, que evidenciasse o cumprimento, pelos beneficiários, das pertinentes disposições dos Regulamentos, nomeadamente no que respeitava:

- ✓ Às condições de acesso (cf. o artigo 5.º de ambos os Regulamentos);
- ✓ À formalização do pedido de apoio no período conferido para o efeito (cf. o artigo 6.º n.º 1 do Regulamento n.º 671/2018 e o artigo 7.º n.º 1 do Regulamento n.º 885/2020);
- ✓ À devida instrução do requerimento com os documentos exigidos (cf. o artigo 7.º do Regulamento n.º 671/2018 e o artigo 8.º do Regulamento n.º 885/2020), e
- ✓ À situação socioeconómica de cada agregado familiar (cf. o artigo 9.º n.º 2 do Regulamento n.º 671/2018 e o artigo 10.º n.º 2 do Regulamento n.º 885/2020).

Tais falhas evidenciam deficiências no sistema de controlo interno adotado, no caso ao nível da instrução dos processos, na medida em que os métodos e procedimentos implementados não permitem comprovar que os beneficiários dos apoios atribuídos cumpriam as regras estabelecidas e garantir a fiabilidade da informação produzida.

Em sede de contraditório, a Presidente da Edilidade veio esclarecer que *«a análise e gestão destes processos (Bolsas e Manuais) decorre em plataforma digital, concebida e gerida pela Divisão de Sistemas de Informação (...) do Município, na qual é possível aferir os registos de todas as ações, havendo uma check list de ações disponível para o técnico que analisa os processos e que valida cada ação efetuada»*.

Trouxe ainda que *«[o]s processos contêm não só um número sequencial como também uma data de registo», que «(...) estes campos são valores atribuídos automaticamente pelo próprio sistema» e que «(...) é também atribuída uma referência única do processo, que permite ao utilizador identificar o seu processo junto dos serviços da CMF»*. E acrescentou que *«[n]o que concerne às ações realizadas pelos diferentes utilizadores ao nível dos atos administrativos, todas as ações são registadas e constam do processo, bem como todos os documentos que o fundamentam»*.

Regista-se a defesa apresentada, mas assinala-se que a argumentação não foi acompanhada da pertinente documentação extraída da aludida plataforma digital que comprovasse (ainda que exemplificativamente) o conteúdo da sua argumentação, circunstância que impede que se inverta a avaliação sobre esta parte do sistema de controlo interno implementado.

¹⁶³ No próprio documento é dito que foi *«(...) gerado automaticamente»* e que *«[o] seu conteúdo carece de validação pelos serviços competentes»*.

¹⁶⁴ Cf. o n.º 2 do artigo 7.º e o n.º 1 do artigo 10.º.

2.3. Controlo interno no âmbito dos apoios financeiros

No ano de 2020 encontrava-se em vigor a Norma de Controlo Interno, aprovada a 7 de outubro de 2004¹⁶⁵, que se «(...) aplica[va] a todos os departamentos e secções da Câmara Municipal do Funchal», elaborada em cumprimento do disposto no ponto 2.9 do POCAL. Só a 17 de agosto de 2023 é que foi aprovada a nova Norma de Controlo Interno^{166 e 167} adaptada ao SNC-AP, que data de 11 de setembro de 2015, e que teve em consideração a estrutura organizacional dos serviços municipais à data.

A Norma de Controlo Interno da Câmara Municipal do Funchal, em vigor no ano de 2020, englobava «(...) o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos que contribu[i]am para assegurar o desenvolvimento das actividades, de forma adequada e eficiente, incluindo a salvaguarda de 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», definição que se mostra conforme ao subponto 2.9.1 do ponto 2.9 – *Controlo interno* do POCAL e ao n.º 1 do artigo 9.º do DL n.º 192/2015, diploma que, recorde-se, aprovou o SNC-AP, apesar de lhe ser anterior.

No que concerne à matéria auditada, e tal como foi observado ao longo deste documento, foram detetadas insuficiências no sistema de controlo interno implementado¹⁶⁸, no âmbito do controlo documental que, não obstante careça de aperfeiçoamento, não põe em causa o cumprimento dos objetivos enunciados no n.º 1 e nas als. d) e e) do n.º 3 do artigo 9.º do DL n.º 192/2015, no subponto 2.9.1 e nas als. d) e e) do subponto 2.9.2 do ponto 2.9 – *Controlo interno* do POCAL.

¹⁶⁵ Por Deliberação da Câmara Municipal do Funchal.

¹⁶⁶ Por Deliberação da Câmara Municipal do Funchal constante da Ata n.º 31/2023.

¹⁶⁷ A 1 de janeiro de 2025 entrou em vigor uma nova norma de controlo interno, aprovada pela Câmara Municipal do Funchal a 19/12/2024, que revogou a norma aprovada a 17/08/2023.

¹⁶⁸ Concretamente a:(i) deficiente instrução documental do processo de despesa atinente à aquisição de manuais escolares; (ii) incumprimento da frequência do pagamento das bolsas de estudo; e (iii) insuficiente demonstração documental de que os beneficiários cumpriam os requisitos regulamentares para aprovação da candidatura.

3. CONCLUSÕES

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

1. A Câmara Municipal do Funchal, no âmbito das políticas autárquicas na área do apoio à educação, em vigor no ano de 2020, destinadas a apoiar os municípios, despendeu um total de 1 060 976,10€, com destaque para os Apoios ao Ensino Superior, que ascenderam a 816,8 mil euros. No mesmo período, os apoios em Manuais Escolares ascenderam a 244,2 mil euros (cf. o ponto 2.).
2. A norma jurídica contida nos Regulamentos de Atribuição de Manuais Escolares no Ensino Básico e de Acesso a Bolsas de Estudo para o Ensino Superior, com a epígrafe «*Dúvidas e Omissões*», inobserva os princípios do paralelismo da competência e da identidade das formas que proclamam que a interpretação dos regulamentos administrativos cabe ao órgão que os elaboraram e respeita um processo idêntico ao da sua elaboração (cf. o ponto 2. i.).
3. A Câmara Municipal do Funchal nem sempre observou as normas dos Regulamentos Municipais em vigor, às quais se encontrava vinculada para efeitos de atribuição de apoios, designadamente no que tangeu:
 - a) À integral fixação das condições de operacionalização da Atribuição de Manuais Escolares no Ensino Básico, e ao desenvolvimento de ações de fiscalização necessárias para avaliar o cumprimento das obrigações por parte dos beneficiários, quer no âmbito daquele apoio, quer no âmbito do Acesso a Bolsas de Estudo para o Ensino Superior, em concreto, os artigos 7.º n.º 1, 9.º e 13.º do Regulamento n.º 459/2018, de 26 de julho, e os artigos 8.º do Regulamento n.º 671/2018, de 16 de outubro e 9.º do Regulamento n.º 885/2020, de 16 de outubro (cf. os pontos 2.1.1. i. e ii. e 2.2.), e
 - b) À frequência do pagamento de algumas bolsas de estudo, no âmbito do Programa de atribuição de Bolsas de Estudo para o Ensino Superior, que não foi feito trimestralmente como definido no n.º 5 do artigo 10.º do Regulamento n.º 885/2020, de 16 de outubro, tendo esta norma sido substituída por atos que visaram e disciplinaram situações específicas, e com destinatários concretos, violando, com isso, o bloco de legalidade a que a Edilidade estava obrigada, e que deflui da Constituição da República Portuguesa, do Código do Procedimento Administrativo e do Regime Financeiro das Autarquias Locais (cf. o ponto 2.2.1. A.1.).
4. A análise à execução dos apoios à educação revelou que os procedimentos instituídos pelo Município do Funchal salvaguardam, em geral, a fiabilidade da informação produzida e a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos [cf. os pontos 2.1.3. A.1. e 2.2.2. A.1.].

4. RECOMENDAÇÕES

No contexto das matérias expostas no presente documento e do Direito atrás explanado, o Tribunal de Contas recomenda aos membros da Câmara Municipal do Funchal que diligenciem pela(o):

1. Observância das normas constantes dos Regulamentos Municipais devidamente aprovados, aos quais aquele órgão se encontra vinculado para efeitos de atribuição de apoios financeiros, obstando a que as mesmas sejam substituídas por atos que visem e disciplinem situações específicas e com destinatários concretos, com respeito pelo bloco de legalidade a que o Município está obrigado, e que deflui da Constituição da República Portuguesa, do Código do Procedimento Administrativo e do Regime Financeiro das Autarquias Locais.
2. Estrito cumprimento dos princípios do paralelismo da competência e da identidade das formas sempre que se mostre necessário interpretar, modificar ou suspender alguma norma regulamentar com efeitos externos, velando para que esses atos sejam praticados pelo órgão competente para a sua emissão, no caso, pela Assembleia Municipal.
3. Pagamento trimestral das bolsas de estudo ou com outra frequência que tenha sido determinada por deliberação do órgão executivo municipal, nos termos do n.º 7 do artigo 10.º do Regulamento n.º 1066/2023 de 9 de outubro, que atualmente regula o acesso a bolsas a estudantes no ensino superior.
4. Determinação do serviço municipal responsável pela realização de ações de fiscalização destinadas a avaliar o cumprimento das obrigações dos beneficiários dos apoios.
5. Inclusão, nos processos de atribuição de cada um dos apoios, de uma lista de verificação que evidencie a avaliação, pelos serviços municipais, do cumprimento dos requisitos exigidos regulamentarmente.

5. DECISÃO¹⁶⁹

Pelo exposto, o Tribunal de Contas, em sessão ordinária da SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA e ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 214.º da CRP e nos n.ºs 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;
- b)** Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido:
- Aos membros do executivo municipal identificados no ponto 1.3. deste Relatório, a saber: Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia, Idalina Perestrelo Luís, Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes, Bruno Ferreira Martins, João Pedro Mendonça Vieira, Dina Maria Gouveia Freitas Letra e Rúben Dinarte Silva Abreu;
 - À atual Presidente da Câmara Municipal do Funchal, Maria Cristina Andrade Pedra Costa, e
 - Ao ex-Diretor do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, Leonel Fernandes Mendonça.
- 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 o Município do Funchal informe a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, até ao dia 30 de novembro de 2025, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às Recomendações constantes do presente Relatório, com envio da correspondente documentação comprovativa, ou da justificação caso tal ainda não tenha acontecido;
- e)** Fixar os emolumentos devidos pelo Município do Funchal em 17 164,00€, de acordo com o previsto no artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹⁷⁰, aprovado pelo DL n.º 66/96 de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99 de 28 de agosto e 3-B/2000 de 4 de abril (cf. o Anexo VIII);

¹⁶⁹ Organicamente jurisdicional – cf. assim o citado Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 787/2023. Sem contencioso, sem litígio, ou seja, materialmente não jurisdicional.

¹⁷⁰ 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€.

- 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, 5 de junho de 2025.

O JUIZ CONSELHEIRO

(PAULO H. PEREIRA GOUVEIA)

Particpei na sessão.

A Assessora,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

Particpei na sessão.

O Assessor,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

ANEXOS

I. Alegações produzidas em sede de contraditório Leonel Mendonça

TRIBUNAL DE CONTAS – SRMTC

 738/2025
2025/3/31



SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Proc. nº 01/2022 – AUD/FS

Vossa referência: S550/2025 de 14/03/2025

Assunto: *Relato da auditoria às políticas autárquicas na área do apoio à educação – Município do Funchal – 202 – Princípio do contraditório – Audição prévia.*

A U.A.T. 4.
31/3/2025
Arui

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Secção Regional
da Madeira do Tribunal de Contas

LEONEL FERNANDES DE MENDONÇA, notificado, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, no âmbito do Relato de Auditoria supra referenciado, a que respeita o processo à margem identificado, como visado, vem exercer o seu direito de contraditório nos termos seguintes.

Considerando o teor do documento enviado pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC), relativo à fase de relato no âmbito da Auditoria às políticas autárquicas na área do apoio à educação – Município do Funchal – 2020, relativamente às 2 eventuais infrações financeiras elencadas na pág. 53 do referido Relato, ao visado cumpre, analisar e responder, esclarecendo, quanto segue, começando por destacar algumas situações.

A. ENQUADRAMENTO

Como é consabido, o ano de 2020 foi um ano atípico, marcado pela pandemia Covid-19, que tantos danos causou à sociedade, ao país e ao Mundo em geral. Esta situação foi devastadora, especialmente, nas equipas de trabalho do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, deixando sempre muitos dos colaboradores em

isolamento ou no Hospital, deixando todo o trabalho para os restantes elementos das equipas de trabalho ou das divisões do departamento referidas no Relato.

Outra situação verificada nesse ano foi que o Orçamento Municipal do Funchal de 2020 não teve a respetiva aprovação em Assembleia Municipal, como é certamente do Vosso Douto conhecimento, mas tal facto não é referido no Relato, nem mesmo em nota de rodapé. Estes dois factos conjugados implicaram constrangimentos e pressões na gestão do Município do Funchal e na do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial nunca antes verificados.

Para além desses dois factos, informamos, como também é do Vosso Douto conhecimento que, em janeiro de 2020 iniciou-se o processo de implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, no programa informático MEDIDATA¹, situação que poderia originar eventuais erros ou omissões, associados à inicialização deste tipo de tecnologias. Contudo, sempre por negligência, pois apenas é possível garantir total dedicação e empenho à atividade e à causa pública por parte do visado.

A implementação do SNC-AP revogou o diploma do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, na versão atualizada a 31 de dezembro de 2019, com exceção dos pontos 2.9., 3.3. e 8.3.1., concernentes ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento.

De referir que, o atraso ou, neste caso, a não aprovação do orçamento das Autarquias Locais, mantém em execução o orçamento em vigor, ou o último orçamento aprovado, ou seja, o do ano anterior, com as modificações que, entretanto, lhe tenham sido introduzidas até 31 de dezembro (vide o artigo 46.º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua versão atual).

¹ O ERP – “Enterprise Resource Planning” adotado pelo Município do Funchal em 01/01/2017.

Por último, é de salientar o facto de, atualmente o visado encontrar-se em exercício de funções como Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro na empresa municipal SocioHabitaFunchal - Empresa Municipal de Habitação, E.M., desde o dia 1 do mês de agosto de 2023, relevando o facto de não ter acesso à documentação referida no relato, de modo a ser possível adicionar a devida prova a fim de comprovar que não houve nenhuma irregularidade financeira como as referidas ou identificadas como tal, no Relato.

É importante referir que, todos os relatórios e contas do Município e outros instrumentos de gestão como os Orçamentos Municipais, foram sendo paulatinamente validados e certificados por Revisor Oficial de Contas com a respetiva emissão de Certificação Legal de Contas e comunicados a todas entidades reguladoras e inspetivas competentes, ressalvando que, em momento algum, alguma destas situações foram consideradas como sendo passíveis de conterem situações irregulares.

Não pode ficar por referir, que todas as prévias e devidas autorizações relacionadas aos processos em causa, se encontravam superiormente e devidamente autorizadas, restando apenas a autorização do pagamento em função dos limites legais delegadas no visado naquela fase de autorização.

Por todos estes constrangimentos e pela consabida factualidade referida, vejamos as situações elencadas na Auditoria às políticas autárquicas na área do apoio à educação – Município do Funchal – 2020, em fase de relato, ora em apreço, no que concerne à responsabilidade do Diretor do Departamento de Gestão Financeira Patrimonial, segundo a ordem em que as mesmas situações são indicadas.

B. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

2.1.3.A.1. *“Incorreto encerramento da contabilidade orçamental, uma vez que os cabimentos e compromissos de várias despesas, autorizadas em 2019 e pagas em 2020, não foram devidamente registados na sequência da aprovação do orçamento de 2020, pondo em causa a regularidade dos correspondentes pagamentos.”*

Como é consabido o orçamento do Município do Funchal não foi aprovado², tendo causado diversos constrangimentos pela transição de um orçamento de 2019 executado em POCAL para o SNC-AP, que, em janeiro de 2020, foi implementado pela primeira vez no Município do Funchal, com todas as vicissitudes que esses dois factos combinados acarretaram.

A não aprovação do Orçamento Municipal, implica que a atividade municipal continue à “imagem” do último orçamento aprovado e válido, resultando assim que o orçamento de 2019 foi transposto para o ano de 2020, com todas as modificações orçamentais de que foi objeto em 2019.

De salientar que, o ERP Medidata não permite, diretamente ou indiretamente, o pagamento de qualquer despesa, sem que o respetivo cabimento e compromisso se encontre registado na aplicação informática num montante igual ou superior ao valor pago. O inverso resultaria em valores negativos na execução orçamental da respetiva rubrica, o que não se verificou em momento algum.

Todos os pagamentos são emitidos e autorizados através de uma “Ordem de Pagamento”, sendo sempre visível e demonstrativo o cabimento e o compromisso correspondente, logo, tal facto é impossível de ocorrer.

Deste enquadramento de que aqui respigámos os contornos, resulta no facto de que não existe qualquer indício de irregularidades, tanto no encerramento do orçamento de 2019, como na implementação e execução do orçamento transitado de 2019 em 2020.

2.2.2.A.3. *“Incorreto tratamento contabilístico da devolução do montante de 500,00€, respeitante a uma bolsa de estudo, indevidamente atribuída, como receita ao invés de reposição.”*

Esta devolução resulta de um pagamento indevido, do qual foi efetuada a respetiva reposição, tendo sido contabilizada como uma Operação de Tesouraria, ou seja, numa 27.8.9.2.9.XX Outras Operações de Tesouraria. Assim, a reposição foi efetuada como

² Vide Ata da Reunião da Assembleia Municipal do Funchal no seguinte link do sítio da internet [https://cmfdoc.funchal.pt/media/k2/attachments/ATA_REUNIAO_DA_ASSEMBLEIA_02_DEZEMBRO_2019_%20CONT_%20SESSAO%20ORDINARIA_25_11-2019\).pdf](https://cmfdoc.funchal.pt/media/k2/attachments/ATA_REUNIAO_DA_ASSEMBLEIA_02_DEZEMBRO_2019_%20CONT_%20SESSAO%20ORDINARIA_25_11-2019).pdf)

operação extraorçamental, não havendo classificação como receita, nem empolamento da receita.

O sistema de controlo interno funcionou e com uma ótima e eficaz segregação de funções, entre todas as fases de execução financeira e orçamental, deixando bem definidas e delimitadas as respetivas permissões informáticas, entre os diversos utilizadores, sendo, neste caso impossível tratar uma reposição como uma operação orçamental. Ou seja, se fosse uma operação orçamental estaríamos perante uma receita, implicando a emissão de uma fatura a ser emitida na Divisão de Contabilidade e Finanças, e este tipo de documento nunca é emitido sem a devida justificação e autorização do visado, pois, àquela data, o lugar de Chefe de Divisão de Contabilidade e Finanças estava vago e, devido a todos os factos supramencionados, não foi lançado o concurso para a Chefia de Divisão.

C. DOS PRESSUPOSTOS DO ART.º 65.º DA LOPTC

Reconhece-se, no Relato, expressamente, o seguinte: «Mas as omissões assim caracterizadas não integram um ilícito financeiro tipificado no artigo 65.º n.º 1 da LOPTC, nem noutra disposição normativa com esse propósito, não se encontrando verificado este pressuposto geral da responsabilidade sancionatória.».

O visado sempre atuou de boa fé, não prejudicando e sem qualquer intenção de causar prejuízo ao erário público, não tendo o mesmo retirado qualquer benefício pessoal com os atos praticados.

O visado sempre atuou convencido que cumpria com a Lei, atuando em conformidade com a mesma.

Não adveio dos procedimentos em questão, como no Relato se reconhece, nenhuma consequência financeira como não se imputa, a quem quer que seja quaisquer responsabilidades reintegratórias.

As especificidades da matéria em causa tornam, necessariamente, compreensíveis as preocupações de interesse público, que determinaram a conduta do visado.

Sabemos bem que as preocupações do Tribunal de Contas e a exigência de rigor na observância dos procedimentos legalmente estabelecidos, na área contabilística e financeira, visa assegurar a melhor gestão dos dinheiros públicos e gastos desnecessários, sendo que, neste particular, a preocupação do visado foi assegurar esse mesmo objetivo, pelas razões que aduziu.

Neste contexto, e sem conceder quanto ao entendimento da inexistência de qualquer infração por parte do visado, por todas as razões acima referidas, ainda assim, no mínimo, afigura-se-nos estarem reunidas as condições do n.º 9, do art.º 65.º da LOPTC, no sentido de serem inexistentes a culpa do demandado e não haver lugar a qualquer sanção.

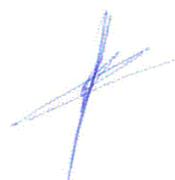
D. DA REUNIÃO DOS PRESSUPOSTOS PARA RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE POR INFRAÇÃO FINANCEIRA PREVISTOS NO N.º 9 DO ARTIGO 65.º DA LOPT

Se assim se não entender, hipótese que só é ventilada para facilitar o raciocínio pelo absurdo, sempre se dirá que, atendendo às circunstâncias do caso, encontram-se reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade prevista no n.º 2 do artigo 64.º da LOPTC.

Os factos descritos no Relato são passíveis de integrar o elemento material (ilicitude) de infração financeira p.p. pelo artigo 65.º n.º 1 alínea b) e d) da LOPTC.

Considerando as circunstâncias que rodearam a prática dos factos e a admitir-se a existência do elemento subjetivo de infração, forçoso é concluir que a falta cometida só poderá ser imputada aos seus autores a título de negligência.

Aliás, revisitando o Relato, verificamos que nele é referido que “a materialidade apurada integra o elemento objetivo da infração indiciada no presente documento [o Relato] e que os factos constitutivos da culpa do mesmo, ainda de forma indiciária, permite estabelecer o nexó de imputação subjetiva dos factos, sustentada na negligência (...)”.



Por outro lado, nunca antes houve uma recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado, nunca antes tendo o visado sido censurado pela sua prática.

É a primeira vez que o Tribunal de Contas vem censurar o visado Leonel Fernandes Mendonça, à data, Diretor do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, pela prática da infração financeira.

De acordo com o disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC “A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando:

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

Pelo que, atento o acima exposto, deverão considerar-se reunidos os pressupostos para que seja relevada a responsabilidade por eventual infração financeira imputada ao visado Leonel Fernandes Mendonça, o que, desde já, assim requer.

E. CONCLUSÃO

Nestes termos e cumprido o contraditório, deverá o Relato ter em conta as considerações e razões desenvolvidas e ser objeto das alterações imprescindíveis ao respeito pelo Estado de Direito e pelo ordenamento jurídico vigente, e princípios fundamentais que dele dimanam, concluindo-se pela inexistência de qualquer infração financeira.

Julga-se assim, ficarem esclarecidas as questões identificadas nos dois pontos, ora em causa no documento que concerne à fase de relato da Auditoria às políticas autárquicas na área do apoio à educação – Município do Funchal – 2020.

Caso assim não se entenda, por mera cautela, deverão considerar-se reunidas as condições previstas no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, devendo ser relevada a responsabilidade por infração financeira do visado.

O Visado,



Executivo 2020

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

TRIBUNAL DE CONTAS
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA
Serviço de Apoio

Processo n.º 01/2022-AUD-FS

Assunto: Relato relativo à “Auditoria às políticas autárquicas na área do apoio à educação – Município do Funchal – 2020”

EGRÉGIO CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS,

Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia, Idalina Perestrelo Luís, Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes, Bruno Ferreira Martins, João Pedro Mendonça Vieira, Dina Maria Gouveia Freitas Letra e Rúben Dinarte Silva Abreu, notificados para alegar o que tiverem por conveniente sobre o teor do Relato e juntar os documentos que considerem relevantes, vêm expor e requerer a V. Ex.^a o seguinte:

I – Notas prévias

O ano de 2020 foi pautado por um quadro de exigente mudança, com o constante surgimento de medidas legislativas de exceção e políticas públicas necessárias à adaptação e resposta a dar à emergência provocada pela pandemia da doença de Covid-19.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

A par das alterações geradas por essa emergência, o ano de 2020 foi um ano em que foi necessário o Município do Funchal adaptar-se à alteração ao Plano de Contas que entrou em vigor, em cumprimento do disposto no artigo 74.º, n.º 2, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com as suas sucessivas alterações.

O Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas (SNC AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro, estava a ser aplicado por diversas entidades públicas, com exceção das autarquias locais, para as quais o SNC-AP apenas se tornou obrigatório a partir do dia 1 de janeiro de 2020 – por via de circular do Gabinete de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, que prorrogou o prazo de entrada em vigor do SNC-AP no Subsector da Administração Local.

O mesmo é dizer que, se até dezembro de 2019, o Município do Funchal respeitava o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), a partir de janeiro de 2020, mesmo em contexto pandémico, teve de implementar o SNC-AP, passando a aplicar as Normas de Contabilidade Pública (NCP).

As dificuldades não se ficaram por aí, dado que, a par das dificuldades acima identificadas, a Assembleia Municipal do Funchal não aprovou a proposta de orçamento municipal para o ano de 2020, pelo que, de harmonia com o disposto no artigo 46.º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, manteve-se em vigor o orçamento em vigor no ano anterior, ou seja, o orçamento respeitante ao ano de 2019, com as modificações que, entretanto, lhe tenham sido introduzidas até 31 de dezembro.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

O quadro que acabámos de expor, como é natural, influenciou à atividade do Município do Funchal, sem que, no entanto, conforme *infra* se demonstrará, tenham ocorrido as infrações financeiras imputadas.

Vejamos.

I – Das infrações imputadas

A. Da alegada infração financeira mencionada no item 2.1.3 A.1 do

Relato – “*Incorreto encerramento da contabilidade orçamental, uma vez que os cabimentos e compromissos de várias despesas, autorizadas em 2019 e pagas em 2020, não foram devidamente registadas na sequência da aprovação do orçamento de 2020, ponto em causa a regularidade dos correspondentes pagamentos*”

Como se pode verificar, o Tribunal de Contas parte, desde logo, de um pressuposto errado: o de que o orçamento de 2020 foi aprovado.

Conforme se pode verificar do teor da ata da reunião da Assembleia Municipal do Funchal de 2 de dezembro de 2020 que se junta como doc. n.º 1 e, bem assim, do Edital n.º 636/2019, que se junta como doc. n.º 2, a “*Proposta de Orçamento – 2020, de acordo com o disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 25º da Lei n.º 75/2013, de 12/09, com 24 votos contra sendo 17 votos do PPD/PSD, 3 votos do CDS-PP, 1 voto do PCP/PEV-CDU, 1 voto do PTP, 1 voto do Deputado Independente, um voto do JPP e 19 votos a favor do GMC*” consta como “*Não aprovada*”.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Por outras palavras, ao emitir o Relato baseando-se na aprovação do Orçamento de 2020, o Tribunal de Contas baseou a sua decisão em pressuposto de facto errado, erro que mina as demais conclusões do Relato.

Conforme é referido no Relato, a propósito da despesa relativa ao fornecimento de livros e manuais escolares, para o ano letivo de 2019/2020, no dia 26 de julho de 2019 foram elaboradas «proposta de cabimento» n.º 2984/2019, no montante de € 390.000,00€ e «informação de compromisso» n.º 3069/2019, no montante de € 110.000,00€.

Aquando da transição para o ano de 2020, o orçamento de 2020 tinha de refletir o orçamento de 2019, com as modificações que, entretanto, tivessem sido introduzidas até 31 de dezembro, por força do artigo 46.º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais.

De resto, é o próprio Tribunal de Contas que refere, ainda que em nota de rodapé (nota 139) que no dia 2 e 3 de janeiro, respetivamente, foram efetuados o «cabimento», no montante de € 27.948,84, e o «compromisso» no montante de € 7.668,57, como não poderia deixar de ser, atenta a transição do POCAL para o SNC-AP, com os montantes evidenciados na rubrica orçamental 04.08.02 – Transferências correntes – Famílias – Outras.

O Município do Funchal adotou o programa informático apelidado de “MEDIDATA” que veio dar resposta ao Decreto-Lei n.º 192/2015, assegurando a transição do POCAL para o SNC-AP através de funcionalidades que permitem equivalências, nomeadamente ao nível do plano de contas e das demonstrações financeiras, sendo uma das funcionalidades da aplicação a da verificação do ciclo da despesa, em que é possível verificar o cabimento, compromisso, fatura e ordem de

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

pagamento, sem que possa ser efetuado o pagamento de uma despesa, sem o respetivo cabimento e compromisso, em valor igual ou superior ao valor a pagar.

Por outras palavras, quando o Tribunal de Contas refere que *“parte desses pagamentos (14 082,73€) foram realizados sem que tivesse sido previamente comprometida a correspondente despesa”*, por via das autorizações de pagamento n.º 231, de 21 de janeiro, 924, de 20 de fevereiro, 2576, de 22 de maio, e 2775, de 2 de junho, essa afirmação não corresponde à verdade, não sendo sequer possível, considerando as funcionalidades disponíveis na *MEDIDATA*, bem como atendendo à manutenção em vigor do orçamento de 2019, no qual tais montantes se encontravam munidos da «proposta de cabimento» n.º 2984/2019 e da informação de compromisso» n.º 3069/2019, tendo tal se refletido no Plano de Contas respeitante a 2020, com as respetivas modificações introduzidas até 31 de dezembro.

O mesmo é dizer que a infração financeira descrita no item 2.1.3 A.1 do Relato não se verifica, baseando-se essa conclusão em pressupostos de facto errado.

Não tendo ocorrido alterações à despesa inicialmente aprovada, a despesa havia sido já totalmente cabimentada e comprometida em 2019, sendo apenas necessário a execução do pagamento conforme planeado em 2020 – pelo que não era necessário proceder novamente ao cabimento e compromisso em 2020.

Repare-se que o Princípio segundo o qual o orçamento da autarquia local é anual, conforme o disposto nos artigos 3.º, n.º 2, alínea g), e 9.º-A, n.º 1, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aplica-se à assunção de compromissos, já não ao pagamento de despesas já comprometidas.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

A anualidade exige, simplesmente, que os compromissos sejam assumidos dentro do orçamento do ano correspondente, permitindo que os pagamentos ocorram posteriormente – não ocorrendo qualquer alteração na assunção do compromisso, como foi o caso.

B. Da alegada infração financeira mencionada no item 2.2.2. A.3 do

Relato – “*Incorreto tratamento contabilístico da devolução do montante de 500,00€, respeitante a uma bolsa de estudo indevidamente atribuída, como receita ao invés de reposição*”

Para concluir pela ocorrência da infração financeira, o Tribunal de Contas parte do pressuposto de que, no dia 21 de outubro de 2020, houve lugar à devolução do montante de € 500,00, respeitante a uma bolsa estudo que havia sido paga através da ordem de pagamento n.º 1561/2020, de 17 de março, que foi tratada como receita e não como reposição.

Mais uma vez, o Tribunal de Contas partiu de um pressuposto errado.

O parágrafo 3 da NCP 26 define o que são “*operações de tesouraria*”, por contraposição à “*reposição*”.

Segundo essa norma, as “*operações de tesouraria são as que geram influxos ou exfluxos de caixa (movimentam a tesouraria) mas não representam operações de execução orçamental*”.

Já a “*reposição*” “*aplica-se nas circunstâncias em que ocorra por parte de uma entidade pública um pagamento a uma pessoa singular ou coletiva efetuado indevidamente ou por um valor que se revele excessivo. Nestes casos, aquela entidade*

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

deverá proceder ao pedido de reposição do valor pago indevidamente ou em excesso através da emissão de uma nota de débito.”.

Neste sentido, há que ter em conta que, neste caso em concreto, tratou-se de uma Operação de Tesouraria – não de uma reposição –, dado que o pagamento inicial havia sido efetuado a título provisório. Passamos a explicar.

Em relação ao ano letivo de 2019/2020, vigorava o Regulamento n.º 671/2018, de 16 de outubro, que estabeleceu o apoio aos estudantes matriculados no ensino superior, através do acesso a Bolsas de Estudo para o Ensino Superior, posteriormente revogado pelo Regulamento n.º 885/2020, de 16 de outubro, que apenas produziu efeitos a partir do ano letivo de 2020/2021.

Conforme consta do artigo 7.º, n.º 1, v) do Regulamento, o pedido de atribuição de bolsa devia ser instruído, entre outros documentos, pela declaração de honra de ter/não ter efetuado candidatura à Bolsa de Estudos do Governo Regional.

Nos termos do n.º 6 do mesmo artigo, “*Nas situações em que haja sido feito o pedido de Bolsa de Estudos do Governo Regional deve ser entregue o comprovativo de ter ou não sido esta atribuída, no prazo de 10 dias a contar da notificação da decisão*”, pois que, no caso de a decisão ser afirmativa, no sentido de beneficiarem de bolsa de estudo do Governo Regional para o ensino superior, o valor da bolsa a ser atribuída pelo Município seria reduzida a 50%, nos termos do n.º 3 do artigo 9.º.

O mesmo é dizer que, na eventualidade de ser pago 100% do valor da bolsa e vir-se a verificar que o/a aluno/a fosse beneficiário/a da bolsa de estudo do Governo Regional, seria devolvida a quantia de 50%.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Afigura-se ter sido o que sucedeu *in casu*, razão pela qual a devolução do montante de 500€ não representou uma operação de execução orçamental, mas uma operação de tesouraria – não ocorreu um erro, mas a verificação de uma condição posterior que implicou a redução em 50% do valor da bolsa.

Repare-se que o Relato se limita a referir que ocorreu uma devolução no valor de 500€, sem que em momento algum explicita porque o pagamento foi realizado indevidamente ou em excesso – termos que por serem conclusivos, carecem de densificação –, sendo que o prazo de 15 dias seguidos para exercer o contraditório é incompatível com o prazo de 10 dias úteis para que os responsáveis possam ver satisfeito um qualquer pedido de acesso a documentos, nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, na sua atual redação, por forma a melhor clarificar o sucedido.

O mesmo é dizer que fica comprometido o efetivo exercício de um contraditório por parte dos responsáveis.

O cumprimento do dever de ouvir os interessados antes de ser tomada a decisão administrativa definitiva, previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, sendo uma imposição constitucional (cfr. artigos 3.º, n.º 3, e 266.º, n.º 2 e 267.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa), deve consubstanciar uma audição efetiva, e não o cumprimento de mera formalidade balofa e inconsequente.

Por isso mesmo, a lei exige que, para efeitos do desenho do contraditório, seja concedido aos interessados o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos, o que não sucede *in casu*.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Acresce que o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso impõe uma relação equilibrada entre meios e fins (cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 634/93, de 4 de novembro).

Além disso, constitui uma proteção que o estado de direito democrático prevê contra intervenções dos poderes públicos, desnecessárias ou excessivas, causadoras de danos mais graves aos cidadãos do que o indispensável para a prossecução do interesse público.

Trata-se, pois, de estabelecer o razoável limite de restrição de direitos, legislativa ou judicialmente, sem constringer de forma desproporcional um direito fundamental – artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa.

Neste contexto, não se pode deixar de referir que está em causa um montante reduzido de 500€, por contraposição a milhões de euros do Município do Funchal, num ano particularmente difícil para o Município, conforme começamos por esclarecer no presente documento.

II – Da falta de pressupostos legais para a imputação de infração financeira

Em momento algum de todo o procedimento foi posta em causa a convicção dos responsáveis de que agiam em conformidade com a lei e cumpriam os deveres de cuidado e de diligência a que estavam obrigados, não tendo a sua conduta implicado o desrespeito por quaisquer disposições com implicação ou relevância nos interesses financeiros do Município.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

O mesmo é dizer que os mesmos não se podiam ter apercebido de qualquer ilegalidade porquanto todas as informações que lhe foram fornecidas pelos serviços (ou pelas “estações competentes”) em nada alertaram nesse sentido.

Ainda que o douto Tribunal mantenha a opinião de que com aquela atuação estamos perante uma ação por parte dos responsáveis, nos termos do n.º 1 do art.º 61.º da LOPTC, o que não se concede, refira-se que os responsáveis confiavam as suas decisões sobre matérias que não são da sua especialidade de formação técnica e/ou profissional, nas informações e opiniões técnicas trazidas e emanadas pelos seus técnicos nas mais diversas áreas, sem ter motivos ou fundamentos para de tais opiniões desconfiar ou discordar, nomeadamente nas áreas financeira e jurídica, tal como ocorreu no caso em análise, recaindo assim na exceção prevista no art.º 61.º, n.º 2 da LOPTC.

Em momento algum de todo o processo foi posta em causa a convicção dos responsáveis de que agiam em conformidade com a lei e cumpriam os deveres de cuidado e de diligência a que estava obrigado.

O mesmo é dizer que os responsáveis não se podiam ter apercebido de qualquer ilegalidade, inexistente de facto, como acima já evidenciado.

Repare-se que a competência dos responsáveis, não abrange a obrigação de realizar estudos de natureza jurídica ou financeira – os mesmos não emitem pareceres ou elaboram estudos jurídicos em matéria de natureza jurídica ou financeira.

Para que se verifique uma responsabilidade financeira sancionatória, como a que é imputada a Leonel Fernandes Mendonça, é absolutamente imprescindível ter ocorrido uma infração financeira, o que não foi o caso, sendo também imprescindível verificar, em

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

concreto, se a conduta imputada ao visado como alegado responsável configura, de facto, uma violação de normas de proteção de interesses de natureza financeira vigentes.

No caso em apreço, a conduta do visado não implicou o desrespeito por quaisquer disposições com implicação ou relevância nos interesses financeiros do Município como já demonstrado, o que não pode deixar de ser devidamente ponderado e considerado.

Sabemos bem que as preocupações do Tribunal de Contas e a exigência de rigor na observância dos procedimentos legalmente estabelecidos, na área financeira, visa assegurar a melhor gestão dos dinheiros públicos e gastos desnecessários, sendo que, neste particular, a preocupação dos responsáveis foi assegurar esse mesmo objetivo, pelas razões que já se aduziu.

III - Da reunião dos pressupostos para relevação da responsabilidade por infração financeira previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC

Se assim se não entender, hipótese que só é ventilada para facilitar o raciocínio pelo absurdo, sempre se dirá que, atendendo às circunstâncias do caso, encontram-se reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade prevista no n.º 2 do artigo 64.º da LOPTC.

Os factos descritos no Relato são passíveis de integrar o elemento material (ilicitude) de infração financeira p.p. pelo artigo 65.º n.º 1 alínea b) e d) da LOPTC.

Considerando as circunstâncias que rodearam a prática dos factos e a admitir-se a existência do elemento subjetivo de infração, forçoso é concluir que a falta cometida só poderá ser imputada aos seus autores a título de negligência.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Aliás, revisitando o Relato, verificamos que nele é referido que “*a materialidade apurada integra o elemento objetivo da infração indiciada no presente documento [o Relato] e que os factos constitutivos da culpa do mesmo, ainda de forma indiciária, permite estabelecer o nexo de imputação subjetiva dos factos, sustentada na negligência (...)*”.

Por outro lado, nunca antes houve uma recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado, nunca antes tendo os visados sido censurados pela sua prática.

É a primeira vez que o Tribunal de Contas vem censurar Leonel Fernandes Mendonça, à data, Diretor do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, pela prática da infração financeira.

De acordo com o disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC “*A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando:*

a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;

b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;

c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.”

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Pelo que, atendo o acima exposto, deverão considerar-se reunidos os pressupostos para que seja relevada a responsabilidade por infração financeira imputada ao visado Leonel Fernandes Mendonça, o que, desde já, assim se requer.

V - Conclusão

Nestes termos e nos mais de direito, com o duto suprimimento de V. Exas, deverá o Relatório ter em conta as considerações e razões desenvolvidas e ser objeto das alterações imprescindíveis ao respeito pelo Estado de Direito e pelo ordenamento jurídico vigente e princípios fundamentais que dele dimanam, concluindo-se pela inexistência de qualquer infração financeira da responsabilidade dos visados.

Caso assim não se entenda, o que por mera cautela e dever de patrocínio se concebe, há que considerar que, tendo os visados agido de boa-fé, convencidos que a sua conduta não era ilegal, não lhes poderá ser imputada qualquer responsabilidade financeira sancionatória.

Ainda, caso assim não se entenda, por mera cautela e dever de patrocínio, deverão considerar-se reunidas as condições previstas no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, devendo ser relevada a responsabilidade por infração financeira dos visados.

Requerimento:

Solicita-se a V. Ex.^a que posteriores notificações dirigidas pessoalmente aos aqui visados, sejam dirigidas às moradas constantes das procurações forenses que se juntam em anexo.

LÚCIA QUINTAL

| Advogada

Junta: 2 documentos e procurações forenses

A advogada,

Lúcia Quintal

Lucia
Quintal

Assinado de
forma digital por
Lucia Quintal
Dados:
2025.04.03
12:35:13 +01'00'

Cristina Pedra



MUNICÍPIO DO FUNCHAL

DEPARTAMENTO DE GESTÃO FINANCEIRA

Digníssima Senhora Doutora
Ana Mafalda Morbey Afonso
Subdiretora-Geral
Secção Regional da Madeira
Tribunal de Contas
Palácio da Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 Funchal

ASSUNTO: Relato da Auditoria às Políticas autárquicas na área do apoio à educação –
Município do Funchal – 2020 – Princípio do contraditório / Audiência Prévia.

Na sequência do V/ ofício ref.º DAT-UA 4, Processo n.º01/2022-Aud/FS de 14 de Março, respeitante ao princípio do contraditório às Políticas autárquicas na área do apoio à educação – Município do Funchal – 2020, vimos pelo presente prestar os esclarecimentos e juntar os documentos que consideramos de relevância.

Ponto 2.1.1 O desrespeito do circuito procedimental adotado para a atribuição de manuais escolares no ensino básico.

Pese embora o Regulamento n. 459/2018 previsse a realização de ações de fiscalização que se entendessem necessárias para avaliar o cumprimento das obrigações por parte dos beneficiários (artigo 9.º), o facto é que não existiam serviços na orgânica do Município com esta competência. Todavia, em contrapartida, «(...) o Município implementou mecanismos de controlo do apoio ao nível dos (...) procedimentos de receção dos documentos de despesa, [que] inclu[ia]m o envio do voucher original, juntando-o à cópia da "Guia de transporte" que tinha de ser assinada pelo requerente do apoio, comprovando o recebimento dos bens em causa». E, «com esta documentação, era «confirmado se os apoios foram levantados pelos requerentes e se o material levantado se enquadrava no âmbito do apoio definido, sendo que «[a]s ações de controlo (...) faz[ia]m parte do processo de acompanhamento do apoio, e que eram realizadas de forma regular. A articulação [era] realizada com os estabelecimentos aderentes». Factualidade que, como mais bem explicitado no ponto

1

Formato A4

2.1.3. A.2., a análise do processo selecionado neste domínio não permitiu corroborar, porque o mesmo não integrava os documentos a que acima se fez alusão. Tal circunstância indicia que, à data, não estava comprovadamente implementado o aludido mecanismo de controlo do cumprimento das obrigações por parte dos beneficiários."

Relativamente a esta questão, informa-se que o procedimento se encontrava implementado à data da auditoria, tais evidências encontram-se no anexo ponto 2.1.3.

Ponto 2.1.3 Processo selecionado

Alínea A1 (página 35):

Relativamente ao segundo parágrafo (página 35), remetemos o cabimento do ano orçamental de 2020 com número 2984/2019 no montante de 27.948,84€ referente ao programa de atribuição de manuais escolares no ensino básico – ano letivo 2019/2020, e o compromisso do ano orçamental 2020, numerado 4789/2019 no montante de 7.668,57€ remetemos as cópias em formato digital;

No primeiro parágrafo (página 37) autorizações de pagamento:

Remetemos:

Autorização de pagamento n.º. **231** de 21 de janeiro, encontra-se alocada ao compromisso 3411/2019;

Autorização de pagamento n.º. **924** de 20 de fevereiro, encontra-se alocada aos compromissos 3411/2019 e ao 5196/2019;

Autorização de pagamento n.º. **2576**, de 22 de maio, encontra-se alocada ao compromisso 5536/2019; e

Autorização de pagamento n.º. **2775**, de 2 de junho, encontra-se alocada aos compromissos 3411/2019, 5196/2019, 5536/2019 e 2065/2020.

Alínea A2 (página 37):

Atendendo ao elevado volume de faturas, as ordens de pagamento, apesar de serem processadas individualmente, são agrupadas dando origem a uma ordem de pagamento coletiva, a qual é assinada e autorizada pelo órgão com a competência.



MUNICÍPIO DO FUNCHAL

Remetemos:

As ordens de pagamento coletivas, ordens de pagamento individuais, e respetivas faturas;

Os vouchers originais anexados, remetemos as cópias em formato digital;

As certidões da Segurança Social, remetemos as cópias em formato digital.

Ponto 2.2.1 Execução material e financeira

No que concerne aos processos às Bolsas do Ensino Superior, no ponto 2.2.2. do presente relatório refere que "os processos físicos das candidaturas continham um comprovativo de candidatura», gerado pela plataforma digital", mas não incluíam uma check-list, ou uma referência cruzada, elaborada pelo Departamento de Educação e Qualidade de Vida, que evidenciasse o cumprimento, pelos beneficiários, das pertinentes disposições dos Regulamentos, nomeadamente no que respeitava:

- As condições de acesso (cf. o artigo 5.o de ambos os Regulamentos);
- A formalização do pedido de apoio no período conferido para o efeito (cf. O artigo 6.o n.o 1 do Regulamento n.o 671/2018 e o artigo 7.o n.o 1 do Regulamento n.º 885/2020);
- A devida instrução do requerimento com os documentos exigidos (cf. o artigo 7.o do Regulamento n.o 671/2018 e o artigo 8. do Regulamento n.º 885/2020), e a situação socioeconómica de cada agregado familiar (cf. o artigo 9.o n.o 2 do Regulamento n.o 671/2018 e o artigo 10.o n.o 2 do Regulamento n.º 885/2020).

Tais falhas evidenciam deficiências no sistema de controlo interno adotado, no caso ao nível da instrução dos processos, na medida em que os métodos e procedimentos implementados não permitem comprovar que os beneficiários dos apoios atribuídos cumpriam as regras estabelecidas e garantir a fiabilidade da informação produzida."

Relativamente a esta identificação de deficiências no sistema de controlo interno, esclarece-se que a análise e gestão destes processos (Bolsas e Manuais) decorre em plataforma digital, concebida e gerida pela Divisão de Sistemas de Informação DSI) do Município, na qual é possível aferir os registos de todas as ações, havendo uma check list de ações disponível para o técnico que analisa os processos e que valida cada ação efetuada.

Os processos contêm não só um número sequencial como também uma data de registo. Ambos estes campos são valores atribuídos automaticamente pelo próprio sistema. Para além disto, é também atribuída uma referência única do processo, que permite ao utilizador identificar o seu processo junto dos serviços da CMF. No que concerne às ações realizadas pelos diferentes utilizadores ao nível dos atos administrativos, todas as ações são registadas e constam do processo, bem como todos os documentos que o fundamentam.

Alínea A2 (página 41):

Remetemos:

Relativamente ao segundo parágrafo (página 41), cabimento do ano orçamental de 2020 com número 4415/2019 e respetiva informação de compromisso com o número 4801/2019 do ano orçamental de 2020 no montante de 89.125,00€;

Ponto 2.2.2 Amostra de processos

Alínea A2 (página 43):

Remetemos:

Relativamente ao primeiro parágrafo (página 43), os cabimentos do ano orçamental de 2020 com os números:

Informação de cabimento 4254/2020 e respetivo compromisso numerado 4233/2020, no montante de 131.275,00€;

Informação de cabimento 4480/2020 e respetivo compromisso 4233/2020, no montante de 74.252,00€; e

Informação de cabimento 4550/2020 e respetivo compromisso 4233/2020, no montante de 74.250,00€.

Alínea A3 (página 43):

Devolução do montante de 500,00€, diz respeito a uma devolução efetuada pelo Banco ao Município, pelo facto da IBAN do destinatário estar inativo.

Deste modo, procedeu-se a correção do fluxo financeiro para o IBAN correto.



MUNICÍPIO DO FUNCHAL

Esta regularização de foi efetuada através de uma operação de tesouraria, entrada (Documento de Receita n.º 1/599/947/2020 - não orçamental) e de saída (Ordem de pagamento de operações não orçamentais n.º 235/2020).

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente da Câmara Municipal do Funchal

Maria Cristina Andrade Costa Pedra

II. Relação nominal relevante dos responsáveis da Câmara Municipal do Funchal e respetivas competências

TITULAR	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE COINCIDENTE COM O PERÍODO DA AUDITORIA
Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia	Presidente	De 01/01/2020 a 31/12/2020
Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes	Vereadora	

Nos termos da Deliberação da Câmara Municipal do Funchal, tomada na reunião de 3 de junho de 2019¹⁷¹, de delegação de competências do órgão executivo no seu Presidente, foram delegadas, com a faculdade de subdelegação, as competências atribuídas por lei à Câmara, de entre as quais, neste âmbito, sobressaem as seguintes:

A) As previstas no artigo 33.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro:

- ✓ Executar as opções do plano e orçamento, assim como aprovar as suas alterações;
- ✓ Aprovar os projetos, programas de concurso, caderno de encargos e adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba, e
- ✓ Proceder à aquisição e locação de bens e serviços.

B) As previstas no n.º 1 do artigo 109.º do CCP e no n.º 2 do artigo 29.º do DL n.º 197/99 de 8 de junho, mais concretamente autorizar a realização de despesas com:

- ✓ A contratação de empreitadas de obras públicas, até ao limite de 748 196,84€, abrangendo a delegação o exercício das demais competências do órgão competente para a decisão de contratar atribuídas pelo mesmo Código, e
- ✓ A locação e aquisição de bens e serviços, até ao limite de 748 196,84€, abrangendo a delegação o exercício das demais competências do órgão competente para a decisão de contratar atribuídas pelo mesmo Código.

De acordo com a distribuição de funções constante do Edital n.º 253/2019, de 4 de junho, os pelouros das «*finanças*», da «*economia*» e da «*contratação pública*» ficaram sob a responsabilidade do Presidente da Câmara, bem como a tutela do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, enquanto que os pelouros da «*habitação*», do «*desenvolvimento social*» e da «*educação*» e, bem assim, o Departamento de Educação e Qualidade de Vida¹⁷² foram atribuídos à Vereadora a tempo inteiro Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes¹⁷³.

Por força do Despacho de «*Delegação e Subdelegação de Competências do Presidente da Câmara Municipal nos Vereadores a Tempo Inteiro*», de 7 de junho de 2019 (ponto I), publicitado através do

¹⁷¹ Vide o Edital n.º 249/2019, de 03/06.

¹⁷² Com exceção dos assuntos associados à Juventude e Desporto.

¹⁷³ Através do Edital n.º 275/2019 foram designados os vereadores para o exercício de funções em regime de tempo inteiro.

Edital n.º 260/2019, da mesma data foram-lhe delegadas as competências previstas nos seguintes Regulamentos Municipais:

- Regulamento de Acesso a Bolsas a Estudantes do Ensino Superior:
 - «9. A prevista no n.º 4 do artigo 9.º - Determinar a frequência dos apoios previstos no presente regulamento quando não seja trimestral;
 - 10. A prevista no n.º 2 do artigo 12.º - Decidir acerca dos casos excecionais de atribuição dos apoios previstos no presente regulamento;
 - 11. A prevista no n.º 2 do artigo 13.º - Resolver, por despacho, os casos omissos e as dúvidas suscitadas na interpretação deste regulamento.»
- Regulamento de Atribuição de Manuais Escolares no Ensino Básico:
 - «12. A prevista no n.º 1 do artigo 7.º - Definir os períodos de formalização dos apoios previstos no presente regulamento;
 - 13. A prevista no n.º 3 do artigo 11.º - Atualizar, por despacho, o valor do apoio à compra de manuais escolares e material escolar;
 - 14. A prevista no artigo 13.º - Definir, por despacho, as condições de operacionalização da Bolsa de Manuais Escolares, nomeadamente os locais de entrega e levantamento dos manuais;
 - 15. A prevista no n.º 2 do artigo 14.º - Decidir sobre os casos excecionais de atribuição de apoio com manuais escolares;
 - 16. A prevista no n.º 2 do artigo 17.º - Resolver, por despacho, os casos omissos e as dúvidas suscitadas na interpretação deste regulamento.»

III. Circuitos procedimentais adotados para a atribuição dos apoios

III.1 Programa de atribuição de manuais escolares ao Ensino Básico

Inicia-se com o processo de adesão dos estabelecimentos comerciais ao Programa, tendo a Autarquia informado que «[t]odos os estabelecimentos comerciais que comercializam manuais escolares no concelho do Funchal foram contactados via email, a fim de serem consultados sobre o seu interesse na adesão ao Programa e sobre as condições do mesmo»¹⁷⁴.

Nos termos do Regulamento, a candidatura seria formalizada pelo requerente em plataforma digital através de um formulário próprio, nos períodos a definir por despacho do Presidente da Câmara ou do Vereador com competências delegadas¹⁷⁵ e instruída com os seguintes elementos identificados no Regulamento, nomeadamente¹⁷⁶:

- ✓ Documentos de identificação do encarregado de educação e do aluno/a [cf. a al. i)];
- ✓ Atestado/declaração de residência, onde deveria constar a composição do agregado familiar e tempo de residência no Município [vide a al. ii)], e
- ✓ Comprovativo da situação de Ação Social Escolar, à data da candidatura [cf. a al. iii)].

De acordo com o despacho da Vereadora Madalena Nunes, no ano letivo de 2020/2021, o período de candidatura para o 1.º ciclo foi entre 29 de junho e 9 de outubro de 2020 e a validade do *voucher* terminava no dia 31 de outubro desse ano, enquanto para os 2.º e 3.º ciclos o prazo decorreu entre 29 de junho e 24 de julho de 2020¹⁷⁷.

No que respeitava aos prazos e condições do Banco de Manuais Escolares, a devolução dos manuais por parte das famílias deveria ocorrer entre 29 de junho e 24 de julho de 2020 (1.ª fase), no edifício da Universidade Sénior, para posterior triagem e, numa segunda fase, a entrega dos manuais deveria iniciar-se a 26 de agosto¹⁷⁸.

A Câmara Municipal do Funchal informou que¹⁷⁹ a prévia divulgação e publicitação do *Programa de Atribuição de Manuais Escolares* foram realizadas através de publicações efetuadas na página oficial da Autarquia, nos meios de comunicação social e de mensagens de correio eletrónico enviadas às escolas do Ensino Básico do Concelho do Funchal a 5 de junho de 2020.

No Regulamento estava expresso que, após a sua formalização, a candidatura era analisada e validada pelo Departamento de Educação e Qualidade de Vida¹⁸⁰, devendo o candidato

¹⁷⁴ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta ao subponto 1.1. da al. A) do Anexo I do nosso ofício n.º 3188.

¹⁷⁵ Cf. o n.º 1 do artigo 7.º e o n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento.

¹⁷⁶ Vide o n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento.

¹⁷⁷ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta ao nosso ofício n.º 3188.

¹⁷⁸ No despacho é dito que os alunos dos 2.º e 3.º ciclos que «(...) não transitarem de ano, apesar de deverem realizar candidatura ao Programa, não serão obrigados a devolver os manuais que tenham na sua posse».

¹⁷⁹ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022, em resposta ao ponto 1.4. do nosso ofício n.º 3062.

¹⁸⁰ De acordo com o artigo 10.º «[a] validação do apoio depende[ria] do cumprimento dos pressupostos previstos neste regulamento, desde que devidamente verificados pela Divisão de Desenvolvimento Social». O ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022, em resposta ao ponto 1.4. do nosso ofício n.º 3062, refere que «[a] unidade orgânica que se

enquadrar-se no conceito de dependente¹⁸¹ previsto no Regulamento e preencher um dos seguintes requisitos (n.º 1 do artigo 6.º):

- ✓ Estar matriculado no 1.º Ciclo do Ensino Básico em escolas do Concelho do Funchal [cf. a al. i)], e
- ✓ Estar matriculado nos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico em escolas do Concelho do Funchal e aí residentes há pelo menos um ano [vide a al. ii)].

Competia a este Departamento, também, prestar informações e esclarecimentos aos candidatos (cf. o n.º 2 do artigo 7.º).

Quando questionada sobre o(s) circuito(s) procedimental(ais) adotado(s) para a atribuição dos mencionados apoios, a Autarquia confirmou que «[o]s requere[re]ntes realizam a candidatura em plataforma digital¹⁸², da responsabilidade da Divisão de Sistemas de Informação, introduzindo a informação e documentos necessários» e que «[a]pós receção das candidaturas, [era] realizada a validação da instrução da candidatura, sendo confirmados a documentação e os dados inseridos» pelo «Grupo A» que era «(...) constituído por recursos humanos afetos ao Departamento de Educação e Qualidade de Vida»¹⁸³.

Acrescentou, ainda, que, «[n]esta fase, caso a documentação não estiv[esse] conforme, [era] solicitado ao requerente a documentação em falta» e que, «[a]pós a candidatura se encontrar corretamente instruída do ponto de vista documental, passa[ria] a um outro nível de validação, no qual [era] definida a proposta de atribuição do apoio para a candidatura em causa», sendo esta tarefa executada pelo «Grupo B/C» que também era «(...) constituído por recursos humanos afetos ao Departamento de Educação e Qualidade de Vida».

Na sequência de solicitação para que identificasse «(...) o/a responsável que autoriza a atribuição dos manuais escolares»¹⁸⁴, a Câmara Municipal do Funchal respondeu que «[d]e acordo com o artigo 10.º do Regulamento 459/2018, de 26 de julho, a atribuição dos apoios é da responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento Social, sendo os processos despachados pela Diretora de Departamento de Educação e Qualidade de Vida»¹⁸⁵.

O resultado da apreciação era notificado aos candidatos¹⁸⁶ «(...) por email e de acordo com as datas de aprovação ou indeferimento de cada uma das candidaturas»¹⁸⁷.

ocupa das matérias inerentes aos apoios à educação era em 2020 o Departamento de Educação e Qualidade de Vida, atual Departamento de Educação e Valorização Social».

¹⁸¹ Filhos, adotados e enteados, dependentes sob tutela, conforme constem da declaração modelo 3 do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares [cf. a al. ii) do artigo 4.º].

¹⁸² <https://funchalapoia.funchal.pt/manuaiscolares>.

¹⁸³ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta ao subponto 1.3. da al. A) do Anexo I do nosso ofício n.º 3188.

¹⁸⁴ Vide o nosso ofício n.º 3188.

¹⁸⁵ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta ao subponto 1.4. da al. A) do Anexo I do nosso ofício n.º 3188.

¹⁸⁶ Cf. o n.º 2 do artigo 9.º.

¹⁸⁷ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022, em resposta ao ponto 1.8. do nosso ofício n.º 3062.

A Autarquia mais informou que «[a] gestão da (...) devolução dos manuais pelos alunos de 2º e 3º ciclo também decorre na plataforma dos apoios, bem como a gestão da faturação eventualmente associada».

Em concreto, no final do ano letivo ou após a realização dos exames de fim de ciclo, os manuais escolares tinham de ser devolvidos em condições de reutilização, sendo definidos critérios de conservação dos recursos¹⁸⁸, que foram previamente comunicados aos candidatos e aferidos no momento da devolução¹⁸⁹.

Por último, transmitiram que «[o] processo de despesa é gerido pelo Departamento Financeiro»¹⁹⁰.

III.2 Programa de atribuição de bolsas de estudo aos estudantes do ensino superior

A candidatura é formalizada pelo requerente em plataforma digital entre agosto e novembro, mediante o preenchimento de formulário próprio¹⁹¹, e instruída com os seguintes elementos identificados no regulamento, designadamente (*vide* o n.º 1 do artigo 8.º):

- ✓ Documentos de identificação de todos os elementos do agregado familiar [al. i)];
- ✓ Atestado/declaração de residência, onde deverá constar a composição do agregado familiar e tempo de residência no Município [al. ii)];
- ✓ Comprovativo de matrícula emitido pela respetiva instituição de ensino superior [al. iv)];
- ✓ Declaração de honra de ter / não ter efetuado candidatura à Bolsa de Estudos do Governo Regional [al. v)]¹⁹², e
- ✓ Comprovativo de aproveitamento escolar, exceto no caso do 1.º ano [al. vi)].

Em concreto, no ano letivo de 2019/2020, o período de candidatura decorreu entre 1 de agosto e 30 de novembro de 2019 e, no ano letivo de 2020/2021, entre 3 de agosto e 30 de novembro de 2020, tendo a divulgação e publicitação sido efetuadas, de acordo com informações prestadas pela Câmara Municipal do Funchal, na página oficial da Autarquia e nos meios de comunicação social¹⁹³.

¹⁸⁸ Que constam do Despacho «Atribuição de Manuais Escolares no Ensino Básico 2020/21», da Vereadora Madalena Nunes, que não estava datado.

¹⁸⁹ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022, em resposta ao ponto 1.9. do nosso ofício n.º 3062.

¹⁹⁰ De acordo com o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022, em resposta ao ponto 1.7. do nosso ofício n.º 3062 e reafirmado no ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta ao nosso ofício n.º 3188.

¹⁹¹ Cf. o n.º 1 do artigo 7.º.

¹⁹² De acordo com o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta ao subponto 1.4. da al. B) do Anexo I do nosso ofício n.º 3188, «[é] da responsabilidade dos requerentes fazer prova da atribuição da bolsa de estudo pelo Governo Regional, através do envio de documento comprovativo».

¹⁹³ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022, em resposta ao ponto 1.6. do nosso ofício n.º 3062.

Posteriormente, a candidatura seria analisada e validada (no prazo de 60 dias¹⁹⁴) pelo Departamento de Educação e Qualidade de Vida¹⁹⁵, dependendo a atribuição aos candidatos da verificação cumulativa dos seguintes pressupostos (cf. o artigo 5.º):

- ✓ Ter residência permanente no Município do Funchal há, pelo menos, um ano [al. i)];
- ✓ Estar matriculado em licenciatura ou mestrado integrado [al. ii)];
- ✓ Não possuir grau académico equivalente para o qual solicita a bolsa de estudo [al. iii)], e
- ✓ Ter aproveitamento escolar [al. iv)].

Cabia a este Departamento, também, prestar informações e esclarecimentos aos candidatos (cf. o n.º 2 do artigo 7.º). O resultado da apreciação seria notificado aos candidatos¹⁹⁶, «(...) por email e de acordo com as datas de aprovação ou indeferimento de cada uma das candidaturas»¹⁹⁷.

A Câmara Municipal do Funchal confirmou que «[o]s reque[re]ntes realiza[ra]m a candidatura em plataforma digital [198], da responsabilidade da Divisão de Sistemas de Informação, introduzindo a informação e documentos necessários» e que «[a]pós receção das candidaturas, [era] realizada a validação da instrução da candidatura, sendo confirmados a documentação e os dados inseridos», pelo «Grupo A» que era «(...) constituído por recursos humanos afetos ao Departamento de Educação e Qualidade de Vida».

Informaram, ainda, que «[n]esta fase, caso a documentação não est[ivesse] conforme, [era] solicitado ao requerente a documentação em falta» e que «[a]pós a candidatura se encontrar corretamente instruída do ponto de vista documental, passa[ria] a um outro nível de validação, no qual [era] definida a proposta de atribuição do apoio», trabalho efetuado pelo «Grupo B/C» que também era «(...) constituído por recursos humanos afetos ao Departamento de Educação e Qualidade de Vida»¹⁹⁹.

Em concreto, a Diretora do Departamento de Educação e Qualidade de Vida elaborava, periodicamente, uma informação interna a solicitar à Vereadora com competências delegadas nesta área que autorizasse o pagamento (sublinhado nosso) do montante respeitante a uma ou mais tranches de um determinado número de candidaturas que cumprissem os requisitos definidos no Regulamento²⁰⁰.

No seguimento, a Vereadora com competências delegadas nesta área proferia um despacho a manifestar a sua concordância e submetia a dita informação ao Presidente da Câmara «para os

¹⁹⁴ Vide o n.º 1 do artigo 9.º.

¹⁹⁵ Cf. o n.º 1 do artigo 10.º. De acordo com o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022, em resposta ao ponto 1.4. do nosso ofício n.º 3062: «[a] unidade orgânica que se ocupa das matérias inerentes aos apoios à educação era em 2020 o Departamento de Educação e Qualidade de Vida, atual Departamento de Educação e Valorização Social».

¹⁹⁶ Cf. o n.º 3 do artigo 9.º.

¹⁹⁷ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022, em resposta ao ponto 1.8. do nosso ofício n.º 3062.

¹⁹⁸ <https://funchalapoia.funchal.pt/ensinosuperior>.

¹⁹⁹ De acordo com o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta à al. a) do subponto 1.1. da al. B) do Anexo I do nosso ofício n.º 3188.

²⁰⁰ Que constam de uma lista anexa à proposta, que contém a sua identificação, o montante individual a atribuir e o IBAN do beneficiário.

devidos efeitos», em que este último proferiria o seguinte despacho: «Autorizado nos termos propostos, sujeito a compromisso».

Em conformidade, a Autarquia informou que «[n]o caso específico das Bolsas, o processo de autorização pelo vereador responsável e pagamento pelos serviços financeiros do Município decorr[ia]m fora da plataforma dos apoios, nos circuitos definidos para gestão documental do Município»²⁰¹.

Na sequência de solicitação desta Secção Regional para que identificasse «(...) o/a responsável que autoriza[va] a atribuição das bolsas de estudo»²⁰², a Câmara Municipal do Funchal respondeu que «[d]e acordo com o artigo 10.º do Regulamento 885/2020, de 16 de outubro, a atribuição dos apoios [era] da responsabilidade do Departamento de Educação e Qualidade de Vida» e que «[o] responsável pela autorização financeira do apoio [era] o Presidente da Câmara ou vereador com competências delegadas»²⁰³.

Temos assim que a Divisão de Orçamento e Controlo, inserida no Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, elaborava as propostas de cabimento e as informações de compromisso e, em seguida, era emitida a ordem de pagamento, sendo o pagamento da bolsa de estudo efetuado, por tranches, através de transferência bancária.

²⁰¹ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 28/10/2022, em resposta ao ponto 1.7. do nosso ofício n.º 3062.

²⁰² Vide o nosso ofício n.º 3188.

²⁰³ Cf. o ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023, em resposta ao subponto 1.2. da al. B) do Anexo I do nosso ofício n.º 3188.

IV. Execução financeira dos apoios à aquisição de manuais escolares

(em euros)

CABIMENTO			COMPROMISSO			FATURA			REPOSIÇÃO/ESTORNO		ORDEM DE PAGAMENTO		
N.º	DATA	MON-TANTE	N.º DE PD ASSOCI-ADO	DATA	MONTANTE	N.º DE PD ASSOCIADO	DATA	MONTANTE	DATA	MON-TANTE	N.º	DATA	MONTANTE
4760/2019	02/01/2020	500,00	5652/2019	03/01/2020	500,00	4950/2019	10/01/2020	511,46	10/01/2020	-20,63	146	20/01/2020	5 284,36
4586/2019	02/01/2020	354,80	5422/2019	03/01/2020	354,80	3411/2019	10/01/2020	9,30	10/01/2020	-212,22	231	23/01/2020	5 212,10
2984/2019	02/01/2020	27 948,84				5652/2019	06/02/2020	484,21	10/01/2020	-231,70	924	24/02/2020	5 740,72
407/2020	13/01/2020	63 481,49	5536/2019	03/01/2020	10 339,65	394/2020	24/02/2020	63 481,49	10/01/2020	-89,91	1060	02/03/2020	373,20
1621/2020	30/04/2020	72 590,00	5196/2019	03/01/2020	3 743,08	5196/2019	28/05/2020	21,14	06/02/2020	-9,80	872	09/03/2020	657,81
1621/2020	12/05/2020	-72 590,00	4950/2019	03/01/2020	5 306,73	2065/2020	28/05/2020	8,39	06/02/2020	-1,47	2576	26/05/2020	134,85
2550/2020	08/07/2020	347 500,00	3410/2019	03/01/2020	657,81	3411/2019	28/05/2020	11,33	06/02/2020	-2,43	2775	04/06/2020	10 672,02
2984/2019	16/07/2020	-22,37	3411/2019	03/01/2020	7 668,57	2803/2020	16/09/2020	4 769,96	06/02/2020	-2,19	3121	23/06/2020	266,01
4760/2019	16/07/2020	-22,30	3415/2019	03/01/2020	233,00	2807/2020	16/09/2020	4 529,90	06/02/2020	-0,42	3927	27/08/2020	8 888,09
4586/2019	16/07/2020	-346,41	394/2020	13/01/2020	63 481,49	2803/2020	23/09/2020	10 889,84	28/05/2020	-21,14	4424	28/08/2020	60,00
2550/2020	17/08/2020	-4 000,00	5422/2019	28/05/2020	-8,37	2807/2020	23/09/2020	4 499,88	15/07/2020	-216,64	4842	22/09/2020	4 769,96
2990/2020	17/08/2020	4 000,00	2065/2020	28/05/2020	8,39	2804/2020	23/09/2020	1 200,00	20/08/2020	-1,69	4950	25/09/2020	1 200,00
4760/2019	06/11/2020	-1,69	5422/2019	28/05/2020	-0,02	2790/2020	29/09/2020	870,00	17/12/2020	-17 448,71	4951	25/09/2020	10 889,84
			2790/2020	15/07/2020	3 000,00	2804/2020	13/10/2020	4 379,94	21/12/2020	-85,23	4953	25/09/2020	9 029,78
			2791/2020	15/07/2020	70 000,00	2804/2020	27/10/2020	2 771,10	21/12/2020	-11,10	5344	19/10/2020	870,00
			2803/2020	15/07/2020	100 000,00	2803/2020	28/10/2020	2 279,97	30/12/2020	-20,87	5601	10/11/2020	2 820,00
			2804/2020	15/07/2020	18 000,00	2791/2020	28/10/2020	7 560,00	30/12/2020	-51,21	5604	10/11/2020	3 555,14
			2805/2020	15/07/2020	500,00	2804/2020	28/10/2020	5 680,10			5822	11/11/2020	7 560,00
			2806/2020	15/07/2020	500,00	2803/2020	05/11/2020	6 749,87			5823	11/11/2020	8 301,41
			2807/2020	15/07/2020	35 000,00	2807/2020	05/11/2020	17 503,54			5873	13/11/2020	8 339,91
			2808/2020	15/07/2020	3 000,00	2791/2020	05/11/2020	9 330,00			5883	21/11/2020	689,94
			2809/2020	15/07/2020	20 000,00	2811/2020	06/11/2020	2 669,79			5893	21/11/2020	3 974,80
			2811/2020	15/07/2020	8 000,00	2806/2020	09/11/2020	480,00			6001	21/11/2020	2 481,20
			2812/2020	15/07/2020	60 000,00	2790/2020	09/11/2020	390,00			6018	21/11/2024	10 612,11
			2813/2020	15/07/2020	29 500,00	2811/2020	09/11/2020	193,38			6041	21/11/2020	2 173,33
			4950/2019	16/07/2020	-22,37	2803/2020	09/11/2020	3 389,95			6044	21/11/2020	22 847,82
			5652/2019	16/07/2020	-22,30	2790/2020	09/11/2020	690,00			6058	23/11/2020	1 080,00
			5422/2019	16/07/2020	-346,41	2803/2020	10/11/2020	4 949,96			6096	30/11/2020	16 260,00
			2813/2020	17/08/2020	-4 000,00	2791/2020	10/11/2020	2 370,00			6220	30/11/2020	480,00
			3201/2020	17/08/2020	2 000,00	3201/2020	12/11/2020	210,00			6185	02/12/2020	1 187,86
			3202/2020	17/08/2020	2 000,00	2791/2020	12/11/2020	4 560,00			6193	02/12/2020	689,95
			5652/2019	06/11/2020	-1,69	2803/2020	12/11/2020	6 246,09			6231	04/12/2020	9 660,08
			2813/2020	16/12/2020	-6 500,00	2805/2020	13/11/2020	493,82			6402	09/12/2020	1 050,00
			4727/2020	16/12/2020	500,00	2803/2020	16/11/2020	3 934,62			6485	10/12/2020	6 490,82
			4728/2020	16/12/2020	1 500,00	2811/2020	17/11/2020	689,95			6430	18/12/2020	4 418,04

(em euros)

CABIMENTO			COMPROMISSO			FATURA			REPOSIÇÃO/ESTORNO		ORDEM DE PAGAMENTO		
N.º	DATA	MON-TANTE	N.º DE PD ASSOCI-ADO	DATA	MONTANTE	N.º DE PD ASSOCIADO	DATA	MONTANTE	DATA	MON-TANTE	N.º	DATA	MONTANTE
			4729/2020	16/12/2020	4 500,00	2803/2020	17/11/2020	3 637,27			6551	10/12/2020	3 239,95
			2813/2020	17/12/2020	-2 500,00	2807/2020	17/11/2020	1 409,98			6625	14/12/2020	5 710,29
			4746/2020	17/12/2020	2 500,00	2804/2020	17/11/2020	1 187,86			6631	16/12/2020	226,51
			2813/2020	30/12/2020	-8 200,00	2809/2020	18/11/2020	2 594,42			6632	16/12/2020	1 883,29
			4948/2020	30/12/2020	8 200,00	2803/2020	20/11/2020	3 027,18			6729	16/12/2020	595,67
						2811/2020	23/11/2020	1 469,96			6456	18/12/2020	1 469,96
						2790/2020	23/11/2020	330,00			6834	18/12/2020	1 762,49
						2803/2020	23/11/2020	1 390,86			6839	21/12/2020	3 652,57
						2807/2020	23/11/2020	3 239,95			6842	21/12/2020	533,28
						2790/2020	24/11/2020	720,00			6844	21/12/2020	1 942,66
						2809/2020	26/11/2020	1 114,52			6866	21/12/2020	6 025,26
						2809/2020	27/11/2020	1 510,20			6874	22/12/2020	210,00
						2809/2020	02/12/2020	1 271,68			6890	22/12/2020	14 358,04
						2791/2020	03/12/2020	2 001,11			6918	22/12/2020	1 798,87
						2791/2020	04/12/2020	3 709,18			6924	22/12/2020	270,00
						2811/2020	04/12/2020	226,51			6930	22/12/2020	2 210,42
						2803/2020	04/12/2020	1 103,52			6933	22/12/2020	2 983,67
						2803/2020	09/12/2020	779,77			6889	28/12/2020	5 609,48
						2808/2020	09/12/2020	595,67			7022	28/12/2020	210,00
						2791/2020	14/12/2020	4 285,26			7071	28/12/2020	570,00
						2811/2020	14/12/2020	1 942,66			7072	28/12/2020	2 381,22
						2804/2020	14/12/2020	390,00			7075	28/12/2020	3 939,25
						2803/2020	14/12/2020	30,00			7105	29/12/2020	1 661,02
						2807/2020	14/12/2020	30,00			7156	30/12/2020	2 261,05
						2803/2020	15/12/2020	8 528,68					
						2804/2020	15/12/2020	1 372,49					
						2808/2020	16/12/2020	533,28					
						2809/2020	16/12/2020	31,61					
						2811/2020	16/12/2020	270,00					
						2803/2020	16/12/2020	5 799,36					
						4729/2020	16/12/2020	1 380,00					
						2807/2020	16/12/2020	3 622,57					
						2791/2020	16/12/2020	1 740,00					
						4727/2020	16/12/2020	190,00					
						2806/2020	16/12/2020	20,00					
						4728/2020	16/12/2020	1 107,20					
						4729/2020	17/12/2020	1 663,67					
						2809/2020	18/12/2020	2 178,81					
						2812/2020	18/12/2020	5 609,48					

(em euros)

CABIMENTO			COMPROMISSO			FATURA			REPOSIÇÃO/ESTORNO		ORDEM DE PAGAMENTO		
N.º	DATA	MON-TANTE	N.º DE PD ASSOCI-ADO	DATA	MONTANTE	N.º DE PD ASSOCIADO	DATA	MONTANTE	DATA	MON-TANTE	N.º	DATA	MONTANTE
						2804/2020	18/12/2020	857,17					
						4746/2020	18/12/2020	941,70					
						2805/2020	18/12/2020	6,18					
						4728/2020	18/12/2020	53,82					
						2808/2020	21/12/2020	655,23					
						2809/2020	21/12/2020	2 381,22					
						2803/2020	21/12/2020	3 950,35					
						2791/2020	29/12/2020	2 261,05					
						2807/2020	30/12/2020	164,18					
						4948/2020	30/12/2020	8 029,11					
						2791/2020	30/12/2020	5 747,75					
TOTAL		439 392,36			439 392,36			275 901,45		-18 427,36			244 226,10

V. Pagamentos à empresa Gouveia Figueira & Companhia, Lda.

(em euros)

CABIMENTO			COMPROMISSO				ORDEM DE PAGAMENTO				PAGAMENTO		SS	AT
N.º	DATA	MONTANTE	N.º	N.º DE PD ASSOCIADO	DATA	MONTANTE	N.º DE PD ASSOCIADO	N.º	DATA	MONTANTE	DATA	MONTANTE	VÁLIDA ATÉ	VÁLIDA ATÉ
			3069/2019	3411/2019		7 668,57	3411/2019	231	21/01/2020	5 212,10	23/01/2020	5 212,10		
2984/2019	02/01/2020	27 948,84	s/inf.	5196/2019	03/01/2020	3 743,08	5196/2019	924	20/02/2020	5 740,72	24/02/2020	5 740,72	23/04/2020	22/04/2020
			s/inf.	5536/2019		10 339,65	5536/2019	2576	22/05/2020	134,85	26/05/2020	134,85	27/08/2020	18/08/2020
			s/inf.	2065/2020	28/05/2020	8,39	2065/2020	2775	02/06/2020	10 672,02	04/06/2020	10 672,02		
SUBTOTAL		27 948,84				21 759,69				21 759,69		21 759,69		
2550/2020	08/07/2020	347 500,00						4842	21/09/2020	4 769,96	22/09/2020	4 769,96	17/12/2020	28/10/2020
2984/2019	16/07/2020	-22,37						4951	24/09/2020	10 889,84	25/09/2020	10 889,84		
2550/2020	17/08/2020	-4 000,00						5873	12/11/2020	8 339,91	13/11/2020	8 339,91	17/12/2020	
			2480/2020	2803/2020	15/07/2020	100 000,00	2803/2020	6044	20/11/2020	22 847,82	21/11/2020	22 847,82		
								6430	09/12/2020	4 418,04	18/12/2020	4 418,04		16/01/2021
								6632	14/12/2020	1 883,29	16/12/2020	1 883,29	14/02/2021	
								6890	18/12/2020	14 358,04	22/12/2020	14 358,04		
								7075	28/12/2020	3 939,25	28/12/2020	3 939,25		
SUBTOTAL		343 477,63				100 000,00				71 446,15		71 446,15		
TOTAL		371 426,47				121 759,69				93 205,84		93 205,84		

Fonte: Pontos 1.9. e 1.10. do ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023.

VI. Execução financeira dos apoios ao ensino superior

(em euros)

ANO LETIVO	CABIMENTO			COMPROMISSO			PROCESSO DE DESPESA			ORDEM DE PAGAMENTO			DATA DE PAGAMENTO	
	N.º	DATA	MONTANTE	N.º	DATA	MONTANTE	N.º	DATA	MONTANTE	N.º	DATA	MONTANTE		
2019/2020	4415/2019	02/01/2020	89 125,00	n.d.	03/01/2020	89 125,00	5210/2019	27/11/2019	130 000,00	424/2020	29/01/2020	108 500,00	30/01/2020	
	559/2020	23/01/2020	26 000,00	4801/2019	23/01/2020	26 000,00	564/2020	23/01/2020	26 000,00	425/2020	29/01/2020	375,00	30/01/2020	
										1567/2020	18/03/2020	6 250,00	18/03/2020	
		980/2020	26/02/2020	46 875,00	4801/2019	27/02/2020	46 875,00	1040/2020	27/02/2020	46 875,00	1062/2020	27/02/2020	46 875,00	28/02/2020
		1218/2020	17/03/2020	265 250,00	4801/2019	17/03/2020	265 250,00	1313/2020	17/03/2020	265 250,00	1561/2020	17/03/2020	265 250,00	18/03/2020
		1237/2020	18/03/2020	1 000,00		18/03/2020	1 000,00	1327/2020	18/03/2020	1 000,00	1577/2020	18/03/2020	1 000,00	18/03/2020
		1329/2020	27/03/2020	36 500,00	4801/2019	27/03/2020	36 500,00	1421/2020	27/03/2020	36 500,00	1754/2020	27/03/2020	36 500,00	27/03/2020
		1579/2020	24/04/2020	2 875,00		24/04/2020	2 875,00	1690/2020	24/04/2020	2 875,00	2323/2020	07/05/2020	2 875,00	07/05/2020
		2129/2020	04/06/2020	750,00		05/06/2020	500,00	2225/2020	05/06/2020	500,00	2888/2020	08/06/2020	500,00	09/06/2020
						05/06/2020	250,00	2226/2020	05/06/2020	250,00	2889/2020	08/06/2020	250,00	09/06/2020
		2265/2020	17/06/2020	250,00		17/06/2020	250,00	2380/2020	17/06/2020	250,00	2973/2020	18/06/2020	250,00	19/06/2020
		2276/2020	18/06/2020	150 000,00										
		2340/2020	23/06/2020	750,00		23/06/2020	750,00	2438/2020	23/06/2020	750,00	3365/2020	30/06/2020	750,00	30/06/2020
		2614/2020	13/07/2020	250,00		13/07/2020	250,00	2781/2020	13/07/2020	250,00	3632/2020	15/07/2020	250,00	16/07/2020
	2276/2020	14/07/2020	-150 000,00											
SUBTOTAL			469 625,00			469 625,00			510 500,00			469 625,00		
2020/2021	4254/2020	03/12/2020	131 275,00		04/12/2020	131 275,00	4586/2020	04/12/2020	131 275,00	6556/2020	09/12/2020	131 250,00	10/12/2020	
	4386/2020	16/12/2020	113 875,00		16/12/2020	113 875,00	4741/2020	16/12/2020	113 875,00	6885/2020	18/12/2020	113 875,00	21/12/2020	
	4480/2020	21/12/2020	74 250,00		21/12/2020	74 250,00	4861/2020	21/12/2020	74 250,00	7077/2020	28/12/2020	74 000,00	28/12/2020	
										7079/2020	28/12/2020	250,00	28/12/2020	
	4550/2020	30/12/2020	27 750,00		30/12/2020	27 750,00	4949/2020	30/12/2020	27 750,00	7172/2020	30/12/2020	27 750,00	30/12/2020	
SUBTOTAL			347 150,00			347 150,00			347 150,00			347 125,00		
TOTAL			816 775,00			816 775,00			857 650,00			816 750,00		

Fonte: Pontos 1.9. e 1.10. do ofício da Câmara Municipal do Funchal de 15/09/2023.

VII. Processos seleccionados no âmbito dos apoios ao ensino superior

(em euros)

CABIMENTO			COMPROMISSO			ORDEM DE PAGAMENTO			DATA DE PAGAMENTO	ANO LETIVO
N.º	DATA	MONTANTE	N.º	DATA	MONTANTE	N.º	DATA	MONTANTE		
4415/2019	02/01/2020	89 125,00	-	03/01/2020	89 125,00	424/2020	29/01/2020	108 500,00	30/01/2020	2019/2020
980/2020	26/02/2020	46 875,00	4801/2019	27/02/2020	46 875,00	1062/2020	27/02/2020	46 875,00	28/02/2020	2019/2020
1218/2020	17/03/2020	265 250,00	4801/2019	17/03/2020	265 250,00	1561/2020	17/03/2020	265 250,00	18/03/2020	2019/2020
4254/2020	03/12/2020	131 275,00	-	04/12/2020	131 275,00	6556/2020	09/12/2020	131 250,00	10/12/2020	2020/2021
4480/2020	21/12/2020	74 250,00	-	21/12/2020	74 250,00	7077/2020	28/12/2020	74 000,00	28/12/2020	2020/2021
4550/2020	30/12/2020	27 750,00	-	30/12/2020	27 750,00	7172/2020	30/12/2020	27 750,00	30/12/2020	2020/2021

VIII. Nota de emolumentos e outros encargos

(Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio)²⁰⁴

AÇÃO:	Auditoria às políticas autárquicas na área do apoio à educação – Município do Funchal – 2020
ENTIDADE FISCALIZADA:	Município do Funchal
SUJEITO PASSIVO:	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 STANDARD a)	UNIDADES DE TEMPO (UT)	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99 €	–	0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29 €	403	35 580,87 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do artigo 9.º e n.º 2 do artigo 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40 €
	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		35 580,87 €
UT = 3H30M DE TRABALHO ²⁰⁵ VR = 343,28€ ²⁰⁶	LIMITES b)	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 DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		17 164,00 €

²⁰⁴ Diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29/06, e na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28/08 e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 04/04.

²⁰⁵ Cf. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TContas, que fixa o custo *standard* por unidade de tempo (UT).

²⁰⁶ Cf. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TContas, que clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do artigo 2.º, estabelecendo que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TContas geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31/12 (cf. a Circular, Série A, n.º 1347, de 12/01/2009, da Direção-Geral do Orçamento).