

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

RELATÓRIO

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PROCESSO N.º 02/2024-AUD/FS-SRMTC

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

RELATÓRIO N.º 1/2026-FS-SRMTC

16/janeiro/2026

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	7
1.2. METODOLOGIA.....	8
1.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	9
1.4. CONDICIONANTES	9
1.5. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL	10
1.5.1. <i>QUADRO LEGAL APLICÁVEL</i>	10
1.5.2. <i>CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE</i>	14
1.6. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	16
1.7. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS	20
2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA E DE DESEMPENHO	22
2.1. CARATERIZAÇÃO E ALCANCE SOCIAL DOS APOIOS CONCEDIDOS.....	22
2.1.1. <i>SÍNTESE INICIAL</i>	22
2.1.2. <i>APOIO A FAMÍLIAS CARENCIADAS - ALIMENTAÇÃO E PAGAMENTO DE DESPESAS ESSENCIAIS</i>	29
2.1.3. <i>APOIOS À EDUCAÇÃO</i>	39
2.1.4. <i>APOIOS À RECUPERAÇÃO DE HABITAÇÕES DEGRADADAS</i>	46
2.2. SOBRE A REGULARIDADE E CONFORMIDADE DOS APOIOS	48
2.2.1. <i>CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS</i>	48
2.2.2. <i>ATRIBUIÇÃO DE BOLSAS DE ESTUDO NO ANO LETIVO 2021 / 2022</i>	51
2.2.3. <i>OUTROS APOIOS À EDUCAÇÃO EM 2021 E 2022</i>	63
2.2.4. <i>APOIOS NO ÂMBITO DO REGULAMENTO DE CONCESSÃO DE LIVROS E MATERIAL ESCOLAR</i>	68
2.2.5. <i>APOIO ÀS ATIVIDADES ESCOLARES DECORRENTES DO ACORDO DE EXECUÇÃO E CONTRATO INTERADMINISTRATIVO</i>	69
2.2.6. <i>PAGAMENTO DE DESPESAS ATRAVÉS DO FUNDO SOCIAL</i>	70
2.2.7. <i>ATRIBUIÇÃO DE CABAZES E OUTRAS AJUDAS FINANCEIRAS NO NATAL</i>	99
2.2.8. <i>CONCESSÃO DE CABAZES ALIMENTÍCIOS REGULARES</i>	103
2.2.9. <i>APOIOS À RECUPERAÇÃO DE HABITAÇÕES DEGRADADAS</i>	106
2.2.10. <i>AO NÍVEL DA GESTÃO ORÇAMENTAL E DAS REGRAS ORÇAMENTAIS APLICÁVEIS</i>	109
2.3. O CONTROLO INTERNO ASSOCIADO AOS APOIOS CONCEDIDOS.....	129
2.3.1. <i>APOIO A FAMÍLIAS CARENCIADAS – ALIMENTAÇÃO E PAGAMENTO DE DESPESAS ESSENCIAIS</i>	132
2.3.2. <i>APOIOS À EDUCAÇÃO</i>	134
2.3.3. <i>APOIOS À CONSERVAÇÃO, REPARAÇÃO E BENEFICIAÇÃO DE HABITAÇÕES</i>	136
3. CONCLUSÕES.....	137
4. RECOMENDAÇÕES	140
5. DECISÃO	141
ANEXOS	143
I. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	145
II. AMOSTRAGEM	165
III. NOTA DE EMOLUMENTOS.....	167

FICHA TÉCNICA

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

SIGLAS E ABREVIATURAS

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

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

O presente documento consubstancia o resultado da “*Auditoria aos apoios à educação e aos apoios sociais concedidos pela Freguesia de São Martinho do Município do Funchal*” inscrita no Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2024¹, tendo transitado para o Programa de Fiscalização de 2025², conforme previsto.

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

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

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

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

¹ Conforme determinado por meu despacho proferido em 28 de junho de 2024, no seguimento da Informação n.º 25/24 – DAT-UAT 3, de 27 de junho do mesmo ano.

² Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, reunido em 12 de dezembro de 2024, através da Resolução n.º 2/2024-PG, publicada no Diário da República (DR), 2.ª Série, n.º 252, de 30 de dezembro de 2025, e no JORAM, II série, n.º 230, de 18 de dezembro de 2024.

³ Cf. a Informação n.º 43/23-DAT-UAT 3, de 16 de junho, aprovado por meu despacho, em 19 de junho de 2023, relativa à “*Auditoria aos apoios à educação e aos apoios sociais concedidos pelas freguesias do Município do Funchal*”.

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

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

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

1.2. Metodologia

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

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

- ✓ Solicitação de informação e esclarecimentos, junto das entidades envolvidas, sobre a natureza das operações e procedimentos subjacentes;
- ✓ Análise do sistema de controlo interno no âmbito dos apoios concedidos;
- ✓ Compreensão, conferência e análise dos documentos de suporte e procedimentos envolvidos nas diversas operações;
- ✓ Verificação do “Relatório de Conclusões Factuais”, relativo aos exercícios de 2017 a 2021, emitido em setembro de 2023 pela “PKF Accountants & business advisers” e remetido em anexo ao processo de denúncia n.º 12/2023⁸;
- ✓ Confirmação e apreciação das informações e documentos disponibilizados; e
- ✓ Avaliação e emissão de uma opinião, ponderada pelas evidências.

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

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

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

⁸ Por despacho de 29 de fevereiro de 2024 foi determinado que a factualidade referida na alínea c) do ponto 4.3 desse documento fosse analisada no âmbito desta auditoria.

1.3. Identificação dos responsáveis

No decurso do período em análise, ocorreram as eleições autárquicas, de 26 de setembro de 2021, o que determinou a recomposição dos órgãos, executivo e deliberativo, da freguesia ao longo da segunda quinzena de outubro desse ano.

Nas gerências de 2021 e 2022, a Junta de Freguesia de São Martinho, foi constituída pelos seguintes membros⁹:

Quadro 1 – Membros da Junta de Freguesia de São Martinho – 2021 e 2022

Responsável	Cargo	Período de responsabilidade
Duarte Luís Fernandes Caldeira Ferreira	Presidente	01/01/2021 a 19/10/2021
Maria Vanda Barcelos Martins	Secretário	
Tiago Dâmaso Rodrigues	Tesoureiro	
Elias Gomes Malho	Vogal	
Igor Davide Ribeiro Andrade	Vogal	
José António de Faria Castanha	Vogal	
Ricardo Amaro Silva Pestana	Vogal	
Marco Paulo Teixeira Gonçalves	Presidente	20/10/2021 a 31/12/2022
Rosa Marina de Castro da Silva	Secretário	
Paula Freitas Menezes	Tesoureiro	
Lívio Rómulo Soares Coelho	Vogal	
Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva	Vogal	
Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia	Vogal	
Rute Nádia Moniz Caires	Vogal	

1.4. Condicionantes

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

⁹ Tal como espelhado nos mapas dos responsáveis pelas demonstrações orçamentais remetidos na prestação de contas de 2021 e 2022, respetivamente, as Contas n.ºs 9/2021, 147/2021 e 131/2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.3).

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

1.5. Enquadramento normativo e organizacional

1.5.1. Quadro legal aplicável

As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações, e compreendem, nas regiões autónomas, a existência de freguesias e municípios¹⁰.

A Freguesia de São Martinho aplica, desde 2020, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro¹¹.

Em sede de prestação de contas, reporta ao Tribunal de Contas ao abrigo da Instrução n.º 1/2019 – PG, sobre apretação de contas das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo do Tribunal de Contas¹².

Face aos valores da despesa executada, enquadra-se no regime simplificado do SNC-AP para as microentidades, conforme regulamentado pela Portaria n.º 218/2016 de 9 de agosto, aplicando-se-lhe apenas, de acordo com o artigo 6.º, a Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 – Contabilidade e Relato Orçamental e a obrigação de divulgação do inventário do património.

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

Rege-se pelo Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico¹³ aprovado e publicado pela Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro¹⁴, pela

¹⁰ Cf. os artigos 235.º, n.º 2, e 236.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_CRP_235_236.pdf).

¹¹ Alterado pelos Decretos-Lei n.º 85/2016 de 21 de dezembro e n.º 33/2018 de 15 de maio (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_SNC_AP.pdf).

¹² Publicada no DR, 2.ª série, n.º 46, de 06 de março de 2019 (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Instr_1_2019_DR.pdf).

¹³ Adiante designado por Regime Jurídico das Autarquias Locais (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_RJAL.pdf).

¹⁴ Retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013 de 01 de novembro e 50-A/2013 de 11 de novembro. Este diploma foi alterado pelas Leis n.ºs 25/2015 de 30 de março, 69/2015 de 16 de julho, 7-A/2016 de 30 de março, 42/2016 de 28 de dezembro, 50/2018 de 16 de agosto, 66/2020 de 04 de novembro, 24-A/2022 de 23 de dezembro, 82/2023 de 29 de dezembro e, mais recentemente, pelo Decreto-Lei n.º 10/2024 de 8 de janeiro.

Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro¹⁵, que estabeleceu o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais¹⁶, bem como pelas normas ainda em vigor, constantes da Lei n.º 169/99 de 18 de setembro¹⁷, no que concerne à constituição, composição e funcionamento dos órgãos autárquicos.

No âmbito da promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com os municípios, as freguesias dispõem de um conjunto de atribuições legalmente definidas, designadamente nos seguintes domínios: (i) equipamento rural e urbano; (ii) abastecimento público; (iii) educação; (iv) cultura, tempos livres e desporto; (v) cuidados primários de saúde; (vi) ação social; (vii) proteção civil; (viii) ambiente e salubridade; (ix) desenvolvimento; (x) ordenamento urbano e rural e; (xi) proteção da comunidade¹⁸.

Neste contexto e ao abrigo do princípio da especialidade consagrado no artigo 45.º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, os órgãos representativos das freguesias - junta de freguesia (órgão executivo) e assembleia de freguesia (órgão deliberativo)¹⁹ - “(...) só podem deliberar no quadro das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei”.

O exercício das competências dos órgãos autárquicos deve, ainda, nortear-se pelos princípios consagrados²⁰ no supracitado regime jurídico aplicável, assim como no Código do Procedimento Administrativo²¹, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, assim como o da imparcialidade²².

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

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

¹⁵ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013 de 01 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 35-A/2018 de 12 de outubro, e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 71/2018 de 31 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 66/2020 de 4 de novembro, 29/2023 de 4 de julho e 82/2023 de 29 de dezembro (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_RFAL.pdf).

¹⁶ Doravante denominado como Regime Financeiro das Autarquias Locais.

¹⁷ Alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002 de 11 de janeiro e 67/2007 de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30 de novembro e pelas Leis n.ºs 75/2013 de 12 de setembro, 7-A/2016 de 30 de março, 71/2018 de 31 de dezembro, e 69/2021 de 20 de outubro. Este diploma foi parcialmente revogado pela Lei n.º 75/2023 de 12 de setembro (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Lei 169_99.pdf).

¹⁸ Cf. as alíneas a) a k) do n.º 2 do artigo 7.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

¹⁹ *Vd.* o n.º 1 do artigo 5.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º ambos do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

²⁰ Cf. o artigo 4.º do referido diploma.

²¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 janeiro e alterado pela Lei n.º 72/2020 de 16 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023 de 10 de fevereiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 7-A/2023 de 28 de fevereiro (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_CPA.pdf).

²² *Vd.* os artigos 3.º, 4.º e 9.º do Código do Procedimento Administrativo.

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

Ao presidente da junta de freguesia compete²³: (i) executar as deliberações do órgão executivo que integra e coordenar a respetiva atividade; (ii) dar cumprimento às decisões da assembleia de freguesia, sempre que para a sua execução seja necessária a intervenção da junta de freguesia; (iii) autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia; e (iv) autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia.

À assembleia de freguesia, que também acompanha e fiscaliza a atividade desenvolvida pela junta de freguesia²⁴, compete, sob proposta do órgão executivo, de acordo com o n.º 1 do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais:

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

²³ Cf. as alíneas f), g), h), e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, sem prejuízo das demais competências próprias ou delegadas, nos termos legalmente previstos.

²⁴ Cf. a alínea i) do n.º 2 do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

- ✓ autorizar a freguesia a estabelecer formas de cooperação com entidades públicas ou privadas [vd. a alínea j)]; e
- ✓ autorizar a concessão de apoio financeiro ou de qualquer outra natureza às instituições dedicadas ao desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas legalmente constituídas pelos trabalhadores das freguesias [cf. a alínea l)].

No que toca ao regime financeiro^{25 e 26}, as freguesias dispõem de património e finanças próprias²⁷ e encontram-se sujeitas aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental²⁸, devendo ainda a sua atividade financeira respeitar os princípios estabelecidos no Regime Financeiro das Autarquias Locais²⁹.

A autonomia financeira das freguesias assenta no poder dos seus órgãos aprovarem e executarem os respetivos planos e orçamentos, gerirem o respetivo património, exercerem poderes tributários, disporem das receitas que por lei lhes estejam destinadas, ordenarem a realização de despesas e acederem ao crédito, nos termos legalmente previstos³⁰.

Ao nível da regularidade financeira, a atuação das freguesias deverá ainda obedecer ao disposto na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso aprovada pela Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro³¹ e nas normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à sua aplicação aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho³², bem como nas Leis do Orçamento do

²⁵ Note-se que, a Lei de Enquadramento Orçamental (aprovada pela Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro) aplica-se às autarquias locais (vd. o n.º 1 do artigo 2.º) no que se refere aos princípios e às regras orçamentais, mas já não no que se refere ao processo orçamental, regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental. Também não se aplicam as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira que só são obrigatórias para as entidades dos perímetros dos subsectores da administração central e da segurança social, conforme o artigo 1.º daquela Lei (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_LEO.pdf).

²⁶ Nestes termos, o Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho (cf. o artigo 58.º) não se aplica às autarquias locais, com exceção do artigo 31.º-A relativo à confirmação da situação tributária e contributiva no âmbito dos pagamentos efetuados pelas autarquias locais (cf. o artigo 115.º da Lei n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2021, e o artigo 88.º da Lei n.º 12/2022 de 27 de junho, que aprovou o Orçamento do Estado para 2022).

²⁷ Cf. o artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa.

²⁸ Aprovada e publicada em anexo à Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 37/2018 de 7 de agosto e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 41/2020 de 18 de agosto e 10-B/2022 de 28 de abril. De acordo com o n.º 2 do artigo 2.º da referida Lei de Enquadramento Orçamental, “[s]em prejuízo do princípio da independência orçamental, o disposto no título II e nos artigos 44.º e 74.º é aplicável aos subsectores da administração regional e local, com as devidas adaptações, cabendo às respetivas leis de financiamento concretizar os termos dessa aplicação”.

²⁹ Cf. os artigos 3.º a 13.º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, na sua redação atual.

³⁰ Cf. o princípio da autonomia financeira previsto no artigo 6.º do mesmo diploma.

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

³² Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012 de 20 de dezembro e 66-B/2012 de 31 de dezembro, assim como pelo Decreto-Lei n.º 99/2015 de 02 de junho (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_LCPA_Normas.pdf).

Estado (dos anos de 2021 e 2022, as Leis n.ºs 75-B/2020 de 31 de dezembro³³ e 12/2022 de 27 de junho³⁴) e respetivos diplomas de execução orçamental.

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

1.5.2. Caracterização da entidade

A Freguesia de São Martinho é a mais populosa³⁵ das 10 freguesias do Município do Funchal e a quarta em termos de densidade populacional.

Quadro 2 – Dados da Freguesia de São Martinho

DESCRIÇÃO	SÃO MARTINHO	MUNICÍPIO DO FUNCHAL
Área (km ²) ¹	7,99	76,15
População residente ¹	26 929	105 782
Densidade populacional (habitantes/Km ²) ¹	3 370	1 388
Eleitores ²	26 508	-
Assembleia de Freguesia (n.º membros)	19	-
Junta de Freguesia (n.º de membros)	7	-
N.º de Funcionários ²	5	-

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

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

De acordo com o Regulamento da Organização dos Serviços da Junta de Freguesia de São Martinho aprovado pelo órgão deliberativo da freguesia na sua sessão de 28 de junho de 2002³⁶, o referido órgão executivo autárquico dispõe dos seguintes serviços hierarquicamente

³³ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 6/2021 de 24 de fevereiro e alterada pela Lei n.º 48/2021 de 23 de julho (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Lei 75_B_2020_art 111.pdf).

³⁴ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 19/2022 de 26 de julho (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Lei 12_2020_art 85.pdf).

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

³⁶ Cf. o Aviso n.º 7041/2002 (2.ª série) – AP, publicado no Diário da República, apêndice n.º 105, II série, n.º 180, de 6 de agosto de 2002.

dependentes do seu Presidente: (i) Secção Administrativa e (ii) Secção de Contabilidade, Aprovisionamento e Património³⁷.

À Secção Administrativa cabe executar as tarefas relacionadas com as atividades administrativas, de arquivo e expediente, assim como no domínio da administração dos recursos humanos, de acordo com as disposições legais aplicáveis³⁸ e, ainda, efetuar a cobrança da água, passar atestados e certificar documentos, registar e divulgar avisos, editais, anúncios, regulamentos e outros documentos (*vide* o artigo 3.º).

No que toca às atribuições da Secção de Contabilidade, Aprovisionamento e Património previstas no artigo 4.º do mencionado Regulamento, destacam-se as seguintes: (i) assegurar as tarefas que se insiram nos domínios da administração dos recursos financeiros e patrimoniais, seguindo as disposições legais aplicáveis e critérios de boa gestão; (ii) executar e coordenar o registo da contabilidade, bem como proceder ao pagamento de todas as faturas e vendas a dinheiro; (iii) colaborar com o executivo na elaboração dos documentos previsionais, grandes opções do plano e orçamento, alterações ou revisões orçamentais, balanço e relatório de gestão; e (iv) proceder às aquisições necessárias, após instrução dos respetivos processos, incluindo a abertura de concursos.

Até 21 de outubro de 2021, o Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho concentrava grande parte das competências por delegação do referido órgão executivo, conforme o Despacho n.º 1/2017 aprovado pelo órgão executivo da freguesia na reunião de 24 de outubro de 2017³⁹.

Aos demais membros do executivo cabia:

- À Secretaria, a execução de tarefas no âmbito administrativo, de expediente, dos recursos humanos da freguesia (*vide* o Despacho n.º 2/2017 do Presidente);
- Ao Tesoureiro, a arrecadação de receitas, a responsabilidade pelo património e instalações da Junta de Freguesia, o pagamento das despesas devidamente autorizadas, a escrituração dos modelos contabilísticos da receita e da despesa e a elaboração dos orçamentos, planos de atividades e documentos de prestação de contas (cf. o Despacho n.º 3/2017 do Presidente); e
- Aos Vogais, colaborar com o Presidente nas suas funções e representar a Junta de Freguesia nos atos públicos e a coadjuvação dos colegas, entre outras (*vide* os Despachos n.ºs 5/2017, 6/2017 e 7/2017 do Presidente).

De acordo com o Despacho n.º 14/2017 da Junta de Freguesia, aprovado também na reunião do executivo ocorrida em 24 de outubro daquele ano, foi delegado no Presidente, para os efeitos do

³⁷ Cf. os n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º desse Regulamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Regulamento_org_serviços.pdf).

³⁸ Nomeadamente as tarefas relacionadas com o recrutamento, provimento, promoção, mobilidade e cessação de funções do pessoal, cadastro, registo e controlo de assiduidade.

³⁹ Cf. a ata n.º 17/2017 da reunião da Junta de Freguesia, remetida em anexo ao ponto 2 do ofício com o registo de entrada nesta Secção Regional n.º 1267/2025 de 29 de maio (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 17-2017.pdf).

n.º 1 do artigo 17.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, a competência para autorizar a realização de despesa até ao limite de cinco mil euros.

Com o início de funções dos novos membros do órgão executivo da freguesia, foi unanimemente deliberado, na reunião de 21 de outubro de 2021 (cf. a ata n.º 1/2021), delegar competências no Presidente da Junta de Freguesia, incluindo a autorização para a realização de despesas, até ao limite de cinco mil euros. O Presidente do órgão executivo procedeu ainda à distribuição de competências pelos seguintes membros:

- No Secretário, substituição e colaboração com o Presidente, certificação de atos e elaboração de atas (*vide* o Despacho n.º 2/2021);
- Na Tesoureira, a arrecadação de receitas, o pagamento das despesas devidamente autorizadas, a escrituração dos modelos contabilísticos da receita e da despesa e a execução de obras ou operações urbanísticas (cf. o Despacho n.º 3/2021); e
- Nos Vogais, colaborar com o Presidente, execução do expediente, assinar documentos, representar a Junta de Freguesia, entre outras (*vide* os Despachos 4/2021 a 7/2021).

1.6. Responsabilidade financeira sancionatória

As responsabilidades financeiras⁴⁰ previstas nos artigos 59.º e 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁴¹ (LOPTC) pressupõem (i) uma conduta praticada 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 e⁴² ou de natureza reintegratória; e (iii) decorrentes da ilegal ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos. Pressupõem ainda e sempre um juízo de culpabilidade, *i.e.*, de censura jurídica⁴³, com referência a comportamentos relativos (1) à legalidade e regularidade das

⁴⁰ De acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, o Tribunal de Contas tem competência para efetivar a responsabilidade por infrações financeiras nos termos da lei, competência material esta repetida na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, independentemente da natureza da entidade a que pertença. Estas disposições utilizam, pois, um conceito amplo de responsabilidades financeiras, como sendo aquelas que resultam da prática de infrações financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos.

Trata-se de responsabilidades pessoais ou individuais reguladas por normas de Direito Público, que têm como pressupostos (i) um comportamento em matéria administrativa e ou financeira, (ii) descrito na lei, (iii) ilícito e (iv) juridicamente censurável. Correspondem a um modelo de Direito Público disciplinador da legalidade e da regularidade da gestão financeira de fundos públicos, em que um órgão constitucional de natureza jurisdicional responsabiliza um indivíduo.

⁴¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015 de 9 de março e, posteriormente, alterada pelas Lei n.ºs 42/2016 de 28 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 27-A/2020 de 24 de julho, 12/2022 de 27 de junho e 56/2023 de 6 de outubro.

⁴² Pois, de acordo com o n.º 6 do artigo 65.º da LOPTC, “[a] aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso”.

⁴³ Pode-se, assim, buscar uma noção de responsabilidade financeira em sentido amplo, que inclui as duas modalidades de responsabilidades reguladas nos artigos 59.º a 64.º e 65.º a 68.º da LOPTC.

operações financeiras públicas, (2) à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou (3) à observância de regras contabilísticas.

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

Deste modo, os seus pressupostos gerais são:

1. um comportamento (ação ou omissão, direta ou subsidiariamente⁴⁴) de um agente que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos (*vide* os n.ºs 1 e 4 do artigo 61.º da LOPTC)⁴⁵, comportamento esse evidenciado - factualmente - em Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas⁴⁶ ou em Procedimentos Específicos Complementares;
2. a ilicitude desse comportamento, por inobservância e ou violação de um dever de serviço normativamente fixado (no Direito Sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de justificação, de um tipo justificador); e
3. a culpabilidade do agente 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 cuidadoso⁴⁷ e⁴⁸ (no Direito Sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de exclusão da culpa, de um tipo desculpante).

Como esta Secção Regional tem sublinhado, a responsabilidade financeira de natureza sancionatória é delitual em sentido estrito. Aproxima-se do Direito Penal⁴⁹ e do Direito Disciplinar (cf. os artigos 65.º, 67.º e 68.º, 61.º e 62.º da LOPTC). Visa punir uma infração a certos deveres (com exigências de prevenções geral e especial) e não ressarcir um dano. Dá, por isso, origem a condenação em multa (“é uma sanção severa”, segundo os artigos 6.º e 7.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem).

⁴⁴ Cf. o n.º 3 do artigo 62.º da LOPTC.

⁴⁵ Pode haver solidariedade de ação na responsabilidade reintegratória, de acordo com o artigo 63.º da LOPTC.

⁴⁶ Incluindo-se os relatórios de verificação externa de contas (cf. a alínea g) do n.º 3 do artigo 54.º da LOPTC).

⁴⁷ A culpa – juízo de censura relativo à atitude interna do agente autor do comportamento ilícito – deve, pois, ser apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

⁴⁸ É adequado impor ao agente a prova de que cumpriu os seus deveres.

⁴⁹ O n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 20/2015 de 9 de março, estabelece que “[a]o regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.”.

O tipo legal ou tipo de ilícito⁵⁰ da infração financeira sancionatória refere-se à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e, ainda, à boa gestão ou administração financeira (cf. o n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC; o princípio da tipicidade legal) - isto pondo de parte as infrações processuais e respetivas multas previstas no artigo 66.º da LOPTC (má conduta durante processo ou procedimento do Tribunal de Contas).

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

Assim, podemos utilizar como conceito de “infração financeira sancionatória” a definição de conduta típica (isto é, descrita no ordenamento jurídico das finanças públicas⁵¹), ilícita (ou seja, conduta violadora de uma proibição ou imposição legal em sede de finanças públicas, sem causa de exclusão da ilicitude), culposa (portanto, censurável a título de dolo ou negligência a deduzir de factualidade concreta, sem causa de exculpação) e legalmente punível com a sanção de multa.

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

O conteúdo de tal atitude interna - censurável ou culposa - é integrável na figura do dolo (artigo 14.º do Código Penal) ou na figura da negligência (artigo 15.º do mesmo Código).

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

Pois, quem exerce funções de gestão ou administração pública deve ter (ou passar a ter) um mínimo de conhecimentos e de cuidados sobre a matéria financeira decidenda, por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do Tribunal de Contas⁵².

Em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória, a responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e recai, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, sobre o agente

⁵⁰ O conjunto de elementos objetivos e subjetivos que constituem a conduta punida, o objeto da sanção; normalmente exige o desvalor da ação e o desvalor do resultado.

⁵¹ Legalmente tipificada ou descrita.

⁵² Vide o n.º 4 do artigo 44.º, a alínea i) do n.º 3 do artigo 54.º, a alínea j) do n.º 1 e o n.º 9 do artigo 65.º e o n.º 2 do artigo 67.º todos da LOPTC.

ou agentes da ação, podendo incidir também sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.ºs 3 e 4 do citado artigo 61.º.

No contexto desta ação, salienta-se o disposto no n.º 2⁵³ do referido artigo 61.º da LOPTC, que delimita a responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, a qual ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933⁵⁴.

Portanto, os autarcas só respondem financeiramente pelos atos que praticarem se não tiverem ouvido as “estações competentes” ou, quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, tenham decidido de forma diferente. Ou dito de outro modo, aqueles responsáveis sabem que, se ouvirem as “estações competentes”, não são responsabilizados financeiramente, ao invés do que sucederia caso tal regime inexistisse e tivesse, consequentemente, de ser apurado o grau de culpa do agente nos termos previstos no n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC.

Ademais, o n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, que procedeu à sétima alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, veio assinalar que, nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “(...) *recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*”, sendo que, de acordo com o n.º 2 do referido artigo, essa responsabilidade “(...) *recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei*”.

Como tem sido exposto por esta Secção Regional do Tribunal de Contas, tendo presentes as regras impostas pelo artigo 9.º do Código Civil e o princípio jurídico estruturante da certeza e segurança jurídica (cf. os artigos 1.º, 2.º e 203.º da Constituição da República Portuguesa), “estação competente” para os efeitos do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC (aceitando-se como válido e útil o teor desta disposição legal), é o indivíduo ou indivíduos de um serviço público que possam (por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria) e que devam - por força (i) de lei, (ii) de regulamento lícito, (iii) de ato administrativo lícito, (iv) de contrato lícito ou

⁵³ Esta norma foi alterada pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, que equiparou os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais aos membros do Governo, em matéria de responsabilidade financeira, os quais passaram a ser abrangidos pelo disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

⁵⁴ Segundo o qual “[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

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

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

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

(v) de outra forma de vinculação lícita - esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou codecisor (*i.e.*, esclarecer, informar ou aconselhar 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 ou serviço competente” deve dispor de capacidade autónoma de análise e de pronúncia. Esta capacidade da “estação ou serviço competente” face ao decisor ou codecisor pode decorrer da lei, de regulamento, de regras deontológicas, dos usos, da natureza própria das funções, da natureza própria das questões ou, eventualmente, da realidade do caso concreto.

Em sede da responsabilidade financeira prevista nos artigos 65.º a 68.º da LOPTC (e não da prevista nos artigos 59.º a 64.º), o Tribunal censura apenas quem foi o decisor ou codecisor “*de iure*” e “*de facto*” (excecionalmente, censurará o decisor ou codecisor apenas “*de facto*” quando não houver decisor final “*de iure*”) do ilícito financeiro e/ou, se for caso disso, quem tenha sido a “estação competente” nos termos da lei. Com efeito, para efeitos do Direito sancionatório a que se referem os artigos 65.º a 68.º da LOPTC, é essencial aferirmos a competência legal de cada interveniente no procedimento que conduziu ao facto ilícito concreto.

1.7. Audição Prévia dos Responsáveis

Em cumprimento do princípio do contraditório consagrado no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, procedeu-se à audição prévia dos membros do órgão executivo da Freguesia de São Martinho em exercício de funções, nos anos de 2021 e 2022, a saber⁵⁵:

- Duarte Luís Fernandes Caldeira Ferreira, Maria Vanda Barcelos Martins, Tiago Dâmaso Rodrigues, Elias Gomes Malho, Igor Davide Ribeiro Andrade, José António de Faria Castanha e Ricardo Amaro Silva Pestana (em funções até outubro de 2021); e
- Marco Paulo Teixeira Gonçalves, Rosa Marina de Castro Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia e Rute Nádia Moniz Caires (em funções após outubro de 2021).

O atual Presidente do órgão executivo da Freguesia de São Martinho, Marco Paulo Teixeira Gonçalves, foi também notificado para efeitos de audição prévia da entidade auditada.

No decurso do prazo concedido para o efeito, o Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho, assim como os demais membros desse órgão executivo autárquico⁵⁶, em funções após

⁵⁵ Cf. os ofícios com os registos de saída n.ºs 3772/2025 a 3779/2025, 3782/2025, 3783/2025, 3786/2025 a 3789/2025, todos de 4 de novembro, 3863/2025 e 3864/2025, ambos de 12 de novembro (fls. 306 a fls. 355 da Pasta do Processo).

⁵⁶ Cf. os ofícios com os registos de entrada sob os n.ºs E 2616/2025 a E 2622/2025 todos de 20 de novembro (fls. 356 a 410 da Pasta de Processo). Os contraditados exerceram conjuntamente o direito de audição prévia, embora assinando requerimentos individuais, pelo que se divulga no Anexo I do presente documento apenas um deles.

outubro de 2021), apresentaram as suas alegações, as quais foram apreciadas e tidas em consideração ao longo deste documento.

Estes contraditados iniciaram o exercício do direito de audição prévia referindo que as suas condutas se pautaram “(...) de boa-fé, tendo confiado na veracidade da informação e na regularidade dos procedimentos técnicos transmitidos pelos serviços administrativos e financeiros então em funções, presumindo legitimamente que estes cumpriam os deveres de cuidado e diligência que lhes incumbiam”. E que, “[d]urante o período de transição subsequente à tomada de posse, o Executivo manteve o regular exercício das suas funções, assegurando a continuidade administrativa exigida pelo artigo 5.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e pelos princípios da boa administração consagrados nos artigos 266.º e 267.º da Constituição da República Portuguesa”.

Mais referiram que “[o] último trimestre de 2021 e o ano de 2022 configuraram, por conseguinte, uma fase de adaptação e de aprendizagem institucional, na qual se procedeu à análise crítica das práticas herdadas e à identificação de eventuais insuficiências ou desconformidades face ao quadro normativo aplicável”.

O ex-Presidente do órgão executivo da freguesia, em funções até outubro de 2021, exerceu⁵⁷ também, tempestivamente, o seu direito de audição prévia, tendo defendido no que concerne à factualidade suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória [cf. os subpontos 2.2.6. (e), 2.2.6. (g), 2.2.6.1. (C) e 2.2.6.1. (F)] que “(...) está em causa um montante reduzido (...), por contraposição às centenas de milhares de euros de orçamento da Junta de Freguesia de São Marinho”.

⁵⁷ Cf. o ofício com o registo de entrada sob o n.º 2639/2025 de 24 de novembro (fls. 411 a 416 da Pasta do Processo).

2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA E DE DESEMPENHO

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

2.1. Caraterização e alcance social dos apoios concedidos

2.1.1. Síntese inicial

A Freguesia de São Martinho, no quadro das suas atribuições⁵⁸ e no âmbito do “Contrato Avulso n.º 99/2018 - Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências” celebrado com o Município do Funchal⁵⁹, em 20 de junho de 2018, concedeu à população residente no seu território, de forma direta ou através de instituições vocacionadas para a ação social, diversos apoios no domínio social, educacional, cultural e recreativo, os quais configuraram uma parte significativa da despesa total realizada.

Quadro 3 – Despesa total versus a despesa com apoios

	(Euros)		
	2021	2022	Total
Despesa Total	674 170,67	792 431,32	1 466 601,99
Despesa com apoios	231 008,84	241 171,74	472 180,58
Apoios em % despesa	34%	30%	32%

Fonte: Demonstração da execução orçamental da despesa dos anos de 2021 e 2022 e listagens dos apoios concedidos em 2021/2022, enviadas pela entidade.

De acordo com os registos disponibilizados pela Junta de Freguesia, o valor global dos apoios ascendeu a 231 008,84€ e 241 171,74€, em 2021 e 2022, respetivamente, correspondendo em média a cerca de 32% da despesa total no biénio.

⁵⁸ Nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_RJAL.pdf).

⁵⁹ Doravante denominado “Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências” (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1.1_Acordo_Execução_Contrato Interad_CMF_JFSM.pdf).

Quadro 4 – Distribuição dos apoios concedidos

				(Euros)
Categorias	2021	2022	Total Geral	% do Total
Educação	64 715,28	98 921,09	163 636,37	34,7
Famílias carenciadas – Alimentação/despesas essenciais	65 580,91	42 956,51	108 537,42	23,0
Passeios/deslocações	23 164,43	56 485,63	79 650,06	16,9
Habitação - beneficiação e conservação	45 863,47	3 408,82	49 272,29	10,4
Cultural	17 703,05	21 145,01	38 848,06	8,2
Desportivo	10 810,36	12 682,40	23 492,76	5,0
Diversos	173,12	5 535,39	5 708,51	1,2
Materiais para obras em instituições de cariz social	2 998,22	36,89	3 035,11	0,6
Total Geral	231 008,84	241 171,74	472 180,58	100,0

O apoio a famílias carenciadas para aquisição de alimentos e para o pagamento de despesas inadiáveis foi a valência que absorveu o maior volume financeiro em 2021, seguida pelo apoio à educação, tendo esta ordem se invertido em 2022, sendo que no cômputo dos dois anos, o apoio à educação foi, do ponto de vista financeiro, a resposta social com maior expressão. Conjuntamente, as duas categorias representaram 57,7% do total das participações atribuídas no período auditado.

Quadro 4.1 – Apoios com maior volume financeiro

Categorias	2021		2022		Total Geral	
	€	% do total	€	% do total	€	% do Total
Educação	64 715,28	28,0	98 921,09	41,0	163 636,37	34,7
Famílias carenciadas – Alimentação/despesas essenciais	65 580,91	28,4	42 956,51	17,8	108 537,42	23,0
Subtotal	130 296,19	56,4	141 877,60	58,8	272 173,79	57,7
Total dos apoios	231 008,84		241 171,74		472 180,58	

A cobertura destas despesas foi assegurada, em grande parte, pelas transferências recebidas do Município do Funchal, ao abrigo do suprarreferido Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências, as quais ascenderam, anualmente, a 325 961,44€. De acordo com os relatórios semestrais de acompanhamento ao referido acordo, os valores recebidos e executados foram os seguintes:

Quadro 5 – Distribuição de verbas no âmbito do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo

(Euros)

Rubrica / Anexo do Contrato	2021		2022	
	Recebido	Executado	Recebido	Executado
Limpeza e Manutenção Espaços Públicos				
I - Gestão e manutenção de espaços verdes	15 596,00	16 765,98	15 596,00	15 596,00
II - Limpeza de percursos e espaços públicos	60 742,00	61 262,92	60 742,00	25 567,14
III - Pequenas reparações estabelecimentos	20 000,00	21 681,59	19 999,96	20 000,00
VII - Serviço de cobrança de água	17 000,00	19 840,20	17 000,00	18 293,29
Subtotal	113 338,00	119 550,69	113 337,96	79 456,43
Ação Social				
IV - Intervenção Comunitária	166 783,44	195 581,10	166 783,48	222 756,45
V - Apoio ao ensino	25 840,00	20 788,00	25 840,00	30 592,00
VI - Habitação	20 000,00	46 017,91	20 000,00	3 408,82
Subtotal	212 623,44	262 387,01	212 623,48	256 757,27
	325 961,44	381 937,70	325 961,44	336 213,70 €

Na concretização da delegação e articulação de competências entre a Câmara Municipal do Funchal e a Junta de Freguesia de São Martinho⁶⁰, o contrato destinou cerca de 65% do valor global (212 623,50€) à ação social, que no biénio foi suficiente para cobrir, aproximadamente, 90% dos apoios concedidos pela Freguesia.

Quadro 5.1 – Relação entre os apoios concedidos e as transferências do Município

(Euros)

	2021	2022	Total
Receita Total	709 351,31	805 214,49	1 514 565,80
Transferências do Municipal do Funchal Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo	325 961,44	325 961,44	651 922,88
Ação Social	212 623,44	212 623,48	425 246,92
Despesa com apoios	231 008,84	241 171,74	472 180,58
Transferências do Município (ação social) / Despesa com apoios	92%	88%	90%

Fonte: Demonstração da execução orçamental da despesa 2021 e 2022 e listagens dos apoios concedidos em 2021/2022, enviadas pela entidade.

⁶⁰ Nos termos estabelecidos nas Cláusulas 1.^a a 1.^a-G do referido contrato.

Não obstante o acordo *supra*, constatou-se⁶¹ que o Município do Funchal, no decurso dos seus programas de apoio social, atribuiu, de forma paralela, apoios a residentes no Concelho, no âmbito das mesmas valências contratadas com a Freguesia. Isto sem que se tivessem encontrado evidências de uma articulação entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal do Funchal, para além do reporte dos valores globais da execução por valência, no contexto dos supracitados relatórios semestrais.

Na sequência da questão⁶² formulada pelo Tribunal sobre a eventual existência de um plano de ação formal relativo à política de ação social subjacente à concessão destas ajudas, ou de outro documento orientador neste âmbito, que identificasse, nomeadamente, as necessidades/carências mais prementes dos fregueses, os vetores de atuação delineados com vista à sua mitigação e os objetivos propostos, a entidade informou⁶³ que “[d]e acordo com o estipulado no quadro de atribuições de competências das autarquias locais, nomeadamente na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprova o Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e Associativismo Autárquico, são atribuições da Junta de Freguesia de São Martinho desenvolver e fomentar políticas e apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia”. Juntou ainda uma síntese do objeto dos diferentes regulamentos de apoio social aplicados, os quais anexou e para os quais remeteu, sem precisar, contudo, os objetivos definidos e os resultados atingidos.

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

Em conformidade com o estabelecido no Plano Global da Auditoria, o escopo desta ação abrange os apoios: i) a famílias carenciadas para aquisição de produtos alimentares e no pagamento de despesas essenciais, ii) à educação e iii) à beneficiação e reparação de habitações, sem prejuízo da referência a outras categorias na síntese exposta neste prelúdio.

Globalmente, o montante atribuído em sede de apoios apresentou um crescimento de 4,4% entre 2021 e 2022. Todavia, a variação homóloga ao nível das diferentes categorias dos apoios foi mais acentuada, conforme evidencia o quadro que se segue.

⁶¹ Com base nos Relatórios de Gestão da Câmara Municipal do Funchal, relativos aos exercícios de 2021 (página 34) e 2022 (página 43) (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Ponto 2.1.1).

⁶² Através do ofício da SRMTC, sob o registo de saída n.º S 2433/2023, de 19/06/2023.

⁶³ Conforme o ofício da Junta de Freguesia de São Martinho n.º EG/404/2023, de 11/07/2023, sob o registo de entrada na SRMTC n.º 1938/2023, de 11/07/2023 (CD_Processo_Elementos iniciais).

Quadro 6 – Variação dos apoios concedidos entre 2021 e 2022

(Euros)

Categorias	2021	2022	Variação		Total Geral	% do Total
			€	%		
Educação	64 715,28	98 921,09	34 205,81	52,9	163 636,37	34,7
Famílias carenciadas – alimentação/despesas	65 580,91	42 956,51	- 22 624,40	-34,5	108 537,42	23,0
Passeios/deslocações	23 164,43	56 485,63	33 321,20	143,8	79 650,06	16,9
Habitação - beneficiação e conservação	45 863,47	3 408,82	- 42 454,65	-92,6	49 272,29	10,4
Cultural	17 703,05	21 145,01	3 441,96	19,4	38 848,06	8,2
Desportivo	10 810,36	12 682,40	1 872,04	17,3	23 492,76	5,0
Diversos	173,12	5 535,39	5 362,27	3097,4	5 708,51	1,2
Materiais para obras em instituições de cariz social	2 998,22	36,89	- 2 961,33	-98,8	3 035,11	0,6
Total Geral	231 008,84	241 171,74	10 162,90	4,4	472 180,58	100,0

Nas categorias visadas na presente ação, destaca-se em relação a 2022:

- O crescimento de 52,9% nos apoios à educação;
- A diminuição em 34,5% nas ajudas a famílias carenciadas para aquisição de produtos alimentares e no pagamento de despesas essenciais; e
- A redução da quase totalidade (-92,6%) dos apoios à habitação

Da desagregação das categorias, com maior volume financeiro, em subcategorias, apurou-se o seguinte:

Quadro 7 – Desagregação dos apoios a carenciados e à educação

(Euros)

Designação	2021	2022	Variação	Total	% total Categoria
			2021/2022 2		
Educação	64 715,28	98 921,09	53%	163 636,37	100,0
Bolseiros/Ensino Superior	24 140,00	27 410,00	14%	51 550,00	31,5
Apoio atividades escolares	13 018,04	33 790,05	160%	46 808,09	28,6
Material escolar	26 760,85	10 352,42	-61%	37 113,27	22,7
ATL	796,39	27 368,62	3337%	28 165,01	17,2
Carenciados - Alimentação/despesas	65 580,91	42 956,51	-34%	108 537,42	100,0
Alimentar	45 600,40	37 675,84	-17%	83 276,24	76,7
Pagamento de faturas cuidados-saúde/medicamentos	5 955,33	1 690,59	-72%	7 645,92	7,0
Pagamento faturas serviços (eletricidade, água, gás, rendas e outras)	2 805,62	1 723,53	-39%	4 529,15	4,2
Rendas em atraso	1 350,00	450,00	-67%	1 800,00	1,7

(Euros)					
Designação	2021	2022	Variação 2021/2022 2	Total	% total Categoria
Pagamento de faturas outros bens e serviços	3 410,56	1 416,55	-58%	4 827,11	4,4
Brinquedos	6 459,00	-	-100%	6 459,00	6,0
Total	130 296,19	141 877,60	-	272 173,79	-

Os apoios à educação abrangeram as ajudas atribuídas a jovens da freguesia a frequentar o ensino superior (bolsas de estudo, viagens e vouchers de material escolar), a comparticipação de despesas no âmbito de diversas atividades escolares, a ajuda na aquisição de material escolar para alunos da freguesia e os dispêndios relacionados com os ateliers de tempos livres promovidos pela freguesia, para crianças durante as interrupções letivas.

Releva-se o crescimento expressivo dos apoios às atividades escolares (160%) e aos ateliers de tempos livres (3337%), em contraponto com o decréscimo nas comparticipações à aquisição de material escolar (-61%).

Quase 77% do suporte concedido a famílias carenciadas para aquisição de bens e para o pagamento de despesas inadiáveis, consubstanciou-se na aquisição de bens alimentares, cabendo assinalar a variação negativa de 17% entre 2021 e 2022. O remanescente desta categoria foi afeto ao pagamento de faturas associadas a cuidados de saúde/medicamentos, a serviços essenciais, tais como, eletricidade, água, gás, ao pagamento de rendas em atraso e ao pagamento de faturas relativas a outras aquisições de bens e serviços, designadamente, serviços de comunicações, mensalidades de creches e de atividades extracurriculares em atraso, quotas de condomínio, eletrodomésticos e despesas de funeral, sendo que todas estas subcomponentes registaram em 2022 um decréscimo face ao ano anterior.

A freguesia procedeu ainda à atribuição de brinquedos no Natal, em 2021, às crianças da freguesia a frequentar o ensino básico.

Os apoios concedidos ao abrigo de regulamentos externos foram preponderantes, em termos do volume financeiro global, embora o seu peso tenha diminuído de 2021 para 2022 (de 76% para 58%).

Quadro 8 – Processo de atribuição dos apoios

(Euros)					
Atribuição	2021		2022		Total Geral
	Valor	% Total anual	Valor	% Total anual	
Com Regulamento	175 923,16	76,2	139 084,73	57,7	315 007,89
Sem Regulamento	55 085,68	23,8	102 087,01	42,3	157 172,69
Total Geral	231 008,84		241 171,74		472 180,58

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

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

Quadro 9 – Valores dos apoios por Regulamento

(Euros)			
Categoria / Regulamento	2021	2022	Total Geral
Regulamento Bolsas Estudo	24 140,00 €	27 410,00 €	51 550,00 €
Regulamento Concessão de Livros e Material Escolar Famílias Carenciadas (2013)	26 760,85 €		26 760,85 €
Regulamento Concessão de Livros e Material Escolar Famílias Carenciadas (2022)		10 352,42 €	10 352,42 €
Regulamento Concessão Cabazes Géneros Alimentícios Natal	18 010,00 €	18 214,00 €	36 224,00 €
Regulamento Programa Apoio Social Famílias Situação de Graves Carências	26 936,17 €	19 230,62 €	46 166,79 €
Regulamento Fundo Social	13 515,83 €	5 280,67 €	18 796,50 €
Regulamento Programa Apoio Social Recuperação Habitações Degradadas 2014	45 863,47 €	869,16 €	46 732,63 €
Regulamento Programa Apoio Social Recuperação Habitações Degradadas 2022		2 539,66 €	2 539,66 €
Regulamento Passeios Sociais	20 696,84 €	55 188,20 €	75 885,04 €
Total Geral	175 923,16 €	139 084,73 €	315 007,89 €

No que tange à natureza dos beneficiários, a maior parcela das ajudas (85,4%) reverteu, diretamente, a favor de particulares, sendo o restante encaminhado para Instituições de natureza social, cultural, desportiva e educativa.

Quadro 10 – Distribuição dos apoios pela natureza dos beneficiários

(Euros)					
Beneficiários	2021	% do total	2022	% do total	Total Geral
Instituição	29 762,63	12,9	35 299,12	14,6	65 061,75
Particulares	201 246,21	87,1	205 872,62	85,4	407 118,83
Total Geral	231 008,84		241 171,74		472 180,58

Os apoios tiveram como intento primordial auxiliar os agregados familiares da freguesia em situação de vulnerabilidade socioeconómica, quer através de ajudas diretas⁶⁴ quer através de parcerias com instituições particulares de cariz social e cultural.

Nesta lógica, a aferição da condição de carência socioeconómica constituiu o critério base para a seleção dos agregados familiares a apoiar, materializado na determinação do seu rendimento *per capita* líquido, numa base mensal, que na maioria dos regulamentos, era resultante da subtração das despesas aos rendimentos dos respetivos membros constituintes. O montante obtido deveria ser inferior a um valor a definir pelo executivo ou a um referencial regulamentarmente previsto, consoante a tipologia do apoio, designadamente, o salário mínimo regional⁶⁵ ou uma percentagem deste, em vigor no ano da atribuição.

2.1.2. Apoio a famílias carenciadas - Alimentação e pagamento de despesas essenciais

2.1.2.1. Apoio Alimentar

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

Quadro 11 – Distribuição dos apoios alimentares

Designação	(Euros)		
	2021	2022	Total
Cabaz regular em géneros alimentícios	23 550,82	19 230,62	42 781,44
Cabaz de Natal	18 010,00	18 214,00	36 224,00
Produtos alimentares e apoio p/ refeições	4 039,58	231,22	4 270,80
Total	45 600,40	37 675,84	83 276,24

A. Concessão de cabazes regulares em géneros alimentícios

O apoio à aquisição regular de géneros alimentares teve por base o Regulamento do Programa de Apoio Social às Famílias em situação de Graves Carências e foi concretizado através da atribuição de cabazes alimentares, sob a forma de cartões de refeição pré-pagos recarregáveis (*"Ticket Restaurant"*), adquiridos pela Junta de Freguesia, a utilizar pelos fregueses em lojas de retalho alimentar.

⁶⁴ Atentas as competências das juntas de freguesia previstas nas alíneas t) a v) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, a saber: (i) "[p]romover e executar projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social, cultural e desporto", (ii) "[p]articipar, em colaboração com instituições de solidariedade social, em programas e iniciativas de ação social", e (iii) "[a]poiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia".

⁶⁵ Em 2021 e 2022, o salário mínimo regional fixou-se em 682,00€ e 723,00€, respetivamente, conforme definido nos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 6/2021/M de 15 de março e 5/2022/M de 17 de março.

O Regulamento fazia depender o número e o montante dos cabazes de deliberação do órgão executivo da freguesia, estabelecendo, como critério de acesso, um rendimento *per capita* do agregado familiar (deduzido das despesas mensais com empréstimo ou arrendamento de habitação, água, eletricidade, gás, gastos escolares e de saúde) inferior a um valor a fixar anualmente pela junta. As candidaturas seriam depois ordenadas de acordo com os seguintes critérios: i) menor rendimento *per capita*, ii) maior número de elementos na composição do agregado familiar, iii) maior número de menores no agregado familiar e iv) ordem de entrada dos pedidos⁶⁶.

Em relação a 2021, não foi obtida cópia da deliberação que aprovou o número e montante dos cabazes a distribuir e o valor máximo elegível em termos do rendimento *per capita* do agregado familiar, apesar das listagens de candidaturas excluídas referirem um limite de 125,00€. Em 2022, foi fixado⁶⁷ o limite de 130,00€, tendo o órgão executivo aprovado, em paralelo, os montantes unitários por cabaz, entre 20,00€ e 60,00€, em função da dimensão do agregado familiar, conforme quadro *infra*, acrescentando 5,00€ no caso de o agregado ser integrado por crianças.

Quadro 11.1 - Valor fixado para os cabazes regulares em 2022

Nomenclatura	N.º pessoas no agregado (para além do requerente)	Valor unitário do cabaz
F1	0 / 1	20,00 €
F2	2	30,00 €
F3	3	40,00 €
F4	4	50,00 €
F5	5	60,00 €

O valor total dos cabazes atribuídos, em 2021 e 2022, foi de 23 550,82€ e 19 230,62€, respetivamente.

Quadro 12 – Distribuição anual dos cabazes alimentares regulares em 2021

Valor cabazes /cartões	Fevereiro	Abril	Maió	Junho	Agosto	Setembro	Dezembro	Total
10,00 €	0	0	1	1	1	0	0	3
15,00 €	42	44	46	46	48	48	50	324
20,00 €	42	48	48	52	49	51	47	337
25,00 €	25	25	25	24	28	28	29	184
28,00 €	10	10	9	8	8	8	8	61
30,00 €	20	20	18	19	20	21	24	142

⁶⁶ Cf. os artigos 3.º e 7.º do referido Regulamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Ponto 2.1.2_Reg_Fam_Car.pdf).

⁶⁷ Cf. a ata n.º 1/2022, da reunião ordinária do órgão executivo realizada a 5 de janeiro (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Ponto 2.1.2_Atta 1-2022.pdf).

32,00 €					1	2	2	5
35,00 €	3	3	2	2	2	5	4	21
45,00 €	1	1	1	1	1	1	1	7
Total de cabazes	143	151	150	153	158	164	165	1084
Valor total	3 125,00	3 275,00	3 192,00	3 249,00	3 381,00	3 578,00	3 608,00	23 408,00
Valor c/comissões	3 144,07	3 294,98	3 211,47	3 268,82	3 401,63	3 599,83	3 630,02	23 550,82

Quadro 12.1 – Distribuição anual dos cabazes alimentares regulares em 2022

Valor cabazes/cartões	fevereiro	abril	junho	julho	agosto	outubro	Total
10,00 €	0	1	0	0	0	0	1
14,00 €	0	0	1	0	0	0	1
15,00 €	0	1	1	0	0	0	2
20,00 €	35	39	40	1	44	47	206
25,00 €	0	0	0	1	0	0	1
30,00 €	31	33	37	1	40	43	185
35,00 €	19	22	22	0	20	20	103
40,00 €	4	4	4	0	4	3	19
45,00 €	10	10	11	2	13	14	60
50,00 €	2	2	2	0	2	2	10
55,00 €	3	3	3	0	3	3	15
400,00 € ⁽¹⁾	0	0	1	1	0	0	2
180,00 € ⁽²⁾	0	0	0	1	0	0	1
Total de cabazes	104	115	122	7	126	132	606
Valor total	3 170,00	3 440,00	4 029,00	745,00	3 790,00	3 945,00	19 119,00
Valor c/ comissões	3 189,34	3 455,96	4 053,58	749,55	3 813,12	3 969,07	19 230,62

(1) Apoio pontual, em junho, a família vítima de incêndio na sua habitação e, em julho, a um agregado alvo de ação de despejo.

(2) Cartões em reserva.

Em 2021, foram efetuados 7 carregamentos, ao longo do ano com uma cadência aproximadamente bimensal, tendo sido distribuídos no total de 1 084 cabazes/cartões, com uma média de 155 cabazes por período de carregamento.

A redução verificada neste apoio, em 2022, resultou em 5 carregamentos (excluindo os carregamentos pontuais verificados em julho), para um total de 606 cartões/cabazes e uma média por período de carregamento de 120 cartões/cabazes.

O quadro *infra* reflete a evolução do valor médio, máximo e mínimo do apoio atribuído no biénio aos diferentes agregados familiares.

Quadro 13 – Valor anual médio, máximo e mínimo dos cabazes regulares

Valor anual atribuído	2021	2022	Variação 21-22
Médio	129,33 €	138,54 €	7%
Máximo	315,00 €	400,00 €	27%
Mínimo	15,00 €	20,00 €	33%

Beneficiaram desta ajuda alimentar regular 181 famílias em 2021 e 135 em 2022, significando que, em termos médios, estes apoios abrangeram, respetivamente, 1,7% e 1,2% dos agregados familiares residentes na freguesia.

Quadro 14 – Famílias apoiadas com cabazes alimentares regulares

	N.º de agregados		Agregados residentes ⁽¹⁾	% dos agregados residentes	
	2021	2022		2021	2022
Agregados requerentes	198	153	10 960	1,8%	1,4%
Agregados apoiados	181	135		1,7%	1,2%

(1) Com base no Censos de 2021 - Ficheiro: Q_Censos2021_ResDefinitivos0 – Quadro 108.

O diferencial entre os agregados requerentes e os apoiados, deveu-se à exclusão de 17 e 18 candidaturas, em 2021 e 2022, respetivamente, por apresentarem⁶⁸ um rendimento *per capita* acima do limite de elegibilidade definido pela junta de freguesia.

Todavia, nos dois anos analisados, detetou-se a aprovação de 54 candidaturas (36 em 2021 e 18 em 2022) de agregados familiares cujo rendimento ultrapassou os limites anteriormente indicados, conforme síntese expressa no quadro seguinte:

Quadro 14.1 – Famílias apoiadas com rendimento per capita acima do limite

	2021	2022
Limite do rendimento per capita	125,00 € ⁶⁹	130,00 €
N.º de famílias apoiadas com rendimento acima do limite	36	18
Rendimento per capita das famílias apoiadas:		
Valor mínimo	126,04 €	133,30 €
Valor máximo	192,45 €	436,40 €

⁶⁸ Conforme indicado nos mapas de candidaturas excluídas, remetidos em anexo ao ofício da Junta de Freguesia de São Martinho veiculado pelo email com registo de entrada nesta Secção regional sob o n.º 878/2023 de 24 de março (CD_Processo_Elementos iniciais_S_Martinho_23032023).

⁶⁹ Recorde-se que, em relação a 2021, não foi enviada evidência da deliberação que fixou o rendimento *per capita* máximo elegível, sendo que o limite de 125,00€ acima indicado foi referenciado nas listagens de candidaturas excluídas, remetidas pela entidade auditada, desconhecendo-se se foi alvo de alteração ao longo do ano.

B. Cabazes de Natal

No âmbito da ajuda alimentar, a Junta de Freguesia de São Martinho atribuiu um apoio sazonal em géneros alimentícios no Natal, com base no Regulamento de Concessão de Cabazes em Géneros Alimentícios no Natal. Nele previa-se, como critério de acesso⁷⁰, um rendimento *per capita* médio inferior ao salário mínimo nacional⁷¹, sendo omissa em relação ao valor e ao número de cabazes a distribuir. Estabeleceu, contudo, que o montante anual da ajuda financeira é o inscrito pelo órgão executivo no orçamento da freguesia, embora, excepcionalmente, “(...) e sempre que existam circunstâncias que o justifique, a Junta de Freguesia poderá alterar esses valores, de acordo com o determinado na legislação em vigor”⁷².

Em 2021, o apoio foi concretizado através da cedência de géneros alimentícios, previamente definidos pelo órgão executivo da freguesia, a levantar pelos beneficiários no estabelecimento comercial contratado, contra a entrega de requisições providenciadas pelos serviços da Junta de Freguesia. No ano seguinte, a entidade optou pela aquisição direta dos bens alimentares e diligenciou pela sua entrega aos beneficiários.

O valor orçamentado⁷³ em cada um dos anos foi de 24 000,00€, tendo o valor efetivamente executado ascendido a 18 010,00€ e 18 214,00€ em 2021 e 2022, respetivamente.

Nos dois anos, a composição e o valor dos cabazes variou em função da dimensão dos agregados familiares (conforme prática em vigor nos anos anteriores), a qual foi adotada e aprovada pelo executivo para os cabazes regulares de 2022, que deu origem à seguinte distribuição:

Quadro 15 – Distribuição dos Cabazes de Natal

Beneficiários	2021			2022		
	Valor unitário	Qtd.	Total	Valor unitário	Qtd.	Total
Agregados familiares carenciados	25,00 €	144	3 600,00 €	30,04 €	144	4 325,76 €
	30,00 €	253	7 590,00 €	39,35 €	220	8 657,00 €
	40,00 €	68	2 720,00 €	44,53 €	60	2 671,80 €
	50,00 €	25	1 250,00 €	60,45 €	23	1 390,35 €
	60,00 €	10	600,00 €	74,46 €	5	372,30 €
		500	15 760,00 €		452	17 417,21 €

⁷⁰ Cf. o n.º 3 do artigo 3.º do referido Regulamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Ponto 2.1.2_Reg_Cab_Natal.pdf).

⁷¹ Fixado para 2021 em 665,00, através do Decreto-Lei n.º 109-A/2020 de 31 de dezembro, e para 2022 em 705,00, conforme Decreto-Lei n.º 109-B/2021 de 07 de dezembro.

⁷² *Vd.* os n.ºs 6 e 7 do referido artigo 3.º.

⁷³ Cf. os excertos do Plano de Atividades para o ano de 2021 e 2022, remetido em anexo à alínea c) do ponto 11 do ofício com o registo de entrada n.º 1267/2025 de 29 de maio (CD_Processo_Resposta_30_05_2025), o quais coincidiam com os Planos de Atividades e Orçamentos para os anos em apreço, submetidos no âmbito da prestação de contas a este Tribunal.

Instituições cariz social	30,00 €	45	1 350,00 €			- €
Paróquias	30,00 €	30	900,00 €	26,56€ ⁷⁴	30	796,79 €
Total		575	18 010,00 €		482	18 214,00 €

Para além dos cabazes distribuídos pelas famílias carenciadas, apurou-se que:

- Em 2021:
 - ✓ Foram concedidos 45 cabazes a 5 instituições de cariz social⁷⁵, cabendo 10 cabazes de 30,00€ a cada organização, à exceção de uma que só recebeu 5 cabazes; e
 - ✓ Foi sinalizado no mapa dos cabazes de Natal a atribuição de 10 cabazes de 30,00€ a cada uma das 3 paróquias da Freguesia de São Martinho.
- Em 2022:
 - ✓ Foram atribuídos 30 cabazes às paróquias, com um valor unitário de 26,56€ (visto não conterem produtos perecíveis) sem tivesse sido apresentado qualquer suporte documental que evidenciasse a aprovação pelo órgão executivo da freguesia do número de cabazes por Paróquia e do respetivo montante⁷⁶.

Tais cabazes, envolvendo um custo de cerca de 3 mil euros, não foram atribuídos às famílias mas a instituições de cariz social “(...) *em gesto de solidariedade que visava reforçar os laços sociais e espírito de partilha, especialmente na época Natalícia e com o objetivo de lutar contra a exclusão social e promover uma sociedade mais justa e humana*”⁷⁷. Acresce, ainda, que não foi obtida evidência da receção dos cabazes por nenhuma das organizações, nem pelos eventuais beneficiários finais.

A evolução do valor médio, máximo e mínimo do apoio atribuído no biénio aos diferentes agregados familiares foi a que se segue:

Quadro 16 - Valor anual médio, máximo e mínimo dos cabazes de Natal

Valor anual atribuído	2021	2022	Variação 21-22
Médio	31,52 €	38,53 €	22%
Máximo	60,00 €	74,46 €	24%
Mínimo	25,00 €	30,04 €	20%

⁷⁴ A entidade beneficiou de um desconto de 66,95€ na totalidade da fatura dos cabazes de Natal de 2022, o qual, por simplificação matemática nos cálculos deste quadro, foi refletido integralmente no valor dos cabazes respeitantes às paróquias (cf. a explicação constante do ponto 5.7. do ofício com o registo de entrada n.º 2171/2025 de 24 de setembro, arquivada no CD_Processo_Elementos_Trab_Campo_2_2025-09-24 2171 E).

⁷⁵ Cf. a ata n.º 8/2021 da reunião da Junta de Freguesia corrida em 15 de dezembro (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Ponto 2.1.2_Ata 8-2021.pdf).

⁷⁶ O ponto 4 da ata n.º 28/2022 da reunião de 19 de novembro apenas refere a aquisição de 500 cabazes de Natal a atribuir pela Junta de Freguesia, assim como pelas Paróquias (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Ponto 2.1.2_Ata 28-2022.pdf).

⁷⁷ No ponto 11, alínea f), do ofício da Junta de Freguesia de São Martinho n.º EG/863/2025, com registo de entrada na SRMTC n.º E 2038/2025 de 08 de setembro (CD_Processo_Resposta_08_09_2025).

Usufruíram deste apoio sazonal, 500 agregados familiares, em 2021, e 452, em 2022, correspondendo, em termos médios no biénio, a cerca de 4% das famílias residentes na freguesia. Assinala-se, neste âmbito, que 73 dessas famílias (39, em 2021 e 34, em 2022) também beneficiaram do cabaz alimentar regular.

Quadro 17 – Famílias apoiadas com cabazes de Natal

	N.º de agregados		Agregados residentes ⁽¹⁾	% dos agregados residentes	
	2021	2022		2021	2022
Agregados requerentes	508	463	10960	4,6%	4,2%
Agregados apoiados	500	452		4,6%	4,1%

(1) Com base no Censos de 2021 - Ficheiro: Q_Censos2021_ResDefinitivos0 – Quadro 108.

Foram excluídas 8 candidaturas em 2021 e 11 em 2022, por excederem o limite do rendimento *per capita* regulamentarmente previsto.

C. Outros apoios alimentares

Foram atribuídos, também, de forma pontual, géneros alimentícios, a diversas famílias e apoios para a confeção de refeições, por intermédio de instituições de cariz social, no valor de 4 039,58€ e 231,22€ em 2021 e 2022, respetivamente.

Em relação às ajudas concedidas em 2021⁷⁸, não foi possível identificar os respetivos beneficiários (com exceção do apoio atribuído à Associação de Fados da Madeira para a confeção de refeições para um número indeterminado de carenciados da Freguesia no Natal) pois os serviços da Junta não conseguiram localizar os processos de candidatura nem as deliberações que suportaram a sua atribuição.

2.1.2.2. Apoio no pagamento de despesas essenciais

Ao abrigo do Regulamento do Fundo Social da Freguesia de São Martinho, foram atribuídos apoios destinados a acudir as famílias em situação de grave emergência financeira no pagamento de despesas inadiáveis com bens e serviços essenciais, designadamente, eletricidade, água, gás, renda da casa, despesas de saúde e material escolar das crianças em idade escolar.

Nos termos regulamentares, estes apoios não podem ser acumulados com outros apoios recebidos da Câmara Municipal do Funchal ou de outras entidades públicas ou privadas que concedam apoios de natureza idêntica. Por definição têm um carácter excecional e temporário sendo acessíveis aos agregados familiares, recenseados e residentes na freguesia há mais de um ano, cujo rendimento per capita (apurado através da subtração ao rendimento familiar mensal das

⁷⁸ Estas operações não integraram a amostra selecionada para esta ação, com exceção do apoio atribuído à Associação de Fados da Madeira, no valor de 350,00€, no âmbito da ordem de pagamento n.º 2021/1726.

despesas de saúde e dos encargos habitacionais e com equipamentos sociais) não exceda 25% do salário mínimo regional⁷⁹ e que demonstrem a total ausência de meios para fazer face ao pagamento das despesas acima referidas. É obrigatória a formalização da candidatura e a submissão de todos os documentos previstos no artigo 6.º do Regulamento.

O critério de ordenação das candidaturas é o da respetiva data de entrada e, em termos de decisão de atribuição, são priorizados (i) os agregados com crianças até aos 16 anos, (ii) com pessoas com grau de incapacidade igual ou superior a 60% ou com sujeitos com mais de 65 anos de idade, cabendo à Junta de Freguesia decidir sobre a atribuição dos apoios, com base em parecer dos seus Serviços Sociais.

Este apoio ascendeu a 10 110,95€ em 2021, tendo decrescido em 2022, para 3 864,12€.

Quadro 18 – Distribuição dos apoios no pagamento de despesas essenciais

Finalidade	2021		2022		Total	
	Valor	Famílias Apoiadas	Valor	Famílias Apoiadas	Valor	Famílias Apoiadas
Cuidados-saúde/medicamentos	5 955,33 €	31	1 690,59 €	10	7 645,92 €	41
Eletricidade	1 537,34 €	14	861,99 €	7	2 399,33 €	21
Água	1 017,29 €	8	676,05 €	6	1 693,34 €	14
Rendas	1 350,00 €	6	450,00 €	2	1 800,00 €	8
Gás	250,99 €	4	185,49 €	3	436,48 €	7
Total	10 110,95 €	63	3 864,12 €	28	13 975,07 €	91

O regulamento dispõe que a verba alocada ao Fundo Social corresponderá a 5% do Fundo de Financiamento das Freguesias da Junta de Freguesia de São Martinho, nada referindo sobre o valor máximo a atribuir a cada beneficiário. Não obstante, o órgão executivo, que entrou e funções em outubro de 2021, deliberou⁸⁰ manter o limite indicativo anteriormente fixado (225,00€).

No entanto, com base nos mapas remetidos verificou-se que: (i) as ordens de pagamento variaram entre 5,68€ e 225,00€, em 2021, e 18,87€ e 240,00€⁸¹, em 2022; (ii) não obstante o carácter excecional do apoio, houve famílias apoiadas em mais do que uma despesa e por mais de uma

⁷⁹ Correspondente a 170,50€ em 2021 (682,00€ x 25%) e 180,75€ em 2022 (723,00€ x 25%).

⁸⁰ Conforme as atas n.ºs 3/2021 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Ponto 2.1.2_Atta 3-2021.pdf) e 1/2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Ponto 2.1.2_Atta 1-2022.pdf), das reuniões da Junta de Freguesia ocorridas em 03/11/2021 e 05/01/2022, respetivamente.

⁸¹ A comparticipação em causa concerne a uma despesa (no âmbito da ordem de pagamento n.º 2022/519 de 06/06/2022, no valor de 240,00€) associada a cuidados de saúde, tendo a entidade esclarecido que "(...) a mesm[a] destinou-se ao pagamento na íntegra do exame realizado pelo utente (...)" e que "[n]ão havia a possibilidade do mesmo ser efetuado apenas no valor de 225 euros. Assim sendo, e para que o apoio não ultrapassasse o limite previsto no regulamento, o freguês procedeu à devolução do valor de 20,00 euros (...)", tendo sido remetido documento comprovativo desta devolução (CD_Processo_Resposta_08_09_2025_ponto 14_Pont 14.viii).pdf).

vez ao longo do ano, levando a que os montantes recebidos por família tenham variado entre 5,68€ e 260,00€ em 2021 e 35,28€ e 292,66€ em 2022.

Quadro 19 - Número de famílias apoiadas e de despesas comparticipadas

	2021		2022	
	Despesas comparticipadas	Famílias apoiadas	Despesas comparticipadas	Famílias apoiadas
Quantidade	63	55	28	22
Valor médio	160,49 €	183,84 €	138,00 €	175,64 €
Valor máximo	225,00 €	260,00 €	240,00 €	292,66 €
Valor mínimo	5,68 €	5,68 €	18,87 €	35,28 €

Relativamente aos beneficiários apoiados no pagamento de mais do que uma despesa (6 famílias em 2021 e 4 em 2022), e em diferentes ocasiões ao longo do ano (3 agregados em 2021 e 2 em 2022) a entidade justificou que em “(...) *conformidade com o artigo 12.º do Regulamento em vigor aplicável, todos os apoios previstos naquele têm um carácter provisório e temporário de acordo com cada situação em concreto, não obstante à atribuição de mais do que um apoio no mesmo ano.*”.

Candidataram-se a este apoio 84 agregados familiares em 2021 e 60 em 2022. Foram excluídas 9 candidaturas em 2021 e 24 em 2022, pelos motivos descritos no quadro *infra*:

Quadro 19.1 – Candidaturas excluídas

Ano	Nº de excluídos	Motivo
2021	9	Rendimento per capita acima do estipulado
	16	Rendimento per capita acima do estipulado
2022	5	Os candidatos receberam apoio em 2021 e não procederam ao pagamento da fatura alusiva à despesa comparticipada
	3	Despesas não elegíveis (despesas de condomínio, academia de inglês e aquisição de trajes académicos)

Verificou-se, todavia, que foram apoiadas 2 famílias⁸² que apresentavam um valor do rendimento per capita superior ao limite estatuído pelo regulamento, realidade analisada em detalhe, adiante no ponto 2.2.6., no âmbito da regularidade e conformidade dos apoios.

Acresce mencionar que, na análise efetuada aos processos de candidatura respeitantes às operações selecionadas na amostra, não foi possível aferir se foi assegurada a verificação da não

⁸² No âmbito das ordens de pagamento n.ºs 2021/1614 e 2021/1615, sendo os respetivos rendimentos per capita dos agregados de 173,63€ e 203,90€ (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Ponto 2.1.2).

acumulação dos apoios com outros de natureza idêntica, recebidos do Município do Funchal ou de outras entidades públicas ou privadas, conforme prescrito no n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento.

2.1.2.3. Outros apoios

No biénio, a entidade apoiou 28 famílias no pagamento de faturas relativas a serviços e bens diversos, designadamente, comunicações, mensalidades de infantários e de atividades extracurriculares (curso de inglês) em atraso, despesas de funeral e de condomínio e eletrodomésticos, apesar de tais despesas não terem acolhimento no Regulamento do Fundo Social.

Quadro 20 – Apoios no pagamento de outros bens e serviços 2021 e 2022

Finalidade	2021		2022		Total	
	Valor	Famílias Apoiadas	Valor	Famílias Apoiadas	Valor	Famílias Apoiadas
Diversos (despesas funeral e reparação cadeira de rodas)	675,00 €	3	201,00 €	1	876,00 €	4
Prestações em atraso (creche/atividades extracurriculares)	770,70 €	4	450,00 €	2	1 220,70 €	6
Comunicações	464,86 €	6	90,55 €	2	555,41 €	8
Condomínio	900,00 €	4	450,00 €	2	1 350,00 €	6
Eletrodomésticos	600,00 €	3	225,00 €	1	825,00 €	4
Total	3 410,56 €	20	1 416,55 €	8	4 827,11 €	28

A entidade entendeu “(...) conceder estes apoios de modo excecional, devidamente fundamentado, para fazer face a despesas inadiáveis, diretamente relacionadas com a melhoria da qualidade de vida e, em certos casos, com a própria subsistência e dignidade da pessoa beneficiária. Esta decisão foi tomada ao abrigo dos princípios da justiça social, da equidade e da proteção dos mais vulneráveis, que norteiam a atuação da Junta de Freguesia, considerando o interesse público e a urgência das situações apresentadas.”.

Acresce referir que, apesar da não elegibilidade das despesas de condomínio, por não terem acolhimento no Regulamento do Fundo Social, figurando, aliás, como um dos motivos de exclusão no âmbito das candidaturas preteridas em 2022 (indicadas no Quadro 19.1 acima), foram apoiadas neste período 2 famílias no pagamento de despesa idêntica, o mesmo sucedendo em relação aos apoios a atividades extracurriculares (pagamento de prestações em atraso do curso de inglês), conforme análise adiante no ponto 2.2.6. relativo à regularidade e conformidade dos apoios.

Ainda no âmbito desta categoria a Freguesia, por deliberação⁸³ do seu executivo aprovou a atribuição de brinquedos no Natal de 2021 a cerca de 1000 crianças das escolas básicas, no valor de 6 459,00€.

2.1.3. Apoios à educação

Os apoios à educação englobaram (i) as ajudas a estudantes do ensino superior, (ii) o apoio a escolas da freguesia e a diversas atividades escolares, (iii) a comparticipação à aquisição de material escolar para alunos do ensino obrigatório, e (iv) os ateliers de atividades de tempos livres (ATL), destinados a crianças da freguesia nos períodos de interrupção letiva.

Quadro 21 – Afetação dos apoios à educação

(Euros)

Finalidade	2021		2022		Total Geral	% total geral
	€	% do total	€	% do total		
Estudantes Ensino Superior	24 140,00	37%	27 410,00	28%	51 550,00	32%
Apoio atividades escolares	13 018,04	20%	33 790,05	34%	46 808,09	29%
Material escolar	26 760,85	41%	10 352,42	10%	37 113,27	23%
Atelier atividades de tempos livres	796,39	1%	27 368,62	28%	28 165,01	17%
Total	64 715,28		98 921,09		163 636,37	

2.1.3.1. Bolsas de estudo e outros apoios a estudantes do ensino superior

As ajudas aos estudantes do ensino superior reportam-se aos anos letivos de 2020/2021 e 2021/2022 e materializaram-se no pagamento (em 2021 e 2022) de bolsas de estudo a alunos provenientes de famílias carenciadas e na atribuição de viagens ou vouchers para aquisição de material escolar, aos candidatos não contemplados com a referida bolsa.

Quadro 22 – Distribuição dos apoios ao ensino superior

(Euros)

Finalidade	2021	2022	Total
Bolsas de estudo	20 000,00	23 000,00	43 000,00
Viagem (estudantes fora da região)	2 990,00	3 510,00	6 500,00
Vouchers material escolar	1 150,00	900,00	2 050,00
Total	24 140,00	27 410,00	51 550,00

⁸³ Cf. a Ata n.º 02/2021, da reunião da Junta de Freguesia ocorrida em 27 de outubro de 2021 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Ponto 2.1.3_Ata nº 2 - Deliberação O.P. 2021-1454.pdf).

A atribuição das bolsas foi concretizada ao abrigo do Regulamento Bolsas de Estudo, aprovado em 28/09/2018, que previa a concessão de 30 bolsas e definia como critério de acesso um rendimento *per capita* do agregado familiar (deduzido dos encargos com arrendamento ou pagamento de empréstimo associado à habitação permanente do agregado e com doença prolongada de qualquer dos seus membros que possa influenciar o rendimento) não superior a um salário mínimo nacional, em vigor no momento da candidatura, minorado em 10% no caso dos estudantes portadores de deficiência comprovada.

As bolsas de estudo assumiram a forma de uma prestação pecuniária para a cobertura dos encargos com alojamento, alimentação, transporte, material escolar e propinas, a suportar no ano letivo, com um valor a fixar anualmente pela Junta de Freguesia. Porém, não foi apresentada evidência da deliberação que aprovou os apoios para o ano letivo de 2020/2021, e o documento⁸⁴ que consubstanciou a aprovação das bolsas do ano letivo seguinte, também não refere o valor por estudante. Através das listagens enviadas pela entidade, apurou-se que o montante anual atribuído a cada aluno ascendeu a 500,00€ (o correspondente a 50,00€ mensais durante 10 meses).

O regulamento estabelecia ainda que o acesso ao apoio estava reservado a alunos pertencentes a agregados familiares residentes e recenseados na Freguesia, com idade inferior ou igual a 26 anos, que não possuíssem outro curso do ensino superior e que tivessem efetuado candidatura à bolsa de estudo da Câmara Municipal do Funchal. Os estudantes a frequentar o ensino superior fora da Região só seriam apoiados se o curso não existisse na Madeira.

Pese embora o limite de 30 bolsas a atribuir anualmente, imposto pelo regulamento, a Freguesia concedeu 40 bolsas no ano letivo de 2020/2021 e 46 no período escolar seguinte (2021/2022), num total de 20 000,00€ e 23 000,00€, respetivamente.

Quadro 23 – Bolsas atribuídas por ano letivo

Bolsas Atribuídas	Ano letivo	
	2020/2021	2021/2022
Quantidade	40	46
Valor mensal / estudante	50,00€	50,00€
Valor anual / estudante	500,00€	500,00€
Total despendido pela Freguesia	20 000,00€	23 000,00€

Os pagamentos foram realizados em duas prestações de 250,00€, nos meses de fevereiro e abril de 2021, e de fevereiro e maio de 2022, através de transferência bancária a favor dos beneficiários.

Aos estudantes que apresentaram candidaturas elegíveis, mas que não foram contemplados com bolsas de estudo, foi atribuída, em regra: (i) uma compensação pecuniária no valor de 65,00€ para a compra de uma viagem (no caso de estudantes em estabelecimentos de ensino fora da Região); (ii) um *voucher* no montante de 50,00€, para a aquisição de material escolar (no caso dos alunos

⁸⁴ Conforme a ata n.º 02/2021, da reunião da Junta de Freguesia de 10/02/2021.

que frequentavam estabelecimentos sedeados na RAM), sem prejuízo do estudante contemplado com o voucher, apesar de estudar fora do espaço regional, quando o entendimento do órgão executivo era apoiar com o material apenas os estudantes a frequentar o ensino superior na Região, cabendo realçar que apenas o apoio às viagens estava previsto, a título excecional, no Regulamento das Bolsas de Estudo.

Quadro 24 – Estudantes apoiados com viagens e vouchers

Apoio		Ano letivo	
		2020/2021	2021/2022
Viagens	Número	46	54
	Valor mensal / estudante	65,00€	65,00€
		2 990,00€	3 510,00€
Vouchers	Número	23	18
	Valor mensal / estudante	50,00€	50,00€
		1 150,00€	900,00€
Total despendido pela Freguesia		4 140,00€	4 410,00€

Em termos globais, beneficiaram dos apoios ao ensino superior 109 estudantes em 2021 e 118 em 2022, o correspondente a cerca de 4% dos residentes com idades compreendidas entre os 17 e os 26 anos. Foram submetidas 146 candidaturas em 2021 e 160 em 2022.

Quadro 25 – Beneficiários dos apoios ao ensino superior

Situação	Ano letivo		N.º Residentes 17 a 26 anos ⁽¹⁾	% residentes	
	2020/21	2021/22		2021	2022
Bolsas de estudo	40	46	2754	1,5%	1,7%
Viagens	46	54		1,7%	2,0%
Vouchers	23	18		0,8%	0,7%
Total de beneficiados	109	118		4,0%	4,3%
Excluídos	37	42		-	-
Total de candidaturas	146	160		5,3%	5,8%

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

Foram excluídas, em média, 26% das candidaturas submetidas, no biénio, pelos motivos elencados a seguir:

Quadro 25.1 – Candidaturas ao apoio ao ensino superior excluídas

Motivo de exclusão	N.º de candidatos excluídos	
	2021	2022
Processos incompletos	27	27
Incumprimento dos critérios fixados pelo regulamento	10	7
Rendimento per capita do agregado superior ao limite elegível	-	10

2.1.3.2. Apoio às escolas e a atividades escolares

Na prossecução das suas atribuições e na materialização do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo, a freguesia concedeu diversos apoios às escolas e aos alunos da freguesia, designadamente através (i) da aquisição de bens e serviços destinados às atividades e festividades escolares (mormente nas sazonalidades do carnaval, Páscoa, Natal e no dia da criança e no âmbito das diferentes visitas de estudo), (ii) da comparticipação dos transporte dos alunos para essas atividades e (iii) da disponibilização de materiais e equipamentos para as escolas.

Quadro 26 – Apoios por escola

Escolas	2021	2022	(Euros)
			Total Geral
Básicas e Ensino Pré-escolar	12 513,04	30 959,15	43 472,19
Escolas Primárias	2 236,66	18 960,41	21 197,07
Escolas do Areeiro e da Lombada	2 100,00	2 975,87	5 075,87
Escola da Ajuda	2 859,02	2 055,90	4 914,92
Escola Gonçalves Zarco	1 406,99	1 776,92	3 183,91
Escola da Nazaré	1 922,37	2 498,85	4 421,22
Escola de São Martinho	1 988,00	2 641,70	4 629,70
Escola da Achada (aluno da Freguesia)		49,50	49,50
Secundárias e Ensino Profissional	280,00	2 830,90	3 110,90
Escola Profissional Dr. Francisco Fernandes	280,00	1 338,50	1 618,50
Escola de hotelaria e turismo	-	1 044,90	1 044,90
Escola Jaime Moniz (alunos da Freguesia)	-	447,50	447,50
Outras	225,00	-	225,00
Escola de futebol João Inácio	225,00	-	225,00
Total Geral	13 018,04	33 790,05	46 808,09

As escolas básicas e do ensino pré-escolar, absorveram a quase totalidade das ajudas. O restante reverteu a favor (i) dos estabelecimentos do ensino profissional, que beneficiaram basicamente do apoio no transporte dos alunos para algumas atividades, e (ii) de alunos da Freguesia de São

Martinho a frequentar a Escola secundária Jaime Moniz, para comparticipação pontual de uma viagem no contexto de uma visita de estudo.

Considerando que uma parte dos apoios se materializou na aquisição de materiais (designadamente, fotocópias e material didático), equipamentos e obras para as diversas escolas e que a informação disponibilizada pela entidade era omissa em relação ao número de alunos que participaram nas diferentes atividades e festividades apoiadas, não foi possível apurar o número de alunos abrangidos por esta vertente de ação social.

2.1.3.3. Apoio na aquisição de material escolar

A comparticipação na aquisição de materiais escolares, configurou a terceira modalidade de intervenção social no contexto da educação e foi concretizada através de um apoio em espécie, atribuído de uma só vez, a levantar pelos beneficiados na sede da Junta de Freguesia ou nos estabelecimentos indicados por esta.

Em 2021, os apoios foram concedidos à luz do Regulamento de Concessão de Livros e Material Escolar às Famílias Carenciadas da Freguesia, aprovado pela Assembleia de Freguesia em 27/09/2013, que estabeleceu, como referencial máximo para o rendimento *per capita* elegível, o valor do salário mínimo e definiu que o montante do apoio a conceder anualmente seria fixado por deliberação da Junta de Freguesia.

O apoio estava acessível aos alunos carenciados da Freguesia, com aproveitamento escolar, a frequentar o ensino oficial, independentemente do ano de escolaridade, e a descendentes ou equiparados de famílias carenciadas com direito a abono escolar, devendo as respetivas candidaturas ser apresentadas entre 01 de setembro e 15 de outubro.

Apesar do apoio não ser acumulável com outros da mesma natureza, verificou-se que dos processos de candidatura (i) não constava a declaração do candidato de que não auferia quaisquer benefícios sociais, (ii) nem uma declaração do estabelecimento de ensino a atestar não ter sido atribuído ao aluno qualquer subsídio da mesma natureza [previstas, respetivamente, nas alíneas b) e a) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento]. Também não se encontrou evidência da aferição da condição de não acumulação de apoios, pelos serviços da Junta de Freguesia.

Paralelamente, não foi apresentado o comprovativo da aprovação do valor anual do apoio a conceder em 2021. O Plano de Atividades da Junta de Freguesia de São Martinho alusivo a este período, validado pelos órgãos executivo e deliberativo aquando da aprovação do orçamento anual (em dezembro de 2020,) registava uma previsão de 11 000,00€, tendo sido alterado para 29 000,00€ no decurso da 7.ª alteração ao Plano de Atividades em 08/09/2021 (no âmbito da 8.ª alteração orçamental da despesa). Porém, os mapas orçamentais que suportaram esta alteração não se encontravam assinados pelos responsáveis da Junta de Freguesia. Assinala-se, ainda, que o valor efetivamente executado nesta rubrica ascendeu a 26 760,85€.

Os apoios distribuídos no ano de 2022 tiveram por base a versão revista do supracitado regulamento, aprovada pela Assembleia de Freguesia em 28/07/2022, cabendo destacar as suas alterações mais relevantes:

- i) O prazo para entrega das candidaturas passaria a ser fixado mediante deliberação da Junta de Freguesia;
- ii) Deixou de fazer referência aos alunos do ensino superior;
- iii) Passou a clarificar que o subsídio não era acumulável com outros da mesma natureza, ainda que atribuído por outra instituição;
- iv) A obrigatoriedade de apresentação de declaração do candidato de que não auferia quaisquer benefícios sociais foi revogada;
- v) Introduziu a obrigação da entrega de declaração emitida pelo Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM ou por qualquer outra entidade concedente, onde conste o valor auferido proveniente de prestações, pensões e apoios sociais; e
- vi) Concretizou que o limite do rendimento líquido *per capita* do agregado familiar não poderia ser superior à retribuição mínima mensal garantida regional.

Em 2022 a dotação destinada a este apoio foi fixada⁸⁵ pelo executivo em 9 825,00€. À semelhança do ano anterior, os processos de candidatura, também não continham elementos que demonstrassem a aferição da condição de não acumulação de apoios, pelos serviços da Junta de Freguesia.

De acordo com as listagens dos beneficiários apresentadas pela entidade, usufruíram deste apoio 553 alunos em 2021 e 269 em 2022, abrangendo, respetivamente, 11,3% e 5,4% dos residentes na freguesia em idade escolar.

Quadro 27 – Beneficiários do apoio em material escolar

N.º Beneficiados		N.º Residentes entre 4 e 19 anos ⁽¹⁾	% residentes	
2021	2022		2021	2022
553	269	4897	11,3%	5,5%

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

Os valores por beneficiário apresentaram uma grande variabilidade, oscilando entre 3,40€ e 198,40€, em 2021, e 4,22€ e 110,79€, em 2022, porque os apoios dependeram das necessidades de materiais escolares reportadas pelas respetivas escolas, as quais levaram em conta os artigos

⁸⁵ De acordo com a ata n.º 23/2022 da reunião ocorrida a 15 de setembro de 2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Ponto 2.1.3_Ata 23-2022.pdf).

que cada aluno já detinha, expurgando-os das correspondentes listas definidas por aqueles estabelecimentos para cada ano curricular.

Quadro 28 – Beneficiários do apoio em material escolar

	2021	2022
Número de Alunos beneficiados		
Até 10,00€	5	4
10,00€ a 20,00€	41	27
20,00€ a 30,00€	91	65
30,00€ a 40,00€	134	61
40,00€ a 50,00€	80	56
50,00€ a 60,00€	82	32
60,00€ a 70,00€	45	11
70,00€ a 80,00€	31	7
80,00€ a 90,00€	24	2
90,00€ a 100,00€	5	2
100,00 a 150,00€	8	2
150,00€ a 200,00€	7	0
Total	553	269
Valor total, máximo e mínimo do apoio		
Total	26 760,85 €	10 352,42 €
Mínimo	3,40 €	4,22 €
Máximo	198,40 €	110,73 €

Para o total do apoio concedido no ano de 2021 (26 760,85€), concorreu ainda a despesa com a aquisição de 6 calculadoras, para empréstimo aos alunos, e de materiais que não se encontravam associados a nenhum beneficiário, no valor de 884,65€ e 631,34€, respetivamente.

Nesse ano, apesar de os mapas dos beneficiários listarem 553 beneficiários, só foram remetidos 520 processos de candidatura, tendo a entidade referido que não foi possível localizar os 33 dossiers em falta. Também não havia registo de candidaturas excluídas.

Em 2022 foram excluídas 11 candidaturas, 5 das quais por excederem o limite do rendimento *per capita* e as restantes por não cumprirem com outros critérios de elegibilidade, nomeadamente, o facto de os alunos não serem beneficiários do abono de família ou não frequentarem o ensino oficial.

2.1.3.4. Ateliers de atividade de tempos livres

No sentido de apoiar as famílias com alunos em idade escolar durante as pausas letivas (ocupando as crianças durante o período laboral dos encarregados de educação), a Junta de Freguesia, no domínio das suas atribuições e na materialização do Acordo de Execução e Contrato

Interadministrativo, organizou no período Pascal e no verão de 2022 ateliers de atividades de tempos livres (ATL).

As verbas alocadas concentraram-se na sua quase totalidade nos ateliers organizados e dinamizados pela Freguesia e destinaram-se ao pagamento (i) dos monitores e animadores, (ii) à aquisição de géneros alimentares e materiais e ao (iii) custeio das entradas em diferentes atividades e respetivos transportes.

Neste contexto e de forma residual, a Freguesia participou ainda algumas despesas no âmbito de iniciativas semelhantes promovidas por 3 associações de cariz social.

Quadro 29 – Apoios aos ateliers de atividades de tempos livres

	(Euros)		
Designação	2021	2022	Total Geral
ATL Páscoa –	-	2 073,36	2 073,36
ATL Verão	-	24 550,26	24 550,26
ATL Associação OLHO-TE	636,39	-	636,39
ATL Associação Desenvolvimento Comunitário	-	250,00	250,00
ATL Associação Arca da Ajuda	160,00	495,00	655,00
Total Geral	796,39	27 368,62	28 165,01

Em 2022 usufruíram deste apoio, 121 crianças, 31 das quais na Páscoa e 90 no Verão.

2.1.4. Apoios à recuperação de habitações degradadas

O apoio social à recuperação de habitações degradadas teve como intuito proporcionar aos residentes na freguesia em situação de carência económica, melhores condições de habitabilidade, ao nível da segurança e conforto, concretizado através da realização de obras necessárias às reparações aprovadas, nas habitações permanentes dos requerentes.

Em 2021, os apoios tiveram por base o Regulamento do Programa de Apoio Social à Recuperação de Habitações Degradadas, aprovado pela Assembleia de Freguesia em 23/04/2014, nos termos do qual foi estabelecido como critério de elegibilidade um rendimento *per capita* do agregado familiar (deduzido das despesas mensais com empréstimo associado à habitação, água, eletricidade, gás, gastos escolares e de saúde permanentes) inferior a um valor definido anualmente pelo executivo da Freguesia, sendo omissa em relação ao montante a atribuir por agregado familiar.

Não obstante, analisadas todas as atas de 2021, não foi encontrada qualquer deliberação que fixasse o limite para o valor do rendimento *per capita* para esse ano, nem qualquer referência a um eventual teto do apoio a conceder a cada beneficiário. Verificou-se, todavia, que a listagem das candidaturas excluídas enviada ao Tribunal apresentava a menção “RENDIMENTO PER CAPITA DE 200€”, sendo este valor, para todos os efeitos, meramente indicativo.

O regulamento concretizava, ainda, que: i) o apoio a prestar seria em materiais e mão de obra para os beneficiários que não possuísem meios para executar os próprios trabalhos, sendo que aqueles que apresentassem tais condições, eram apoiadas apenas com materiais e, eventualmente, com orientação técnica e ii) que as obras e intervenções daqui resultantes deveriam ser sujeitas a uma vistoria final, no sentido de verificar a sua execução e respetiva conclusão, conforme o seu artigo 9.º.

A alteração ao regulamento, aprovada pelo órgão deliberativo em 28/07/2022, passou a prever a análise das candidaturas pela Assistente Social da Junta de Freguesia, que compreendia uma consulta social ao domicílio sempre que aquela técnica entendesse necessária, havendo neste caso uma intervenção do técnico da Junta de Freguesia responsável pelas obras, no sentido de avaliar a adequabilidade das intervenções solicitadas e a possibilidade da Junta de Freguesia proceder à sua realização com os seus próprios meios.

O valor limite para o rendimento *per capita* para 2022 só foi fixado⁸⁶ em setembro desse ano, em 250,00€.

O montante total dos apoios concedidos no biénio ascendeu a 49 272,29€, concentrados na sua quase totalidade no ano de 2021, no qual foram apoiados 58 agregados com o valor de 45 863,47€. O remanescente, afeto ao ano de 2022, contemplou 10 agregados num total de 3 408,82€.

Quadro 30 – Valor e número de agregados apoiados na habitação

Indicador	2021	2022	Total biénio
Agregados apoiados	58	10	68
Valor máximo	3 262,65 €	500,00 €	-
Valor mínimo	27,49 €	112,00 €	-
Valor médio	587,99 €	309,89 €	-
Total do apoio	45 863,47 €	3 408,82 €	49 272,29 €

Assinala-se a grande variabilidade do valor atribuído aos beneficiários em 2021, com um valor mínimo de 27,49€ e um valor máximo de 3 262,65€, sendo que o valor médio por agregado se cifrou em 587,99€. Estes indicadores contrastam com os de 2022, não apenas pelos montantes atribuídos, que não ultrapassaram os 500,00€, mas também pelo número reduzido de famílias apoiadas.

A análise à amostra de processos de candidatura de 2021 revelou⁸⁷:

⁸⁶ Conforme ata n.º 22/2022 da reunião da junta de freguesia realizada em 22/09/2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Ponto 2.1.4_Ata 22-2022.pdf).

⁸⁷ No âmbito das ordens de pagamento n.ºs 2021/677 de 20/04/2021, no valor de 3 004,90€ e 2021/1283 de 12/10/2021, no valor de 3 262,65€ (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.1_Ponto 2.1.4).

- i) A ausência de comprovação da análise dos critérios de atribuição nos termos regulamentados, inexistindo qualquer documentação referente à situação socioeconómica dos agregados familiares beneficiados; e
- ii) Que o levantamento fotográfico que os integrava dizia respeito ao estado das habitações antes das intervenções comparticipadas, não sendo possível validar o cumprimento da aludida vistoria de fiscalização prevista no artigo 5.º.

Não obstante, a antes mencionada listagem das candidaturas excluídas de 2021, indicava que foram preteridos 12 pedidos de apoio, com o fundamento de que o rendimento *per capita* dos respetivos agregados era superior ao estipulado.

Em 2022, foram rejeitadas candidaturas em igual número, 11 das quais pelo facto de os respetivos agregados apresentarem um valor do rendimento *per capita* igual ou superior ao regulamentado e a outra, por não se destinar à habitação permanente do proponente.

2.2. Sobre a regularidade e conformidade dos apoios

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

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

2.2.1. Considerações prévias

A análise incidiu sobre os apoios atribuídos no âmbito do “Contrato Avulso n.º 99/2018 - Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências”⁸⁹ celebrado entre o Município do Funchal⁹⁰ e a Freguesia de São Martinho⁹¹, em 20 de junho de 2018⁹², nos termos do

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

⁸⁹ Fundamentado nos artigos 120.º, 132.º, n.º 1, e 133.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_RJAL.pdf).

⁹⁰ Conforme indicado no n.º 1 do artigo 16.º desse Contrato, “[a]s *minutas (...) foram presentes à reunião da Câmara Municipal do Funchal, em 15 de março de 2018 e (...) submetida[s] à sessão da Assembleia Municipal do Funchal em 26 de março de 2018*” (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.1_Contrato Interadministrativo CMF.pdf).

⁹¹ Este contrato foi também aprovado pelos órgãos executivo e deliberativo da Freguesia de São Martinho, respetivamente, nos termos das atas n.º 6/2018, da reunião de 7 de março de 2018, e n.º 19, da sessão ordinária de 19 de abril do mesmo ano (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.1).

⁹² Os referidos artigos 132.º e 133.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais foram revogados pela Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, que estabeleceu o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Não obstante, “[a] *transferência de atribuições e competências para as autarquias locais nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira é regulada por diploma próprio, mediante iniciativa legislativa das respetivas assembleias legislativas, nos termos da alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea f) do n.º 1 do*

qual se concretizou a delegação na Junta de Freguesia de São Martinho de competências⁹³ da Câmara Municipal do Funchal, assim como a articulação das competências delegadas⁹⁴.

Conforme esclarecido pela entidade auditada⁹⁵, este contrato vigorou até ao ano de 2022, atendendo a que nos termos do n.º 2 da sua Cláusula 13.º, o mesmo renovou-se “(...) *após a instalação do órgão executivo do município*”.

Tendo-se verificado que foram atribuídos diversos apoios ao abrigo de regulamentos externos, procedeu-se igualmente à verificação da sua conformidade com as regras pré-estabelecidas.

Realça-se que, os regulamentos administrativos são normas jurídicas gerais e abstratas praticadas no exercício de poderes jurídico-administrativos, tendo necessariamente conteúdo geral e abstrato, ou seja, reportando-se a uma pluralidade indefinida de sujeitos e situações, visando a produção de efeitos jurídicos externos⁹⁶.

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

*artigo 227.º da Constituição, tendo em conta os princípios da autonomia regional e da especificidade da relação entre os órgãos dos governos regionais e as autarquias locais” (vd. o n.º 2 do artigo 9.º da referida lei), o que ainda não se verificou. Nos termos do n.º 2 do artigo 41.º da referida Lei n.º 50/2018, a revogação das normas *supra* indicadas não prejudica a manutenção dos acordos de execução celebrados ao abrigo da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, previamente à sua entrada em vigor.*

⁹³ Designadamente nos domínios da: *(i)* gestão e manutenção de espaços verdes; *(ii)* limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros; e *(iii)* realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico (cf. o n.º 1 da Cláusula 1.ª do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo).

⁹⁴ Em matéria de: *i)* intervenção comunitária; *ii)* apoio ao ensino; *iii)* habitação; *iv)* construção, reparação e conservação de equipamentos públicos; e *v)* apoio ao município (vd. o n.º 2 da Cláusula 1.ª do mesmo Acordo).

⁹⁵ Cf. o ponto 5 do ofício com o registo de entrada n.º 1267/2025 de 29 de maio.

⁹⁶ *Vd. o conceito de regulamento administrativo expresso no artigo 135.º do Código do Procedimento Administrativo (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_CPA.pdf).*

Segundo o n.º 2 do artigo 119.º da Constituição da República Portuguesa, a falta de publicidade de qualquer ato de conteúdo genérico⁹⁷ dos órgãos do poder local⁹⁸, implica a sua ineficácia jurídica.

Com a entrada em vigor do novo Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro⁹⁹, o artigo 139.º passou a dispor que “[a] produção de efeitos do regulamento depende da respetiva publicação, a fazer no Diário da República, sem prejuízo de tal publicação poder ser feita também na publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional da entidade em causa”.

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

Com efeito, da alínea h) do n.º 1 conjugada com o n.º 2 artº 119º da CRP, decorre que todos os regulamentos do Governo e os decretos regulamentares regionais carecem de publicação no DR (eletrónico), sob pena de ineficácia jurídica”.

Mas, “[j]á no que corresponde às normas regulamentares das autarquias locais (...) é possível proceder-se, alternativamente, à publicação no DR (se for o caso), em sítio web institucional ou em publicação oficial”¹⁰⁰.

Devido ao hiato temporal decorrido desde a aprovação de alguns dos regulamentos externos aplicados na Freguesia de São Martinho, não foi possível confirmar a publicitação de todos os regulamentos. No entanto, comprovou-se que:

- (i) Os Regulamentos de Concessão de Cabazes em Géneros Alimentícios no Natal e de Concessão de Livros e Material escolar, ambos aprovados em 2013, foram publicitados através de edital; e

⁹⁷ Importa elucidar que “[o] âmbito do artigo não se circunscreve ao problema da publicação dos actos normativos, pois da epígrafe e do n.º 3 deduz-se ser o **conceito de publicidade** mais amplo que o de publicação. Esta reconduz-se à publicidade feita através do jornal oficial e é geralmente utilizada para os actos normativos; o conceito de publicidade aplica-se a toda e qualquer forma de comunicação dos actos dos poderes públicos dotados de eficácia externa (através de ordens de serviço, boletins, avisos, editais, etc.)”.

Sendo que “[a] expressão «acto de conteúdo genérico» é suficientemente ampla para abranger não apenas os regulamentos não abarcados no n.º 1 (v.g., regulamentos dos órgãos de poder local) mas também os actos administrativos de carácter genérico (mesmo que sem natureza regulamentar) dos órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local (cfr. CPTA, art. 52º-3)” - vide J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, in Constituição da República Portuguesa Anotada Artigos 108º a 296º, Volume II, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2010, pp. 130 e 134 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.1_CRP_Anotada_Canotilho_Moreira.pdf).

⁹⁸ De acordo com o n.º 2 do artigo 235.º, o n.º 2 do artigo 236.º e o n.º 1 do artigos 239.º todos da Constituição da República Portuguesa inseridos no Capítulo I do Título VIII, sob a epígrafe “Poder Local”, “[a]s autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”, que nas regiões autónomas compreendem as freguesias e os municípios, integrando um órgão executivo colegial e uma assembleia eleita dotadas de poderes deliberativos.

⁹⁹ Alterado pela Lei n.º 72/2020 de 16 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023 de 10 de fevereiro.

¹⁰⁰ Vd. in <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=7O3N4Rb9gBc%3D&portalid=30>, Carlos Blanco de Morais, “Novidades em Matéria da Disciplina dos Regulamentos no Código de Procedimento Administrativo”, p. 37.

- (ii) Mais recentemente, os Regulamentos de Atribuição de Bolsas de Estudo e de Concessão de Cabazes em Géneros Alimentícios no Natal, ambos aprovados em 2022, foram publicados no Diário da República¹⁰¹.

Porém, “(...) considera-se que a ausência de publicidade não afecta a validade do acto, mas sim a sua oponibilidade em relação a terceiros. Quer dizer: os actos carecidos de publicidade são actos perfeitos mesmo sem ela, sendo a publicidade apenas requisito de eficácia (não obrigatoriedade e não oponibilidade), mas não requisito de validade”¹⁰².

2.2.2. Atribuição de bolsas de estudo no ano letivo 2021/2022

Ao abrigo do Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo, na sua redacção alterada em 2018¹⁰³, a Freguesia de São Martinho podia atribuir bolsas de estudo a estudantes com dificuldades económicas, desde que matriculados e inscritos¹⁰⁴ em estabelecimentos de ensino devidamente homologados¹⁰⁵, como “(...) estímulo à frequência de cursos superiores por parte dos jovens da Freguesia, visando a melhoria das suas competências profissionais, dotando a Freguesia de quadros técnicos superiores e qualificados, de modo a contribuir para um maior desenvolvimento social, económico e cultural”¹⁰⁶.

Segundo o n.º 1 do artigo 4.º do mencionado Regulamento, esta bolsa era “(...) uma prestação pecuniária que visa[va] contribuir para custear, entre outras, as despesas de alojamento, alimentação, transporte, material escolar e propina a suportar pelo candidato durante o ano lectivo”.

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, a Assembleia de Freguesia definiu um limite máximo de trinta bolsas, por cada ano letivo, a conceder aos candidatos cujos agregados familiares apresentassem menores rendimentos *per capita*.

O limite resultou de uma proposta apresentada pelo órgão executivo da freguesia, que consistia na alteração do “(...) número de bolsas atribuídas, passando de 15 para 30, em consonância com as bolsas que a Câmara Municipal (...)” estava a atribuir, tendo sido considerado “(...) que seria viável abranger mais alunos, passando de 1.000 euros para os 5.000 euros, atingindo assim um maior leque de alunos, passando por sua vez, a ser um reforço aos estudantes da freguesia”.

¹⁰¹ Respetivamente, publicados no DR, 2.ª série, n.º 163, de 24 de agosto de 2022 e no n.º 11 também da 2.ª série, de 16 de janeiro de 2023.

¹⁰² *Vd. in* J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, op. cit, p. 135.

¹⁰³ Conforme unanimemente aprovado pela Assembleia de Freguesia, de acordo com a ata n.º 21 da reunião ordinária realizada a 28 de setembro de 2018. A proposta deste regulamento foi aprovada pela Junta de Freguesia, em 20 de setembro de 2018, nos termos da ata n.º 17/2018 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2).

¹⁰⁴ Em ciclos de estudos conducentes aos graus de licenciado ou de mestre.

¹⁰⁵ *Vd.* os artigos 1.º, 2.º e 3.º do Regulamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2_Reg_Bolsas.pdf).

¹⁰⁶ Cf. o 4.º parágrafo do preâmbulo do referido Regulamento.

“[O]utra alteração efetuada foi a alínea j) [do n.º 1 do artigo 9.º do Regulamento], *que se refere à obrigatoriedade dos alunos se candidatarem à bolsa de estudos da CMF, no sentido em que a mesma é quase garantida, sendo a bolsa da JFSM um complemento à da CMF*”¹⁰⁷.

Além disso, a admissão das candidaturas¹⁰⁸ dependia de¹⁰⁹:

- (i) o requerente ter idade igual ou inferior a 26 anos;
- (ii) a residência do agregado familiar localizar-se na Freguesia de São Martinho e os seus membros aí encontrarem-se recenseados;
- (iii) o candidato provar a transição para o ano letivo seguinte, expressamente declarada pelo respetivo estabelecimento de ensino, no caso de renovação da bolsa¹¹⁰;
- (iv) excetuando os casos de doença devidamente comprovada, completar o curso em quatro ou seis anos, consoante os mesmos sejam de três ou cinco anos, respetivamente; e
- (v) não possuir outro curso do ensino superior.

A regulamentação então vigente previa, ainda, que: (1) em igualdade de circunstâncias, deveria ser dada prioridade ao candidato que residisse há mais tempo na freguesia; (2) os estudantes a frequentar o ensino superior fora da Região apenas seriam apoiados se os cursos não existissem no ensino superior regional; e (3) aos estudantes portadores de deficiência comprovada seria aplicada uma minoração de 10% no rendimento *per capita*¹¹¹.

Competia à Junta de Freguesia de São Martinho fixar o valor mensal da bolsa de estudo, por um período de 10 meses em cada ano civil, conforme estipulado no n.º 2 do artigo 4.º do mesmo Regulamento.

¹⁰⁷ Conforme consta do segundo ponto da ata n.º 21 da reunião do órgão deliberativo da freguesia, de 28 de setembro de 2018 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2_Reg_Bolsas Ata 28-09-2018 AF.pdf).

¹⁰⁸ Mediante a apresentação de requerimento, nos meses de agosto e setembro de cada ano, dirigido ao Presidente da Junta de Freguesia, acompanhado dos documentos previstos nas alíneas a) a k) do artigo 10.º do Regulamento, a saber: (i) cópia do bilhete de identidade ou cartão de cidadão, assim como, do cartão de identificação fiscal de todos os membros do agregado familiar; (ii) boletim de candidatura, no caso dos alunos concorrentes ao primeiro ano; (iii) declaração do estabelecimento de ensino superior com indicação do aproveitamento escolar no ano letivo imediatamente anterior e menção de matrícula no ano seguinte; (iii) declaração do candidato, sob compromisso de honra, relativa à existência (ou não) de outras bolsas de estudo, na qual deverão constar os respetivos montantes e entidades que as concedem; (iv) certidão de matrícula; (v) declaração de IRS relativa ao ano anterior e respetiva nota de liquidação ou a declaração de isenção de todos os elementos do agregado familiar, maiores de 18 anos; (v) confirmação do recenseamento eleitoral do agregado familiar; (vi) recibos de vencimento relativos aos três últimos meses, de todos os elementos do agregado familiar; e (vii) o modelo MG 10, referente ao ano em causa e ao anterior, no caso dos elementos do agregados que se encontrassem desempregados.

¹⁰⁹ *Vd.* as alíneas a) a f) do n.º 1 do artigo 9.º do Regulamento.

¹¹⁰ O Regulamento considerava que tinha aproveitamento escolar num ano letivo, o estudante que reunisse as condições fixadas para tal pelo órgão legal e estatutariamente competente do estabelecimento de ensino superior em que se encontrava matriculado (*vd.* o artigo 5.º).

¹¹¹ *Cf.* as alíneas g) a i) do referido artigo 9.º.

Apesar da ausência¹¹² de deliberação do órgão executivo da freguesia a fixar o valor mensal das bolsas de estudo constatou-se¹¹³ que, no ano letivo 2021/2022, foram concedidos 500,00€ por aluno, pagos em duas prestações de 250,00€.

A Assembleia de Freguesia de São Martinho determinou nos n.ºs 1 e 6 do artigo 11.º do mesmo Regulamento, que a análise das candidaturas e a decisão de atribuição do apoio era da responsabilidade da Junta de Freguesia, devendo reunir para esse efeito¹¹⁴.

Assim, com base na documentação apresentada pelos candidatos, o órgão executivo da freguesia deveria concretizar a «(...) análise sócio-económica do agregado familiar dos candidatos (...), não podendo o rendimento líquido do agregado familiar “per capita” ser superior a um salário mínimo nacional», sendo este o critério de avaliação definido no n.º 4 do supracitado artigo 11.º¹¹⁵.

Mais foi estabelecido (vide os n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Regulamento) que o rendimento anual do agregado familiar do estudante era “(...) composto pelo conjunto de proveitos posto, a qualquer título, à disposição do mesmo, no ano civil anterior ao do início do ano letivo”, podendo “(...) ser corrigido com base nos proveitos do agregado familiar no ano civil em que é apresentado o requerimento (...), deduzidos, se for caso disso, os encargos resultantes (...)”: (i) do valor da renda paga pela habitação do agregado familiar; (ii) do pagamento do empréstimo contraído para a aquisição da habitação própria e permanente do mesmo; e (iii) das despesas decorrentes de doença prolongada ou crónica, de qualquer um dos membros do agregado que possa influenciar o rendimento.

A avaliação da situação socioeconómica dos agregados familiares dos requerentes era efetuada no formulário “Ficha Individual Bolsa de Estudo”, sendo que, no dia 9 de fevereiro de 2022, conforme referido no ponto 8 da ata n.º 4/2022 da reunião da Junta de Freguesia, “[n]os termos do regulamento (...) em vigor, a Vogal (...) informou que, depois de analisadas as candidaturas apresentadas, no total de 156, se verificam 30 processos passíveis de serem deferidos, por se encontrarem em conformidade com o previsto no regulamento, tendo sido deliberado por unanimidade”, pelos membros do órgão executivo da freguesia¹¹⁶.

¹¹² Em resposta ao nosso pedido de elementos, em anexo ao ponto 12 do ofício com o registo de entrada n.º 1267/2025 de 29 de maio foi remetida a ata 2/2021, relativa à aprovação da concessão das bolsas, sem indicação dos montantes das mesmas. Para o ano letivo seguinte, de acordo com o ponto 3 da ata n.º 37/2022 de 21 de dezembro, foi fixado um valor de 500,00 € anual de cada bolsa (CD_Processo_Resposta_30_05_2025_Elementos_adicionais_Ponto 12_12. i)_Ata 2-2021.pdf).

¹¹³ Pela análise à listagem com as ordens de pagamento nos anos de 2021 e 2022, remetidas em anexo (CD_Processo_Elementos iniciais_23032023_Cabaz_Natal21_25) ao ofício com o registo de entrada n.º 878/2023 de 24 de março (vd. o quadro 23 do subponto 2.1.3.1.).

¹¹⁴ Não era permitido que a análise fosse realizada por elementos que fossem familiares diretos ou que tivessem “(...) outro qualquer impedimento legal em relação a qualquer candidato à bolsa” (n.º 3 do artigo 11.º).

¹¹⁵ Caso o órgão responsável pela análise entendesse necessário podia realizar entrevistas, visitas domiciliárias e validar as informações junto das entidades competentes.

¹¹⁶ Participaram e votaram na reunião os seguintes membros deste órgão executivo da freguesia: o Presidente, Marco Paulo Teixeira Gonçalves, e os Vogais, Rosa Marina de Castro da Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia e Rute Nádia Moniz Caires (CD_Docs_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2_Ata JF 4_2022.pdf).

No contexto daquela reunião, “[a]inda, no que concerne a bolsas de estudo, a Vogal propôs a atribuição de 16 extra para os alunos que se encontram fora da Região Autónoma da Madeira, mas que se enquadram no perfil socioeconómico determinado no regulamento, tendo sido deliberado unanimemente”.

O Presidente do órgão executivo da freguesia justificou¹¹⁷ esta decisão com “(...) as modificações sociais em constante alteração, com o objetivo de reforçar o apoio aos estudantes com carência económica, visando a promoção, a valorização e qualificação dos fregueses da localidade (...)”. Mais referiu que “[o] reforço do número de bolsas é uma medida de justiça social, garantindo que nenhum estudante elegível e em situação vulnerável seja deixado de fora devido ao limite inicial de bolsas de estudos a atribuir. Este aumento implica um maior encargo financeiro para a freguesia, mas justifica-se pelo benefício social proporcionado à comunidade, ao permitir que mais jovens possam prosseguir estudos superiores, independentemente da sua situação económica”.

E que, “[a] necessidade de atribuição de 16 bolsas de estudo extra surge da intenção da Junta de Freguesia de São Martinho de dar resposta a situações excecionais de carência económica, promovendo a igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior e adaptando-se à realidade social e económica dos seus fregueses”.

Ora, a análise dos processos de candidatura desses alunos confirmou que o rendimento líquido do agregado familiar *per capita* não era superior a um salário mínimo nacional¹¹⁸, sendo de facto elegíveis ao abrigo da regulamentação aplicável, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 31 – Síntese da análise dos valores do rendimento per capita

Valor	Rendimento per capita do agregado familiar		N.º pessoas p/ agregado familiar
	Excluindo outras bolsas	Incluindo outras bolsas	
Máximo	479,80 €	513,13 €	8
Mínimo	100,15 €	132,43 €	1
Médio	276,23 €	351,53 €	3

Tal como expresso na antes citada ata n.º 4/2022, o motivo subjacente à atribuição das 16 bolsas de estudo, para além do limite máximo regulamentado, foi o facto de a Junta de Freguesia pretender apoiar alunos a frequentar o ensino superior fora da Região.

Porém, o Regulamento não distingue os alunos elegíveis em função da localização dos estabelecimentos de ensino superior, sendo que tal circunstância não se encontrava prevista como uma condição de admissibilidade ao apoio, por não se encontrar contemplada no n.º 1 do seu artigo 9.º.

¹¹⁷ Cf. a alínea v) do ponto 12 do ofício com o registo de entrada n.º 1267/2025 de 29 de maio (CD_Processo_Resposta_24_09_2025).

¹¹⁸ Em 2021, correspondia a 665,00 €, de acordo com o Decreto-Lei n.º 109-A/2021 de 31 de dezembro e, em 2022, era no valor de 760,00 €, conforme o Decreto-Lei n.º 85-A/2022 de 22 de dezembro.

Dito de outro modo, ambas as circunstâncias eram enquadráveis no limite máximo de 30 bolsas, por ano letivo, o que significa que os membros da Junta de Freguesia de São Martinho autorizaram a concessão de 46 bolsas de estudo (e não de 30), decisão esta que deu azo ao pagamento de um montante total de 23 000,00€, com referência ao ano letivo 2021/2022 (*vide* o quadro 22 do subponto 2.1.3.1.).

Aliás, a decisão de atribuir bolsas de estudo adicionais não cabia ao órgão executivo. Ainda que, no âmbito das atribuições legalmente conferidas às freguesias nos domínios da educação e da ação social, a competência para promover e executar projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social, assim como para apoiar atividades de natureza educativa recaia sobre as juntas de freguesia¹¹⁹.

Isto porque “[a]s autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar”, nos termos consagrados no artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa, sendo que as assembleias de freguesia¹²⁰ possuem a capacidade efetiva, nos termos da lei, de proceder à aprovação das normas jurídicas gerais e abstratas próprias, de natureza regulamentar, no âmbito da prossecução das atribuições das respetivas autarquias e na medida dos interesses próprios das respetivas populações, mediante proposta dos órgãos executivos¹²¹.

Em concreto, “[o] regulamento gera efeitos jurídicos externos sobre entidades estranhas à esfera jurídica de quem o elaborou, o que, à partida, excluiu os regulamentos internos”. E, “(...) abrange relações entre os órgãos administrativos dotados da competência normativa entre si (...) mas também entre aqueles e os particulares e relações dos particulares entre si (...)”¹²².

Assim, a concessão pelo órgão executivo da Freguesia de São Martinho de mais 16 bolsas de estudo que o limite máximo expressamente fixado por via regulamentar, representando um montante total de 8 000,00€¹²³, constitui uma violação ao disposto no n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento aprovado pela Assembleia de Freguesia.

Ora, salienta-se que os regulamentos administrativos são normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visam produzir efeitos jurídicos externos, nos termos do disposto no artigo 135.º do Código do Procedimento Administrativo¹²⁴.

Deste modo, “[u]ma característica essencial do regulamento é a autovinculação que a norma regulamentar gera ou seja, a determinação de um conjunto de linhas de orientação para o futuro

¹¹⁹ Respetivamente, de acordo com as alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 7.º e com as alíneas t) e v) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_RJAL.pdf).

¹²⁰ Cf. a alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

¹²¹ Cf. a alínea h) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

¹²² *Vd.* Luiz S. Cabral de Moncada, Código do Procedimento Administrativo Anotado, 4.ª Edição Revista e Atualizada, Quid Juris Sociedade Editora, 2022, p. 475 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2_CPAAnotado p 474_478.pdf).

¹²³ Pagamento de 16 bolsas de estudo, no valor anual de 500,00€ cada.

¹²⁴ Realça-se que, “(...) o regulamento caracteriza-se por 3 notas; a sua natureza normativa ou seja, geral e abstracta, o exercício de poderes jurídico-administrativos e a produção de efeitos jurídicos externos. Coroa-o a sua força obrigatória como é próprio da sua natureza normativa” (cf. a obra citada, pp. 474 e 475).

vinculativas da Administração no exercício dos seus poderes de disposição inclusivamente se de natureza discricionária sem, de modo algum, impedir a margem de livre apreciação de que a Administração deve gozar na aplicação da lei aos casos concretos. Logo que elaborado, o regulamento autonomiza-se de quem o criou e passa a integrar o bloco de juridicidade da própria actividade administrativa”¹²⁵.

Por outro lado, a modificação dos regulamentos, em consequência da necessidade de adaptação à evolução do interesse público em concreto, incumbe ao órgão competente pela sua emissão, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 142.º do Código do Procedimento Administrativo, ou seja, é uma competência da assembleia de freguesia¹²⁶ (e não do órgão executivo da freguesia¹²⁷), sujeitando-se, deste modo, aos formalismos próprios do procedimento regulamentar¹²⁸.

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

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

Por conseguinte, “[u]m regulamento pode ser modificado ou suspenso mas enquanto estiver em vigor deve ser aplicado sem mácula”¹²⁹.

Nestes termos, fica claro que a supramencionada decisão do órgão executivo da Freguesia de São Martinho não é suscetível de modificar ou derogar o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo aprovado pelo órgão deliberativo daquela freguesia, em 28 de setembro de 2018.

2.2.2.1. Eventual responsabilidade financeira sancionatória

Atenta a factualidade antes descrita e tendo por base os pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória enunciados no ponto 1.6. deste documento, considera-se:

¹²⁵ Cf. a obra acima citada, p. 476.

¹²⁶ Atento o estipulado na alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, na medida em que atribui ao órgão deliberativo da freguesia o poder de aprovação dos regulamentos externos, mediante proposta da Junta de Freguesia.

¹²⁷ À junta de freguesia compete elaborar e submeter à aprovação da assembleia de freguesia os projetos de regulamento externo (cf. a alínea h) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais).

¹²⁸ Pois, “[s]ucedem (...) que do regulamento resultam efeitos externos e nessa medida a respectiva modificação fica sujeita ao formalismo próprio do procedimento regulamentar. Este formalismo não vale apenas para as normas modificativas dos regulamentos de que resultam vantagens para os particulares. Compreende todos os regulamentos com efeitos externos em harmonia com a noção de regulamento do Código” [vd. op. cit., pp. 502 a 503 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2_CPA_Anotado (2).pdf)].

¹²⁹ Vd. a obra citada, pp. 503 a 504.

A) No que toca à imputação objetiva da eventual infração financeira, que os factos apurados indiciam que os membros da Junta de Freguesia de São Martinho autorizaram, no dia 9 de fevereiro de 2022, conforme referido no ponto 8 da ata n.º 4/2022 da reunião da Junta de Freguesia, a concessão de 16 bolsas de estudo a alunos matriculados no ano letivo 2021/2022, no valor anual de 500,00€ cada, totalizando o montante de 8 000,00€, em violação das seguintes normas legais e regulamentares:

- ⇒ o n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo aprovado pela Assembleia de Freguesia de São Martinho em 2018, que fixou o limite máximo de 30 bolsas, por ano letivo;
- ⇒ os n.ºs 1 e 2 do artigo 142.º do Código do Procedimento Administrativo, que, respetivamente, estipulam que a modificação de regulamentos externos compete à assembleia de freguesia¹³⁰, bem como uma proibição de derogabilidade desses regulamentos por atos administrativos;
- ⇒ o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo¹³¹, que versa sobre o Princípio da Legalidade, assim como a alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais, sendo nulas as deliberações que determinem a realização de despesas não permitidas por lei; e, consequentemente,
- ⇒ os artigos 44.º¹³² e 45.º¹³³ do Regime Jurídico das Autarquias Locais que estatuem, respetivamente, os Princípios da Independência e da Especialidade, porquanto, o exercício das competências da Junta de Freguesia de São Martinho não se conformou com as normas legais e regulamentares vigentes.

Por conseguinte, os pagamentos inerentes à concessão deste apoio autorizados pela deliberação constante do ponto 8 da ata n.º 4/2022, da reunião da Junta de Freguesia ocorrida a 9 de fevereiro, consubstanciados nas autorizações de pagamento, assinadas pelo então Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho¹³⁴, encontram-se, também, feridos de ilegalidade, por violação das normas supramencionadas.

Nestes termos, as condutas antes identificadas são indiciariamente ilícitas, por inobservância do conjunto normativo acima descrito, afetando, deste modo, a inerente despesa pública, e integrando o elemento objetivo da infração financeira sancionatória tipificada na última parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, relativa à violação de normas sobre a assunção,

¹³⁰ Cf. a alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

¹³¹ Que determina que “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

¹³² Segundo o qual “[o]s órgãos das autarquias locais são independentes e as suas atribuições só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas nos termos da lei”.

¹³³ Que prevê que “[o]s órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei”.

¹³⁴ Designadamente a ordem de pagamento n.º 2022/600 de 23 de maio, selecionada na amostra desta ação (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2_OP 2022-600.pdf).

autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, sendo suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

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

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

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

Realça-se que, para o conceito de negligência em responsabilidade sancionatória que resulta do aludido artigo 15.º do Código Penal, o facto negligente possui um tipo de ilícito – a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado – e um tipo de culpa – a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar.

Na situação em apreço, recaía sobre os membros da Junta de Freguesia de São Martinho¹³⁶ o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro.

- C)** Em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória indiciada¹³⁷, evidencia-se que o n.º 2¹³⁸ do artigo 61.º da LOPTC delimita a responsabilização financeira dos

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

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

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

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

titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, a qual ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933¹³⁹.

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

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

Acresce que, o n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, que procedeu à sétima alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais, veio assinalar que, nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “(...) *recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*”¹⁴⁰.

No entanto, nas situações analisadas não se apuraram elementos que documentalmente se subsumam no conceito de “estação competente”¹⁴¹, deste modo, entende-se que a norma de exclusão da imputação de responsabilidade financeira para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (consagrada no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e delimitada pelo artigo 80.º-A da referida Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto) não se aplica no caso *sub judice*.

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

- a)** Ao Presidente da Junta de Freguesia, Marco Paulo Teixeira Gonçalves, que participou e votou favoravelmente na mencionada deliberação constante do ponto 8 da ata n.º 4/2022,

¹³⁹ Segundo o qual “[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;
2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;
3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”.

¹⁴⁰ De acordo com o n.º 2 do referido artigo 80.º-A, essa responsabilidade “(...) *recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei*”.

¹⁴¹ Vd. a noção de “estação competente” referida no ponto 1.6. deste documento, que tem sido expressa por esta Secção Regional do Tribunal de Contas.

da reunião da Junta de Freguesia ocorrida no dia 9 de fevereiro, e, consequentemente, autorizou os respetivos pagamentos em inobservância das normas legais e regulamentares acima indicadas¹⁴²; e

- b)** Aos Vogais, Rosa Marina de Castro da Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia e Rute Nádia Moniz Caires, que também participaram e votaram favoravelmente à concessão de mais 16 bolsas de estudo além das permitidas pelo Regulamento em vigor, nos termos da citada deliberação.

No âmbito da audição prévia, os indicados responsáveis justificaram que “(...) *todas as decisões tomadas relativamente à atribuição de bolsas de estudo adicionais tiveram como principal motivação o interesse público e o apoio direto aos estudantes e suas famílias, especialmente em contextos excecionais*”.

Arguíram que foi assumido “(...) *como critério orientador não deixar nenhum estudante elegível e em situação de vulnerabilidade social sem apoio devido ao esgotamento do limite regulamentar, pois tal contraria o espírito de solidariedade e coesão social que deve nortear a ação autárquica*”.

E que, “[o] *reforço deste apoio permitiu promover a valorização e qualificação dos jovens da freguesia, investimento considerado crucial para o desenvolvimento a médio prazo da comunidade local*”.

Reconheceram que, face à “(...) *necessidade de permanente adaptação às reais necessidades da população, os regulamentos da Junta de Freguesia foram alvo de reestruturação e melhoria, alinhando critérios e procedimentos à realidade social atual, de modo a garantir respostas mais eficazes e ajustadas aos desafios que se colocam às famílias e aos jovens da freguesia*”.

Apelaram “(...) *à compreensão de que, em situações extraordinárias, o cumprimento restrito do regulamento possa ser flexibilizado em nome do interesse superior dos fregueses, sobretudo quando está em causa o acesso à educação e a redução de desigualdades sociais inesperadas*”, concluindo que conduziram a ação da Junta de Freguesia “(...) *sempre com a melhor das intenções, respondendo de modo célere e solidário a dificuldades imprevistas das suas famílias, mantendo o foco no apoio aos estudantes e na promoção do interesse público local*”.

Esta argumentação não é correta, porque contraria o inamovível princípio da legalidade, previsto no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo e constitucionalmente consagrado no artigo 266.º, n.º 2, 1ª parte, da Constituição da República Portuguesa, que concretiza o «*bloco da legalidade*» que obriga a Administração Pública à lei, e como tal a todas as fontes do Direito Administrativo português, escritas e não escritas, e quer internas, quer externas», como é o caso do Regulamento da Assembleia de Freguesia.

¹⁴² Ao Presidente da Junta de Freguesia compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais. De acordo com a ata n.º 1/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Martinho de 21 de outubro foi delegado no seu Presidente a competência para autorizar a realização de despesas até ao limite de cinco mil euros (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 1-2021.pdf).

A sua modificação¹⁴³, em consequência da necessidade de adaptação à evolução do interesse público em concreto, incumbe ao órgão competente pela sua emissão¹⁴⁴ (e não ao órgão executivo da freguesia¹⁴⁵).

Contudo, considera-se que a factualidade apurada é apropriada à relevação da responsabilidade financeira sancionatória¹⁴⁶, atento o disposto nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que:

- (i) Ficou suficientemente evidenciado que a falta só pode ser imputada aos seus autores a título negligente;
- (ii) a entidade auditada não foi destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas, ou de órgão de controlo interno, para correção da irregularidade detetada; e
- (iii) é a primeira vez que estes agentes financeiros são juridicamente censurados pela prática desta infração.

2.2.2.2. Alterações regulamentares introduzidas em 2022

Mais tarde, em 28 de julho de 2022, a Assembleia de Freguesia de São Martinho, reunida em sessão extraordinária¹⁴⁷, aprovou uma alteração ao Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo¹⁴⁸, conforme a proposta apresentada pela Junta de Freguesia¹⁴⁹, destacando-se o seguinte:

- a) O n.º 3 do artigo 4.º passou a prever a atribuição de 40 bolsas de estudo, em cada ano letivo, sem prejuízo da concessão adicional de bolsas, em situações devidamente fundamentadas;
- b) Da reformulação total do artigo 7.º, que manteve a epígrafe “Rendimento Anual do Agregado Familiar”, consta que esse “(...) *rendimento (...) é composto pelo conjunto de valores auferidos pelo requerente e pelos demais elementos do agregado familiar a que se refere o requerimento de bolsa de estudo, rendimentos de trabalho dependente ou independente e empresariais, de capitais ou prediais, prestações, pensões e apoios sociais, apoio à habitação com carácter de regularidade e bolsas de formação*”, ao qual são deduzidos os encargos resultantes do custo do arrendamento ou do

¹⁴³ Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 142.º do Código do Procedimento Administrativo (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_CPA.pdf).

¹⁴⁴ Atento o estipulado na alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, na medida em que atribui ao órgão deliberativo da freguesia o poder de aprovação dos regulamentos externos, mediante proposta da Junta de Freguesia.

¹⁴⁵ À junta de freguesia compete elaborar e submeter à aprovação da assembleia de freguesia os projetos de regulamento externo (cf. a alínea h) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais).

¹⁴⁶ Extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

¹⁴⁷ Cf. o ponto 2 da ata n.º 5 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2_Ata AF_Regulamento_Bolsas_2022.pdf).

¹⁴⁸ Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 163, de 24 de agosto de 2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2_Regulamento_bolsas_2022.pdf).

¹⁴⁹ Aprovada em reunião deste órgão executivo [cf. o ponto 2 da ata n.º 14/2022 da reunião ocorrida em 13 de julho de 2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.2_Ata JF_Regulamento_Bolsas_2022.pdf)].

empréstimo contraído para a aquisição da habitação própria e permanente do agregado familiar.

Além disso, determina “(...) *uma minoração de 10% no cálculo do rendimento per capita dos agregados familiares onde se integrem alunos portadores de deficiência devidamente comprovada*”;

- c) No que toca às condições de acesso, o órgão deliberativo revogou os requisitos da idade e da priorização dos candidatos residentes há mais tempo na freguesia.

Concretiza como pressuposto de admissibilidade ao apoio o facto de o aluno estar matriculado no ensino superior na Região Autónoma da Madeira, em ciclos de estudos conducentes ao grau de licenciado ou de mestre, sem prejuízo de “[e]star a frequentar o ensino superior no território continental ou na Região Autónoma dos Açores, em cursos que não existam na RAM ou, em alternativa, estar a frequentar cursos existentes na RAM, desde que, a primeira opção de candidatura tenha sido a Região”, segundo a nova redação da alínea h) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 9.º do Regulamento;

- d) Prevê que a apreciação das candidaturas e decisão compete à Junta de Freguesia, acrescentando que essa deliberação é efetuada mediante proposta do serviço competente (vd. o n.º 1 do artigo 11.º).

Modificou o critério de avaliação das candidaturas, no sentido de o rendimento líquido do agregado familiar *per capita* não ser superior à retribuição mínima mensal garantida a vigorar na Região, aditando que “[a] atribuição das novas bolsas será efetuada conforme a ordenação dos candidatos, realizada com base na ordenação das candidaturas que apresentem menores rendimentos *per capita*” (cf. a nova redação do n.º 4 do mesmo artigo); e

- e) Continua a permitir a atribuição de uma viagem aos alunos, embora acrescentando, de acordo com o novo n.º 5 do artigo 4.º, que “[e]m casos excepcionais, e devidamente fundamentados, poderá ser atribuída uma passagem de ida e volta de avião, aos alunos que frequentem estabelecimentos de ensino fora da Região ou, em alternativa, um voucher para aquisição de material escolar, aos alunos que frequentem estabelecimentos de ensino na Região, que não tenham sido abrangidos pela quota fixada no n.º 3 (...)” do referido artigo 4.º do Regulamento.

Em suma, as alterações introduzidas vieram clarificar aspetos relacionados com a concessão do apoio, designadamente quanto ao limite máximo das bolsas de estudos a atribuir, densificando o processo de avaliação das dificuldades socioeconómicas dos agregados familiares e, regulamentando a atribuição, em situações excepcionais, de viagens e vouchers para material escolar, colmatando, neste último caso, as desconformidades detetadas e descritas no ponto seguinte.

2.2.3. Outros apoios à educação em 2021 e 2022

O antes mencionado Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo, na versão alterada em 2018 e em vigor até 24 de agosto de 2022¹⁵⁰, estipulava que podia, “[e]m casos excecionais, (...) ser atribuída uma passagem de ida e volta de avião, para os estudantes da Freguesia que estud[ass]em em Estabelecimento de Ensino fora da Região”, conforme o n.º 4 do artigo 4.º.

Nada mais foi estipulado a esse respeito, sem prejuízo do disposto no artigo 15.º, que previa que os casos omissos ou as dúvidas emergentes do Regulamento, assim como os casos excecionais, deveriam ser decididos por deliberação da Junta de Freguesia.

No decurso dos trabalhos de auditoria, a entidade auditada explicou¹⁵¹ que o entendimento era que havia a possibilidade deste apoio ser atribuído, em casos excecionais e devidamente fundamentados, aos alunos que não tivessem sido abrangidos pela quota de bolsas fixada visando “(...) garantir algum apoio a estudantes carenciados que, apesar de cumprirem todos os critérios de elegibilidade, não conseguiram obter a bolsa por limite de vagas. Assim, a passagem aérea funciona como uma forma de apoio complementar, permitindo minimizar os encargos com deslocações e atenuar o impacto financeiro da exclusão da bolsa”.

Analisado o processo de despesa relativo à ordem de pagamento n.º 2022/1297 de 3 de outubro, no valor de 65,00€¹⁵², constatou-se que a notificação enviada ao aluno¹⁵³ refere que, “(...) apesar de ter sido alcançado o número máximo de bolsas a conceder, considerando o seu caso em concreto, e com carácter excecional, ao abrigo do previsto no n.º 4 do artigo 4.º do mencionado Regulamento, por deliberação do órgão executivo desta Junta de Freguesia, de 09 de fevereiro de 2022, foi decidido atribuir-lhe uma passagem aérea, no valor de 65,00 EUR (...)”.

Mais justificou a Junta de Freguesia que “(...) optou por mecanismos alternativos de apoio, devidamente fundamentados, por forma a responder de forma flexível às necessidades dos estudantes e das suas famílias; atribuindo um voucher para aquisição de material escolar aos alunos que estudem na Região e que não tenham sido abrangidos pela quota fixa de bolsas”.

Segundo o ponto 8¹⁵⁴ da ata n.º 4/2022 da reunião do órgão executivo ocorrida a 9 de fevereiro desse ano, “[a]tendendo à possibilidade de concessão de viagens ao Continente, ao abrigo e nos termos do n.º 4 do artigo 4.º do regulamento, a Vogal propôs igualmente a outorga de 51 viagens e, excecionalmente, a atribuição de 17 vouchers para aquisição de material escolar (...)”, tendo esta proposta sido unanimemente aprovada.

¹⁵⁰ Data da publicação da alteração regulamentar (vd. o artigo 16.º da versão alterada do Regulamento).

¹⁵¹ Cf. as alíneas viii) e ix) do ponto 12 do ofício com o registo de entrada sob o n.º 1267/2025 de 29 de maio (CD_Processo_Resposta_30_05_2025_Elementos_adicionais_OF_1267_2025.pdf).

¹⁵² Do qual consta em anexo o processo de candidatura à bolsa de estudo (CD_Docs Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.3_OP_2022_1297.pdf).

¹⁵³ Em 17 de fevereiro de 2022, para o exercício do direito de audição prévia do projeto de indeferimento ao requerimento de atribuição de bolsa de estudo para o ano letivo 2021/2022.

¹⁵⁴ Que apreciou e deliberou sobre a atribuição das bolsas de estudo para o ano letivo 2021/2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.3_Ata JF 4_2022.pdf).

Posteriormente, nos termos do ponto 10 da ata n.º 7/2022 da reunião da Junta de Freguesia de São Martinho realizada no dia 30 do mês seguinte, foi referido que, tendo os requerentes sido notificados “(...) *para efeitos de audiência prévia, nos casos de indeferimento dos pedidos de atribuição de bolsas de estudo, a Vogal (...) propôs a reconsideração de 4 processos, submetendo, ainda, à consideração dos restantes membros do Executivo, a concessão de mais 3 viagens e 1 voucher para aquisição de material escolar*”, a qual mereceu também a aprovação unânime de todos os membros presentes¹⁵⁵.

Em suma, o órgão executivo da Freguesia de São Martinho, no ano letivo 2021/2022, decidiu apoiar todos os alunos elegíveis que não foram contemplados com a bolsa de estudo:

- no caso dos que frequentavam o ensino superior fora da Região, com o pagamento de uma viagem aérea, face ao disposto no n.º 4 do artigo 4.º do referido Regulamento; e
- os restantes, com a atribuição de *vouchers* em material escolar¹⁵⁶.

O que significa que, embora sem previsão no suprarreferido Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo, a Junta de Freguesia de São Martinho concedeu *vouchers* em material escolar a alunos cujos requerimentos de atribuição de bolsas de estudo foram indeferidos.

Mais se constatou, com base na documentação que integra o processo de despesa relativo à ordem de pagamento n.º 2022/135 de 17 de fevereiro, que o Presidente do órgão executivo da freguesia autorizou o pagamento do montante total de 750,00€, pela aquisição de 15 *vouchers*, no valor unitário de 50,00€, no seguimento da deliberação da Junta de Freguesia que consta do ponto 8 da mencionada ata n.º 4/2022 da reunião ocorrida a 9 de fevereiro.

No total foram concedidos 18 *vouchers* em material escolar, sendo que 3 deles foram adquiridos na sequência das ordens de pagamento n.ºs 2022/268 de 10 de março, no valor de 100€, e 2022/544 de 11 de maio, no montante de 50,00€, que não foram selecionadas na amostra desta ação.

A entidade auditada confirmou¹⁵⁷ que foram atribuídos “(...) *vouchers para aquisição de material escolar a estudantes do ensino superior, que embora elegíveis, não receberam bolsa de estudos; como forma de colmatar as suas carências e garantir apoio à continuidade dos estudos, mesmo esta medida não estando prevista no regulamento em vigor*”. Acrescentou que este apoio “(...) *surge como resposta à necessidade de apoiar estudantes que, apesar de cumprirem os critérios de elegibilidade, ficaram excluídos da bolsa por limitação de vagas, seguindo a prática já adotada anteriormente e registada formalmente em ata. Esta medida visou garantir maior equidade no acesso a recursos essenciais para o*

¹⁵⁵ A saber: Marco Paulo Teixeira Gonçalves (Presidente), Rosa Marina de Castro da Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia e Rute Nádía Moniz Caires (Vogais) (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.3_Ata 7-2022.pdf).

¹⁵⁶ Pois, dos 118 candidatos elegíveis no ano letivo 2021/2022, 46 tiveram bolsas de estudo, 54 beneficiaram da viagem aérea e 18 foram contemplados com *vouchers* em material escolar (vd. o quadro 25 do subponto 2.1.3.1.), sem prejuízo de um dos beneficiários do *voucher* estudar em estabelecimento de ensino superior fora da Região.

¹⁵⁷ Cf. a alínea xiii) do ponto 12 do ofício com o registo de entrada sob o n.º 1267/2025 de 29 de maio (CD_Processo_Resposta_30_05_2025_Elementos_adicionais_OF_1267_2025.pdf).

sucesso académico, suprimindo lacunas do regulamento e reforçando o compromisso social da Junta para com a educação e o bem-estar dos seus jovens fregueses”.

Em conclusão, verificou-se que a concessão dos suprarreferidos *vouchers* em material escolar, de acordo com as atas n.ºs 4/2022 e 7/2022 das reuniões da Junta de Freguesia de São Martinho ocorridas, respetivamente, em 9 de fevereiro e 30 de março, à qual subjaz a necessária e correspondente autorização de despesa:

- ⇒ não tinha enquadramento no Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo na versão alterada em 2018, contrariando os artigos 1.º e 4.º, n.º 4 (*a contrario sensu*), que não previam a atribuição dos *vouchers* caso de alunos elegíveis não obtivessem a bolsa de estudo;
- ⇒ não observou o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, que atribui ao órgão deliberativo da freguesia o poder de aprovação dos regulamentos externos, mediante proposta da Junta de Freguesia, pelo que, a concessão dos *vouchers* verificou-se sem a existência de um regulamento com eficácia externa que enquadrasse o apoio;

Em sede de contraditório, os indiciados responsáveis alegaram que “[a]inda que esta atuação não estivesse expressamente prevista no Regulamento (...), os *vouchers* serviram exclusivamente para a aquisição de material escolar, representando uma resposta responsável e solidária às limitações financeiras do orçamento para a atribuição de bolsas”.

- ⇒ também não respeitou n.ºs 1 e 2 do artigo 142.º do Código do Procedimento Administrativo, que determina que a modificação de regulamentos externos compete à assembleia de freguesia, bem como a inderrogabilidade desses regulamentos por atos administrativos;
- ⇒ não acautelou o Princípio da Legalidade vertido no n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo¹⁵⁸, bem como na alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais, sendo nulas as deliberações que determinem a realização de despesas não permitidas por lei; e
- ⇒ não respeitou os Princípios da Independência e da Especialidade, respetivamente, prescritos nos artigos 44.º¹⁵⁹ e 45.º¹⁶⁰ do Regime Jurídico das Autarquias Locais, porquanto, o exercício das competências da Junta de Freguesia de São Martinho não se conformou com as normas legais e regulamentares vigentes.

¹⁵⁸ Que determina que “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

¹⁵⁹ Que determina que “[o]s órgãos das autarquias locais são independentes e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas nos termos da lei”.

¹⁶⁰ De acordo com o qual esses órgãos autárquicos “(...) só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei”.

2.2.3.1. Indícios de eventual responsabilidade financeira sancionatória

Considerando os factos apurados e tendo por base os pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória enunciados no ponto 1.6. deste documento, entende-se:

A) No que toca à imputação objetiva da eventual infração financeira, que a factualidade antes descrita indicia que os membros da Junta de Freguesia de São Martinho autorizaram a concessão de 18 *vouchers* em material escolar a alunos do ensino superior, no valor de 50,00€ cada, no ano letivo 2021/2022, conforme as atas n.ºs 4/2022 e 7/2022, respetivamente, das reuniões ocorridas em 9 de fevereiro e 30 de março, o que implicou uma despesa pública no valor total de 900,00€, em inobservância do quadro normativo acima enunciado.

Consequentemente, a autorização de realização da despesa inerente à aquisição dos *vouchers* subjacente às referidas deliberações do órgão executivo da Freguesia de São Martinho, consubstanciada na ordem de pagamento assinada pelo Presidente da Junta de Freguesia¹⁶¹, encontra-se ferida de ilegalidade, face à inobservância do quadro normativo antes referido.

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

B) Quanto ao elemento subjetivo da eventual infração financeira, reproduzem-se integralmente as considerações anteriormente explanadas no subponto 2.2.2.1., na medida em que as condutas ora identificadas indiciam um incumprimento culposos dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título negligente, no sentido da alínea a) do artigo 15.º do Código Penal¹⁶², atendendo a que os membros do órgão executivo da Freguesia de São Martinho não atuaram de forma cuidada e diligente ao deliberarem a concessão dos *vouchers* em material escolar.

Na situação em apreço, recaía sobre os membros do órgão executivo da freguesia¹⁶³ o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si

¹⁶¹ Designadamente a ordem de pagamento n.º 2022/135 de 17 de fevereiro, selecionada na amostra desta ação (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.3_OP_2022_135.pdf). Os restantes 3 *vouchers* foram adquiridos na sequência das ordens de pagamento n.ºs 2022/268 de 10 de março, no valor de 100€, e 2022/544 de 11 de maio, no montante de 50,00€, que não foram selecionadas na amostra desta ação.

¹⁶² Para os efeitos do disposto do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei.

¹⁶³ Os quais se consideram “eleitos locais”, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87 de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 53-F/2006 de 29 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 24-D/2022 de 30 de dezembro e 82/2023 de 29 de dezembro.

praticados ou pelos órgãos a que pertencem, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro.

- C)** Em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória ¹⁶⁴, evidenciam-se igualmente as considerações já tecidas no subponto 2.2.2.1, no que respeita à delimitação da responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, face ao disposto no n.º 2 ¹⁶⁵ do artigo 61.º da LOPTC.

Embora se entenda que a norma de exclusão da imputação de responsabilidade financeira para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (consagrada no referido n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e delimitada pelo artigo 80.º-A da referida Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto) não se aplica no caso *sub judice*, dado que não se apuraram elementos que documentalmente se subsumam no conceito de “estação competente” ¹⁶⁶.

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

- a)** Ao Presidente da Junta de Freguesia, Marco Paulo Teixeira Gonçalves, que participou e votou favoravelmente nas mencionadas deliberações e, conseqüentemente, autorizou o inerente pagamento ¹⁶⁷, na sequência da adjudicação dos *vouchers* em material escolar, em inobservância das normas legais e regulamentares acima indicadas; e
- b)** Aos Vogais, Rosa Marina de Castro da Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia e Rute Nádia Moniz Caires, que também participaram e votaram favoravelmente nas referidas deliberações autorizadoras da realização da despesa pública subjacente à concessão dos *vouchers*.

¹⁶⁴ A responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, podendo incidir ainda sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.ºs 3 e 4 do citado artigo 61.º.

¹⁶⁵ Esta norma foi alterada pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, que equiparou os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais aos membros do Governo, em matéria de responsabilidade financeira, os quais passaram a ser abrangidos pelo disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

¹⁶⁶ *Vd.* a noção de “estação competente” referida no ponto 1.6. deste documento.

¹⁶⁷ Ao Presidente da junta de freguesia compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações do executivo, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais. De acordo com a ata n.º 1/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Martinho de 21 de outubro foi delegado no Presidente da Junta de Freguesia a competência para autorizar a realização de despesas até ao limite de cinco mil euros (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 1-2021.pdf).

Todavia, atendendo a que se encontram reunidos os requisitos cumulativos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, o Tribunal entende ser de relevar¹⁶⁸ a responsabilidade financeira sancionatória antes indiciada.

2.2.4. Apoios no âmbito do Regulamento de Concessão de Livros e Material escolar

Segundo o Regulamento de Concessão de Livros e Material Escolar às Famílias Carentes aprovado pela Assembleia de Freguesia de São Martinho, em 27 de setembro de 2013¹⁶⁹, o órgão executivo da freguesia podia “(...) *conceder um subsídio em espécie para as despesas de início de actividade escolar ou de formação profissional, às famílias mais carenciadas da Freguesia (...)*”, anualmente e de uma só vez, desde que não se verificasse acumulação com outro subsídio da mesma natureza e fosse comprovado o aproveitamento escolar dos alunos (*vide* os artigos 1.º, 2.º, 4.º e 7.º, n.º 1, do referido Regulamento).

Em 28 de julho de 2022¹⁷⁰, o órgão deliberativo da freguesia aprovou uma alteração¹⁷¹ ao Regulamento *supra* descrito, da qual se destaca o seguinte:

- i) a obrigatoriedade de não acumulação do apoio com outros da mesma natureza abrange apoios atribuídos por outras entidades (cf. a nova redação do artigo 4.º);
- ii) o rendimento anual do agregado familiar do estudante passou a ser “(...) *composto pelo conjunto de valores auferidos pelos elementos do agregado familiar a que se refere o requerimento de atribuição de material escolar, designadamente, rendimentos de trabalho dependente, empresariais e profissionais, de capitais ou prediais, prestações, pensões e apoios sociais, apoio à habitação com carácter de regularidade e bolsas de formação*” (*vide* o novo artigo 9.º); e
- iii) os n.ºs 1 e 3 do aditado artigo 9.º-A, sob a epígrafe “Atribuição” estabelecem que a competência para apreciar e decidir sobre a atribuição do apoio é da Junta de Freguesia, sob proposta do serviço competente, devendo a análise das candidaturas ser “(...) *realizada com base na documentação apresentada, não podendo o rendimento líquido do agregado familiar per capita ser superior à retribuição mensal garantida regional*”.

À Junta de Freguesia cabia deliberar sobre a fixação do montante anual do subsídio, tendo em conta o número de requerimentos apresentados e a disponibilidade financeira da respetiva verba inscrita no orçamento anual, de acordo com o artigo 8.º do mesmo Regulamento.

¹⁶⁸ Extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

¹⁶⁹ Cf. a ata n.º 47, no seguimento do projeto de regulamento aprovado pela Junta, em 31 de julho do mesmo ano (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2_Ponto 2.2.4_Reg_Mat_Esc_1 Ata 47 27-09-2013 AF.pdf).

¹⁷⁰ Cf. a ata n.º 5, na sequência da deliberação da Junta de Freguesia de 13 de julho de 2022, que aprovou o projeto de regulamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2_Ponto 2.2.4_Reg_Mat_Esc_ Ata 28-07-2022 AF.pdf).

¹⁷¹ Publicada no DR, 2.ª Série, n.º 159, de 18 de agosto de 2022.

Para o ano de 2022, segundo a ata n.º 23/2022 da reunião ocorrida a 15 de setembro de 2022, em que foi deliberada a abertura do procedimento contratual de ajuste direto para a aquisição do material escolar¹⁷², foi determinado o valor máximo de 9 825,00€.

Analizados os processos de candidatura¹⁷³ subjacentes à ordem de pagamento n.º 2022/1755 de 30 de dezembro, não se verificaram desconformidades, tendo o órgão executivo da freguesia “(...) *sob proposta apresentada pelos serviços sociais (...) deliberado, de forma unânime, atribuir o respetivo apoio aos alunos que se enquadram nas condições de atribuição do respetivo regulamento, até ao valor do correspondente procedimento desencadeado para aquisição do material em apreço*”¹⁷⁴.

2.2.5. Apoio às atividades escolares decorrentes do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo

Em 20 de junho de 2018, o Município do Funchal celebrou com a Freguesia de São Martinho um Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências¹⁷⁵, ao abrigo do qual se concretizou a delegação de competências da Câmara Municipal do Funchal na Junta de Freguesia de São Martinho, bem como a articulação das competências delegadas (*vide os n.ºs 1 e 2 da Cláusula 1.ª*).

Em matéria de intervenção comunitária o Acordo visa a promoção e execução de “(...) *projetos (...) nas áreas da ação social, saúde, cultura, educação e desporto, bem como, apoiar atividades de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia, as quais, quando forem objeto de apoio por parte da Câmara Municipal do Funchal, devem ser articuladas com esta*”¹⁷⁶.

No que toca ao ensino, o exercício da competência consistia “(...) *em apoiar atividades extracurriculares e conceder apoios materiais complementares ao bom funcionamento do ensino, nos estabelecimentos de ensino da freguesia, ou seja, visitas de estudo, transportes, festividades, materiais de apoio, etc*”¹⁷⁷.

Neste contexto, a Junta de Freguesia de São Martinho apoiou:

¹⁷² *Vd. o ponto 17 do ofício com o registo de entrada sob o n.º 2038/2025 de 8 de setembro (CD_Processo_Resposta_08_09_2025_Ofício EG_863_2025 Entrada_E_2038_2025_08092025.pdf).*

¹⁷³ Remetidos em anexo ao ponto 17 do ofício com o registo de entrada sob o n.º 1267/2025 de 29 de maio (CD_Processo_Resposta_30052025_Ponto 17)_17.a).

¹⁷⁴ Cf. o ponto 1 da ata n.º 30/2022 da reunião ocorrida a 28 de outubro de 2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto2.2_Ponto 2.2.4_Ata 30-2022.pdf).

¹⁷⁵ O período de vigência do contrato coincide com a duração do mandato da Assembleia Municipal do Funchal 2017/2021, sem prejuízo do disposto nas Cláusulas 12.ª e 13.ª, sendo que nos termos do n.º 2 desta última, foi previsto que o acordo renovar-se-ia após a instalação do órgão deliberativo do município (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.5_Contrato Interadministrativo CMF.pdf).

¹⁷⁶ Cf. a alínea d) do n.º 2 da Cláusula 1.ª e o n.º 1 da Cláusula 1.ª – D.

¹⁷⁷ Segundo o disposto na alínea e) do n.º 2 da Cláusula 1.ª e o n.º 1 da Cláusula 1.ª-E

- A Associação “Olho-Te”, com os lanches das crianças carenciadas participantes nas atividades de tempos livres de verão, conforme aprovado unanimemente, em reunião de 22 de julho de 2021, nos termos da ata n.º 9/2021, no valor de 419,35€¹⁷⁸;
- As festividades do Dia da Criança através da aquisição de serviços de transporte e de animação, assim como de refeições ¹⁷⁹ para as crianças que frequentavam as escolas primárias da freguesia, conforme o ponto 3 da ata n.º 11/2022, da reunião do órgão executivo realizada a 25 de maio; e
- Por ocasião da Páscoa, com (i) a compra de chocolates para os alunos das escolas primárias da freguesia, no valor de 832,77€, conforme a ordem de pagamento n.º 2022/486 de 4 de maio; e (ii) a aquisição de refeições e de monitores para as atividades de tempos livres, nos termos da ata n.º 4/2022, da reunião ocorrida em 9 de fevereiro¹⁸⁰.

2.2.6. Pagamento de despesas através do Fundo Social

“Havendo famílias que se encontram numa situação de graves carências financeiras, estando assim com dificuldades na compra de alimentos e de pagamento dos bens e serviços essenciais à sua sobrevivência e dignidade (...)”, a Freguesia de São Martinho implementou um programa que “(...) visa ajudar as famílias que pontualmente falham os seus compromissos, colocando assim em causa o acesso a bens essenciais (...), além de que gera uma maior proximidade entre a Freguesia e os seus habitantes, proporcionando assim uma melhor qualidade de vida, através da satisfação de algumas necessidades básicas”¹⁸¹.

O Regulamento do Fundo Social aprovado pela Assembleia de Freguesia de São Martinho, em 28 de abril de 2015¹⁸², estabelecia que, de modo excecional e temporário, o órgão executivo da freguesia podia apoiar financeiramente o pagamento de “(...) despesas ligadas ao suporte básico de vida na sua vertente de dignidade essencial do ser humano (...)”, enunciando as seguintes, conforme as alíneas a) a e) do n.º 1 do artigo 2.º, sob a epígrafe de “Tipologia do Apoio”:

- Eletricidade, água e gás;
- Rendas habitacionais, salvo as rendas municipais;

¹⁷⁸ Vd. a ordem de pagamento n.º 2021/935 de 22 de julho (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.5_OP_2021_935.pdf).

¹⁷⁹ Cf. as ordens de pagamento n.ºs 2022/1010 de 20 de julho, no valor de 1 756,80€, 2022/1315 de 3 de outubro, no valor de 1 449,36€, 2022/985 de 11 de julho, no valor de 1 108,80€, 2022/1000 de 12 de julho, no valor de 889,38€, 2022/976 de 11 de julho, no valor de 753,76€, 2022/1125 de 24 de agosto, no valor de 600,00€, e 2022/1316 de 3 de outubro, no valor de 356,63€ (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6).

¹⁸⁰ Cf. as ordens de pagamento n.ºs 2022/464 de 3 de maio, no valor de 250,00€, 2022/471 da mesma data, no valor de 305,00€, e 2022/658 de 2 de junho, no valor de 1 042,44€.

¹⁸¹ Conforme se lê no preâmbulo do respetivo Regulamento.

¹⁸² Cf. a ata n.º 7 da sessão ordinária realizada nesse dia. O projeto de regulamento tinha sido aprovado pela Junta de Freguesia de São Martinho no dia 16 desse mês, conforme a ata n.º 7/2015 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6).

- Consultas médicas, tratamentos médicos e medicamentosos de carácter permanente e meios complementares de diagnóstico;
- Próteses auditivas e dentárias, bem como a aquisição de óculos mediante receituário médico; e
- Material escolar necessário para o desenvolvimento curricular das crianças do agregado familiar em idade escolar.

Além disso, vedava a acumulação destes apoios “(...) com outros (...) recebidos da Câmara Municipal do Funchal, ou de outras entidades públicas ou privadas que prestem apoios de natureza idêntica”, nos termos do n.º 3 do citado artigo 2.º.

Segundo o artigo 14.º do mesmo Regulamento, o referido Fundo Social vigoraria até ao final do ano de 2017, podendo a sua vigência prolongar-se após essa data, por deliberação da Junta de Freguesia.

Para o ano de 2021, a entidade auditada informou que “[e]m relação ao período anterior a outubro de 2021 não (...) foi possível localizar [a] deliberação”¹⁸³. Posteriormente, de acordo com a ata n.º 3/2021, da reunião ocorrida a 3 de novembro, foi unanimemente deliberado pela Junta de Freguesia manter em vigor a regulamentação existente, assim como para o ano de 2022, conforme o ponto 10 da ata n.º 1/2022, da reunião do mesmo órgão executivo de 5 de janeiro¹⁸⁴.

Realça-se que, o n.º 2 do artigo 1.º evidenciava que o fundo visava “(...) proporcionar apoio a agregados familiares carenciados em situação de grande emergência e distinto de outros apoios sociais, de modo a fazer face a despesas essenciais e inadiáveis”. Ou seja, reservava-se “(...) a agregados familiares carenciados, residentes recenseados na freguesia, que comprovem não ter recursos para fazer face às despesas apresentadas, e que terão de ser devidamente fundamentados e previamente resultantes da triagem efectuada pelos técnicos de Serviço Social”¹⁸⁵.

Mas, segundo os n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do mesmo Regulamento, a competência para decidir sobre a atribuição destes apoios foi conferida à Junta de Freguesia, sendo os requerimentos autorizados mediante deliberação do mesmo órgão.

Estipulou, assim, de acordo com o n.º 2 do artigo 2.º, que a concessão dependia da aprovação do órgão executivo da freguesia, sob proposta do seu Presidente, sendo decidida “(...) com base em parecer dos Serviços Sociais da Junta, atendendo aos requisitos e condições (...)”, previstos nos artigos 4.º e 5.º da regulamentação então vigente.

Para aceder a esta ajuda financeira, a Assembleia de Freguesia (vide as alíneas a) a e) do n.º 1 do artigo 4.º) determinou que podem usufruir desta ajuda financeira “(...) os moradores recenseados

¹⁸³ Cf. a alínea ii) do ponto 14 do ofício com o registo de entrada n.º 1267/2025 de 29 de maio (CD_Processo_Resposta_30_05_2025_OF_1267_2025.pdf).

¹⁸⁴ Vejam-se os esclarecimentos prestados no âmbito do ponto 14., alínea ii), do ofício com o registo de entrada sob o n.º 1267/2025 de 29 de maio.

¹⁸⁵ Cf. o n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Reg_Fundo_Social.pdf).

nesta freguesia, cujo rendimento per capita (C) não exceda 25% do salário mínimo regional e que, comprovadamente, demonstrem a ausência total de meios para fazer face às despesas inadiáveis e consideradas básicas do seu agregado familiar, tais como:

- a) Renda ou prestação da casa em consequência de doença ou desemprego e ausência do respectivo subsídio;*
- b) Pagamentos de água, electricidade e gás;*
- c) Impossibilidade de aquisição de medicamentos e meios complementares de diagnóstico, considerados fundamentais e devidamente comprovados por receita e/ou indicação médica;*
- d) Impossibilidade de aquisição de óculos, próteses auditivas ou dentária[s], com a necessidade atestada pelo respectivo comprovativo médico;*
- e) Impossibilidade de aquisição de material escolar considerado fundamental para o normal desenvolvimento escolar da criança”.*

Por sua vez, o critério de atribuição determinado nas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 5.º exigia a verificação das seguintes 3 condições: (i) o candidato residir e estar recenseado na Freguesia de São Martinho há mais de um ano; (ii) o cálculo do rendimento *per capita* realizar-se de acordo com a fórmula fixada no Regulamento; e (iii) a obrigatoriedade de entrega de todos os documentos solicitados¹⁸⁶, com vista ao apuramento da situação socioeconómica de todos os elementos que integram o agregado familiar.

Analisados os processos de candidatura e demais elementos relativos às ordens de pagamento selecionadas, constatou-se o seguinte:

- (a)** Foram concedidos apoios para o pagamento¹⁸⁷ das faturas de eletricidade a 4 requerentes, assim como das rendas¹⁸⁸ em atraso a 2 outros candidatos, em conformidade com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 2.º conjugado com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento do Fundo Social, por serem despesas elegíveis e dado que os agregados familiares reuniam as condições de acesso;
- (b)** Contudo, no caso subjacente à ordem de pagamento n.º 2021/1615 de 29 de dezembro, relativo ao pagamento de uma renda em atraso, que se encontra assinada pelo Presidente da Junta de Freguesia, no valor de 225,00€, constatou-se que o valor *per capita* apurado do agregado familiar ultrapassava 25% do salário mínimo regional, conforme consta das observações redigidas na ficha de análise da candidatura que consta do respetivo processo de despesa.

¹⁸⁶ Cf. o artigo 6.º do Regulamento.

¹⁸⁷ *Vd.* as ordens de pagamento n.ºs 2021/728 de 2 de junho, no valor de 225,00€, 2021/1607 de 29 de dezembro, no valor de 225,00€, 2022/1671 de 19 de dezembro, no valor de 56,52€, e 2022/434 de 22 de abril, no valor de 225,00€ (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6).

¹⁸⁸ Cf. as ordens de pagamento n.ºs 2021/179 de 22 de fevereiro e 2022/823 de 20 de junho, ambas no valor de 225,00€.

Mais precisamente, é descrito que, “[s]egundo o Art. 4 n.º 1 do regulamento de Fundo Social de São Martinho datado de 16/04/2015, o rendimento per capita do agregado familiar é superior aos 25% do salário mínimo regional em vigor”. Não obstante, do despacho exarado na referida ficha consta “[a]poiar! Deixa de ter apoio alimentar! Já tem conhecimento!”.

Consequentemente este apoio foi concedido em inobservância do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º conjugado com a alínea b)¹⁸⁹ do artigo 5.º do citado Regulamento, na medida em que a sua atribuição dependia de o rendimento *per capita* do agregado familiar não exceder 25% do salário mínimo regional¹⁹⁰ e (cumulativamente) se comprovar a “(...) a ausência total de meios para fazer face às despesas inadiáveis e consideradas básicas do (...) agregado (...)”¹⁹¹.

Não obstante, os membros do órgão executivo da freguesia deliberaram unanimemente conceder a ajuda (cf. a ata n.º 8/2021¹⁹², da reunião ocorrida em 15 de dezembro desse ano) “(...) de modo excecional, atendendo ao parecer favorável do gabinete de apoio social (...), e à situação económica e social específica dos requerentes, bem como que os bens e serviços a que se destinam os apoios (...) revestem carácter essencial e inadiável”.

Assinale-se, a final, que a entidade não remeteu nenhum documento que consubstancie o aludido parecer emitido pelo gabinete de apoio social¹⁹³.

Os contraditados informaram que “(...) os anos de 2020 e 2021 são períodos pós covid19 em que as famílias se encontravam muito fragilizadas emocionalmente e financeiramente. No decurso destes anos, surgiram diversas situações de carência económica de fregueses, que a Junta de Freguesia não podia ser alheia, nomeadamente nas famílias com crianças, monoparentais, e atingidas pelo desemprego, em situação próxima do limiar da pobreza. Foi neste espírito de colaboração e boa-fé que a Junta de Freguesia apoiou diversas famílias”.

- (c) Para o pagamento de despesas com cuidados de saúde e medicamentos foi atribuída ajuda financeira a 4 candidatos em conformidade com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º conjugado com as alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento aplicável, sendo que em 3 dessas situações¹⁹⁴ estava preenchido o critério de atribuição.

¹⁸⁹ Que fixa a fórmula de cálculo do rendimento “*per capita*”.

¹⁹⁰ Em 2021, fixou-se em 682,00 €, de acordo com o Decreto Legislativo Regional n.º 6/2021/M de 15 de março.

¹⁹¹ *In casu*, o rendimento *per capita* apurado do agregado familiar era de 203,90€, sendo que 25% do salário mínimo regional, em 2021, corresponde a 170,50€ (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_OP_2021_1615.pdf).

¹⁹² Participaram e votaram favoravelmente todos os membros do órgão executivo, a saber: Marco Paulo Teixeira Gonçalves (Presidente), Alfredo Filipe Spinola Fernandes Correia, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Rosa Marina de Castro da Silva e Rute Nádia Moniz Caires (Vogais) (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Atta 8-2021.pdf).

¹⁹³ Apesar de requerida para o efeito, conforme o ponto 14, alínea ix), do ofício com o registo de saída sob o n.º 1020/2025 de 6 de maio (fls. 86 a 89 da Pasta do Processo).

¹⁹⁴ *Vd.* as ordens de pagamento n.ºs 2021/808 de 25 de junho, no valor de 225,00€, 2022/519 de 6 de maio, no valor de 240,00€, e 2022/1500 de 24 de novembro, no valor de 130,00€ (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6).

- (d) No entanto, na situação relativa à ordem de pagamento n.º 2021/1614 de 29 de dezembro, no valor de 225,00€¹⁹⁵, o rendimento *per capita* do agregado familiar excedia em 25% o salário mínimo regional¹⁹⁶.

Na análise da candidatura ficou expresso que “[s]egundo o Regulamento, este agregado não tem direito ao apoio, porém o valor do orçamento apresentado não consegue ser suportado pelo agregado, pois este passa alguma necessidade”.

Apesar deste apoio não observar o critério fixado na alínea d)¹⁹⁷ do n.º 1 do artigo 4.º conjugado com o disposto na alínea b)¹⁹⁸ do artigo 5.º do Regulamento aplicável, o órgão executivo da freguesia reunido em 15 de dezembro de 2021, conforme a ata n.º 8/2021, deliberou autorizar a atribuição de um apoio para a aquisição de óculos “(...) de modo excecional, atendendo ao parecer favorável do gabinete de apoio social (...), e à situação económica e social específica dos requerentes, bem como que os bens e serviços a que se destinam os apoios (...) revestem carácter essencial e inadiável”.

Em contraditório, acrescentaram que “(...) este agregado familiar comprovou ausência total de meios para fazer face à despesa inadiável à aquisição de óculos (...)”.

Neste caso, a entidade também não remeteu nenhum documento que consubstancie o aludido parecer favorável¹⁹⁹.

- (e) Foi concedido apoio a um requerente para o pagamento das prestações do curso de formação em língua inglesa e/ou para a realização do correspondente exame (nos anos de 2021 e 2022), apesar dessas despesas não serem elegíveis no âmbito do Fundo Social, por não se enquadrarem na tipologia definida no n.º 1 do artigo 2.º, em concreto na alínea e), em conjugação com o disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do mencionado Regulamento.

Na situação subjacente à ordem de pagamento n.º 2021/242 de 19 de março assinada pelo ex-Presidente da Junta de Freguesia, no valor de 225,00€, verificou-se que a ficha de análise da candidatura se limitou a referir que “[o] utente não recebe nenhum apoio da Junta de Freguesia”. Nela, foi emitido despacho, datado de 13 de março de 2021, assinado também pelo ex-Presidente do órgão executivo, no sentido de “[a]poiar, até ao limite do regulamento. Unanimidade reunião de junta”.

¹⁹⁵ Que se encontra assinada pelo Presidente do órgão executivo da freguesia.

¹⁹⁶ O rendimento per capita apurado do agregado familiar era de 203,90€, sendo que 25% do salário mínimo regional, em 2021, corresponde a 170,50€ (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_OP_2021_1614.pdf).

¹⁹⁷ Segundo a qual, os requerentes podem usufruir do apoio desde que o rendimento “*per capita*” do agregado não exceda em 25% o salário mínimo regional, assim como desde que comprovem a ausência total de meios para fazer face às despesas inadiáveis e consideradas básicas do seu agregado familiar, tal como no caso de “[i]mpossibilidade de aquisição de óculos, próteses auditivas ou dentária, com a necessidade atestada pelo respectivo comprovativo médico”.

¹⁹⁸ Que fixa a fórmula de cálculo do rendimento “*per capita*”.

¹⁹⁹ Apesar de requerida para o efeito, conforme o ponto 14, alínea ix), do ofício com o registo de saída sob o n.º 1020/2025 de 6 de maio.

Em sede de audição prévia, o indiciado responsável alegou que «[n]o *preâmbulo do referido Regulamento podemos ler que estes apoios se destinam a “famílias que se encontram numa situação de graves carências financeiras, estando assim com dificuldades na compra de alimentos e de pagamento dos bens e serviços essenciais à sua sobrevivência e dignidade”*», pelo que “[o]s *exemplos constantes dos artigos 2.º e 4.º não são taxativos. O espírito da atribuição dos apoios previstos no Regulamento era o de permitir que as famílias, com dificuldades, pudessem fazer face a despesas “ligadas ao suporte básico de vida na sua vertente de dignidade essencial do ser humano” e a “despesas inadiáveis e consideradas básicas do seu agregado familiar”*».

Argumentação que não se aceita. Pois, conforme já antes explanado, a Assembleia de Freguesia regulamentou expressamente que o Fundo Social se destinava a apoiar o pagamento das despesas elencadas nas alíneas a) a e) do n.º 1 do artigo 2.º, epígrafado de “Tipologia do apoio”. Este normativo que deve ser lido em conjugação com as alíneas a) a e) do n.º 1 do artigo 4.º do mesmo Regulamento, estipulava não só o critério de atribuição relacionado com as dificuldades económicas dos agregados familiares, como também o fazia depender da obrigatoriedade de verificação das condições de acesso ou elegibilidade do pagamento de cada uma dessas despesas elencadas no artigo 2.º, sem prever quaisquer outras despesas inadiáveis e consideradas básicas dos agregados familiares, nem tão pouco as respetivas condições de elegibilidade.

Ademais, o processo de despesa não integrava a correspondente deliberação autorizadora, tal como prevê o n.º 2 do artigo 2.º e com os n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do Regulamento.

Consultadas as deliberações das reuniões do órgão executivo, verificou-se que da minuta da ata n.º 3/2021, da reunião ocorrida no dia 17 de março desse ano, constava a apreciação deste apoio pelos membros presentes. Contudo, considerando que a mesma não se encontra assinada e que, consequentemente, o seu teor não foi aprovado²⁰⁰, inexistente o comprovativo da aprovação da concessão deste apoio pelo órgão competente.

A este respeito, o contraditado defendeu que a deliberação “(...) *foi efectivamente tomada na reunião da Junta de Freguesia do dia 17 de março de 2021 e a respetiva ata só não está assinada por mero lapso*” e que “(...) *o executivo entregou, como estava obrigado a fazê-lo trimestralmente, para apreciação e conhecimento da Assembleia de Freguesia, um relatório simplificado dos apoios atribuídos, onde este se incluía, especificando o tipo de apoio, o número de pessoas abrangidas e valores despendidos*”.

Alegação com a qual também não se concorda, na medida em que tal relatório simplificado visava dar cumprimento aos deveres de reporte da Junta de Freguesia ao órgão deliberativo, no que concerne às despesas associadas aos apoios, em termos gerais (cf. n.º 1 do artigo 15.º),

²⁰⁰ Segundo os n.ºs 2 e 4 do artigo 34.º do Código do Procedimento Administrativo, “[a]s atas são lavradas pelo secretário e submetidas à aprovação dos membros no final da respetiva reunião ou no início da reunião seguinte, sendo assinadas, após a aprovação, pelo presidente e pelo secretário”, sendo que “[n]os casos em que o órgão assim o delibere, a ata é aprovada, logo na reunião a que diga respeito, em minuta sintética, devendo ser depois transcrita com maior concretização e novamente submetida a aprovação” (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_CPA.pdf).

o que não configura a aprovação da atribuição do apoio, pelo órgão executivo da freguesia, em respeito pelo disposto no n.º 2 do artigo 2.º do mesmo Regulamento.

Note-se ainda que, de acordo com o n.º 6 do artigo 34.º do Código do Procedimento Administrativo, “[a]s deliberações dos órgãos colegiais só se tornam eficazes depois de aprovadas as respetivas atas ou depois de assinadas as minutas e a eficácia das deliberações constantes da minuta cessa se a ata da mesma reunião não as reproduzir”.

Diferentemente, no que toca à ordem de pagamento n.º 2022/264 de 9 de março²⁰¹, foi escrito nas observações da ficha de análise da candidatura que “[s]egundo [o] Regulamento do Fundo Social da Freguesia de São Martinho art. 4º nº 1 o rendimento per capita do agregado deverá ser igual ou inferior a 25% do ordenado mínimo regional ou seja 170,5 logo o agregado **não reúne** as condições de acesso ao apoio”.

Constam, ainda, do referido processo de despesa, 2 pareceres técnicos emitidos na mesma data nos documentos denominados de “Diagnóstico Social”, em 23 de fevereiro de 2022.

Ora, de acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do referido Regulamento, a decisão de concessão dos apoios deveria basear-se “(...) em parecer dos Serviços Sociais da Junta, atendendo aos requisitos e condições (...)” de acesso e de atribuição previstos nos artigos 4.º e 5.º do Regulamento, respetivamente.

Em ambos os pareceres emitidos pela técnica do serviço social, a situação socioeconómica do agregado familiar foi caracterizada da seguinte forma:

“Ao nível dos rendimentos do agregado familiar, este apresenta um rendimento total de 2063,11€ mensal, referente à remuneração do utente e da esposa”. Quanto às suas despesas mensais descreve um dispêndio num valor total de 562,73€, ao que acresce “(...) créditos pessoais de recheio para o lar e do carro, e uma prestação da natação, num valor total de 332,01€”.

Mais detalhou que “[s]egundo as declarações prestadas em atendimento pelo utente, considera-se que o agregado possui uma boa organização familiar e realiza esforços para manter um dia-a-dia equilibrado, de forma a manter uma vida estável e sustentável para os seus filhos, porém, muitas das vezes chegam ao final do mês já com pouco dinheiro”. Acrescenta que, “(...) o (...) filho (...) está a concretizar o último ano de inglês, sendo isto algo que lhe poderá abrir diversas portas no futuro”, embora, para a realização do exame final, “(...) se não obtiver o apoio da junta de freguesia, (...) não poderá dar término ao estudo da língua inglesa”.

Um desses pareceres técnicos alude que, após a análise da situação económica, o agregado “(...) possui um rendimento per capita de 375,09€, [logo] não deverá beneficiar do apoio, pois apesar de ter uma vida organizada e minimamente estável a nível financeiro, se não consegue proporcionar ao filho as aulas de inglês (...) não o deverá fazer, pois este não é um bem essencial para o bem-estar do indivíduo”.

²⁰¹ No valor de 225,00€ e assinada pelo Presidente do órgão executivo da freguesia.

O outro refere que não se encontra preenchido o critério de atribuição, mas, coloca à consideração a concessão do apoio atendendo à “(...) *forma em que o utente pede esse apoio e o mesmo é pontual, não são utentes que vivam de outros apoios, mas sim trabalham para poder ter uma vida digna, contribuem para o crescimento económico do país não só através dos descontos, mas também com a aplicação de verbas mensais em bens de primeira necessidade e não só, e também porque provavelmente este agregado nunca terá apoio de qualquer instituição pois será sempre considerado um agregado com rendimentos*”.

Os indiciados responsáveis defenderam que “(...) *este apoio foi concedido tendo em conta o diagnóstico social apresentado pela assistente social* (...)”.

Assim, importa referir que, aos serviços sociais da freguesia cabia somente analisar os requisitos e condições de acesso e de atribuição previstos no Regulamento, sendo que, *in casu*, o apoio configura-se como uma despesa inelegível, por não se enquadrar em nenhuma das despesas ligadas ao suporte básico de vida, na sua vertente da dignidade essencial do ser humano, conforme enunciadas nas alíneas do n.º 1 do artigo 2.º do mesmo Regulamento, pelo que tal análise não releva na matéria em apreço.

Ainda assim, a Junta de Freguesia autorizou unanimemente a atribuição desta ajuda financeira, em 30 de março de 2022 (*vide* o ponto 15 da ata n.º 7/2022²⁰²), já após a emissão da correspondente autorização de pagamento, referindo que o “*Executivo deliberou ratificar a decisão de atribuição do apoio, no valor de 225,00 euros, para pagamento da mensalidade de academia de inglês, atento a que esta despesa se classifica como essencial no âmbito do acesso à educação*”.

- (f)** Mais foi concedido apoio para o pagamento de uma prestação em atraso da creche a outro requerente, conforme a ordem de pagamento n.º 2021/1612 de 29 de dezembro, no valor de 225,00€, não obstante, essa despesa também não ser elegível, por não ter enquadramento na tipologia dos apoios no âmbito do Fundo Social, conforme o n.º 1 do artigo 2.º, em concreto a sua alínea e), em conjugação com o disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento.

Nas observações da ficha de análise da candidatura foi mencionado que “[s]egundo o Regulamento do Fundo Social da Freguesia de São Martinho datado de 16/04/2015, o apoio da creche não é um dos apoios específicos mas visto ser um bem para o desenvolvimento curricular das crianças poderia ser considerado no art. 2.º alínea e). Segundo o mesmo regulamento o rendimento percapita do agregado corresponde a menos de 25% do ordenado mínimo regional em vigor. **O agregado familiar já recebeu um apoio igual no ano 2021 mais propriamente em março**”.

²⁰² Participaram e votaram favoravelmente os seguintes membros do órgão executivo: Marco Paulo Teixeira Gonçalves (Presidente), Rosa Marina de Castro da Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia e Rute Nádia Moniz Caires (Vogais) (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Ata 7-2022.pdf).

Foi “[a]utorizado pela necessidade”, nos termos do despacho firmado em 16 de dezembro de 2021, pelo então Presidente da Junta de Freguesia.

Mais argumentaram, em audição prévia, que “(...) este agregado só apresentava um valor de rendimento per capita de 95,95€, o que é manifestamente pouco para manter o mínimo de condições de sobrevivência, na conjuntura pós covid19, em que as famílias se encontravam em situação próxima do limiar da pobreza. Foi neste espírito de interajuda e boa-fé que a Junta de Freguesia concedeu este apoio”.

Os membros do órgão executivo da Freguesia de São Martinho unanimemente aprovaram a atribuição desta ajuda, na reunião ocorrida a 15 de dezembro de 2021 (vide a ata n.º 8/2021²⁰³).

Destaca-se que, a alínea e) do n.º 1 do referido artigo 2.º do supramencionado Regulamento, apenas permite o apoio em “[m]aterial escolar necessário para o desenvolvimento curricular das crianças (...)”, sendo que a alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do mesmo Regulamento concretiza que o requerente pode usufruir do fundo, desde que reunidas as condições de acesso e de atribuição e sempre que demonstrada a ausência total de meios para fazer face às despesas, em concreto “[a] impossibilidade de aquisição de material escolar considerado fundamental para o normal desenvolvimento escolar da criança”.

- (g) Apoiou financeiramente o pagamento de despesas de condomínio em atraso, embora essas despesas não se enquadrem na tipologia do apoio definida no n.º 1 do artigo 2.º, especificamente nas alíneas a) e b), em conjugação com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento²⁰⁴.

Quanto ao apoio concretizado através da ordem de pagamento n.º 2021/807 de 25 de junho, no valor de 225,00€, assinada pelo ex-Presidente do órgão executivo da freguesia, a análise à candidatura concluiu que “[a] utente não recebe nenhum apoio da junta de freguesia”, tendo apurado um rendimento per capita negativo. Em conformidade, o despacho escrito na ficha de análise, assinado também pelo então Presidente daquele órgão, em 23 de junho de 2021, foi no sentido de “[a]poiar”.

O contraditado justificou que “(...) as despesas de condomínio da habitação própria e permanente da requerente constituem uma despesa básica e relacionada com a dignidade essencial do ser humano, pois o não pagamento daquela despesa poderia implicar uma ação judicial de cobrança contra a requerente e caso aquela não pagasse a dívida, o imóvel poderia ser penhorado e vendido, ficando a requerente do apoio sem habitação. Foi, portanto, entendimento do executivo tratar-se de uma despesa enquadrável no espírito do Regulamento”.

²⁰³ Participaram e votaram favoravelmente todos os membros do órgão executivo, a saber: Marco Paulo Teixeira Gonçalves (Presidente), Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Rosa Marina de Castro da Silva e Rute Nádia Moniz Caires (Vogais) (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Ata 8-2022.pdf).

²⁰⁴ Que consideram como despesas inadiáveis e básicas do agregado familiar a “[r]enda ou prestação da casa em consequência de doença ou desemprego e ausência do respectivo subsídio” e os “[p]agamentos de água, electricidade e gás”.

Face ao alegado, reproduz-se as considerações tecidas na alínea e) *supra*, destacando-se ainda que, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 142.º do Código do Procedimento Administrativo, a modificação de regulamentos externos compete à assembleia de freguesia²⁰⁵, sendo proibida a derrogação desses regulamentos por atos administrativos

O processo de despesa não integra qualquer deliberação autorizadora, tal como exige o n.º 2 do artigo 2.º e os n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do Regulamento, tendo a entidade auditada informado que não foi possível localizar a ata em que tal deliberação terá sido tomada²⁰⁶.

Consultadas as deliberações do órgão executivo da freguesia do mês de junho de 2021, não se mostrou evidenciado que este apoio tenha sido aprovado pelo órgão competente.

Mais indicou que esta deliberação “(...) foi tomada na reunião da Junta de Freguesia do dia 23 de junho de 2021, mas por lapso que o ora visado desconhece não ficou refletida na ata”. A este propósito, repete-se que de acordo com o n.º 6 do artigo 34.º do Código do Procedimento Administrativo, “[a]s deliberações dos órgãos colegiais só se tornam eficazes depois de aprovadas as respetivas atas ou depois de assinadas as minutas e a eficácia das deliberações constantes da minuta cessa se a ata da mesma reunião não as reproduzir” (sublinhado nosso). Ou seja, aquilo que não consta das atas dos órgãos, não existe.

No que toca à apreciação da candidatura respeitante à ordem de pagamento n.º 2021/1609 de 29 de dezembro, no valor de 225,00€, firmada pelo Presidente do órgão executivo, foi observado na ficha de análise da candidatura que, “[s]egundo o arti[g]lo 5º, alínea b) do Regulamento, datado de 16 de abril de 2015, este agregado tem direito ao apoio, pois o seu rendimento per capita é inferior a 25% do ordenado mínimo”.

A concessão do apoio foi autorizada, nos termos do despacho exarado na ficha de análise, em 30 de novembro de 2021, pelo Presidente da Junta de Freguesia.

O órgão executivo da freguesia, em 15 de dezembro desse ano, unanimemente aprovou o pagamento desta despesa, conforme a ata n.º 8/2021²⁰⁷, na qual se fundamentou que o apoio foi deliberado, “(...) de modo excecional, atendendo ao parecer favorável do gabinete de apoio social (...), e à situação económica e social específica dos requerentes, bem como que os bens e serviços a que se destinam os apoios (...) revestem carácter essencial e inadiável”.

Os contraditados explicaram que este apoio foi atribuído a um “(...) agregado familiar, composto por quatro pessoas, com o rendimento per capita de 105,79€ e com dívidas das contas da água, luz, gás e condomínio (...)”, tendo sido “(...) deliberado que o apoio seria ao pagamento do

²⁰⁵ Cf. a alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_RJAL.pdf).

²⁰⁶ Cf. o ponto 4.2. do ofício com o registo de entrada sob o n.º 2171/2025 de 24 de setembro (CD_Processo_Resposta_24_09_2025_Oficio_N.EG_904_2025_E_2171_2025.pdf).

²⁰⁷ Participaram e votaram favoravelmente todos os membros do órgão executivo, a saber: Marco Paulo Teixeira Gonçalves (Presidente), Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Rosa Marina de Castro da Silva e Rute Nádia Moniz Caires (Vogais) (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Ata 8-2021.pdf).

que era mais urgente, visto que incorria sobre um processo em cobrança”, atento o “(...) parecer favorável do gabinete de apoio social e à grave situação económica e social específica dos requerentes, bem como os bens e serviços a que se destinam os apoios eram de carácter essencial e inadiável”.

Neste caso, a entidade também não remeteu nenhum documento que consubstancie o aludido parecer favorável²⁰⁸.

- (h)** E, embora também não elegível para o efeito das alíneas a) e b) do n.º 1 do citado artigo 2.º conjugado com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento, o órgão executivo da Freguesia de São Martinho deliberou, por unanimidade, conforme a ata n.º 13/2022²⁰⁹ da reunião ocorrida em 6 de julho, atribuir ajuda financeira para a aquisição de um eletrodoméstico, conforme a ordem de pagamento n.º 2022/684 de 7 de junho, no valor de 225,00€, assinada pelo Presidente da Junta de Freguesia.

As observações apostas na ficha de análise da candidatura indicam que, “[s]egundo o art.º 4º, n.º 1 do Regulamento do Fundo Social da Freguesia de São Martinho o rendimento per capita do agregado deverá ser igual ou inferior a 25% do ordenado mínimo regional, ou seja, 170,5€ logo o utente reúne as condições de acesso ao apoio”, tendo o apoio sido “[a]utorizado, segundo regulamentos”, nos termos do despacho, de 30 de maio de 2022, do Presidente do executivo.

De acordo com o ponto 8 da supradita ata n.º 13/2022, a deliberação respeitante ao pagamento desta despesa teve “(...) por base o parecer do gabinete de apoio social, atendendo à situação de grave carência económica exposta pelo agregado familiar, bem como a que tal eletrodoméstico se revela de grande importância para a normal dinâmica familiar do mesmo (...)”.

Em contraditório, foi argumentado que este apoio “(...) foi concedido com base no parecer da assistente social que refere que, reúne as condições de habilitação ao apoio (...)”.

Mas, a entidade não remeteu o aludido documento que consubstancia o parecer favorável do gabinete de apoio social²¹⁰.

Mais recentemente, em 2024, a Assembleia de Freguesia aprovou um novo Regulamento do Fundo de Emergência Social²¹¹, o qual passa também a contemplar o pagamento de “[d]espesas para pagamento de funeral, cobrindo a parcela não assegurada pela Segurança Social”, assim como

²⁰⁸ Apesar de requerida para o efeito, conforme o ponto 14, alínea ix), do ofício com o registo de saída sob o n.º 1020/2025 de 6 de maio.

²⁰⁹ Participaram e votaram favoravelmente os seguintes membros do órgão executivo da freguesia: Marco Paulo Teixeira Gonçalves (Presidente), Rosa Marina de Castro da Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva e Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia (Vogais). Não consta da redação da ata que a Vogal Rute Nádia Moniz Caires tenha participado nesta reunião (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Ata 13-2022.pdf).

²¹⁰ Apesar de requerida para o efeito, conforme o ponto 14, alínea ix), do ofício com o registo de saída sob o n.º 1020/2025 de 6 de maio.

²¹¹ Tendo revogado o regulamento anteriormente em vigor na Freguesia de São Martinho [vd. o artigo 18.º (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Reg_Fundo_Social_2024.pdf)].

de “[d]espesas com situações consideradas iminente, fundamentais e inadiáveis, a serem avaliadas de forma excecional pelo Executivo da Junta de Freguesia”²¹².

2.2.6.1. Indícios de eventual responsabilidade financeira sancionatória

Tendo por base o quadro factual, legal e regulamentar *supra* descrito, considera-se que as seguintes situações podem originar eventual responsabilidade financeira sancionatória:

A) ORDEM DE PAGAMENTO N.º 2021/1615 DE 29 DE DEZEMBRO, NO VALOR DE 225,00€, REFERENTE AO APOIO PARA PAGAMENTO DE RENDA EM ATRASO:

No que concerne à imputação objetiva da eventual infração financeira, os factos enunciados na alínea (b) do ponto 2.2.6. indiciam que os membros da Junta de Freguesia de São Martinho autorizaram a concessão de um apoio para o pagamento de renda em atraso, de acordo com a ata n.º 8/2021 da reunião²¹³ ocorrida em 15 de dezembro de 2021, apesar do rendimento *per capita* do agregado familiar exceder em mais de 25% o salário mínimo regional, incumprindo as seguintes normas legais e regulamentares:

- a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º conjugado com a alínea b) ²¹⁴ do artigo 5.º do Regulamento do Fundo Social;
- o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo²¹⁵, que versa sobre o Princípio da Legalidade, assim como a alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais, sendo nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem a realização de despesas não permitidas por lei; e, consequentemente,
- o artigo 45.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, epigrafado de “Princípio da especialidade”, porquanto, ainda que tal deliberação tenha sido tomada na prossecução das atribuições da freguesia²¹⁶, o exercício das competências do órgão executivo não se concretizou nos termos da lei.

Consequentemente, a autorização do respetivo pagamento, em 29 de dezembro de 2021, ao abrigo da ordem de pagamento n.º 2021/1615 firmada pelo Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho encontra-se, também, ferida de ilegalidade, por violação das normas legais *supra* descritas.

²¹² Cf. as alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 2.º do novo Regulamento.

²¹³ Na qual participaram e votaram favoravelmente todos os membros do órgão executivo da Freguesia de São Martinho, a saber: Marco Paulo Teixeira Gonçalves, Presidente, e Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Rosa Marina de Castro da Silva e Rute Nádia Moniz Caires, todos Vogais (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Atta 8-2021.pdf).

²¹⁴ Que fixa a fórmula de cálculo do rendimento *per capita*.

²¹⁵ Que determina que “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

²¹⁶ Nos termos estipulados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do mesmo regime jurídico.

Nestes termos, as condutas antes identificadas são indiciariamente ilícitas, por inobservância do conjunto normativo acima descrito, afetando, deste modo, a inerente despesa pública, e integrando o elemento objetivo da infração financeira sancionatória tipificada na última parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, relativa à violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, sendo suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

Quanto ao elemento subjetivo da infração indiciariamente apontada, importa referir que as condutas identificadas são passíveis de configurar um incumprimento culposos dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título negligente, no sentido da alínea a) do artigo 15.º do Código Penal²¹⁷, atendendo a que os membros da Junta de Freguesia de São Martinho não atuaram de forma cuidada e diligente ao conceder o referido apoio.

Pois, para o conceito de negligência em responsabilidade sancionatória que resulta do aludido artigo 15.º do Código Penal, o facto negligente possui um tipo de ilícito – a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado – e um tipo de culpa – a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar.

Assim, recaía sobre os indiciados responsáveis²¹⁸ o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro.

Em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória²¹⁹, evidencia-se que o n.º 2²⁰ do artigo 61.º da LOPTC delimita a responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, a qual ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933²²¹.

²¹⁷ Para os efeitos do disposto do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei.

²¹⁸ “*Consideram-se eleitos locais (...) os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias*”, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87 de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 53-F/2006 de 29 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 24-D/2022 de 30 de dezembro e 82/2023 de 29 de dezembro.

²¹⁹ A responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, podendo incidir ainda sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.ºs 3 e 4 do citado artigo 61.º.

²²⁰ Esta norma foi alterada pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, que equiparou os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais aos membros do Governo, em matéria de responsabilidade financeira, os quais passaram a ser abrangidos pelo disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

²²¹ Segundo o qual “[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

E que, o n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, que procedeu à sétima alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais, veio assinalar que, nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “(...) *recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*”²²².

Contudo, não se identificaram quaisquer informações que se subsumam ao conceito de “estação competente”²²³, pelo que a norma de exclusão da imputação de responsabilidade financeira para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (consagrada no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e delimitada pelo artigo 80.º-A da referida Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto) não se aplica *in casu*.

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

- ao Presidente, Marco Paulo Teixeira Gonçalves, que participou e votou favoravelmente na mencionada deliberação e, consequentemente, autorizou o inerente pagamento²²⁴, em inobservância das normas legais e regulamentares antes mencionadas; e
- aos Vogais, Rosa Marina de Castro da Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia e Rute Nádia Moniz Caires, que também participaram e votaram favoravelmente na referida deliberação autorizadora da concessão do apoio.

B) ORDEM DE PAGAMENTO N.º 2021/1614 DE 29 DE DEZEMBRO, NO VALOR DE 225,00€, RELATIVA AO APOIO PARA AQUISIÇÃO DE ÓCULOS:

No que toca à imputação objetiva da eventual infração financeira, a factualidade apontada na alínea (d) do ponto 2.2.6. indicia que os membros do órgão executivo da Freguesia de São Martinho autorizaram a atribuição de apoio para a aquisição de óculos, conforme a deliberação

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

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

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

²²² De acordo com o n.º 2 do referido artigo 80.º-A, essa responsabilidade “(...) *recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei*”.

²²³ Nos termos explicados no ponto 1.6. deste documento.

²²⁴ Ao Presidente da junta de freguesia compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais. De acordo com a ata n.º 1/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Martinho de 21 de outubro foi delegado no seu Presidente a competência para autorizar a realização de despesas até ao limite de cinco mil euros (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 1-2021.pdf).

que integra a ata n.º 8/2021, da reunião²²⁵ ocorrida em 15 de dezembro de 2021, em violação das seguintes normas legais e regulamentares:

- a alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º conjugado com a alínea b) ²²⁶ do artigo 5.º do Regulamento do Fundo Social, uma vez que o rendimento *per capita* do agregado familiar excedia em mais de 25% o salário mínimo regional;
- o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo²²⁷, que versa sobre o Princípio da Legalidade, assim como a alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais, sendo nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem a realização de despesas não permitidas por lei; e, consequentemente,
- o artigo 45.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, sob a epígrafe “Princípio da especialidade”, porquanto, ainda que tal deliberação tenha sido tomada na prossecução das atribuições da freguesia²²⁸, o exercício das competências do órgão executivo não se concretizou nos termos da lei.

Concludentemente, a realização da inerente despesa consubstanciada na autorização do respetivo pagamento, em 29 de dezembro de 2021, dada pela ordem de pagamento n.º 2021/1614 assinada pelo Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho encontra-se ferida de ilegalidade, por violação das normas legais *supra* descritas.

Nestes termos, as condutas antes identificadas são indiciariamente ilícitas, por inobservância do conjunto normativo acima exposto, afetando, deste modo, a inerente despesa pública, e integrando o elemento objetivo da infração financeira sancionatória tipificada na última parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, relativa à violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, sendo suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

Quanto ao elemento subjetivo da infração indiciariamente apontada, reproduz-se integralmente as considerações anteriormente feitas no parágrafo A) que antecede, na medida em que as condutas identificadas são passíveis de configurar um incumprimento culposos dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título negligente, no sentido da alínea a) do artigo 15.º

²²⁵ Na qual participaram e votaram favoravelmente todos os membros do órgão executivo da Freguesia de São Martinho, a saber: Marco Paulo Teixeira Gonçalves, Presidente, e Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Rosa Marina de Castro da Silva e Rute Nádia Moniz Caires, todos Vogais (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Atta 8-2021.pdf).

²²⁶ Que fixa a fórmula de cálculo do rendimento “*per capita*”.

²²⁷ Que determina que “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

²²⁸ Nos termos estipulados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do mesmo regime jurídico.

do Código Penal²²⁹, atendendo a que os membros da Junta de Freguesia de São Martinho não atuaram de forma cuidada e diligente ao conceder o referido apoio.

Pois, recaía sobre os indiciados responsáveis²³⁰ o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro.

Em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória²³¹, evidencia-se igualmente as considerações já tecidas no parágrafo A) antecedente, no que respeita à delimitação da responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, face ao disposto no n.º 2²³² do artigo 61.º da LOPTC.

Embora se entenda que a norma de exclusão da imputação de responsabilidade financeira para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (consagrada no referido n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e delimitada pelo artigo 80.º-A da referida Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto) não se aplica no caso *sub judice*, dado que não se apuraram elementos que documentalmente se subsumam no conceito de “estação competente”²³³.

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

- ao Presidente, Marco Paulo Teixeira Gonçalves, que participou e votou favoravelmente na mencionada deliberação e, consequentemente, autorizou o inerente pagamento²³⁴, em inobservância das normas legais e regulamentares antes mencionadas; e

²²⁹ Para os efeitos do disposto do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei.

²³⁰ “Consideram-se eleitos locais (...) os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias”, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87 de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 53-F/2006 de 29 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 24-D/2022 de 30 de dezembro e 82/2023 de 29 de dezembro.

²³¹ A responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, podendo incidir ainda sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.ºs 3 e 4 do citado artigo 61.º.

²³² Esta norma foi alterada pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, que equiparou os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais aos membros do Governo, em matéria de responsabilidade financeira, os quais passaram a ser abrangidos pelo disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

²³³ *Vd.* a noção de “estação competente” referida no ponto 1.6. deste documento.

²³⁴ Ao Presidente da junta de freguesia compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais. De acordo com a ata n.º 1/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Martinho de 21 de outubro foi delegado no seu Presidente a competência para autorizar a realização de despesas até ao limite de cinco mil euros (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 1-2021.pdf).

- aos Vogais, Rosa Marina de Castro da Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia e Rute Nádia Moniz Caires, que também participaram e votaram favoravelmente na referida deliberação autorizadora da concessão do apoio.

C) ORDEM DE PAGAMENTO N.º 2021/242 DE 19 DE MARÇO, NO VALOR DE 225,00€, RELATIVA AO PAGAMENTO DE PRESTAÇÃO DO CURSO DE INGLÊS:

Relativamente à imputação objetiva da eventual infração financeira, a factualidade descrita na alínea (e) do ponto 2.2.6. indicia que o ex-Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho autorizou a concessão do apoio para o pagamento de prestação relativa ao curso de inglês ao abrigo do Fundo Social, desrespeitando as seguintes normas legais e regulamentares:

- a alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º (*a contrario sensu*) conjugada com a alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º (*a contrario sensu*) do Regulamento do Fundo Social, pois, a despesa não se enquadrava na tipologia do apoio;
- o n.º 2 do artigo 2.º e os n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do mesmo Regulamento, segundo os quais a decisão de concessão do apoio dependia da aprovação do órgão executivo da freguesia; e
- o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, que versa sobre o Princípio da Legalidade, estabelecendo que “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

Assim, a realização da inerente despesa consubstanciada na autorização do respetivo pagamento, em 19 de março de 2021, pela ordem de pagamento n.º 2021/242 assinada, também, pelo ex-Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho, encontra-se ferida de ilegalidade, por violação das normas legais *supra* descritas.

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

Dão-se por reproduzidas as considerações já tecidas neste documento quanto ao elemento subjetivo da infração indiciariamente apontada, destacando-se que a conduta identificada é passível de configurar um incumprimento culposos dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título negligente, no sentido da alínea a) do artigo 15.º do Código Penal²³⁵,

²³⁵ Para os efeitos do disposto do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei.

atendendo a que o ex-Presidente do órgão executivo da Freguesia de São Martinho não atuou de forma cuidada e diligente ao pagar o referido apoio.

É que, recaía sobre o indiciado responsável²³⁶ o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertence, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro.

Em contraditório, aquele responsável argumentou que *"(...) não se podia ter apercebido de qualquer ilegalidade porquanto todas as informações que lhe foram fornecidas pelos serviços (ou pelas "estações competentes") em nada alertaram nesse sentido. Sim porque estas informações eram prestadas, bem como os processos devidamente instruídos"*.

Acrescentou que *"(...) confiava 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, 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"*.

Ora, em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória²³⁷, atendendo à delimitação da responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos do n.º 2²³⁸ do artigo 61.º da LOPTC, a mesma ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933²³⁹, e do n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto.

²³⁶ "Consideram-se eleitos locais (...) os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias", nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87 de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 53-F/2006 de 29 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 24-D/2022 de 30 de dezembro e 82/2023 de 29 de dezembro.

²³⁷ A responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, podendo incidir ainda sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.ºs 3 e 4 do citado artigo 61.º.

²³⁸ Esta norma foi alterada pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, que equiparou os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais aos membros do Governo, em matéria de responsabilidade financeira, os quais passaram a ser abrangidos pelo disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

²³⁹ Segundo o qual "[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

- 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei."

Remete-se, assim, para a noção de “estação competente” referida no ponto 1.6. deste documento, que tem sido expressa por esta Secção Regional do Tribunal de Contas, e salienta-se, que *in casu*, não se identificaram quaisquer informações que se subsumam a esse conceito.

Porque, conforme descrito na alínea (e) do ponto 2.2.6.: (i) do correspondente processo de candidatura só consta o preenchimento da ficha de análise quanto ao requisito do rendimento *per capita* e (ii) a referência de que “[o] *utente não recebe nenhum apoio da Junta de Freguesia*”. Nada referindo, portanto, sobre a elegibilidade do apoio à luz das normas regulamentares aplicáveis e sem qualquer identificação ou assinatura do técnico que a elaborou.

Deste modo, a norma de exclusão da imputação de responsabilidade financeira para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais não se aplica neste caso concreto.

Face ao exposto, a infração financeira indiciariamente apontada é subjetivamente imputável, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º todos da LOPTC, ao ex-Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho, Duarte Luís Fernandes Caldeira Ferreira, que concedeu o referido apoio, autorizando o seu pagamento²⁴⁰, em inobservância das normas legais e regulamentares antes mencionadas.

D) ORDEM DE PAGAMENTO N.º 2022/264 DE 9 DE MARÇO, NO VALOR DE 225,00€, RELATIVA AO PAGAMENTO DE EXAME DE INGLÊS:

No que se refere à imputação objetiva da eventual infração financeira, a factualidade apontada na alínea (e) do ponto 2.2.6. indicia que os membros do órgão executivo da Freguesia de São Martinho autorizaram o apoio para o pagamento de exame de inglês, conforme a deliberação constante do ponto 15 da ata n.º 7/2022²⁴¹, da reunião ocorrida a 30 de março, desrespeitando as seguintes normas legais e regulamentares:

- a alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º (*a contrario sensu*) conjugada com a alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º (*a contrario sensu*) do Regulamento do Fundo Social, uma vez que a despesa não se enquadrava na tipologia do apoio;
- o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo²⁴², que versa sobre o Princípio da Legalidade, assim como a alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais, sendo nulas as deliberações de

²⁴⁰ De acordo com as alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, compete, respetivamente, ao presidente da junta de freguesia “[a]utorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia”, bem como “[a]utorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia”. Segundo a ata n.º 17/2017 da Junta de Freguesia de São Martinho, da reunião de 24 de outubro de 2017, o ex-Presidente podia autorizar a realização de despesa até ao limite de 5 000,00 € (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 17-2017.pdf).

²⁴¹ Participaram e votaram favoravelmente todos os membros do órgão executivo, a saber: Marco Paulo Teixeira Gonçalves, Presidente, e Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Rosa Marina de Castro da Silva e Rute Nádia Moniz Caires, todos Vogais (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Ata 7-2021.pdf).

²⁴² Que determina que “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

qualquer órgão das autarquias locais que determinem a realização de despesas não permitidas por lei; e, consequentemente,

- o artigo 45.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, sob a epígrafe “Princípio da especialidade”, porquanto, ainda que tal deliberação tenha sido tomada na prossecução das atribuições da freguesia²⁴³, o exercício das competências do órgão executivo não se concretizou nos termos da lei.

Concludentemente, a realização da inerente despesa consubstanciada na autorização do respetivo pagamento, em 9 de março de 2022 (cf. a ordem de pagamento n.º 2022/264 assinada pelo Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho), encontra-se ferida de ilegalidade, por violação das normas legais *supra* descritas.

Nestes termos, as condutas antes identificadas são indiciariamente ilícitas, por inobservância do conjunto normativo antes exposto, afetando, deste modo, a inerente despesa pública, e integrando o elemento objetivo da infração financeira sancionatória tipificada na última parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, relativa à violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, sendo suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

Quanto ao elemento subjetivo da infração indiciariamente apontada, importa referir que as condutas identificadas são passíveis de configurar um incumprimento culposos dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título negligente, no sentido da alínea a) do artigo 15.º do Código Penal²⁴⁴, atendendo a que os membros da Junta de Freguesia de São Martinho não atuaram de forma cuidada e diligente ao conceder o referido apoio²⁴⁵.

Assim, recaía sobre os indiciados responsáveis²⁴⁶ o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro.

Em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória²⁴⁷, evidencia-se igualmente as considerações já tecidas nos parágrafos antecedentes, no que respeita à delimitação

²⁴³ Nos termos estipulados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do mesmo regime jurídico.

²⁴⁴ Para os efeitos do disposto do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei.

²⁴⁵ Pois, para o conceito de negligência em responsabilidade sancionatória que resulta do aludido artigo 15.º do Código Penal, o facto negligente possui um tipo de ilícito – a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado – e um tipo de culpa – a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar.

²⁴⁶ “Consideram-se eleitos locais (...) os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias”, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87 de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 53-F/2006 de 29 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 24-D/2022 de 30 de dezembro e 82/2023 de 29 de dezembro.

²⁴⁷ A responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, podendo

da responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, face ao disposto no n.º 2²⁴⁸ do artigo 61.º da LOPTC.

Embora se entenda que a norma de exclusão da imputação de responsabilidade financeira para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (consagrada no referido n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e delimitada pelo artigo 80.º-A da referida Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto) não se aplica no caso *sub judice*, dado que não se apuraram elementos que documentalmente se subsumam no conceito de “estação competente”²⁴⁹.

Como esta Secção Regional do Tribunal de Contas tem expressado, tendo presentes as regras impostas pelo artigo 9.º do Código Civil e o princípio jurídico estruturante da certeza e segurança jurídica (conforme os artigos 1.º e 2.º da Constituição da República Portuguesa), “*estação competente*”, para os efeitos do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC (*aceitando-se como válido e útil o teor desta disposição legal*), é o individuo ou indivíduos de um serviço público que possam (*por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria*) e que devam - por força (i) de lei, (ii) de regulamento lícito, (iii) de ato administrativo lícito, (iv) de contrato lícito ou (v) de outra forma de vinculação lícita - esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou codecisor (*i.e., esclarecer, informar ou aconselhar 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*).

Em sede da responsabilidade financeira prevista nos artigos 65.º a 68.º da LOPTC (*e não da prevista nos artigos 59.º a 64.º*), o Tribunal censura apenas quem foi o decisor ou codecisor “*de iure*” e “*de facto*” (*excecionalmente, censurará o decisor ou codecisor apenas “de facto” quando não houver decisor final “de iure”*) do ilícito financeiro e/ou, se for caso disso, quem tenha sido a “*estação competente*” nos termos da lei.

Para efeitos do Direito sancionatório a que se referem os artigos 65.º a 68.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, é essencial aferirmos a competência legal de cada interveniente no procedimento que conduziu ao facto ilícito concreto.

Assim, a “*estação ou serviço competente*” deve dispor de capacidade autónoma de análise e de pronúncia. Esta capacidade da “*estação ou serviço competente*” face ao decisor ou codecisor pode decorrer da lei, de regulamento lícito, de regras deontológicas, dos usos lícitos, da natureza própria das funções, da natureza própria das questões ou, eventualmente, da realidade do caso concreto.

incidir ainda sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.ºs 3 e 4 do citado artigo 61.º.

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

²⁴⁹ *Vd.* a noção de “estação competente” referida no ponto 1.6. deste documento.

Contudo, analisados os pareceres emitidos pela técnica dos serviços sociais da freguesia²⁵⁰, em 23 de fevereiro de 2022, concluiu-se que os mesmos não versaram sobre a matéria relevante²⁵¹ – enquadramento do apoio no âmbito do Fundo Social –, logo não se identificaram quaisquer informações que se subsumam ao conceito de “estação competente”²⁵² para os presentes efeitos, pelo que a norma de exclusão da imputação de responsabilidade financeira para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (consagrada no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC e delimitada pelo artigo 80.º-A da referida Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto) não se aplica *in casu*.

Ainda que, por mera hipótese, se defendesse que o apoio se enquadrava no Fundo Social, teríamos sempre de considerar que a decisão de concessão do apoio seria contrária aos pareceres emitidos, pois, ambos informam no sentido de não se encontrar verificado o critério de atribuição (*i.e.* o rendimento *per capita* do agregado familiar não exceder 25% do salário mínimo regional).

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

- Ao Presidente, Marco Paulo Teixeira Gonçalves, que participou e votou favoravelmente na mencionada deliberação e, conseqüentemente, autorizou o inerente pagamento²⁵³, desrespeitando as normas legais e regulamentares acima indicadas; e
- Aos Vogais, Rosa Marina de Castro da Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia e Rute Nádia Moniz Caires, que também participaram e votaram favoravelmente na referida deliberação autorizadora da realização da despesa pública subjacente à concessão do apoio.

E) ORDEM DE PAGAMENTO N.º 2021/1612 DE 29 DE DEZEMBRO, NO VALOR DE 225,00€, RELATIVA AO PAGAMENTO DAS PRESTAÇÕES EM ATRASO DA CRECHE:

Quanto à imputação objetiva da eventual infração financeira, a factualidade apontada na alínea (f) do ponto 2.2.6. indicia que o órgão executivo da Freguesia de São Martinho autorizou a atribuição do apoio para o pagamento das prestações da creche em atraso, conforme a deliberação que

²⁵⁰ Entende-se que a mesma se encontrava habilitada tecnicamente na matéria, pois de acordo com os mapas de pessoal, trata-se de uma técnica superior com licenciatura adequada, e habilitada legalmente, por via regulamentar, dispondo de competência e capacidade autónoma de análise e pronúncia, na medida em que o n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento do Fundo Social estabelece que a concessão dos apoios é decidida com base em parecer dos Serviços Social da Junta de Freguesia, atendendo aos requisitos e condições de acesso.

²⁵¹ Tratou-se apenas da intervenção no procedimento que conduziu à concessão do apoio.

²⁵² Veja-se o ponto 1.6. deste documento.

²⁵³ Ao Presidente da junta de freguesia compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as suas deliberações, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais. De acordo com a ata n.º 1/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Martinho de 21 de outubro foi delegado no Presidente a competência para autorizar a realização de despesas até ao limite de cinco mil euros (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 1-2021.pdf).

integra a ata n.º 8/2021²⁵⁴, da reunião ocorrida a 15 de dezembro de 2021, desrespeitando as seguintes normas legais e regulamentares:

- a alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º (*a contrario sensu*) conjugada com a alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º (*a contrario sensu*) do Regulamento do Fundo Social, pois, a despesa não se enquadrava na tipologia do apoio;
- o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo²⁵⁵, que versa sobre o Princípio da Legalidade, assim como a alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais, sendo nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem a realização de despesas não permitidas por lei; e, consequentemente,
- o artigo 45.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, sob a epígrafe “Princípio da especialidade”, porquanto, ainda que tal deliberação tenha sido tomada na prossecução das atribuições da freguesia²⁵⁶, o exercício das competências do órgão executivo da freguesia não se concretizou nos termos da lei.

Portanto, a realização da inerente despesa consubstanciada na autorização do respetivo pagamento, em 29 de dezembro de 2021, através da ordem de pagamento n.º 2021/1612 firmada pelo Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho, encontra-se ferida de ilegalidade, por violação das normas legais *supra* descritas.

Assim, as condutas antes identificadas são indiciariamente ilícitas, por inobservância do conjunto normativo acima descrito, afetando, deste modo, a inerente despesa pública, e integrando o elemento objetivo da infração financeira sancionatória tipificada na última parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, relativa à violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, sendo suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

Nestes termos, reproduz-se integralmente o antes descrito no que se refere ao elemento subjetivo da infração indiciariamente apontada, em particular o incumprimento culposo dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título negligente, e a violação do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro, não se tendo identificado quaisquer informações que se subsumam ao conceito de “*estação competente*”.

²⁵⁴ Participaram e votaram favoravelmente todos os membros do órgão executivo, a saber: Marco Paulo Teixeira Gonçalves (Presidente), Alfredo Filipe Spinola Fernandes Correia, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Rosa Marina de Castro da Silva e Rute Nádia Moniz Caires (Vogais) (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Ata 8-2021.pdf).

²⁵⁵ Que determina que “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

²⁵⁶ Nos termos estipulados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do mesmo regime jurídico.

E, considera-se que a infração financeira indiciariamente apontada é subjetivamente imputável, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º todos da LOPTC, aos seguintes membros da Junta de Freguesia de São Martinho, em funções à data:

- Ao Presidente, Marco Paulo Teixeira Gonçalves, que participou e votou favoravelmente na mencionada deliberação e, consequentemente, autorizou o inerente pagamento²⁵⁷, desrespeitando as normas legais e regulamentares acima indicadas; e
- Aos Vogais, Rosa Marina de Castro da Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia e Rute Nádia Moniz Caires, que também participaram e votaram favoravelmente na referida deliberação autorizadora da realização da despesa pública subjacente à concessão do apoio.

F) ORDEM DE PAGAMENTO N.º 2021/807 DE 25 DE JUNHO, NO VALOR DE 225,00€, RELATIVA AO PAGAMENTO DE DESPESAS DE CONDOMÍNIO:

No que se refere à imputação objetiva da eventual infração financeira, a factualidade apontada na alínea (g) do ponto 2.2.6. indicia que o ex-Presidente do órgão executivo da Freguesia de São Martinho autorizou o pagamento de despesas de condomínio, desrespeitando as seguintes normas legais e regulamentares:

- as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 2.º (*a contrario sensu*) conjugadas com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 4.º (*a contrario sensu*) do Regulamento do Fundo Social, pois, as referidas despesas não se enquadravam na tipologia de apoio;
- o n.º 2 do artigo 2.º e os n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do mesmo Regulamento, segundo os quais a decisão de concessão do apoio dependia da aprovação do órgão executivo da freguesia; e
- o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, que versa sobre o Princípio da Legalidade, estabelecendo que “[o]s *órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins*”.

Deste modo, a realização da inerente despesa consubstanciada na autorização do respetivo pagamento, em 25 de junho de 2021, conforme a ordem de pagamento n.º 2021/807 assinada pelo ex-Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho, encontra-se ferida de ilegalidade, por violação das normas legais *supra* descritas.

²⁵⁷ Ao Presidente da junta de freguesia compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais. De acordo com a ata n.º 1/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Martinho de 21 de outubro foi delegado no seu Presidente a competência para autorizar a realização de despesas até ao limite de cinco mil euros (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 1-2021.pdf).

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

Quanto ao elemento subjetivo da infração indiciariamente apontada, importa referir que as condutas identificadas são passíveis de configurar um incumprimento culposos dos deveres funcionais daquele responsável financeiro, a título negligente, no sentido da alínea a) do artigo 15.º do Código Penal²⁵⁸, atendendo a que o ex-Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho não atuou de forma cuidada e diligente ao conceder o referido apoio.

Pois, para o conceito de negligência em responsabilidade sancionatória que resulta do aludido artigo 15.º do Código Penal, o facto negligente possui um tipo de ilícito – a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado – e um tipo de culpa – a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar.

Assim, recaía sobre o indiciado responsável²⁵⁹ o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertence, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro.

Face ao alegado, em sede de contraditório, nos exatos termos transcritos na alínea C) que antecede, em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória²⁶⁰, evidencia-se as considerações anteriormente tecidas quanto à delimitação da responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos do n.º 2²⁶¹ do artigo 61.º da LOPTC, a qual ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do

²⁵⁸ Para os efeitos do disposto no n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei.

²⁵⁹ “*Consideram-se eleitos locais (...) os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias*”, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87 de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 53-F/2006 de 29 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 24-D/2022 de 30 de dezembro e 82/2023 de 29 de dezembro.

²⁶⁰ A responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, podendo incidir ainda sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.ºs 3 e 4 do citado artigo 61.º.

²⁶¹ Esta norma foi alterada pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, que equiparou os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais aos membros do Governo, em matéria de responsabilidade financeira, os quais passaram a ser abrangidos pelo disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933²⁶², e do n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto²⁶³, considerando-se que, no caso em concreto, não se identificaram quaisquer informações que se subsumam ao conceito de “estação competente”.

Pois, do respetivo processo de candidatura apenas consta na ficha de análise que “[a] *utente não recebe nenhum apoio da junta de freguesia*”, tendo apurado um rendimento *per capita* negativo. Portanto, nada referindo sobre a elegibilidade do apoio à luz das normas regulamentares aplicáveis e sem qualquer identificação ou assinatura do técnico que a elaborou.

Face ao exposto, a infração financeira indiciariamente apontada é subjetivamente imputável, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º todos da LOPTC, ao ex-Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho, Duarte Luís Fernandes Caldeira Ferreira, que autorizou o referido pagamento²⁶⁴, em inobservância das normas legais e regulamentares antes mencionadas.

G) ORDEM DE PAGAMENTO N.º 2021/1609 DE 29 DE DEZEMBRO, NO VALOR DE 225,00€, RELATIVA AO PAGAMENTO DE CONDOMÍNIO EM ATRASO

Quanto à imputação objetiva da eventual infração financeira, a factualidade apontada na alínea (g) do ponto 2.2.6. indicia que o órgão executivo da Freguesia de São Martinho autorizou a concessão do apoio para o pagamento de despesas de condomínio em atraso, conforme a deliberação que integra a ata n.º 8/2021 da reunião²⁶⁵ ocorrida em 15 de dezembro de 2021, em violação das seguintes normas legais e regulamentares:

²⁶² Segundo o qual “[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

- 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”.

²⁶³ De acordo com o n.º 2 do referido artigo 80.º-A, essa responsabilidade “(...) recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”.

²⁶⁴ De acordo com as alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, compete, respetivamente, ao presidente da junta de freguesia “[a]utorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia”, bem como “[a]utorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia”. Segundo a ata n.º 17/2017 da Junta de Freguesia de São Martinho, da reunião de 24 de outubro de 2017, o ex-Presidente podia autorizar a realização de despesa até ao limite de 5 000,00 € (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Atta 17-2017.pdf).

²⁶⁵ Na qual participaram e votaram favoravelmente todos os membros do órgão executivo da Freguesia de São Martinho, a saber: Marco Paulo Teixeira Gonçalves, Presidente, e Alfredo Filipe Spinola Fernandes Correia, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Rosa Marina de Castro da Silva e Rute Nádia Moniz Caires, todos Vogais (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Atta 8-2021.pdf).

- as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 2.º (*a contrario sensu*) conjugadas com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 4.º (*a contrario sensu*) do Regulamento do Fundo Social, pois, as referidas despesas não se enquadram na tipologia de apoio;
- o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo²⁶⁶, que versa sobre o Princípio da Legalidade, assim como a alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais, sendo nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem a realização de despesas não permitidas por lei; e, consequentemente,
- o artigo 45.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, sob a epígrafe “Princípio da especialidade”, porquanto, ainda que tal deliberação tenha sido tomada na prossecução das atribuições da freguesia²⁶⁷, o exercício das competências do órgão executivo da freguesia não se concretizou nos termos da lei.

Concludentemente, a realização da inerente despesa consubstanciada na autorização do respetivo pagamento, em 29 de dezembro de 2021, pela ordem de pagamento n.º 2021/1609 assinada pelo Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho, encontra-se ferida de ilegalidade, por violação das normas legais *supra* descritas.

Nestes termos, as condutas antes identificadas são indiciariamente ilícitas, por inobservância do conjunto normativo acima exposto, afetando, deste modo, a inerente despesa pública, e integrando o elemento objetivo da infração financeira sancionatória tipificada na última parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, relativa à violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, sendo suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

Dão-se por reproduzidas as considerações já tecidas neste documento quanto ao elemento subjetivo da infração indiciariamente apontada, destacando-se que a conduta identificada é passível de configurar um incumprimento culposos dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título negligente, no sentido da alínea a) do artigo 15.º do Código Penal²⁶⁸, atendendo a que os membros da Junta de Freguesia de São Martinho não atuaram de forma cuidada e diligente ao conceder o referido apoio.

Pois, recaía sobre os indiciados responsáveis²⁶⁹ o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem,

²⁶⁶ Que determina que “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

²⁶⁷ Nos termos estipulados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do mesmo regime jurídico.

²⁶⁸ Para os efeitos do disposto do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei.

²⁶⁹ “Consideram-se eleitos locais (...) os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias”, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87 de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 53-F/2006 de 29 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 24-D/2022 de 30 de dezembro e 82/2023 de 29 de dezembro.

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

Já em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória²⁷⁰, atendendo à delimitação da responsabilização financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos do n.º 2²⁷¹ do artigo 61.º da LOPTC, a qual ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933²⁷², e do n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, considera-se que não se identificaram quaisquer informações que se subsumam ao conceito de “estação competente”, pelo que a norma de exclusão da imputação de responsabilidade financeira para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais não se aplica no caso concreto.

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

- ao Presidente, Marco Paulo Teixeira Gonçalves, que participou e votou favoravelmente na mencionada deliberação e, consequentemente, autorizou o inerente pagamento²⁷³, em inobservância das normas legais e regulamentares antes mencionadas; e
- aos Vogais, Rosa Marina de Castro da Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia e Rute Nádia Moniz Caires, que também participaram e votaram favoravelmente na referida deliberação autorizadora da concessão do apoio.

²⁷⁰ A responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, podendo incidir ainda sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.ºs 3 e 4 do citado artigo 61.º.

²⁷¹ Esta norma foi alterada pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, que equiparou os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais aos membros do Governo, em matéria de responsabilidade financeira, os quais passaram a ser abrangidos pelo disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

²⁷² Segundo o qual “[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

- 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”.

²⁷³ Ao Presidente da junta de freguesia compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais. De acordo com a ata n.º 1/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Martinho de 21 de outubro foi delegado no seu Presidente a competência para autorizar a realização de despesas até ao limite de cinco mil euros (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 1-2021.pdf).

H) ORDEM DE PAGAMENTO N.º 2022/684 DE 7 DE JUNHO, NO VALOR DE 225,00€, RELATIVA À AQUISIÇÃO DE ELETRODOMÉSTICOS:

No que toca à imputação objetiva da eventual infração financeira, os factos apontados na alínea (h) do ponto 2.2.6. indiciam que o órgão executivo da Freguesia de São Martinho autorizou a atribuição do referido apoio com vista à aquisição de eletrodoméstico, (cf. a deliberação que integra a ata n.º 13/2022²⁷⁴, da reunião ocorrida em 6 de julho), desrespeitando as seguintes normas legais e regulamentares:

- as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 2.º (*a contrario sensu*) conjugadas com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 4.º (*a contrario sensu*) do Regulamento do Fundo Social, pois, a referida despesa não se enquadrava na tipologia de apoio;
- o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo²⁷⁵, que versa sobre o Princípio da Legalidade, assim como a alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais, sendo nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem a realização de despesas não permitidas por lei; e, consequentemente,
- o artigo 45.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, sob a epígrafe “Princípio da especialidade”, porquanto, ainda que tal deliberação tenha sido tomada na prossecução das atribuições da freguesia²⁷⁶, o exercício das competências do órgão executivo da freguesia não se concretizou nos termos da lei.

Portanto, a realização da inerente despesa consubstanciada na autorização do respetivo pagamento, em 7 de junho de 2022, conforme a ordem de pagamento n.º 2022/684 assinada pelo Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho, encontra-se ferida de ilegalidade, por violação das normas legais *supra* descritas.

Assim, as condutas antes identificadas são indiciariamente ilícitas, por inobservância do conjunto normativo acima descrito, afetando, deste modo, a inerente despesa pública, e integrando o elemento objetivo da infração financeira sancionatória tipificada na última parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, relativa à violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, sendo suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

Nestes termos, reproduzindo-se integralmente o antes descrito no que se refere ao elemento subjetivo da infração indiciariamente apontada, em particular o incumprimento culposos dos

²⁷⁴ Participaram e votaram favoravelmente os seguintes membros do órgão executivo da freguesia: Marco Paulo Teixeira Gonçalves (Presidente), Rosa Marina de Castro da Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva e Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia (Vogais). Não consta da redação da ata que a Vogal Rute Nádia Moniz Caires tenha participado nesta reunião (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6_Ata 13-2022.pdf).

²⁷⁵ Que determina que “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

²⁷⁶ Nos termos estipulados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do mesmo regime jurídico.

deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título negligente, e a violação do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro, e não se tendo identificado quaisquer informações que se subsumam ao conceito de “*estação competente*”, considera-se que a infração financeira indiciariamente apontada é subjetivamente imputável, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º todos da LOPTC, aos seguintes membros da Junta de Freguesia de São Martinho, em funções à data:

- Ao Presidente, Marco Paulo Teixeira Gonçalves, que participou e votou favoravelmente na mencionada deliberação e, consequentemente, autorizou o inerente pagamento²⁷⁷, desrespeitando as normas legais e regulamentares acima indicadas; e
- Aos Vogais, Rosa Marina de Castro da Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva e Alfredo Filipe Spinola Fernandes Correia, que também participaram e votaram favoravelmente na referida deliberação autorizadora da realização da despesa pública subjacente à concessão do apoio.

No contexto do exercício do princípio do contraditório, os indiciados responsáveis não lograram afastar a matéria de facto e de direito relatada, incluindo no que toca ao pagamento de despesas não elegíveis no âmbito do Regulamento da Assembleia de Freguesia aplicável.

Todavia, ponderados os circunstancialismos que subjazem à factualidade apontada e tendo-se verificado que se encontram preenchidos os pressupostos cumulativos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, designadamente: (i) por encontrar-se suficientemente evidenciado que as condutas dos agentes financeiros foram praticados a título negligente, (ii) pelo facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas (ou de órgão de controlo interno) para correção da irregularidade detetada, assim como (iii) por ser a primeira vez que estes agentes são juridicamente censurados pela prática desta infração; o Tribunal decide, relevar a responsabilidade financeira sancionatória indiciada nas alíneas A) a H) *supra*²⁷⁸.

2.2.7. Atribuição de cabazes e outras ajudas financeiras no Natal

Nas épocas natalícias dos anos de 2021 e 2022, a Junta de Freguesia de São Martinho atribuiu um conjunto de cabazes, ao abrigo do Regulamento de Concessão de Cabazes em Géneros

²⁷⁷ Ao Presidente da junta de freguesia compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais. De acordo com a ata n.º 1/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Martinho de 21 de outubro foi delegado no seu Presidente a competência para autorizar a realização de despesas até ao limite de cinco mil euros (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 1-2021.pdf).

²⁷⁸ Extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

Alimentícios no Natal aprovado pelo órgão deliberativo²⁷⁹ da freguesia, através da ata n.º 47 da reunião realizada em 27 de setembro de 2013.

Este apoio destina-se a famílias carenciadas, residentes e recenseadas na freguesia, sendo-lhes exigido «(...) *anualmente fotocópia da declaração do IRS, de pensionista ou de declaração dos Serviços da Segurança Social, ou recibos comprovativos de ordenados, não podendo o rendimento “per capita” dos membros do agregado familiar ser superior a um salário mínimo nacional*», segundo o disposto no artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 3.º do citado Regulamento. Assim, o apoio pode renovar-se anualmente, caso se mantenham as condições de atribuição²⁸⁰.

A Assembleia de Freguesia não definiu o valor de cada cabaz, prevendo que o montante anual desta ajuda financeira fosse o que tivesse sido inscrito pelo órgão executivo no orçamento da freguesia, embora, excecionalmente, “(...) *e sempre que existam circunstâncias que o justifique, (...) poderá alterar esses valores, de acordo com o determinado na legislação em vigor*”²⁸¹.

Estipulou, ainda, que compete ao Presidente da Junta de Freguesia tomar a decisão de concessão dos cabazes de Natal, no entanto, caso entenda, poderá submeter à análise do órgão executivo a que pertence (cf. o n.º 8 do mesmo artigo 3.º).

O valor inscrito no orçamento foi de 24 000,00 €²⁸² para cada um dos anos em referência, tendo o montante dos diversos cabazes sido definido consoante o número de membros que compõem os agregados familiares [vide o quadro 15 do subponto 2.1.2.1. (B)], ainda que tal não conste de deliberação do órgão executivo da freguesia.

Em 2021, foram entregues 500 cabazes a agregados familiares, totalizando o valor de 15 760,00€, a saber: 144 cabazes de 25,00€ cada, 253 no valor de 30,00€ cada, outros 68 no valor de 40,00€ cada, 25 cabazes de 50,00€ cada e 10 cabazes de 60,00€ cada, de acordo com a ordem de pagamento n.º 2021/1717 de 29 de dezembro.

No ano seguinte, foram concedidos cabazes a 452 famílias carenciadas, no montante total de 17 417,21,00€, a saber: 5 cabazes no valor de 74,46€ cada, 23 de 60,45€ cada, 60 cabazes no valor de 44,53€ cada, 220 de 39,35€ cada e, ainda, 144 cabazes de 30,04€ cada, segundo a ordem de pagamento n.º 2022/1675 de 19 de dezembro.

Os procedimentos de contratação pública, por ajustes diretos²⁸³, com vista à aquisição dos cartões alimentares foram iniciados, respetivamente, em 9 de dezembro de 2021, nos termos da decisão

²⁷⁹ Tendo sido solicitada a remessa da deliberação do órgão executivo que aprovou a proposta de regulamento, foi informado pela entidade que não foi possível localizar a ata (cf. o ponto 11, alínea a), do ofício com o registo de entrada sob o n.º 1267/2025 de 29 de maio (CD_Processo_Resposta_30_05_2025_OF_1267_2025.pdf).

²⁸⁰ De acordo com o n.º 4 do referido artigo 3.º (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.7_Reg_Cab_Natal.pdf).

²⁸¹ *Vd.* os n.ºs 6 e 7 do referido artigo 3.º.

²⁸² Cf. os documentos remetidos em anexo à alínea c) do ponto 11 do ofício com o registo de entrada n.º 1267/2025 de 29 de maio [CD_Processp_Resposta_30_05_2025_Elementos_adicionais_Ponto 11_11.c)].

²⁸³ De acordo com a alínea a) do n.º 1 e a alínea d) do n.º 2 ambos do artigo 16.º e a alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos conjugado com o previsto no artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M de 14 de agosto na sua redação atual.

de contratar que consta da ata n.º 7/2021 da reunião da Junta de Freguesia²⁸⁴, e em 19 de novembro de 2022, de acordo com a ata n.º 28/2022 da reunião do mesmo órgão executivo.

Igualmente com o intuito de apoiar as festividades natalícias, a Junta de Freguesia apoiou, pontualmente, as seguintes atividades, no âmbito das quais não se identificaram desconformidades no contexto da competência para a autorização da realização da despesa inerente²⁸⁵:

- a) Adquiriu brinquedos para oferecer às crianças das famílias carenciadas da freguesia, conforme deliberado, por unanimidade, na reunião ocorrida em 9 de dezembro de 2021 (*vide* a ata n.º 7/2021), tendo para o efeito sido despendido um montante total de 6 459,00€, no seguimento da ordem de pagamento n.º 2021/1454 de 9 de dezembro;
- b) Apoiou a confeção de refeições a serem distribuídas pelas famílias carenciadas da freguesia no Dia de Natal, no valor de 350,00€, através de um apoio financeiro atribuído à “Associação de Fado da Madeira”, conforme deliberado em reunião do referido órgão executivo, em 9 de dezembro de 2021²⁸⁶ e a ordem de pagamento n.º 2021/1726 de 29 de dezembro; e
- c) Para o convívio denominado “Sopa Comunitária e Feira de Artesanato” organizado em parceria com a Associação Olho-te, procedeu à aquisição de bens para a confeção da sopa, conforme as ordens de pagamento n.ºs 2022/1674 de 19 de dezembro, no valor de 27,50€, e 2022/1735 de 30 de dezembro, no valor de 77,65€²⁸⁷.

Recorde-se que, ao abrigo do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências celebrado com o Município do Funchal, em 20 de junho de 2018, cabia à Junta de Freguesia de São Martinho, em matéria de intervenção comunitária, promover e executar “(...) *projetos (...) nas áreas da ação social, saúde, cultura, educação e desporto, bem como, apoiar atividades de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia (...)*”²⁸⁸.

Também neste âmbito, o órgão executivo da freguesia concedeu cabazes de Natal²⁸⁹ (*vide* o quadro 15 do subponto 2.1.2.1.) a diversas instituições e às Paróquias da freguesia, a saber:

²⁸⁴ Retificada pela ata n.º 8/2021 da reunião ocorrida em 15 de dezembro do mesmo ano (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.7_Atta 8-2021.pdf).

²⁸⁵ Ao Presidente da Junta de Freguesia compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais. De acordo com a ata n.º 1/2021 da reunião da Junta de Freguesia de São Martinho de 21 de outubro foi delegado no Presidente da Junta de Freguesia a competência para autorizar a realização de despesas até ao limite de cinco mil euros (CD_Docs_Suporte_Ponto1.5_Atta 1-2021.pdf).

²⁸⁶ Cf. a ata n.º 7/2021 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.7_Atta 7-2021.pdf).

²⁸⁷ *Vd.* o ponto 3 da ata n.º 34/2022 da reunião ocorrida em 23 de novembro de 2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.7_Atta 34-2022.pdf).

²⁸⁸ Cf. a alínea d) do n.º 2 da Cláusula 1.ª e o n.º 1 da Cláusula 1.ª – D (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.7_Contrato Interadministrativo CMF.pdf).

²⁸⁹ *Vd.* as ordens de pagamento n.ºs 2021/1717 de 29 de dezembro e 2022/1675 de 19 de dezembro (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.7_2021_1717.pdf).

- De acordo com a ata n.º 7/2021 da reunião de 9 de dezembro, “(...) 10 cabazes de Natal para cada Paróquia da Freguesia, no valor de 30,00 euros cada, a distribuir pelas famílias carenciadas”; e
- Nos termos da ata n.º 8/2021 da reunião ocorrida em 15 de dezembro de 2021, “(...) 45 cabazes de Natal a fim de serem distribuídos por famílias com residência na Freguesia de São Martinho, através da Associação Cultural e Recreativa dos Africanos na madeira, O.A.A.S.S. – Olho-Te Associação Artística de Solidariedade Social, Associação de Fados da Madeira e Casa do Voluntário, sinalizadas como carenciadas por estas instituições, no valor de 30,00 euros cada”.

A entidade indicou²⁹⁰ que foram também entregues cabazes às Paróquias, no ano de 2022, em conformidade com a ata n.º 28/2022. Embora desse documento não conste informação sobre o número de cabazes, por Paróquia e respetivos montantes a Junta de Freguesia indicou²⁹¹ “(...) que foram entregues às Paróquias da Freguesia, no total, 30 cabazes, com o valor unitário de 28,69 EUR, totalizando o montante de 860,70 EUR”²⁹².

Quanto aos cabazes atribuídos a estas entidades, realça-se que a documentação é omissa²⁹³ quanto à avaliação das carências económicas dos beneficiários, circunstância que não acautela a prossecução do interesse público subjacente à atribuição dos apoios, nem salvaguarda o princípio da imparcialidade enunciado no n.º 2 do artigo 266.^o²⁹⁴ da Constituição da República Portuguesa e também vertido no artigo 9.^o²⁹⁵ do Código do Procedimento Administrativo, na medida em que este exige “(...) igualdade de tratamento dos interesses dos cidadãos através de um critério uniforme de prossecução do interesse público”²⁹⁶.

²⁹⁰ Cf. o ponto 11, alínea i), do ofício com o registo de entrada n.º 2038/2025 de 8 de setembro (CD_Processo_Resposta_08_09_2025_Ofício EG_863_2025 Entrada_E_2038_2025_08092025.pdf).

²⁹¹ Cf. o ponto 5.5. do ofício com o registo de entrada n.º 2171/2025 de 24 de setembro (CD_Processo_Resposta_24_09_2025_Ofício_N.EG_904_2025_E_2171_2025.pdf).

²⁹² A entidade beneficiou de um desconto de 66,95€ na totalidade da fatura dos cabazes de Natal de 2022, pelo que, por simplificação matemática nos cálculos, considerou-se na análise refletida no ponto 2.1.2.1 – B) o montante constante do quadro 15.

²⁹³ De acordo com a alínea g) do ponto 11 do ofício com o registo de saída n.º 1020/2025 de 6 de maio, solicitou-se à entidade que remetesse o documento de análise aos processos de candidatura e que fundamentasse a decisão de concessão dos cabazes de Natal, incluindo no que toca aos atribuídos a instituições, tendo apenas sido remetidas as atas acima indicadas (fls. 86 a 89 da Pasta do Processo).

²⁹⁴ Segundo o qual “[o]s órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé”.

²⁹⁵ No sentido de que “[a] Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção”.

²⁹⁶ Vd. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, in Constituição da República Portuguesa Anotada Artigos 108º a 296º, Volume II, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2010, p. 802 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.7_CRP_Anotada_p 802.pdf).

2.2.8. Concessão de cabazes alimentícios regulares

A entrega de cabazes alimentares regulares, nos anos de 2021 e 2022, enquadrou-se no Regulamento do Programa de Apoio Social às Famílias em Situação de Graves Carências²⁹⁷, em aplicação na Freguesia de São Martinho desde 2014.

Segundo o n.º 1 do artigo 2.º, o “(...) programa [de] Apoio Social às Famílias em situação de Graves Carências é um programa de apoio aos residentes na freguesia (...), em situação de carência económica e social, disponibilizado gratuitamente pela Junta de Freguesia de São Martinho, diretamente ou através de parcerias com outras entidades”.

Concretiza-se “(...) através da aquisição de bens alimentares e outros, e do pagamento de serviços essenciais à sua sobrevivência, como água, luz, gás e medicamentos, que deste modo, proporcionem melhores condições de vida, aos residentes da Freguesia de São Martinho, que reúnam os requisitos estabelecidos no (...) regulamento”²⁹⁸.

Importa referir que, ao abrigo do Regulamento do Fundo Social aprovado pelo órgão deliberativo da freguesia em 28 de abril de 2015, podia também ser concedido um apoio para o pagamento de despesas com o fornecimento de água, eletricidade e gás. Contudo, da análise efetuada não se encontraram evidências de ter sido autorizado o pagamento deste tipo de despesas no contexto do regulamento ora em análise.

Salienta-se, no entanto, a inexistência de previsão regulamentar²⁹⁹ que proíba a acumulação destes apoios com outros recebidos do Município, da própria Freguesia ou de outras entidades públicas ou privadas que prestem apoios de natureza idêntica.

Ademais, segundo o disposto nos artigos 5.º e 7.º do Regulamento, a análise das candidaturas compete ao órgão executivo da freguesia, o qual deve graduar os pedidos de acordo com os seguintes critérios de prioridade: (1.º) menor rendimento *per capita*; (2.º) maior número de elementos que compõe o agregado familiar; (3.º) maior número de menores no agregado familiar e (4.º) os demais pedidos que não observem os critérios constantes do número anterior, serão objeto de resposta por ordem de entrada.

O serviço social da Junta de Freguesia aceitava candidaturas ao longo do ano, pois, não se encontrava estipulado um prazo fixo para a sua apresentação ao programa.

Para aceder ao Programa de Apoio Social às Famílias em Situação de Graves Carências, os candidatos têm de reunir os seguintes requisitos: (a) a média dos rendimentos líquidos *per capita* do agregado familiar ser inferior a um valor a definir pela Junta de Freguesia, anualmente, e (b) o

²⁹⁷ Aprovado pela Assembleia de Freguesia, em 23 de abril de 2014, conforme a ata n.º 3. O projeto de regulamento foi aprovado em reunião do órgão executivo da freguesia, em 2 de abril do mesmo ano, nos termos da ata n.º 6/2014 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.8).

²⁹⁸ Cf. o n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.8_Reg_Fam_Car.pdf).

²⁹⁹ Só o Regulamento do Fundo Social prevê que os apoios nele regulados não possam ser acumulados.

rendimento *per capita* do agregado familiar ser calculado de acordo com a fórmula fixada regulamentarmente³⁰⁰.

A entidade informou³⁰¹ que não conseguiu “(...) *localizar deliberações do executivo relativas ao período anterior a outubro de 2021, juntando-se, apenas, as posteriores a esta data e a correspondente ao ano de 2022*”, a saber:

→ Segundo a ata n.º 3/2021, da reunião da Junta de Freguesia ocorrida a 3 de novembro desse ano, “[f]oi deliberado unanimemente manter o valor de rendimento *per capita* para efeitos de atribuição deste apoio e os montantes relativamente aos apoios a conceder, de acordo com os valores atualmente utilizados”³⁰²;

A este respeito, frisou que o “(...) *Executivo garantiu a continuidade na concessão dos apoios, de acordo com a informação disponibilizada pela Técnica Superior de Serviço Social (...), designadamente, no que se refere à segmentação dos agregados familiares, para efeitos de atribuição dos Cabazes (...), no último trimestre do ano de 2021 e no ano de 2022*”;

Acrescentou que “[a] adoção desta metodologia, inspirada nos princípios de equidade, solidariedade e justiça social, permitiu assegurar a atribuição e disponibilização dos apoios, de modo mais eficiente, reforçando o compromisso institucional com o bem-estar da comunidade”³⁰³; e

→ Posteriormente, foi fixado “(...) *como valor de rendimento per capita para efeitos de atribuição deste apoio 130,00 EUR (...), bem como os seguintes montantes relativamente aos apoios a conceder, consoante a composição do agregado familiar dos requerentes: F1- 20 EUR (vinte euros), F2 – 30 EUR (trinta euros), F3 – 40 EUR (quarenta euros), F4 – 50 EUR (cinquenta euros) e F5 – 60 EUR (sessenta euros)*”, conforme o ponto 9 da ata n.º 1/2022, da reunião da Junta de Freguesia de São Martinho ocorrida a 5 de janeiro de 2022.

Analisada a documentação que suporta as ordens de pagamento selecionadas para verificação, constatou-se que:

- a) A ordem de pagamento n.º 2021/354 de 31 de março, que se encontra assinada pelo ex-Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho, destinou-se a pagar ao fornecedor o

³⁰⁰ Cf. as alíneas a) e b) do artigo 3.º do Regulamento.

³⁰¹ Cf. a alínea a) do ponto 10 do ofício com o registo de entrada n.º 1267/2025 de 29 de maio (CD_Processo_Resposta_30_05_2025_OF_1267_2025).

³⁰² Note-se, contudo, que, consultadas as deliberações entre 2017 e 2021, apenas se identificou a ata n.º 2/2018, da reunião de 10 de janeiro de 2018, que deliberou “(...) *proceder à alteração do valor do rendimento per capita mensal líquido, passando para 150,00 € (cento e cinquenta euros) no caso do agregado familiar ser composto por um ou dois elementos, e para 135,00 € (cento e trinta e cinco euros) quando for composto por mais elementos (...)*” (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.8_ATAS EXECUTIVO 2017-2021.pdf).

³⁰³ Vd. o ponto 5.4 do ofício com o registo de entrada n.º 2171/2025 de 24 de setembro (CD_Processo_Resposta_24_09_2025_Oficio_N.EG_904_2025_E_2171_2025.pdf).

carregamento dos cabazes alimentares do mês de abril de 2021³⁰⁴, o que perfez o montante de 3 294,98€;

- b) O pagamento efetuado no seguimento da ordem de pagamento n.º 2021/1156 de 17 de setembro, igualmente assinada pelo ex-Presidente do órgão executivo³⁰⁵, visou o carregamento dos cabazes do mês de setembro de 2021³⁰⁶, no montante total de 3 599,83€;

No que respeita a estes dois pagamentos, não foram facultadas as deliberações do órgão executivo da freguesia que autorizaram a concessão dos cabazes regulares nem a documentação de suporte da análise ao cumprimento dos requisitos de acesso por parte dos candidatos, o que impossibilitou a verificação da sua conformidade.

Estas omissões comprometem a comprovação do interesse público dos apoios atribuídos e o princípio da imparcialidade enunciado no n.º 2 do artigo 266.^o³⁰⁷ da Constituição da República Portuguesa, também vertido no artigo 9.^o³⁰⁸ do Código do Procedimento Administrativo, na medida em que exige “(...) *igualdade de tratamento dos interesses dos cidadãos através de um critério uniforme de prossecução do interesse público*”³⁰⁹.

Em 9 de dezembro de 2021, o órgão executivo da Freguesia de São Martinho deliberou, por unanimidade, “(...) *apoiar com o cabaz regular as famílias que anteriormente já beneficiavam deste apoio*” (vide a ata n.º 7/2021).

No ano de 2022, a ordem de pagamento n.º 2022/664 de 2 de junho, no montante total de 3 651,14€, procedeu ao carregamento dos cartões respeitantes aos cabazes de junho de 2022, e,

³⁰⁴ Cf. a lista de beneficiários remetida em anexo à alínea c) do ponto 10 do ofício com o registo de entrada n.º 1267/2025 de 29 de maio (CD_Processo_Resposta_30_05_2025_Elementos_adicionais_Ponto_10_10.c)_Relação beneficiários OP. 2021-354.pdf).

³⁰⁵ De acordo com as alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, compete, respetivamente, ao presidente da junta de freguesia “[a]utorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia”, bem como “[a]utorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia”. Segundo a ata n.º 17/2017 da Junta de Freguesia de São Martinho, da reunião de 24 de outubro de 2017, o ex-Presidente podia autorizar a realização de despesa até ao limite de 5 000,00€ (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 17-2017.pdf).

³⁰⁶ Cf. a lista de beneficiários remetida em anexo à alínea c) do referido ponto 10 do mesmo ofício (CD_Processo_Resposta_30_05_2025_Elementos_adicionais_Ponto_10_10.c)_Relação beneficiários OP. 2021-1156.pdf).

³⁰⁷ Segundo o qual “[o]s órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé”.

³⁰⁸ No sentido de que “[a] Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção”.

³⁰⁹ Vd. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, in Constituição da República Portuguesa Anotada Artigos 108º a 296º, Volume II, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2010, p. 802 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.8_CRP_Anotada_p 802.pdf).

quanto aos cabazes do mês de outubro de 2022, a ordem de pagamento n.º 2022/1413 de 28 de outubro, no valor global de 3 969,07€, procedeu ao carregamento dos respetivos cartões.

De acordo com a entidade auditada, a concessão destes cabazes foi autorizada nas reuniões da Junta de Freguesia, respetivamente, segundo o ponto 7 da ata n.º 13/2022, da reunião ocorrida em 6 de julho de 2022, e de acordo com o ponto 3 da ata n.º 30/2022, da reunião de 28 de outubro de 2022, tendo sido deliberado, por unanimidade, atenta “(...) a proposta submetida pelos serviços sociais relativamente a requerimentos apresentados (...), atribuir o respetivo apoio alimentar regular”.

Porém, detetou-se que, em ambos os anos de 2021 e 2022, vários beneficiários do cabaz alimentar regular ultrapassavam o limite do rendimento *per capita* que vinha sendo aplicado, bem como o limite que, posteriormente, foi fixado através da ata n.º 1/2022, da reunião da Junta de Freguesia de São Martinho ocorrida a 5 de janeiro de 2022 (*vide* o quadro 14.1 do ponto 2.1.2.1.).

A entidade esclareceu³¹⁰ que “[n]o que concerne à atribuição de apoios em regime excecional, (...) a mesma teve por base os diagnósticos sociais, pela Técnica Superior de Serviço Social, com vista à aferição da situação de carência socioeconómica dos fregueses, e em consonância com o compromisso social que norteia a atuação da Junta de Freguesia.

No âmbito da análise efetuada, de modo cuidadoso, caso a caso, identificaram-se diferentes situações que exigiram especial atenção por parte do Executivo. Refira-se, designadamente, agregados familiares compostos por um único titular, que tiveram de suportar despesas imprevistas e avultadas, que colocaram em risco o orçamento mensal disponível. Neste tipo de situação, entendemos, verifica-se um estado de emergência temporária, com evidente necessidade de apoio.

Face ao que antecede, sublinha-se que a condição financeira, por si só, não foi o único critério de elegibilidade, tendo sido igualmente ponderados outros fatores de índole familiar e social”.

Atentas as justificações apresentadas³¹¹, sublinha-se que a adoção de critérios discricionários de análise das candidaturas (não fundamentados e casuisticamente justificados) não acautela suficientemente a prossecução do interesse público dos apoios concedidos e o princípio da imparcialidade, nos termos antes explanados que se dão aqui por integralmente reproduzidos.

2.2.9. Apoios à recuperação de habitações degradadas

Em 23 de abril de 2014, a Assembleia de Freguesia de São Martinho aprovou o Regulamento do Programa de Apoio Social à Recuperação de Habitações Degradadas³¹², com vista a apoiar os “(...) residentes na freguesia de São Martinho, em situação de carência económica e social,

³¹⁰ *Vd.* o ponto 5.1 do ofício com o registo de entrada n.º 2171/2025 de 24 de setembro (CD_Processo_Resposta_24_09_2025_Ofício_N.EG_904_2025_E_2171_2025.pdf).

³¹¹ Apesar de a competência para a fixação de tal limite do rendimento *per capita* recair sobre o órgão executivo da freguesia, ao qual cabe igualmente analisar as candidaturas, consoante esse critério, e graduar os candidatos, respetivamente (cf. a alínea a) do artigo 3.º e os artigos 5.º e 7.º do Regulamento).

³¹² Cf. o ponto 3 da ata n.º 3. O projeto de regulamento externo foi aprovado em reunião do órgão executivo da freguesia ocorrida a 2 de abril do mesmo ano, conforme a ata n.º 6/2014 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.9).

*disponibilizado gratuitamente pela Junta de Freguesia (...), diretamente ou através de parcerias com outras entidades*³¹³.

A realização de obras domiciliárias visava proporcionar “(...) *melhores condições de habitabilidade, nomeadamente ao nível de segurança e conforto, em habitações existentes na Freguesia de São Martinho (...)*”, que reunissem os requisitos de acesso previstos nas alíneas a) a c) do artigo 3.º do Regulamento, respetivamente:

- a) O imóvel destinar-se à habitação própria e permanente do requerente;
- b) A média dos rendimentos líquidos *per capita* do agregado familiar ser inferior ao valor definido pelo órgão executivo da freguesia anualmente;

A entidade auditada informou que “(...) [n]ão existe *deliberação que fixasse o valor indicado no ano de 2021. Esse valor foi fixado pelo atual executivo no ano de 2022 pela ata n.º 22/2022*”³¹⁴, nos termos da qual foi definido “(...) *o valor do rendimento per capita a considerar em 250,00 EUR e o valor máximo suportado pela Junta para apoio à recuperação das habitações degradadas no montante de 500,00 EUR*”³¹⁵; e

- c) O rendimento *per capita* do agregado familiar ser calculado consoante a fórmula estabelecida no Regulamento.

O órgão executivo da freguesia era competente para apreciar as candidaturas, nos termos do disposto nos artigos 5.º e 7.º do Regulamento, podendo efetuar consultas ao domicílio, cabendo-lhe o dever de analisar e graduar os pedidos de apoio, “(...) *segundo os seguintes critérios de prioridade:*

- 1º Habitações que representem maior gravidade e risco, quer para o beneficiário, quer para terceiros;*
- 2º Residentes que se encontrem fisicamente impossibilitados e/ou em situação de isolamento e dependência;*
- 3º Pedidos de intervenção que também hajam sido apresentados a outras entidades, quer da Administração Regional, nomeadamente com o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, quer de privadas sem fins lucrativos;*
- 4º Os demais pedidos que não observem os critérios constantes do número anterior, serão objeto de resposta de acordo com a ordem de entrada”.*

O apoio concretizava-se através da entrega de materiais, assim como com a disponibilização de mão-de-obra, caso os beneficiários não tivessem quaisquer meios de executar a obra, e,

³¹³ Cf. os n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do citado Regulamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.9_Reg_Hab_Deg_1.pdf).

³¹⁴ Conforme informado pela entidade auditada na alínea a) do ponto 19 do ofício com o registo de entrada n.º 1267/2025 de 29 de maio (CD_Processo_Resposta_30_05_2025_OF_1267_2025.pdf).

³¹⁵ Note-se, que o limite máximo do apoio já tinha sido definido no ponto 6 da ata n.º 13/2022 da reunião de 6 de julho (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.9_Ata 13-2022.pdf).

eventualmente, com orientação técnica, devendo ser realizada uma vistoria à habitação para verificação da execução e conclusão dos trabalhos³¹⁶.

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

- a) Para a reparação do telhado da habitação de um requerente, foram adquiridos materiais de construção diversos, no valor total de 3 004,90€, tendo o pagamento sido autorizado³¹⁷ pelo ex-Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho³¹⁸, através da ordem de pagamento n.º 2021/677 de 20 de abril; e
- b) Com vista ao melhoramento de uma habitação, foi concedido apoio através da aquisição de materiais no valor de 3 262,65€, tendo o ex-Presidente do órgão executivo autorizado³¹⁹, em 12 de outubro de 2021, o pagamento da fatura apresentada pelo fornecedor (cf. a ordem de pagamento n.º 2021/1283);

Não obstante, não só não foram disponibilizadas as deliberações (porque a Junta de Freguesia não as conseguiu localizar) que autorizaram a atribuição destes apoios³²⁰, como também não constavam do processo de despesa os comprovativos da análise das candidaturas³²¹, no que respeita aos critérios de atribuição nos termos regulamentados, inexistindo qualquer documentação referente à situação socioeconómica dos agregados familiares beneficiados.

Tais circunstâncias impossibilitam a verificação da conformidade destes apoios para com as normas então aplicáveis.

Destaca-se, ainda, que tal omissão não acautela a prossecução do interesse público na atribuição dos apoios, nem salvaguarda o princípio da imparcialidade enunciado no n.º 2 do artigo 266.^o³²² da Constituição da República Portuguesa e também vertido no artigo

³¹⁶ Cf. os n.ºs 1 e 2 do artigo 8.º e o artigo 9.º do Regulamento.

³¹⁷ De acordo com as alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, compete, respetivamente, ao presidente da junta de freguesia “[a]utorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia”, bem como “[a]utorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia”. Segundo a ata n.º 17/2017 da Junta de Freguesia de São Martinho, da reunião de 24 de outubro de 2017, o ex-Presidente podia autorizar a realização de despesa até ao limite de 5 000,00€ (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_Ata 17-2017.pdf).

³¹⁸ Através da ata n.º 5/2021, da reunião ocorrida a 5 de maio do órgão executivo, foi autorizado o pagamento ao fornecedor, embora sem indicação do beneficiário do apoio (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.9_ATAS EXECUTIVO 2017-2021).

³¹⁹ Inexiste qualquer ata do órgão executivo da freguesia que tenha autorizado a concessão do apoio.

³²⁰ *Vd.* a alínea c) do ponto 19 do ofício com o registo de entrada n.º 1267/2025 de 29 de maio (CD_Processo_Resposta_30_05_2025_OF_1267_2025.pdf).

³²¹ Em anexo às respetivas ordens de pagamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.9).

³²² Segundo o qual “[o]s órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé”.

9.^{o323} do Código do Procedimento Administrativo, na medida em que este exige “(...) *igualdade de tratamento dos interesses dos cidadãos através de um critério uniforme de prossecução do interesse público*”³²⁴.

- c) Mediante um procedimento de ajuste direto simplificado³²⁵, a Junta de Freguesia de São Martinho adquiriu bens e serviços, no valor de 500,00€, para o melhoramento de uma habitação (colocação de tapa-sóis e base de duche).

Analisada a ficha de análise da correspondente candidatura, verificou-se que os serviços sociais consideraram que o agregado familiar tinha direito ao apoio, por reunir os critérios de atribuição. Nestes termos, o apoio foi aprovado, por deliberação do órgão executivo, em 24 de novembro de 2021, de acordo com a ata n.º 6/2021, e o pagamento foi autorizado no dia 19 do mês seguinte, pelo Presidente do órgão executivo da freguesia, de acordo com a ordem de pagamento n.º 2022/1682.

Face ao exposto, importa relatar que as normas regulamentares antes descritas foram revogadas, em 2022, com a aprovação pela Assembleia de Freguesia, em 28 de julho, do novo Regulamento do Programa de Apoio Social à Recuperação de Habitações Degradadas, nos termos do qual:

- ⇒ A análise das candidaturas são realizadas pela Assistente Social, “(...) *a quem compete avaliar as condições de atribuição do apoio (...), incluindo a realização de uma consulta social ao domicílio caso entenda necessário, devendo dar conhecimento da decisão ao executivo da Junta de Freguesia, anexando os elementos que lhe serviram de cálculo*”, assim como deve elaborar “(...) *um processo de caracterização da candidatura, onde constará, para além de todos os documentos comprovativos necessários à tomada de decisão do apoio, o cálculo do rendimento per capita mensal líquido do agregado familiar*” (cf. o n.º 1 do artigo 6.º e o n.º 3 do artigo 5.º); e
- ⇒ Para além de analisar e graduar os pedidos, o órgão executivo da Freguesia de São Martinho deve, ainda, autorizar os apoios consoante os critérios de prioridade definidos no artigo 7.º.

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

O orçamento para o exercício de 2021 foi aprovado pela Assembleia de Freguesia, em 18 de dezembro de 2020, com uma previsão de 830 144,43€. A correspondente execução orçamental foi concretizada por duas equipas diferentes, por força do ato eleitoral de outubro desse ano, que ditou uma alteração dos mandatos da Junta de Freguesia e da Assembleia de Freguesia, uma das

³²³ No sentido de que “[a] *Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção*”.

³²⁴ *Vd. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, in Constituição da República Portuguesa Anotada Artigos 108º a 296º, Volume II, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2010, p. 802 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.9_CRP_Anotada_p 802.pdf).*

³²⁵ Ao abrigo do artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos.

quais cobriu o período de 01 de janeiro a 19 de outubro de 2021 e a outra o intervalo entre 20 de outubro e 31 de dezembro de 2021.

De acordo com os mapas das alterações orçamentais e as atas das respetivas aprovações, ao longo deste ano foram realizadas 10 alterações orçamentais da despesa e uma revisão ao orçamento, tendo-se constatado que:

- a) Não foi remetida a ata correspondente à 10.^a alteração orçamental;
- b) As atas que veiculam as aprovações das nove primeiras alterações orçamentais não se encontravam assinadas pelo órgão executivo;
- c) Os mapas³²⁶ orçamentais respeitantes à 7.^a, 8.^a e 9.^a alteração orçamental encontravam-se assinados apenas pelo Presidente do órgão executivo, sendo que os restantes foram outorgados por todos os elementos deste órgão;
- d) O mapa atinente à revisão orçamental (a única realizada neste período), para integração do saldo da gerência anterior, foi outorgado pelo executivo em 09/12/2021, não tendo sido enviada a ata correspondente, sendo que esta modificação foi aprovada³²⁷ pelo órgão deliberativo em 28/12/2021; e
- e) As atualizações do Plano Anual de Atividades posteriores às permutações operadas após a 6.^a alteração orçamental da despesa, não se encontravam assinados pelos responsáveis.

Observou-se, ainda, que a verba despendida em 2021 com os apoios concedidos ao abrigo do Regulamento do Fundo Social, ultrapassou em 1 641,16€³²⁸ o limite previsto no n.º 1 do seu artigo 3.º, fixado em 5% do montante do Fundo de Financiamento das Freguesias atribuído à Junta de Freguesia de São Martinho.

Sobre este tema, a entidade auditada defendeu³²⁹, embora sem razão, que “(...) o valor global do FFF é fixado num montante a atribuir a cada freguesia aprovado no Orçamento de Estado, sendo que, neste valor está incluído o excedente previsto no n.º 8 do artigo 38.º da Lei n.º 103/2013 de 3 de setembro, na sua redação atual”. Assim, “[p]ese embora (...) este montante seja transferido de forma isolada e contabilizado em conta específica, em nosso entender, a determinação da verba determinada no Fundo Social e de acordo com o n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento é fixado com base na receita global do FFF (...)”.

³²⁶ Cf. os mapas da 7.^a alteração orçamental da despesa de 19/08/2021, da 8.^a alteração orçamental da despesa de 08/09/2021 e da 9.^a alteração orçamental da despesa de 01/10/2021 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.10_Mapas_Alt_Orcamentais).

³²⁷ Cf. a ata n.º 2 da Assembleia de Freguesia realizada em 28/12/2021 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.10_Atas_Alt_Orcamentais_2021.pdf).

³²⁸ Os apoios do ano de 2021 ascenderam a 11 346,51€, sendo que o limite, correspondente a 5% do Fundo de Financiamento das Freguesias destinado à Freguesia de São Martinho, era de 9 705,35€ (as verbas transferidas para a Freguesia no âmbito do dito Fundo totalizaram 194 107,00€, pelo que $9\,705,35 = 194\,107,00\text{€} \times 5\%$).

³²⁹ Cf. a alínea iv) do ponto 14 do ofício com o registo de entrada sob o n.º 2038/2025 de 8 de setembro (CD_Processo_Resposta_08_09_2025_Oficio EG_863_2025 Entrada_E_2038_2025_08092025.pdf).

Os documentos de prestação de contas das duas gerências foram aprovados³³⁰ pelo órgão deliberativo da freguesia em 02 de dezembro de 2021 e 28 de abril de 2022, respetivamente.

Com uma dotação inicial de 841 205,68€, o orçamento para 2022 foi aprovado pela Assembleia de Freguesia no dia 28 de dezembro de 2021, tendo sido alvo de uma revisão orçamental³³¹, para efeitos da integração do saldo da gerência anterior, que elevou as dotações corrigidas para 876 386,32€. A prestação de contas subjacente à sua execução foi votada favoravelmente pela Assembleia de Freguesia³³², em 20 de abril de 2023.

No decurso deste exercício económico foram concretizadas 6 alterações orçamentais da despesa, todas aprovadas pelo executivo da freguesia e suportadas pelos correspondentes mapas orçamentais.

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

Quadro 32 – Síntese da execução orçamental 2021/2022

	(Euros)	
Rubricas	2021	2022
Receita		
Saldo de gerência anterior (operações orçamentais)	9 651,87	35 180,64
Receita Corrente	658 999,44	724 866,67
Receita Fiscal	65 183,08	68 240,18
Taxas multas e outras penalidades	4 479,00	5 365,00
Transferências da Administração Central	244 406,27	246 001,09
Transferências da Administração Local	285 961,44	285 961,48
Venda de bens e serviços	49 460,51	92 616,80
Outras Receitas Correntes	9 509,14	26 682,12
Receita de Capital	40 000,00	44 499,96
Vendas de bens de capital	-	4 500,00
Transferências da Administração Local	40 000,00	39 999,96
Reposições não abatidas aos pagamentos	700,00	667,22
Receita efetiva	699 699,44	770 033,85
Receita total (operações orçamentais)	709 351,31	805 214,49
Despesa		
Despesa corrente	592 476,14	713 253,57
Despesas com o pessoal	246 622,56	215 499,49
Aquisição de bens e serviços	142 514,02	244 089,69
Juros e outros encargos	330,69	447,51
Transferências correntes - Entidades setor não lucrativo	29 762,63	35 299,12

³³⁰ Cf. as atas em minuta das reuniões da Assembleia de Freguesia ocorridas em 02/12/2021 e 28/04/2022, respetivamente, remetidas no âmbito da prestação de contas [contas n.º 9/2021 e 147/2021, pela mesma ordem (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.10)].

³³¹ Aprovada pelo órgão deliberativo em 28/04/2022, conforme a ata n.º 3/2022, com base na proposta do executivo da freguesia, aprovada na reunião deste órgão realizada em 18/04/2022, conforme a ata n.º 8/2022 (CD_Processo_Ponto 2.2_Ponto 2.2.10_Atas_Alt_Orçamentais_2022.pdf).

³³² Cf. a ata em minuta da reunião da Assembleia de Freguesia realizada em 20/04/2023, remetida no âmbito da prestação de contas [Conta n.º 131/2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.10)].

(Euros)		
Rubricas	2021	2022
Transferências correntes - Famílias	173 037,89	217 784,15
Outras despesas correntes	208,35	133,61
Despesa de capital	81 694,53	79 177,75
Aquisição de bens de capital	35 831,06	75 768,93
Transferência e subsídios de capital -Famílias	45 863,47	3 408,82
Despesa efetiva	674 170,67	792 431,32
Operações de tesouraria	-	-
Saldo para a gerência seguinte (operações orçamentais)	35 180,64	12 783,17
Despesa total	674 170,67	792 431,32

Sem prejuízo das situações acima descritas em relação ao exercício de 2021 (omissão de documentos e de validação de alguns deles pelos membros dos correspondentes órgãos), as quais comprometem a fiabilidade da gestão e do reporte orçamental, verificou-se com base nas demonstrações orçamentais submetidas pela entidade³³³, no âmbito da prestação de contas anual a este Tribunal, que, na generalidade, a despesa realizada encontrava-se dentro dos limites previstos nos correspondentes orçamentos aprovados.

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

Quadro 33 – Classificação económica da despesa subjacente aos apoios

Classificação Económica	Designação	2021	2022	Total Geral
04.07.01	Transferências correntes - Instituições sem fins lucrativos	29 762,63	35 299,12	65 061,75
04.08.02	Transferências correntes - famílias	155 382,74	202 463,80	357 846,54
08.08.02	Transferências de capital - famílias	45 863,47	3 408,82	49 272,29
Total Geral		231 008,84	241 171,74	472 180,58

Nesta ótica, constatou-se que, as despesas subjacentes aos apoios concedidos foram, na sua maioria, corretamente classificadas, conforme a codificação prevista no classificador económico³³⁴ das receitas e despesas públicas, com exceção das participações para aquisição de equipamentos, atribuídas a escolas da freguesia e a algumas instituições de cariz social, as quais

³³³ Cf. os mapas de Demonstração de Desempenho Orçamental e de Demonstração de Execução Orçamental da Receita e da Despesa, remetidos na prestação de contas dos anos de 2021 e 2022 [Contas n.ºs 9/2021, 147/2021 e 131/2022 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.10)].

³³⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002 de 14 de fevereiro.

foram catalogadas como transferências correntes, apesar de configurarem transferências de capital, à luz deste classificador.

Os valores *supra* indicados coincidiam com os registos nos mapas de Transferências e Subsídios Concedidos³³⁵.

Verificou-se, por outro lado, de forma transversal a todos os apoios, que, na maioria dos processos de despesa, não havia evidência da confirmação prévia da regularidade da situação tributária e contributiva dos beneficiários dos pagamentos³³⁶ e dos apoios³³⁷.

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

2.2.10.1. Apoio a famílias carenciadas – aquisição de bens e serviços essenciais

2.2.10.1.1 Apoio Alimentar

Na categoria dos apoios alimentares foram seleccionadas as 9 ordens de pagamento abaixo listadas.

Quadro 34 – Amostra - Apoio alimentar

Ordem de Pagamento		Montante	Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data Pagamento	Finalidade
N.º	Data		N.º	Data	N.º	Data		
Cabazes em géneros alimentícios								
2021/354	31/03/2021	3 294,98 €	2021/154	17/03/2021	2021/241	2021/03/17	2021/03/31	151 cabazes Abril 2021
2021/1156	17/09/2021	3 599,83 €	2021/580	09/08/2021	2021/1063	2021/09/08	2021/09/17	164 cabazes setembro 2021

³³⁵ Não foram consideradas as verbas (no valor de 17 55,15€ e 15 230,35€, em 2021 e 2022, respetivamente) relativas à rubrica 04.08.02.01, pois apesar de concorrerem para os referidos mapas, resultam de pagamentos no âmbito dos programas de ocupação temporária de desempregados celebrados com o Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM.

³³⁶ No caso dos fornecedores contratados pela Freguesia, conforme as normas constantes do artigo 31.º-A do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho, aplicável às autarquias locais *ex vi* artigo 115.º da Lei n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro, em relação aos pagamentos realizados em 2021, e, por força do artigo 88.º da Lei n.º 12/2022 de 27 de junho, para os pagamentos efetivados em 2022, assim como de acordo com o n.º 1 do artigo 198.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social e a alínea a) do artigo 177.º-B do Código de Procedimento e Processo Tributário.

³³⁷ Em relação aos fregueses apoiados: de acordo com o prescrito no conjunto normativo indicado na nota anterior, em conjugação com o estatuido pelo artigo 213.º alínea e) do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

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

Ordem de Pagamento			Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data	Finalidade
N.º	Data	Montante	N.º	Data	N.º	Data	Pagamento	
2021/1717	29/12/2021	18 010,00 €	2021/784	29/12/2021	2021/1457	29/12/2021	31/12/2021	575 cabazes Natal 2021
2022/664	02/06/2022	3 651,14 €	2022/342	25/05/2022	2022/599	25/05/2022	02/06/2022	122 cabazes junho 2022
2022/1413	28/10/2022	3 969,07 €	2022/724	21/10/2022	2022/1306	21/10/2022	28/10/2022	132 cabazes outubro 2022
2022/1675	19/12/2022	18 214,00 €	2022/882	19/12/2022	2022/1523	2022/12/15	19/11/2022	452 cabazes Natal 2022
Outros apoios alimentares								
2021/1726	29/12/2021	350,00 €	2021/779	29/12/2021	2021/1537	29/12/2021	31/12/2021	Refeições
2022/1674	19/12/2022	27,50 €	2022/920	15/12/2022	2022/1522	15/12/2022	19/12/2022	Gás para refeições
2022/1735	30/12/2022	77,65 €	2022/929	2022/12/19	2022/1533	2022/12/19	30/12/2022	Legumes para refeições

Destas operações, 6 estão afetas a cabazes em géneros alimentares (3 em cada ano, uma das quais respeitante ao cabaz de Natal) e 3 relativas a outros apoios alimentares (1 em 2021 e 2 em 2022) no âmbito do fornecimento de refeições ou de participação para a confeção destas.

A. Concessão de cabazes regulares em géneros alimentícios e de cabazes de Natal

As ordens de pagamento analisadas, reportadas ao ano de 2021, referem-se à maioria dos cabazes regulares atribuídos em abril e setembro (as quais contemplaram 151 e 164 cabazes/cartões, respetivamente) e à totalidade dos 575 cabazes de Natal. No ano de 2022, foram verificadas as operações subjacentes aos cabazes distribuídos em junho e outubro (respetivamente, 122 e 132 cartões) e aos 452 cabazes de Natal.

Nos dois anos, a junta realizou as cabimentações ao ritmo da periodicidade dos cabazes, reforçando-as com base nas candidaturas entretanto aprovadas. Constatou-se, na totalidade das operações, o normal desenrolar do ciclo orçamental, cumprindo-se as fases necessárias à liquidação das faturas respeitantes ao carregamento dos cartões distribuídos, sendo o pagamento efetuado por transferência bancária a favor da entidade fornecedora.

No que toca aos cabazes de Natal, as operações analisadas não apresentaram desconformidades, em termos do quadro legal aplicável.

B. Outros apoios alimentares

As 3 operações que consubstanciaram os outros apoios alimentares concedidos, foram processadas de forma autónoma, tendo-se constatado a sua regularidade em termos orçamentais.

2.2.10.1.2 Apoio no pagamento de despesas essenciais.

Dos apoios ao pagamento de faturas correlativas a despesas inadiáveis com bens e serviços essenciais, no contexto do Regulamento do Fundo Social, selecionaram-se 11 operações, 6 alusivas a 2021 e 5 a 2022, listadas no quadro seguinte.

Quadro 35 – Amostra apoio despesas inadiáveis com bens e serviços essenciais

Ordem de Pagamento		Montante	Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data Pagamento	Finalidade
N.º	Data		N.º	Data	N.º	Data		
2021/179	22/02/2021	225,00 €	2021/105	15/02/2021	2021/136	15/02/2021	22/02/2021	Rendas
2021/728	02/06/2021	225,00 €	2021/335	31/05/2021	2021/735	01/06/2021	02/06/2021	Eletricidade
2021/808	25/06/2021	225,00 €	2021/383	18/06/2021	2021/793	23/06/2021	25/06/2021	Cuidados saúde
2021/1607	29/12/2021	225,00 €	2021/797	29/12/2021	2021/1541	29/12/2021	03/12/2021	Eletricidade
2021/1614	29/12/2021	225,00 €	2021/805	29/12/2021	2021/1549	29/12/2021	28/12/2021	Cuidados saúde
2021/1615	29/12/2021	225,00 €	2021/806	29/12/2021	2021/1550	29/12/2021	14/12/2021	Rendas
2022/434	22/04/2022	225,00 €	2022/236	22/04/2022	2022/405	22/04/2022	22/04/2022	Eletricidade
2022/519	06/05/2022	240,00 €	2022/259	29/04/2022	2022/425	29/04/2022	06/05/2022	Cuidados saúde
2022/823	20/06/2022	225,00 €	2022/378	13/06/2022	2022/643	13/06/2022	20/06/2022	Rendas
2022/1500	24/11/2022	130,00 €	2022/801	17/11/2022	2022/1390	17/11/2022	22/11/2022	Cuidados saúde
2022/1671	19/12/2022	56,52 €	2022/909	12/12/2022	2022/1511	12/12/2022	15/12/2022	Eletricidade

Apesar da maioria das operações ter primado pela regularidade em termos do processamento orçamental, identificaram-se 3 transações, em que tal não sucedeu, uma vez que os pagamentos antecederam o obrigatório registo orçamental do cabimento e do compromisso.

Quadro 36 – Irregularidades no apoio ao pagamento de despesas inadiáveis

Ordem de Pagamento		Montante	Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data Pagamento	Observações
N.º	Data		N.º	Data	N.º	Data		
2021/1607	29/12/2021	225,00 €	2021/797	29/12/2021	2021/1541	29/12/2021	03/12/2021	Pagamento antes da cabimentação e compromisso
2021/1614	29/12/2021	225,00 €	2021/805	29/12/2021	2021/1549	29/12/2021	28/12/2021	Pagamento antes da cabimentação e compromisso
2021/1615	29/12/2021	225,00 €	2021/806	29/12/2021	2021/1550	29/12/2021	14/12/2021	Pagamento antes da cabimentação e compromisso

O exame realizado aos processos de despesa subjacentes aos pagamentos em apreço revelou que:

- O pagamento no montante de 225,00€, alusivo à comparticipação na liquidação de faturas de energia elétrica em atraso, no âmbito da ordem de pagamento 2021/1607 de 29 de dezembro, foi realizado através de cheque emitido a favor da entidade credora em 03 de dezembro de 2021, antecedendo a sua cabimentação e a inscrição do compromisso, que vieram a ter lugar em 29 de dezembro de 2021, através dos registos com os n.ºs 2021/797 e 2021/1541, respetivamente;
- O reconhecimento orçamental do apoio para aquisição de óculos no total de 225,00€, no contexto da ordem de pagamento n.º 2021/1614 de 29 de dezembro, foi efetivado

posteriormente ao cheque emitido em 28 de dezembro de 2021, através dos documentos de registo do cabimento (n.º 2021/805) e do compromisso (n.º 2021/1549), ambos datados de 29 de dezembro de 2021;

- iii) A mesma lógica foi seguida em relação à ordem de pagamento n.º 2021/1615 de 29 de dezembro, associada ao apoio de 225,00€ para pagamento da renda em atraso da habitação do beneficiário, na medida em que o cheque emitido à ordem do locador tinha data de 14 de dezembro de 2021 e a correspondente inscrição orçamental foi concretizada mais tarde, como demonstram os documentos de cabimento e de compromisso emitidos em 29 de dezembro de 2021, sob os n.ºs 2021/806 e 2021/1550, na ordem indicada.

Conforme antes mencionado, a prática relatada não atendeu ao princípio da estabilidade orçamental previsto no artigo 5.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais (aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, na sua redação atual), em concreto no que tange aos seus n.ºs 2 e 3³³⁸, na medida em que a entidade assumiu compromissos³³⁹ que poderiam colocar em risco a sua estabilidade e equilíbrio orçamental, ao não assegurar, previamente à assunção da despesa, a existência dos fundos necessários, desrespeitando, ao mesmo tempo, o ciclo orçamental da despesa previsto no parágrafo 5³⁴⁰ do ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, constante do Anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

2.2.10.1.3 Outros apoios

Em sede dos outros apoios à aquisição de bens e serviços não cobertos pelo Regulamento do Fundo Social, não obstante terem sido referenciados pela entidade como enquadráveis neste (tratados no ponto 2.2.6 anterior), foram contempladas na amostra quatro operações respeitantes a 2021 e duas ao ano de 2022.

³³⁸ Segundo os quais “[a] estabilidade orçamental pressupõe a sustentabilidade financeiras das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas”, pelo que “(...) não podem assumir compromissos que coloquem em causa a estabilidade orçamental”.

³³⁹ Definidos, na alínea h) do artigo 2.º do referido regime, como “(...) as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, considerando-se os compromissos assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um caráter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas”.

³⁴⁰ O ciclo orçamental da despesa deverá obedecer às seguintes fases executadas de forma sequencial: inscrição de dotação orçamental, cabimento, compromisso, obrigação e pagamento.

Quadro 37 – Amostra outros apoios à aquisição de bens e serviços

Ordem de Pagamento		Montante	Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data Pagamento	Finalidade
N.º	Data		N.º	Data	N.º	Data		
2021/242	19/03/2021	225,00 €	2021/178	17/03/2021	2021/274	17/03/2021	19/03/2021	Prestação em atraso inglês
2021/807	25/06/2021	225,00 €	2021/384	18/06/2021	2021/792	23/06/2021	25/06/2021	Condomínio
2021/1609	29/12/2021	225,00 €	2021/799	29/12/2021	2021/1543	29/12/2021	03/12/2021	Condomínio
2021/1612	29/12/2021	225,00 €	2021/802	29/12/2021	2021/1546	29/12/2021	14/12/2021	Prestação em atraso Creche
2022/264	09/03/2022	225,00 €	2022/117	23/02/2022	2022/226	23/02/2022	09/03/2022	Prestação em atraso inglês
2022/684	07/06/2022	225,00 €	2022/341	25/05/2022	2022/611	30/05/2022	01/06/2022	Eletrodo-mésticos

Neste domínio, observou-se que:

- (i) O pagamento de 225,00€ relativo à comparticipação de despesas de condomínio em atraso, associado à ordem de pagamento n.º 2021/1609 de 29 de dezembro, foi realizado através de cheque emitido em 03 de dezembro de 2021 à ordem da entidade credora, em momento anterior à inscrição orçamental da despesa, tendo os correspondentes documentos de registo do cabimento e do compromisso sido processados em 29 de dezembro de 2021, com os n.ºs 2021/799 e 2021/1543, respetivamente;
- (ii) A ajuda concedida para o pagamento da mensalidade da creche em atraso no valor de 225,00€, indexada à ordem de pagamento n.º 2021/1612 de 29 de dezembro, foi perpetrada por via da emissão de um cheque, a favor da empresa credora, com data de 14 de dezembro de 2021, antecedendo o obrigatório reconhecimento orçamental da despesa, efetuado posteriormente em 29 de dezembro de 2021, tal como evidenciam os documentos de registo do cabimento (n.º 2021/802) e do compromisso (n.º 2021/1546).

Quadro 38 - Irregularidades em outros apoios

Ordem de Pagamento		Montante	Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data Pagamento	Observações
N.º	Data		N.º	Data	N.º	Data		
2021/1609	29/12/2021	225,00 €	2021/799	29/12/2021	2021/1543	29/12/2021	03/12/2021	Pagamento antes da cabimentação e compromisso
2021/1612	29/12/2021	225,00 €	2021/802	29/12/2021	2021/1546	29/12/2021	14/12/2021	

As situações acima apontadas reeditam o desrespeito pelo princípio da estabilidade orçamental previsto no artigo 5.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais (aprovado pela Lei n.º 73/2013

de 3 de setembro, na sua redação atual), em concreto no que tange aos seus n.ºs 2 e 3³⁴¹, na medida em que a entidade assumiu compromissos³⁴² que poderiam colocar em risco a sua estabilidade e equilíbrio orçamental, ao não assegurar, previamente à assunção da despesa, a existência dos fundos necessários, desrespeitando, ao mesmo tempo, o ciclo orçamental da despesa previsto no parágrafo 5³⁴³ do ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, constante do Anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

2.2.10.2. Apoios à educação

Nos apoios à educação, a amostra foi constituída por 4 operações de pagamento (1 em 2021 e 3 em 2022) relativas ao ensino superior/bolsas de estudo, 8 afetas ao apoio a atividades escolares, 3 ao apoio em material escolar e 4 no âmbito dos ateliers de atividades de tempos livres.

Quadro 39 – Amostra dos apoios à educação

Ordem de Pagamento		Montante	Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data Pagamento	Finalidade
N.º	Data		N.º	Data	N.º	Data		
Ensino Superior - Bolsas								
2021/494	26/04/2021	250,00 €	2021/89	10/02/2021	2021/420	20/04/2021	27/04/2021	Bolsa de estudo 2020/2021 - 2.ª transferência
2022/135	17/02/2022	750,00 €	2022/43	05/01/2022	2022/51	05/01/2022	16/02/2022	Vouchers de material escolar para 15 alunos não contemplados com bolsa
2022/600	23/05/2022	250,00 €	2022/332	20/05/2022	2022/550	23/05/2022	23/05/2022	Bolsa de estudo 2021/2022 - 2.ª transferência
2022/1297	03/10/2022	65,00 €	2022/32	03/01/2022	2022/1116	19/09/2022	03/10/2022	Viagem para aluno não contemplado com bolsa
Apoio a atividades escolares								
2022/486	04/05/2022	832,77 €	2022/280	04/05/2022	2022/448	04/05/2022	19/04/2022	Páscoa
2022/976	11/07/2022	752,76 €	2022/320	13/05/2022	2022/528	13/05/2022	11/07/2022	Dia da Criança
2022/985	11/07/2022	1 108,80 €	2022/273	04/05/2022	2022/467	04/05/2022	11/07/2022	Dia da Criança

³⁴¹ Segundo os quais “[a] estabilidade orçamental pressupõe a sustentabilidade financeiras das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas”, pelo que “(...) não podem assumir compromissos que coloquem em causa a estabilidade orçamental”.

³⁴² Definidos, na alínea h) do artigo 2.º do referido regime, como “(...) as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, considerando-se os compromissos assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um caráter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas”.

³⁴³ O ciclo orçamental da despesa deverá obedecer às seguintes fases executadas de forma sequencial: inscrição de dotação orçamental, cabimento, compromisso, obrigação e pagamento.

Ordem de Pagamento		Montante	Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data Pagamento	Finalidade
N.º	Data		N.º	Data	N.º	Data		
2022/1000	12/07/2022	889,38 €	2022/348	27/05/2022	2022/605	27/05/2022	12/07/2022	Dia da Criança
2022/1010	20/07/2022	1 756,80 €	2022/400	29/06/2022	2022/849	29/06/2022	20/07/2022	Dia da Criança
2022/1125	24/08/2022	600,00 €	2022/435	06/07/2022	2022/883	06/07/2022	24/08/2022	Dia da Criança
2022/1315	03/10/2022	1 449,36 €	2022/527	01/08/2022	2022/986	01/08/2022	03/10/2022	Dia da Criança
2022/1316	03/10/2022	356,63 €	2022/526	01/08/2022	2022/985	01/08/2022	01/10/2022	Dia da Criança
Material escolar								
2021/410	13/04/2021	34,79 €	2021/173	17/03/2021	2021/269	17/03/2021	13/04/2021	Material escolar
2021/1250	12/10/2021	25 003,46 €	2021/652	01/10/2021	2021/1133	01/10/2021	14/10/2021	Material escolar
2022/1755	30/12/2022	10352,42	2022/524	01/08/2022	2022/983	01/08/2022	30/12/2022	Material escolar
Atelier de atividades de tempos livres								
2022/464	03/05/2022	250,00 €	2022/172	09/03/2022	2022/345	30/03/2022	02/05/2022	ATL - Páscoa
2022/471	03/05/2022	305,00 €	2022/199	30/03/2022	2022/348	30/03/2022	03/05/2022	ATL - Páscoa
2022/658	02/06/2022	1 042,44 €	2022/275	04/05/2022	2022/456	04/05/2022	02/06/2022	ATL - Páscoa
2021/935	22/07/2021	419,35 €	2021/407	06/07/2021	2021/832	06/07/2021	27/07/2021	ATL - Associação Olho-te

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

A. Ensino superior/bolsas de estudo

As transações analisadas no contexto das ajudas aos estudantes do ensino superior e que compreenderam o pagamento da segunda prestação da bolsa de estudo a dois estudantes (um em cada ano) e a aquisição, em 2022, de uma viagem e de 15 vouchers em material escolar para os estudantes elegíveis não contemplados com a referida bolsa, mostraram-se regulares do ponto de vista da execução orçamental.

B. Apoio às escolas e às atividades escolares

O plano de amostragem no contexto dos apoios às escolas e às atividades escolares incidiu sobre oito ordens de pagamento, todas referentes ao exercício económico de 2022, uma das quais alusiva a uma atividade na Páscoa e as restantes atinentes às aquisições para as festividades do Dia da Criança.

Do ponto de vista orçamental, apurou-se que cinco destas operações não cumpriam com o normativo vigente, conforme se assinala na síntese expressa no quadro seguinte:

Quadro 40 - Desconformidade orçamental nos apoios às atividades escolares

Ordem de Pagamento		Montante	Data				Observações
			Cabimento	Compromisso	Fatura	Pagamento	
N.º	Data						
2022/486	04/05/2022	832,77 €	04/05/2022	04/05/2022	04/05/2022	19/04/2022	Pagamento antes do cabimento e compromisso
2022/1010	20/07/2022	1 756,80 €	29/06/2022	29/06/2022	27/05/2022	20/07/2022	Bens e serviços colocados a disposição da Junta de Freguesia e respetivas faturas emitidas e entregues antes da emissão do cabimento e compromisso
2022/1125	24/08/2022	600,00 €	06/07/2022	06/07/2022	01/07/2022	24/08/2022	A contratação dos serviços foi confirmada pela Junta de Freguesia em 12/05/2022 e os serviços foram executados no dia 01/06/2022.
2022/1315	03/10/2022	1 449,36 €	01/08/2022	01/08/2022	01/06/2022	03/10/2022	Bens e serviços colocados a disposição da Junta de Freguesia e respetivas faturas emitidas e entregues antes da emissão do cabimento e compromisso
2022/1316	03/10/2022	356,63 €	01/08/2022	01/08/2022	01/06/2022	01/10/2022	Bens e serviços colocados a disposição da Junta de Freguesia e respetivas faturas emitidas e entregues antes da emissão do cabimento e compromisso

A primeira operação, está associada à despesa subjacente à ordem de pagamento n.º 2022/486 de 4 de maio, resultante de um apoio às escolas primárias da Freguesia no período Pascal para aquisição de ovos de chocolate, tendo-se constatado que o pagamento realizado em 19 de abril de 2022 antecedeu os registos orçamentais do cabimento e do compromisso, os quais vieram a ser efetivados posteriormente em 04 de maio de 2022, sob os n.ºs 2022/280 e 2022/448, respetivamente.

As restantes irregularidades respeitam às aquisições associadas às atividades organizadas pelo órgão executivo da freguesia no âmbito da comemoração do Dia da Criança (que tiveram lugar em 1 de junho de 2022), no decurso da deliberação³⁴⁴ deste órgão, de 25 de maio de 2022, com correspondência às ordens de pagamento com os n.ºs 2022/1010 de 20 de julho, 2022/1125 de

³⁴⁴ Cf. a ata n.º 11/2022, da reunião extraordinária da Junta de Freguesia de São Martinho ocorrida naquela data (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.5_Ata 11_2022.pdf).

24 de agosto, 2022/1315 e 2022/1316 ambas de 3 de outubro. Os bens e serviços adquiridos foram colocados à disposição da Junta de Freguesia antes dos inerentes registos orçamentais do cabimento e do compromisso, observando-se ainda, com exceção da despesa indexada à ordem de pagamento n.º 2022/1125, que as respetivas faturas foram emitidas e rececionadas pela Junta de Freguesia, em data anterior àquele registo.

Salienta-se, a este respeito, que os compromissos são as obrigações de efetuar pagamentos em contrapartida de bens e serviços, os quais se consideram assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente³⁴⁵. Acresce que, a assunção da obrigação, fase que antecede o pagamento, é subsequente ao registo do cabimento e assunção do compromisso, nos termos do ciclo orçamental da despesa³⁴⁶.

Em concreto, apurou-se em relação às transações assinaladas no parágrafo anterior, o seguinte:

- a) A despesa no âmbito da ordem de pagamento n.º 2022/1010 de 20 de julho, no valor de 1 756,80€, que concerne à aquisição de 1 200 bonés, teve a respetiva ordem de compra comunicada pela Junta de Freguesia em 10 de maio de 2022³⁴⁷, com base no orçamento elaborado pelo fornecedor no dia 07 desse mês e recebido nos serviços dois dias depois (a 09 de maio de 2022), sendo que a fatura pertinente foi emitida em 27 de maio de 2022 e confirmada pelos referidos serviços no dia 30 desse mês.

Os documentos de registo orçamental do cabimento e do compromisso, com os n.ºs 2022/400 e 2022/849, respetivamente, foram emitidos posteriormente, em 29 de junho de 2022, assim como a correspondente requisição externa com o n.º 2022/844, a qual se encontrava assinada pelo Presidente do órgão executivo da freguesia. O pagamento foi realizado em 20 de julho de 2022.

- b) A contratação dos serviços de animação subjacente à ordem de pagamento n.º 2022/1125 de 24 de agosto, no total de 600,00€, foi confirmada pela Junta de Freguesia em 12 de maio de 2022³⁴⁸, na sequência do orçamento apresentado pela entidade prestadora no dia anterior, constando desta confirmação a indicação da data (1 de junho de 2022) e da hora (das 10h00 às 12h00) para a realização da mencionada atividade de animação.

No processo de despesa, figurava uma cópia do email remetido pelo prestador em 2 de junho de 2025, solicitando informação sobre o número do compromisso associado ao serviço realizado. Constava ainda um email enviado, no dia seguinte, pelos serviços da Junta, no

³⁴⁵ De acordo com a definição constante da alínea h) do artigo 2.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_RFAL.pdf).

³⁴⁶ Cf. o parágrafo 5 do ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26 (CD_Docs_Suporte_Ponto 1.5_SNC_AP.pdf).

³⁴⁷ Cf. a cópia do email enviado pelos serviços da Junta de Freguesia em 10 de maio de 2022, integrado no respetivo processo de despesa, através do qual o fornecedor foi informado da adjudicação pelo órgão executivo da freguesia (CD_Docs_Suporte_2.2_Ponto 2.2.5_OP_2022_1010.pdf).

³⁴⁸ Cf. a cópia do email enviado pelos serviços da Junta de Freguesia em 12 de maio de 2022, patente no respetivo processo de despesa, através do qual foi comunicado a aceitação da proposta pelo órgão executivo da freguesia (CD_Docs_Suporte_2.2_Ponto 2.2.5_OP_2022_1125.pdf).

sentido de obter informação sobre o valor total dos referidos serviços, sendo que o pertinente reconhecimento orçamental só veio a ser concretizado em 6 de julho de 2022, com a emissão dos respetivos documentos de cabimento (n.º 2022/435) e de compromisso (n.º 2022/883) e, também, da requisição externa n.º 2022/878 da mesma data assinada pelo Presidente do órgão executivo da freguesia.

A fatura datada de 1 de julho de 2022 foi liquidada por transferência bancária em 24 de agosto de 2022.

- c) A ordem de compra de 1 155 gelados, inerente à ordem de pagamento n.º 2022/1315 de 3 de outubro, no montante de 1 449,36€, foi veiculada pela Junta de Freguesia em 18 de maio de 2022³⁴⁹, tendo esta ordenado, em 31 de maio de 2022³⁵⁰, a retificação da dita quantidade para 1 200 gelados, indicando como data de entrega o dia 31 de maio do mesmo ano. O obrigatório registo orçamental só veio a ser efetivado cerca de dois meses depois, em 01 de agosto de 2022, como comprovam os documentos de cabimento e de compromisso, identificados pelos n.ºs 2022/527 e 2022/986, pela mesma ordem, este último associado à requisição externa n.º 2022/981 da mesma data, assinada pelo Presidente do órgão executivo da freguesia.

A fatura, emitida em 01 de junho de 2022, foi paga através de transferência bancária com data-valor de 03 de outubro desse mesmo ano.

- d) A ordem de pagamento n.º 2022/1316 de 03 de outubro, no valor de 356,63€, refere-se à aquisição de 1200 unidades de sumos, constando do processo de despesa, a guia de entrega emitida pelo fornecedor e a respetiva fatura, ambas com data de 01 de junho de 2022. Apenso a estas, encontrava-se um documento manuscrito com a informação da realização do pedido ao representante do fornecedor no dia 31 de maio de 2022.

A inscrição orçamental foi realizada em 01 de agosto de 2022, conforme evidenciam os documentos de cabimento e compromisso com os n.ºs 2022/526 e 2022/985, respetivamente, conforme também a requisição externa n.º 2022/980 da mesma data assinada pelo Presidente do órgão executivo da freguesia, sendo que a ordem de pagamento em apreço referencia o n.º da fatura supramencionada. O pagamento foi efetivado em 03 de outubro desse ano, através de transferência bancária.

A factualidade acima descrita concretiza o desrespeito pelo princípio da estabilidade orçamental previsto no artigo 5.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais (aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, na sua redação atual), em concreto no que tange aos seus n.ºs 2 e 3³⁵¹, na medida

³⁴⁹ Cf. a cópia do email enviado pelos serviços da Junta de Freguesia em 18 de maio de 2022, integrado no respetivo processo de despesa, através do qual foi comunicada a adjudicação dos serviços (CD_Docs_Suporte_2.2_Ponto 2.2.5_OP_2022_1315.pdf).

³⁵⁰ Cf. a cópia do email enviado pelos serviços da Junta de Freguesia em 31/05/2022, patente no processo de despesa.

³⁵¹ Segundo os quais “[a] estabilidade orçamental pressupõe a sustentabilidade financeiras das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas”, pelo que “(...) não podem assumir compromissos que coloquem em causa a estabilidade orçamental”.

em que a entidade assumiu compromissos³⁵² que poderiam colocar em risco a sua estabilidade e equilíbrio orçamental, ao não assegurar, previamente à assunção da despesa, a existência dos fundos necessários, desrespeitando, ao mesmo tempo, o ciclo orçamental da despesa previsto no parágrafo 5³⁵³ do ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, constante do Anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

C. Apoio em material escolar

As 3 operações analisadas no âmbito dos apoios para aquisição de material escolar, relacionadas com as ordens de pagamento com os n.ºs 2021/410 de 13 de abril, 2021/1250 de 12 de outubro e 2022/1755 de 30 de dezembro, não evidenciaram qualquer irregularidade na ótica da gestão e do registo orçamental.

D. Ateliers de atividades de tempos livres

Ainda no domínio dos apoios à educação, foram objeto de exame os dispêndios relacionados com os apoios aos ateliers de atividades de tempos livres, tendo sido selecionadas 4 transações, 3 das quais respeitantes ao atelier de Páscoa de 2022, organizado e dinamizado diretamente pela Junta de Freguesia e uma referente ao apoio ao atelier de verão promovido em 2021 por uma instituição de cariz social (Associação Olho-te).

As operações consubstanciadas nas ordens de pagamento n.ºs 2021/935 de 22 de julho, 2022/464 e 2022/471, ambas de 3 de maio, primaram pela normalidade, do ponto de vista da gestão e registo orçamental, não se tendo detetado qualquer irregularidade.

Contudo, no que se refere à aquisição de refeições para o atelier da Páscoa (cf. a ordem de pagamento n.º 2022/658 de 2 de junho, no valor de 1 042,44€), observou-se que a aceitação da proposta, remetida pelo fornecedor em 8 de março de 2022, foi comunicada pelos serviços da Junta de Freguesia em 17 de março 2022 e que a correspondente fatura, emitida em 30 de abril de 2022, discriminava que a prestação de serviços de alimentação e bebidas teve lugar no período entre os dias 4 e 13 de abril de 2022. Todavia, a inscrição orçamental veio a ser efetivada somente em 4 de maio 2022, conforme atestam os documentos de registo do cabimento e do compromisso, sob os n.ºs 2022/275 e 2022/456, respetivamente, conforme também a requisição externa n.º 2022/455 da mesma data assinada pelo Presidente do órgão executivo da freguesia.

A factualidade exposta concretiza o incumprimento das disposições legais em vigor, contrariando, uma vez mais, o princípio da estabilidade orçamental previsto no artigo 5.º do Regime Financeiro

³⁵² Definidos, na alínea h) do artigo 2.º do referido regime, como “(...) as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, considerando-se os compromissos assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um caráter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas”.

³⁵³ O ciclo orçamental da despesa deverá obedecer às seguintes fases executadas de forma sequencial: inscrição de dotação orçamental, cabimento, compromisso, obrigação e pagamento.

das Autarquias Locais (aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, na sua redação atual), em concreto no que tange aos seus n.ºs 2 e 3³⁵⁴, na medida em que a entidade assumiu compromissos³⁵⁵ que poderiam colocar em risco a sua estabilidade e equilíbrio orçamental, ao não assegurar, previamente à assunção da despesa, a existência dos fundos necessários, desrespeitando, ao mesmo tempo, o ciclo orçamental da despesa previsto no parágrafo 5³⁵⁶ do ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, constante do Anexo II do Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

2.2.10.3. Apoios à recuperação de habitações degradadas

As últimas operações sujeitas a verificação, incidiram sobre os apoios à recuperação de habitações degradadas e compreenderam 3 operações, duas das quais relativas ao ano 2021 e uma a 2022.

Quadro 41 – Apoios à habitação na amostra

Ordem de Pagamento		Montante	Registo Cabimento		Registo Compromisso		Data Pagamento	Finalidade
N.º	Data		N.º	Data	N.º	Data		
2021/677	20/04/2021	3 004,90 €	2021/157	17/03/2021	2021/245	17/03/2021	11/05/2021	Aquisição de materiais
2021/1283	12/10/2021	3 262,65 €	2021/611	08/09/2021	2021/1081	08/09/2021	15/10/2021	Aquisição de materiais
2022/1682	19/12/2022	500,00 €	2022/908	12/12/2022	2022/1509	12/12/2022	16/12/2022	Colocação de tapa-sol e base de duche

Do prisma da gestão e do registo em termos do ciclo orçamental, as operações analisadas mostraram-se conformes com as disposições legais aplicáveis.

2.2.10.4. Sobre os indícios de eventual responsabilidade financeira sancionatória

De acordo com o Princípio da Legalidade contemplado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais³⁵⁷, “(...) [a] atividade financeira das autarquias locais exerce-se no quadro da Constituição, da lei, das regras de direito da União Europeia e das restantes obrigações

³⁵⁴ Segundo os quais “[a] estabilidade orçamental pressupõe a sustentabilidade financeiras das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas”, pelo que “(...) não podem assumir compromissos que coloquem em causa a estabilidade orçamental”.

³⁵⁵ Definidos, na alínea h) do artigo 2.º do referido regime, como “(...) as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, considerando-se os compromissos assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um caráter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas”.

³⁵⁶ O ciclo orçamental da despesa deverá obedecer às seguintes fases executadas de forma sequencial: inscrição de dotação orçamental, cabimento, compromisso, obrigação e pagamento.

³⁵⁷ Aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, na sua redação atual.

internacionais assumidas pelo Estado Português”, sendo “(...) nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais (...) que determinem ou autorizem a realização de despesa não permitida por lei”.

O mesmo determina o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, que estabelece que “[o]s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”.

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

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

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

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

Para os efeitos supra expostos, consideram-se como “(...) «Compromissos», as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, considerando-se os compromissos assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também, ter um carácter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas”³⁵⁸.

As freguesias devem ainda observar o ciclo orçamental da despesa que compreende a execução, de forma sequencial, das seguintes fases: (i) inscrição de dotação orçamental, (ii) cabimento, (iii)

³⁵⁸ Cf. a alínea h) do artigo 2.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais.

compromisso, (iv) obrigação e (v) pagamento^{359 e 360}, conforme estabelecido no parágrafo 5 do Ponto 4 – Ciclo Orçamental da Norma de Contabilidade Pública 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, prevista no Anexo II (Normas de Contabilidade Pública) do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro³⁶¹.

Assim, tendo por base o quadro legal acima descrito, as situações apontadas nos subpontos anteriores são suscetíveis de configurar onze eventuais infrações financeiras, designadamente no que toca às ordens de pagamento n.ºs 2021/1607, 2021/1614, 2021/1615, 2021/1609, 2021/1612 todas de 29 de dezembro, 2022/486 de 4 de maio, 2022/1010 de 20 de julho, 2022/1125 de 24 de agosto, 2022/1315 e 2022/1316 ambas de 3 de outubro e 2022/658 de 2 de junho.

No que toca à imputação objetiva da eventual infração financeira, os factos acima apontados indiciam que o Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho concretizou seis pagamentos sem o prévio cabimento da despesa e registo de compromisso³⁶². Noutras 5 situações³⁶³, só assegurou os registos de cabimento e de compromisso após a constituição da obrigação emergente do fornecimento dos bens e serviços.

Tais condutas não observaram o princípio da estabilidade orçamental previsto no artigo 5.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais (aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, na sua redação atual), em concreto no que tange aos seus n.ºs 2 e 3³⁶⁴, na medida em que a entidade assumiu compromissos³⁶⁵ que poderiam colocar em risco a sua estabilidade e equilíbrio orçamental, ao não assegurar, previamente à assunção da despesa, a existência dos fundos necessários, desrespeitando, ao mesmo tempo, o ciclo orçamental da despesa previsto no parágrafo 5³⁶⁶ do ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, constante do Anexo II do

³⁵⁹ O cabimento não pode exceder a dotação disponível, assim como o compromisso não pode exceder o respetivo cabimento. A obrigação não pode exceder o valor do compromisso, assim como o pagamento não pode exceder o valor da obrigação.

³⁶⁰ Sem prejuízo de eventuais reposições abatidas aos pagamentos que, para além de corrigirem os pagamentos, podem corrigir todas as fases a montante até ao cabimento.

³⁶¹ Alterado pelos Decretos-Lei n.º 85/2016 de 21 de dezembro e n.º 33/2018, de 15 de maio. Foi regulamentado pela Portaria n.º 218/2016 de 9 de agosto.

³⁶² Cf. as ordens de pagamento n.ºs 2021/1607, 2021/1614, 2021/1615, 2021/1609, 2021/1612 todas de 29 de dezembro e 2022/486 de 4 de maio (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.6).

³⁶³ Cf. as ordens de pagamento n.ºs 2022/1010 de 20 de julho, 2022/1125 de 24 de agosto, 2022/1315 e 2022/1316 ambas de 3 de outubro e 2022/658 de 2 de junho (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.2.5).

³⁶⁴ Segundo os quais “[a] estabilidade orçamental pressupõe a sustentabilidade financeiras das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas”, pelo que “(...) não podem assumir compromissos que coloquem em causa a estabilidade orçamental”.

³⁶⁵ Definidos, na alínea h) do artigo 2.º do referido regime, como “(...) as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, considerando-se os compromissos assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um caráter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas”.

³⁶⁶ O ciclo orçamental da despesa deverá obedecer às seguintes fases executadas de forma sequencial: inscrição de dotação orçamental, cabimento, compromisso, obrigação e pagamento.

Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

Nestes termos, as condutas antes identificadas são ilícitas e integram o elemento objetivo da infração financeira sancionatória tipificada na última parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação de normas jurídico-financeiras sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, sendo suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

Quanto ao elemento subjetivo das infrações indiciariamente apontadas, importa referir que as condutas identificadas são passíveis de configurar um incumprimento culposos dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título negligente, no sentido da alínea a) do artigo 15.º do Código Penal³⁶⁷, atendendo a que o Presidente do órgão executivo da Freguesia de São Martinho não atuou de forma cuidada e diligente ao realizar tais operações de despesa, dado que não assegurou previamente que tinham sido observadas as fases sequenciais do ciclo orçamental da despesa legalmente estabelecido.

Pois, para o conceito de negligência em responsabilidade sancionatória que resulta do aludido artigo 15.º do Código Penal, o facto negligente possui um tipo de ilícito – a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado – e um tipo de culpa – a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar.

Assim, recaía sobre o indiciado responsável³⁶⁸ o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertence, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, na redação dada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro.

Em matéria de imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória³⁶⁹, evidencia-se que o n.º 2³⁷⁰ do artigo 61.º da LOPTC delimita a responsabilização financeira dos titulares dos

³⁶⁷ Para os efeitos do disposto do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei.

³⁶⁸ “*Consideram-se eleitos locais (...) os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias*”, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87 de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de outubro e, posteriormente, alterada pelas Leis n.ºs 53-F/2006 de 29 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 24-D/2022 de 30 de dezembro e 82/2023 de 29 de dezembro.

³⁶⁹ A responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, podendo incidir ainda sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei, conforme os n.ºs 3 e 4 do citado artigo 61.º.

³⁷⁰ Esta norma foi alterada pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, que equiparou os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais aos membros do Governo, em matéria de responsabilidade financeira, os quais passaram a ser abrangidos pelo disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

órgãos executivos das autarquias locais, a qual ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933³⁷¹.

E que, o n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, que procedeu à sétima alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, veio assinalar que, nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “(...) *recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*”³⁷².

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

Face ao exposto, as infrações financeiras indiciariamente apontadas são subjetivamente imputáveis, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º todos da LOPTC, ao Presidente do órgão executivo da Freguesia de São Martinho, Marco Paulo Teixeira Gonçalves, que efetuou as referidas operações de despesa³⁷³ em inobservância das normas legais antes mencionadas.

Com relevância para a matéria em análise assinala-se que na reunião de encerramento desta auditoria, ocorrida no dia 19 de setembro de 2025, os membros do órgão executivo informaram que as situações observadas derivam de, no ano de 2022, ainda estar em curso a implementação, com o apoio de uma empresa externa, de procedimentos com vista à correção dos processos na área financeira.

Ademais, em sede de audição prévia, os contraditados informaram que, com vista a dar cumprimento ao normativo aplicável, foi “(...) *recrutado um Técnico Superior devidamente habilitado para apoio à atividade financeira da Junta de Freguesia* (...)”.

³⁷¹ Segundo o qual “[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

- 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”.

³⁷² De acordo com o n.º 2 do referido artigo 80.º-A, essa responsabilidade “(...) *recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei*”.

³⁷³ Ao Presidente compete autorizar a realização de despesas até ao limite estipulado por delegação da junta de freguesia, assim como autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia, conforme estipulado nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

Assim, atendendo à materialidade subjacente à factualidade apurada e ao preenchimento dos pressupostos cumulativos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, designadamente: (i) por inexistirem indícios de que a infração financeira tenha sido praticada de forma intencional, ou seja, encontrando-se evidenciado que as condutas dos agentes financeiros foram praticadas a título negligente, (ii) pelo facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas (ou de órgão de controlo interno) para correção da irregularidade detetada, assim como (iii) por ser a primeira vez que estes agentes são juridicamente censurados pela prática desta infração; o Tribunal decide, desde já, relevar a responsabilidade financeira sancionatória acima indiciada³⁷⁴.

2.3. O controlo interno associado aos apoios concedidos

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

Nessa avaliação inicial, equacionou-se:

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

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

Relativamente ao risco ventilado na alínea a) acima, confirmou-se que a entidade não detinha, nem definiu, um plano formal para a sua ação de intervenção social, ou documento análogo, que identificasse os objetivos propostos e que servisse de referencial para a avaliação dos resultados atingidos.

No que concerne aos recursos afetos à gestão administrativa e financeira dos apoios e ao seu controlo, identificou-se que estavam distribuídos pela secção administrativa, pela secção de contabilidade, aprovisionamento e património e pelos serviços sociais.

As tarefas administrativas e contabilístico-financeiras inerentes aos apoios eram asseguradas pelas três funcionárias administrativas, uma das quais com funções de supervisão geral, recaindo sobre

³⁷⁴ Extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

os serviços sociais, para além do serviço de atendimento aos fregueses, a tramitação associada à receção, gestão e análise das candidaturas submetidas e, quando aplicável, a emissão dos pareceres conexos, assim como o acompanhamento da atribuição das ajudas aos beneficiários, estando esta unidade a cargo de uma técnica de ação social. O suporte operacional era assegurado, nas diferentes vertentes, por um assistente operacional.

A Junta de Freguesia contava ainda com o apoio de cinco colaboradores temporários, contratados no âmbito do Programa de Ocupação Temporária de Desempregados (POT) do Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM.

No período auditado, vigorava o Regulamento do sistema de controlo interno, aprovado³⁷⁵ pelo órgão executivo da freguesia em 22 de setembro de 2003, em relação ao qual se constatou que:

- a) Não estava atualizado face ao quadro legal vigente; e
- b) Não contemplava os controlos a efetivar no âmbito das verbas atribuídas a terceiros, designadamente em sede dos apoios sociais, face à preponderância destes no volume orçamental da entidade.

Todavia, salientando as melhorias introduzidas em 2022, observou-se que foram implementados vários procedimentos de controlo concernentes às fases da análise das candidaturas e da atribuição dos apoios, tendo como elemento central de registo, o sistema de gestão documental (software “IDOK”), o qual, para além de garantir o armazenamento e o registo da entrada e saída de documentação/informação, permitia também o cadastro das entidades (*e.g.*, agregados familiares, instituições e fornecedores) e da sua interação com a Junta de Freguesia. Assinala-se, contudo, que estes procedimentos não estavam respaldados na norma de controlo interno ou em manual de procedimentos normalizado e devidamente aprovado.

O programa informático de gestão documental era operado por todos os funcionários e elementos da Junta de Freguesia, tendo sido definidos diferentes perfis de acesso, consoante a função e o nível de responsabilidade.

Verificou-se, igualmente, que a entidade não definiu um elemento singular de identificação³⁷⁶ que permitisse associar qualquer candidatura, apoio ou pagamento à família correspondente. Também não introduziu um controlo por agregado familiar de todos os apoios atribuídos, estando esta informação dispersa por vários ficheiros, impossibilitando (i) uma visão global da situação de cada família; (ii) a deteção de eventuais erros/incongruências, em relação aos diferentes apoios recebidos e em comparação a outros agregados em situação análoga ou com características similares.

A falta de uma abordagem integrada dificulta, ainda, uma análise longitudinal dos apoios atribuídos ao longo dos anos, obstaculizando a aludida aferição de resultados e a identificação de

³⁷⁵ Cf. a Ata da reunião extraordinária da Junta de Freguesia, ocorrida em 22/09/2003 (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.2_Ponto 2.3_RSCI Ata 22-09-2003 JF.pdf).

³⁷⁶ Como, por exemplo, o número de identificação fiscal (esse número era utilizado apenas para a identificação dos proponentes na aplicação informática de gestão documental).

eventuais pontos de melhoria, promotores de uma maior eficiência na aplicação e controlo das ajudas concedidas.

Observou-se, também, que, não obstante a importância e centralidade dos serviços sociais, no contexto dos apoios em apreço, não foram identificados procedimentos robustos e eficazes para controlo da sua ação.

Foram detetadas, ainda, inconsistências, erros e omissões no âmbito das informações, ficheiros e demais elementos providenciados pelos serviços da Freguesia, a par das insuficiências nos processos de despesa e de candidatura, assinalados no ponto 2.2. no âmbito da regularidade e conformidade dos apoios.

Em concomitância, foram encontradas falhas na supervisão e na aplicação das normas de controlo interno aprovadas, circunstância que impediu a deteção oportuna das irregularidades ao nível do registo orçamental das despesas e da confirmação prévia da regularidade da situação tributária e contributiva dos beneficiários dos pagamentos e dos apoios subjacentes.

Por conseguinte, o sistema de controlo interno não acautelou suficientemente o previsto no ponto 2.9.1 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais³⁷⁷ e no artigo 9.º do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas³⁷⁸, nomeadamente, no que concerne ao seu n.º 2, que estipula que “[o] controlo interno tem por base sistemas adequados de gestão de risco, de informação e de comunicação, bem como um processo de monitorização que assegure a respetiva adequação e eficácia em todas as áreas de intervenção.” (sublinhado nosso).

O sistema de informação de suporte à gestão e ao sistema contabilístico (consubstanciado na aplicação informática *iFREG*), encontrava-se adaptado ao normativo contabilístico em vigor (SNC-AP) e era operado pelas supramencionadas funcionárias administrativas, apenas na componente de gestão orçamental corrente. Para a concretização das operações de encerramento de contas, abertura de novo exercício económico, registo das modificações e alterações orçamentais, extração de mapas e demonstrações (financeiras e orçamentais) e demais configurações, a entidade tinha de recorrer aos serviços da empresa fornecedora do software.

A Junta de Freguesia contratou também um serviço de assessoria e supervisão a um gabinete de contabilidade.

O explanado contextualiza o ambiente do controlo interno associado aos apoios, e enquadra o resultado do exame realizado às operações que integraram a amostra da presente auditoria, apresentada nos pontos seguintes.

³⁷⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 setembro com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento.

³⁷⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro.

Em contraditório, os responsáveis mencionaram que “[a] Junta de Freguesia aprovou na sua reunião de 25 de julho de 2024 a alteração [à] Norma de Controlo Interno mas que, em consequência desta auditoria e de acordo com a respetiva recomendação irá ser objeto de atualização (...)”.

Mais aludiram que, «[a] Junta de Freguesia, no decurso deste ano, está a proceder à elaboração do diagnóstico e plano estratégico do projeto “Dar Voz ao Freguês” da Freguesia de São Martinho, em parceria com a Associação ISCTE Conhecimento e Inovação. Este estudo tem como principais objetivos, a identificação e reconhecimento público da diversidade de respostas existentes no domínio da solidariedade social, bem como sua caracterização e identidade; a promoção da formação de uma consciência coletiva e assunção responsável dos problemas sociais; o incentivo à emergência de redes de apoio social, de âmbito local, tendo em vista facilitar a conjugação de esforços das várias entidades, locais e nacionais, a quem cabe efetuar uma cobertura equitativa da freguesia em termos de serviços e de equipamentos sociais. Este estudo será validad[o] como um instrumento científico de conhecimento das realidades sociais a um nível local que permita adequar as respostas sociais. Este estudo, irá permitir uma melhor gestão dos apoios sociais e respetivo financiamento».

2.3.1. Apoio a famílias carenciadas – alimentação e pagamento de despesas essenciais

2.3.1.1. Apoio Alimentar

O controlo interno dos apoios alimentares concedidos às famílias carenciadas, em 2021 e 2022, apresentou insuficiências, carecendo de procedimentos capazes de evitar ou mitigar as falhas evidenciadas nas situações abaixo elencadas.

Relativamente aos cabazes regulares concedidos ao abrigo do Regulamento do Programa de Apoio Social às Famílias em Situação de Graves Carências:

- i) Tendo presente que a aferição da condição de carência socioeconómica constituiu o critério base para a seleção dos agregados familiares a apoiar, não foi encontrada evidência da aprovação, em 2021, pelo órgão executivo, do limiar de elegibilidade do rendimento *per capita* dos agregados candidatos (cf. a alínea a) do artigo 3.º do Regulamento), sem prejuízo da referência indicativa, nos mapas das candidaturas excluídas, de um rendimento *per capita* limite de 125€;
 - ii) Em 2022, este referencial foi fixado pela Junta de Freguesia em 130€. Contudo, nos dois anos foram atribuídos apoios a agregados familiares cujo respetivo rendimento per capita ultrapassava estes limites (36 agregados em 2021 e 18 em 2022), conforme análise explanada nos pontos 2.1.2.1. e 2.2.8. anteriores;
 - iii) Não foi apresentada documentação que comprovasse a realização, entre janeiro e finais de 2021, da análise ao cumprimento dos critérios de atribuição dos apoios aos candidatos;
- e

- iv) Não foram apresentadas as declarações comprovativas da receção dos apoios pelos respetivos beneficiários, nos 2 anos analisados.

No que importa aos cabazes de Natal:

- i) Foram atribuídos apoios a diversas instituições de cariz social (no ano de 2021) e às paróquias da freguesia (nos anos de 2021 e 2022), porém, a informação disponibilizada é omissa³⁷⁹ quanto às carências económicas dos beneficiários destes cabazes;
- ii) Relativamente aos cabazes atribuídos às paróquias, em 2022, não foi apresentado qualquer suporte documental que evidenciasse a aprovação pelo órgão executivo da freguesia do número de cabazes, por paróquia, e respetivo montante; e
- iii) Não foi remetida evidência da receção dos cabazes por nenhuma das suprarreferidas organizações beneficiadas no biénio.

No que alude aos mapas de controlo dos dois apoios em géneros alimentares em 2021 e 2022, detetaram-se erros, os quais compreenderam: i) o registo de candidaturas em duplicado, ii) a referenciação de fichas sociais com números de identificação repetidos e iii) a inconsistência dos valores totais dos apoios com o dos pagamentos aprovados.

2.3.1.2. Apoio no pagamento de despesas essenciais

A permeabilidade do sistema de controlo interno foi manifesta também em relação à fiscalização dos apoios ao pagamento de despesas essenciais, no âmbito do Regulamento de Apoio Social, tendo-se apurado o seguinte:

- a) Nos apoios concedidos no âmbito das ordens de pagamento n.ºs 2021/1614 (pagamento de despesas de saúde no total de 225,00€) e 2021/1615 (pagamento de renda da casa em atraso no valor de 225,00€), o rendimento *per capita* dos respetivos agregados familiares excedeu o limite regulamentar e da análise da candidatura não constava o parecer dos Serviços Sociais da Junta de Freguesia (*vide* o resultado do exame relatado nos pontos 2.1.2.2. e 2.2.6.);
- b) Atendendo à falta de documentação comprovativa nos processos analisados, não foi possível aferir se foi assegurada a verificação da regra³⁸⁰ de não acumulação dos apoios com outros de natureza idêntica;
- c) Os pagamentos afetos às operações sob as ordens de pagamento n.ºs 2021/1607, 2021/1614 e 2021/1615, todas de 29 de dezembro, antecederam a sua cabimentação e o

³⁷⁹ De acordo com a alínea g) do ponto 11 do ofício com o registo de saída n.º 1020/2025 de 6 de maio, solicitou-se à entidade que remetesse o documento que consubstanciasse a análise dos processos de candidatura e que expressasse a decisão de concessão dos cabazes de Natal, incluindo no que toca aos atribuídos a instituições, tendo apenas sido remetidas as atas acima indicadas (fls. 86 a 89 da Pasta do Processo).

³⁸⁰ Conforme prescrito no n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.3_Ponto 2.3.1_Reg_Fundo_Social.pdf).

correspondente registo orçamental do compromisso, em desrespeito pelo estabelecido nos artigos 6.º, 17.º, 21.º e 22.º do Regulamento do Sistema de Controlo Interno³⁸¹; e

- d) As ordens de pagamento n.ºs 2022/1500 de 24/11/2022, e 2022/1671 de 19 de dezembro, foram emitidas após a efetivação dos correspondentes pagamentos, em discordância com o disposto no artigo 21.º do Regulamento do Sistema de Controlo interno.

2.3.1.3. Outros apoios

As comparticipações atribuídas para o pagamento de outras despesas, sem cobertura regulamentar, denunciam, igualmente, as limitações e fragilidades do controlo dos apoios exercido pela Junta de Freguesia de São Martinho.

Estão em causa os apoios concedidos no âmbito das ordens de pagamento n.ºs 2021/242 de 19 de março, 2021/807 de 25 de junho, 2021/1609 de 29 de dezembro, 2021/1612 de 29 de dezembro, 2022/264 de 09 de março e 2022/684 de 07 de junho, todas no valor de 225,00€, que não se enquadravam na tipologia dos apoios definidos no n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento de Apoio Social nem estavam cobertos por outro regulamento em vigor (cf. os pontos 2.1.2.2. e 2.2.6.).

Em relação a estas transações, verificou-se, adicionalmente, que:

- a) Na candidatura subjacente à ordem de pagamento n.º 2022/264, foram emitidos dois pareceres com opiniões conflitantes em relação à elegibilidade do agregado proponente, ambos emitidos pela técnica de serviço social, tendo o executivo, ainda assim, deliberado de forma unânime proceder à atribuição do apoio, (cf. o ponto 2.2.6.);
- b) Os pagamentos realizados a coberto das ordens n.ºs 2021/1609 e 2021/1612 antecederam a sua cabimentação e o correspondente registo orçamental do compromisso, em desrespeito³⁸² pelo estabelecido nos artigos 6.º, 17.º, 21.º e 22.º do Regulamento de Controlo Interno; e
- c) O cheque a que respeita a ordem de pagamento n.º 2022/684 de 07 de junho, foi emitido antes da autorização do pagamento, contrariando o artigo 21.º do mesmo Regulamento.

2.3.2. Apoios à Educação

2.3.2.1. Bolsas de estudo e outros apoios a estudantes do ensino superior

Em termos dos apoios ao ensino superior, foram constatadas várias situações (cf. os pontos 2.2.2. e 2.2.3.) que indiciam a baixa fiabilidade do sistema do controlo, nomeadamente:

³⁸¹ Sem prejuízo das desconformidades apontadas no ponto 2.2.10, no contexto da regularidade ao nível da gestão e controlo orçamental.

³⁸² Sem prejuízo da inconformidade apontada no ponto 2.2.10, no domínio da gestão e controlo orçamental.

1. A concessão pelo órgão executivo da Freguesia de São Martinho de mais 16 bolsas de estudo para além do limite máximo (de 30 bolsas) expressamente fixado por via regulamentar³⁸³;
2. A falta de evidência da aprovação, pelo órgão executivo, do valor do apoio anual a atribuir por estudante;
3. A omissão dos processos de candidatura que os beneficiários efetuaram candidatura à bolsa de estudo do Município do Funchal;
4. O cálculo (e o registo) do rendimento *per capita* do agregado familiar indicado nas Fichas Individuais de Bolsas de Estudo está sobreavaliado, porquanto não foram levados em conta, para efeitos do seu cálculo, todos os rendimentos, incluindo os montantes de outras bolsas auferidas pelos estudantes atribuídas por outros organismos, sendo estes valores somados posteriormente ao rendimento *per capita* apurado, sem a devida ponderação pelo número de constituintes dos respetivos agregados familiares, levando a que algumas fichas de candidatura apresentassem valores superiores ao limite elegível.

Contudo, recalculado o rendimento *per capita* dos agregados familiares dos beneficiários das bolsas de estudo concedidas no ano letivo de 2021/2022, confirmou-se que nenhum dos rendimentos excedia o limite regulamentar (cf. o quadro 31, do ponto 2.2.2.);

5. A atribuição de 18 vouchers para aquisição de material escolar aos alunos não contemplados com as bolsas de estudo, apesar deste apoio não se encontrar previsto no Regulamento de Bolsas de Estudo.

2.3.2.2. Apoio às escolas e a atividades escolares

Nas operações atinentes ao apoio às escolas e às atividades escolares, assinala-se, em relação às ordens de pagamento n.ºs 2022/1010, 2022/1125, 2022/1315 e 2022/1316, que não foram observados os procedimentos plasmados nos artigos 6.º e 17.º do Regulamento de Controlo Interno, uma vez que a entidade procedeu à emissão das ordens de compra antes da realização dos registos orçamentais do cabimento e do compromisso.

Os preceitos regulamentares acima referidos, assim como com os artigos 21.º e 22.º do mesmo Regulamento, foram também inobservados no contexto da ordem de pagamento n.º 2022/486, porquanto o pagamento foi efetuado antes da inscrição orçamental da despesa.

³⁸³ Em violação do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento aprovado pela Assembleia de Freguesia (CD_Docs_Suporte_Ponto 2.3_Ponto 2.3.2_Reg_Bolsas_2021.pdf).

2.3.2.3. Apoio em material escolar

O controlo dos apoios em material escolar concedidos, em 2021, ao abrigo do Regulamento de Concessão de Livros e Material Escolar às Famílias Carenciadas e na versão alterada em 2022, mostrou-se igualmente incipiente, conforme demonstram as situações abaixo descritas.

No ano de 2021:

- i) Não foi apresentado o comprovativo da aprovação, pelo órgão executivo, do valor anual do apoio a conceder, conforme prescrito pelo artigo 8.º do Regulamento, situação que compromete a fiabilidade da programação orçamental;
- ii) Foram concedidos apoios a 553 alunos, havendo apenas 520 processos de candidatura, não tendo a entidade conseguido localizar os 33 processos em falta;
- iii) Foram aceites candidaturas antes e depois do prazo de receção de candidaturas estipulado pelo Regulamento (entre 01 de setembro e 15 de outubro);
- iv) Os mapas de controlo não listavam todos os beneficiários e os valores imputados a alguns alunos estavam incorretos;
- v) Dos processos não constava informação que evidenciassem a verificação da não acumulação do apoio com outros de igual natureza (cf. o ponto 2.1.3.3.); e
- vi) Não foram apresentadas as declarações comprovativas da receção dos apoios pelos respetivos beneficiários.

Em 2022, na sequência das alterações regulamentares e das melhorias implementadas nos registos nos mapas de controlo do apoio, a maioria das situações elencadas foi ultrapassada, mantendo-se, todavia, as questões enunciadas nas alíneas v) e vi).

2.3.2.4 Ateliers de atividades de tempos livres

De entre as operações avaliadas neste domínio, constatou-se que no caso da ordem de pagamento n.º 2022/658, foram contrariados os procedimentos previstos nos artigos 6.º e 17.º do Regulamento de Controlo Interno, uma vez que a entidade procedeu à emissão das ordens de compra antes da consumação dos registos orçamentais do cabimento e do compromisso.

2.3.3. Apoios à conservação, reparação e beneficiação de habitações

As fragilidades do sistema do controlo interno dos apoios, estenderam-se às participações para beneficiação das habitações dos agregados residentes carenciados, conforme atestam as observações seguintes, decorrentes da análise realizada anteriormente nos pontos 2.1.4. e 2.2.9. aos apoios atribuídos em 2021:

- i) Não foi encontrada evidência da aprovação pelo órgão executivo do limite elegível do rendimento *per capita* do agregado familiar (cf. alínea b) do artigo 3.º do Regulamento);
- ii) Os processos de despesa selecionados na amostra, não continham evidência:

- a. De que foi aferida a condição de carência económica dos agregados familiares, nos termos do citado artigo 3.º do Regulamento, na medida em que inexistia qualquer documentação referente à situação socioeconómica dos agregados familiares beneficiados; e
- b. Da concretização das vistorias à execução das obras (durante e após a sua conclusão), conforme determinado pelo artigo 9.º do mesmo Regulamento, cabendo enfatizar que o levantamento fotográfico que integra os aludidos processos dizia respeito ao estado das habitações antes das intervenções realizadas.

A realidade *supra* descrita não se repetiu em 2022, no âmbito do processo de despesa analisado. Porém, assinala-se que a aprovação do limite para o rendimento *per capita* elegível para esse ano só teve lugar em setembro, tendo-se verificado, como base mapas dos apoios remetidos pela entidade, que entre janeiro e maio do referido ano foram concedidos 4 apoios.

3. CONCLUSÕES

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

1. A Freguesia de São Martinho concedeu, em 2021 e 2022, apoios sociais, aos residentes no seu território, no valor de 472 mil euros, o correspondente a 32% da sua despesa total (cf. o ponto 2.1.1.), cumprindo salientar que:
 - a) Aproximadamente 58% deste valor (272 173,79€), foi direcionado para apoios à educação e para o apoio a famílias carenciadas da freguesia na aquisição de géneros alimentícios e ao pagamento de despesas essenciais (cf. os pontos 2.1.1., 2.1.2. e 2.1.3.);

Apoio	2021	2022
% dos agregados residentes		
Cabazes regulares	1,7%	1,2%
Cabazes de Natal	4,6%	4,1%
% dos residentes entre 17 e 26 anos		
Ensino superior	4,0%	4,3%
% dos residentes entre 4 e 19 anos		
Material escolar	11,3%	5,5%

- b) A despesa com os apoios sociais foi coberta em cerca de 90% pelas verbas provenientes do Município do Funchal, por via da materialização do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo celebrado em 2018, na sua componente de ação social (cf. o ponto 2.1.1.);
- c) As respostas sociais contratualizadas com a Freguesia, no âmbito do referido acordo, eram coincidentes com algumas das atribuídas pelo Município do Funchal, no contexto dos seus

programas de apoio social, não tendo sido encontradas evidências de uma articulação com o Município (cf. o ponto 2.1.1.).

2. A análise a uma amostra dos apoios concedidos (composta por 49 ordens de pagamento, num total de 114 466,20€) evidenciou as seguintes situações que contrariavam as normas legais, regulamentares e orçamentais aplicáveis:
 - a) A atribuição das bolsas de estudo (500,00€ por estudante), para o ano letivo de 2021/2022, desrespeitou o respetivo Regulamento por ultrapassar (em 16) o limite máximo (30) estabelecido pela Assembleia de Freguesia (cf. o ponto 2.2.2. e o subponto 2.2.2.1.);
 - b) A disponibilização de 18 vouchers em material escolar (no valor total 2 050,00€), a alunos do ensino superior, não tinha enquadramento na regulamentação vigente na autarquia (cf. o ponto 2.2.3. e o subponto 2.2.3.1.), embora esta situação tenha sido, posteriormente, abrangida com a aprovação do novo Regulamento em 2022;
 - c) O pagamento de despesas não elegíveis (totalizando 1 350,00€) e a atribuição de apoios a beneficiários que não cumpriam o critério de atribuição (no valor total 450,00€) estabelecido no Regulamento do Fundo Social (cf. o ponto 2.2.6. e o subponto 2.2.6.1.);
 - d) Por ocasião do Natal, a entrega de cabazes a entidades solidárias para ulterior doação (no valor total de 3 046,79€), sem que tivesse sido salvaguardada a comprovação das carências económico-sociais das famílias beneficiadas (cf. o ponto 2.2.7.);
 - e) A ausência de comprovação documental, nos dos processos de candidatura aos apoios atribuídas até finais de 2021, da análise ao cumprimento pelos beneficiários dos critérios de atribuição estabelecidos nos Regulamentos dos Programas de Apoio Social às Famílias em Situação de Graves Carências (cabazes alimentares regulares) e de Recuperação de Habitações Degradadas, embora tais situações já não se tenham verificado a partir de finais do ano de 2021 (cf. os pontos 2.2.8. e 2.2.9.);
 - f) O desrespeito, em 11 situações, do ciclo orçamental da despesa previsto no parágrafo 5 do ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26s (cf. o ponto 2.2.10.); e
 - g) A realização de alterações orçamentais sem que os correspondentes mapas de suporte e as atas das reuniões em que tais alterações foram aprovadas se encontrassem assinadas pelos membros do órgão executivo (cf. o ponto 2.2.10.)
3. O sistema de controlo interno vigente era pouco eficaz atenta a falta de fiabilidade e de robustez dos procedimentos implementados, verificando-se que a Norma de Controlo Interno estava desatualizada face ao quadro legal em vigor e que os controlos a efetivar no âmbito da concessão dos apoios não preveniram: (i) a concessão de ajudas a beneficiários que não preenchiam os critérios de atribuição (cf. o ponto 2.3.1.); (ii) a atribuição de apoios não previstos nos Regulamentos (cf. os pontos 2.3.1., 2.3.2 e 2.3.3.); (iii) a falta de comprovação da receção dos apoios pelos beneficiários (cf. os pontos 2.3.1., 2.3.2. e 2.3.3.); (iii) os riscos de acumulação indevida de apoios recebidos de outras entidades públicas ou privadas (cf. os

pontos 2.3.1. e 2.3.2.) e (iv) a falta de supervisão aos Serviços Sociais da Junta de Freguesia, dado o seu papel central na análise e gestão das candidaturas (cf. os pontos 2.3.1 a 2.3.3.).

O sistema implementado também não evitou a inobservância, pelo Presidente do órgão executivo, das regras consagradas na Norma de Controlo Interno, decorrentes da realização de pagamentos e da assunção de despesas antes do cumprimento integral do ciclo orçamental subjacente (cf. os pontos 2.3.1., 2.3.2. e 2.3.3.).

4. RECOMENDAÇÕES

No contexto das matérias expostas no presente documento, o Tribunal de Contas recomenda aos membros do órgão executivo da Freguesia de São Martinho que:

1. Cumpram as disposições constantes dos regulamentos de apoio social e à educação aprovados pela Assembleia de Freguesia;
2. Assegurem que é dado cumprimento ao parágrafo 5 do Ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, prevista no Anexo II do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, garantindo que nenhuma despesa seja assumida e paga antes do necessário registo do cabimento e do compromisso;
3. Promovam a atualização da Norma de Controlo Interno, de modo a adequar os procedimentos nela previstos ao quadro legal aplicável e a contemplar, em todas as vertentes, o controlo das transferências para terceiros, prevendo, designadamente: (i) a normalização dos procedimentos de candidatura, de análise, de seleção, de atribuição e de controlo dos diferentes apoios; (ii) a criação de uma base de dados agregadora de todos os apoios atribuídos por beneficiário com base num elemento de identificação singular para o agregado/freguês candidato/beneficiado; (iii) um repositório físico e digital por candidato/beneficiado, contendo todos os elementos pertinentes ao processo indexável aos respetivos processos de despesa;
4. Formalizem, coordenadamente com os outros intervenientes (em particular com o Município do Funchal, no âmbito do Acordo Interadministrativo), a estratégia de apoio social da Junta de Freguesia; e
5. Definam os objetivos a atingir com as políticas desenvolvidas, promovendo assim a avaliação periódica dos resultados obtidos.

5. DECISÃO

Pelo exposto, o Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, decide, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa e no n.º 1 do artigo 105.º e n.º 3 do artigo 107.º ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, 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) Releva, ao abrigo do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, as responsabilidades financeiras indiciadas e enunciadas nos subpontos 2.2.2.1, 2.2.3.1., 2.2.6.1. e 2.2.10.4.;
- c) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido aos responsáveis identificados nos referidos subpontos, a saber:
 - Aos membros da Junta de Freguesia de São Martinho, em funções após outubro de 2021 e até outubro de 2025, Rosa Marina de Castro Silva, Paula Freitas Menezes, Lívio Rómulo Soares Coelho, Miguel Raposo de Sousa Jorge Silva, Alfredo Filipe Spínola Fernandes Correia, Rute Nádia Moniz Caires e Marco Paulo Teixeira Gonçalves, este último também na qualidade de atual Presidente do supramencionado órgão executivo; e
 - ao ex-Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho, Duarte Luís Fernandes Caldeira Ferreira (em funções até outubro de 2021);
- d) Entregar um exemplar deste Relatório ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º e do n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC;
- e) Determinar que a Junta de Freguesia de São Martinho informe esta Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, até ao dia 30 de julho de 2026, sobre quais as diligências efetuadas para dar acolhimento às Recomendações constantes do presente Relatório, enviando-nos a correspondente documentação comprovativa;
- f) Fixar os emolumentos devidos pela Freguesia de São Martinho em 17 164,00€, de acordo com o previsto no artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas³⁸⁴, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio, com as

³⁸⁴ 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.

alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99 de 28 de agosto e 3-B/2000 de 4 de abril (cf. o Anexo III);

- g)** Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *Intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

S.R.M.T.C., Funchal, Região Autónoma da Madeira, em 16 de janeiro de 2026.

O JUIZ CONSELHEIRO

(PAULO H. PEREIRA GOUVEIA)

Participei na sessão.

A Assessora,

Não assina, por estar em videoconferência; o que aqui consigno)

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

Participei na sessão.


O Assessor,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

ANEXOS

I. Alegações produzidas em sede de contraditório


Para a UAT



Junta de Freguesia de São Martinho

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 2616/2025
2025/11/20



Exmo(a) Senhor(a)
Juiz Conselheiro da Secção Regional da
Madeira do Tribunal de Contas
Palácio da Rua do Esmeraldo Rua do
Esmeraldo, nº 24
9004-554 FUNCHAL

Ofício NºEG/983/2025 **Processo Nº** **Data: 18/11/2025**

Assunto: Processo n.º 02/2024-AUD/FS-SRMTC - Auditoria aos apoios à educação e aos apoios sociais concedidos pela Freguesia de São Martinho do Município do Funchal - Contraditório

Marco Paulo Teixeira Gonçalves, notificado, nos termos e efeitos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, na sua atual redação, no âmbito do Relato de Auditoria supra identificado, a que respeita o processo n.º 02/2024-AUD/FS-SRMTC, como visado, vem exercer o seu direito de contraditório nos termos seguintes:

A. Enquadramento

O atual executivo da Junta de Freguesia de São Martinho, tomou posse em outubro de 2021, sem que, o antigo executivo, tenha procedido à elaboração e entrega, ao novo executivo, de um termo de transição de mandato, onde constassem os assuntos pendentes, nomeadamente, relação dos regulamentos administrativos aprovados e publicados em Diário da República, atividades em curso, processos de apoios sociais em curso aguardando decisão, bem como a situação económica financeira da Junta de Freguesia à data da tomada de posse do novo executivo.

A ausência de competências específicas e de conhecimento consolidado sobre os mecanismos de funcionamento das autarquias locais fragilizou a capacidade de assegurar uma passagem de responsabilidades conforme os imperativos legais e condicionou a sua capacidade de assegurar uma passagem de responsabilidades conforme o disposto no regime aplicável.

Nesta sequência, a conduta da ora visado pautou-se de boa-fé, tendo confiado na veracidade da informação e na regularidade dos procedimentos técnicos transmitidos pelos serviços administrativos e financeiros então em funções, presumindo legitimamente que estes cumpriam os deveres de cuidado e diligência que lhes incumbiam. Durante o período de transição subsequente à tomada de posse, o Executivo manteve o regular exercício das suas funções, assegurando a continuidade administrativa exigida pelo artigo 5.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e pelos princípios da boa administração consagrados nos artigos 266.º e 267.º da Constituição da República Portuguesa.

O último trimestre de 2021 e o ano de 2022 configuraram, por conseguinte, uma fase de adaptação e de aprendizagem institucional, na qual se procedeu à análise crítica das práticas herdadas e à identificação de eventuais insuficiências ou desconformidades face ao quadro normativo aplicável.

1



Junta de Freguesia de São Martinho

Neste contexto, iniciou-se um processo gradual de revisão e ajustamento dos procedimentos administrativos e financeiros, orientado pelos princípios da legalidade, da transparência e da eficiência, que se viria a consolidar nos exercícios subsequentes de 2023 e 2024.

Face a esta situação e considerando que, no decurso do início do exercício de funções do novo executivo, foram surgindo um conjunto de situações que se apresentavam de duvidosa legalidade, foi determinado, proceder a uma auditoria ao último mandato da atividade da Junta de Freguesia, do anterior executivo de freguesia.

Esta auditoria foi concluída em setembro de 2023. O resultado da auditoria consta do Relatório de Conclusões Factuais, exercícios 2017 a 2021, que foi remetido a essa entidade jurisdicional.

Com a auditoria realizada, o executivo da Junta de Freguesia, tomou conhecimento do como desenvolver a atividade de gestão dos dinheiros públicos com responsabilidade.

Refira-se que, a auditoria em análise, incide sobre o período de início do exercício do mandato autárquico do visado, como Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho.

O visado confiou nos trabalhadores da Junta de Freguesia, responsável pela área dos apoios sociais, crendo que, os mesmos, agiam em conformidade com a lei e cumpriam o seu dever de cuidado e de diligência, a que estavam obrigados.

Neste sentido, o visado não podia ter-se apercebido de qualquer ilegalidade porquanto todas as informações que lhe foram fornecidas pelos serviços em nada alertaram nesse sentido.

B. Eventuais infrações financeiras

A responsabilidade financeira está legalmente prevista na Lei de Organização e Processo do Tribunal do Contas (aprovada pela Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, na sua redação atual), adiante designada por LOPTC, sob duas formas:

B.1 Responsabilidade financeira reintegratória (nas situações previstas no artigo 59.º da LOPTC);

B.2. Responsabilidade financeira sancionatória (previstas no artigo 65.º da LOPTC) pela:

- a) Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;
- b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;
- c) Pela falta de efetivação ou retenção indevida dos descontos legalmente obrigatórios a efetuar ao pessoal;
- d) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;
- e) Pelos adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei;
- f) Pela utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista, bem como pela ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento;
- g) Pela utilização indevida de fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas públicas;



Junta de Freguesia de São Martinho

- h) Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º;
- i) Pela utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista;
- j) Pelo não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal;
- l) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal;
- m) Pelo não acionamento dos mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso, à efetivação de penalizações ou a restituições devidas ao erário público;
- n) Pela falta injustificada de prestação de contas ao Tribunal ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação.

B.3. A responsabilidade financeira resulta da prática de infrações de natureza financeira por quem gere e utiliza dinheiros públicos. Estamos perante uma figura jurídica que se encontra associada à responsabilidade pessoal, reguladas por normas de Direito Público que, na sua base pressupõem um comportamento em matéria administrativa e, ou financeira, prevista na lei como ilícito e censurável.

Decorre deste conceito que, tem de existir, sempre, um juízo de culpabilidade, ou seja, de censura jurídica, em relação ao comportamento em matéria administrativa e, ou financeira.

O n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC dispõe: "*Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.*"

As responsabilidades financeiras previstas na LOPTC pressupõem 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; são responsabilidades subjetivas e individuais, de natureza sancionatória ou de natureza reintegratória, decorrentes da ilegal ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos.

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

Para o conceito de negligência (em responsabilidade sancionatória) que resulta do artigo 15.º do Código Penal, ex vi n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, devemos ter em conta 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 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.

O tipo de culpa negligente consiste na possibilidade de o agente, de acordo com o que é e onde está, ter cumprido o dever objetivo de cuidado que sobre si impendia e que não cumpriu devido a uma atitude descuidada ou leviana para com o bem jurídico em causa.



Junta de Freguesia de São Martinho

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

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

A responsabilidade financeira de natureza sancionatória, aproxima-se do Direito Penal e visa punir uma infração, impondo que, o autor da investigação, no processo de apuramento dos factos suscetíveis de qualificação de infração financeira sancionatória, fundamente os pressupostos dessas responsabilidades, em especial no que se refere à culpa ou, ao elemento subjetivo.

Este raciocínio não se encontra fundamentado no relato em relação ao visado.

O visado, na qualidade de Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho, quanto às questões objeto do presente Relato ouviu sempre os seus serviços e decidiu em concordância ou conformidade com análise, parecer e recomendação dos serviços da junta de freguesia.

Em concreto, foi apurada no Relato, relativamente ao visado a seguinte factualidade:

1. Concessão de bolsas de estudo, no ano letivo 2021/2022, pela Junta de Freguesia de São Martinho, em inobservância do Regulamento de atribuição de Bolsas de Estudo (2018) por ultrapassar o limite máximo de bolsas permitido pela Assembleia de Freguesia. – pontos 2.2.2 e 2.2.2.1 do relato.

A Junta de Freguesia de São Martinho ressalva que todas as decisões tomadas relativamente à atribuição de bolsas de estudo adicionais tiveram como principal motivação o interesse público e o apoio direto aos estudantes e suas famílias, especialmente em contextos excecionais.

A freguesia enfrentou um cenário excecional, marcado pela crise social e económica resultante da pandemia, que agravou o desemprego e aumentou significativamente os encargos das famílias, tornando a continuidade dos estudos superiores mais difícil para muitos estudantes.

A atribuição de bolsas de estudo extra teve como objetivo colmatar estas dificuldades inesperadas e apoiar agregados familiares que, de outra forma, poderiam ver os seus filhos forçados a abandonar o ensino superior.

O executivo assumiu como critério orientador não deixar nenhum estudante elegível e em situação de vulnerabilidade social sem apoio devido ao esgotamento do limite regulamentar, pois tal contraria o espírito de solidariedade e coesão social que deve nortear a ação autárquica. O objetivo desta Junta sempre foi promover a proximidade aos seus fregueses e a igualdade social.



Junta de Freguesia de São Martinho

O reforço deste apoio permitiu promover a valorização e qualificação dos jovens da freguesia, investimento considerado crucial para o desenvolvimento a médio prazo da comunidade local.

O executivo herdou procedimentos do anterior e, no início do mandato, privilegiou a continuidade dos apoios existentes, agindo sempre com diligência, transparência e boa-fé, de modo a não prejudicar famílias e estudantes que já contavam com a esperança deste apoio.

Todas as decisões foram sempre tomadas com o intuito de servir o bem comum, procurando responder a necessidades excecionais não previstas expressamente pelo regulamento.

Num compromisso de melhoria contínua, e reconhecendo a necessidade de permanente adaptação às reais necessidades da população, os regulamentos da Junta de Freguesia foram alvo de reestruturação e melhoria, alinhando critérios e procedimentos à realidade social atual, de modo a garantir respostas mais eficazes e ajustadas aos desafios que se colocam às famílias e aos jovens da freguesia.

Neste contexto, apela-se à compreensão de que, em situações extraordinárias, o cumprimento restrito do regulamento possa ser flexibilizado em nome do interesse superior dos fregueses, sobretudo quando está em causa o acesso à educação e a redução de desigualdades sociais inesperadas.

A Junta de Freguesia de São Martinho agiu sempre com a melhor das intenções, respondendo de modo célere e solidário a dificuldades imprevistas das suas famílias, mantendo o foco no apoio aos estudantes e na promoção do interesse público local.

2. Atribuição de vouchers em material escolar, no ano letivo de 2021/2022, sem enquadramento no Regulamento de Bolsa de Estudo (2018) – pontos 2.2.3 e 2.2.3.1 do relato:

A atribuição de vouchers para aquisição de material escolar pela Junta de Freguesia de São Martinho no ano letivo 2021/2022 foi uma medida tomada no seguimento do interesse do bem comum e em resposta direta às necessidades dos estudantes do ensino superior e suas famílias. O executivo agiu de boa-fé, procurando dar continuidade ao trabalho desenvolvido no ano letivo anterior pelo anterior executivo.

Ainda que esta atuação não estivesse expressamente prevista no Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo de 2018, os vouchers serviram exclusivamente para a aquisição de material escolar, representando uma resposta responsável e solidária às limitações financeiras do orçamento para a atribuição de bolsas.

Num contexto de carências agravadas pela pandemia, o executivo privilegiou a adoção de soluções alternativas, dentro do espírito de proximidade e justiça social, de modo a assegurar que todos os estudantes pudessem iniciar o ano escolar com o mínimo de recursos necessários ao seu sucesso académico, tal como vinha sendo praticado, com sucesso, pelo anterior executivo. Todas as etapas do processo foram pautadas pela transparência, diligência e orientação para o interesse coletivo da freguesia.

A Junta de São Martinho agiu de forma prudente, rigorosa, transparente e solidária, procurando soluções alternativas para garantir que nenhum estudante ficasse sem apoio para suprir necessidades essenciais de material escolar.



Junta de Freguesia de São Martinho

3. Atribuição de apoio para o pagamento de renda em atraso, em 29.12.2021, no âmbito do Regulamento do Fundo Social da Freguesia de São Martinho, em inobservância do critério de atribuição – pontos 2.2.6. (b) e 2.2.6.1. (A) do relato:

Sobre esta infração cumpre informar o Tribunal que os anos de 2020 e 2021 são períodos pós covid19 em que as famílias se encontravam muito fragilizadas emocionalmente e financeiramente. No decurso destes anos, surgiram diversas situações de carência económica de fregueses, que a Junta de Freguesia não podia ser alheia, nomeadamente nas famílias com crianças, monoparentais, e atingidas pelo desemprego, em situação próxima do limiar da pobreza. Foi neste espírito de colaboração e boa-fé que a Junta de Freguesia apoiou diversas famílias.

4. Atribuição de apoio para a aquisição de óculos, em 29.12.2021, no âmbito do Regulamento do Fundo Social da Freguesia de São Martinho, em inobservância do critério de atribuição – pontos 2.2.6.(d) e 2.2.6.1.(B) do relato:

Sobre esta infração cumpre informar o Tribunal que o rendimento per capita deste agregado familiar era de 173,625€ conforme cálculos apresentados pela assistente social na folha de rosto do respetivo processo, e que os 25% do salário mínimo regional à data correspondia a 170,50€ e visto que este agregado familiar comprovou ausência total de meios para fazer face à despesa inadiável à aquisição de óculos, foi deliberado que por ser uma diferença de 3 euros seria-lhe atribuído o apoio. Conforme folha de rosto anexa na ordem de pagamento número 2021/1614

5. Concessão de apoio (para o pagamento de exame de inglês, em 09.03.2022), para finalidade não prevista no Regulamento do Fundo Social – pontos 2.2.6. (e) e 2.2.6.1. (D) do relato:

Sobre esta infração cumpre informar o Tribunal que este apoio foi concedido tendo em conta o diagnóstico social apresentado pela assistente social e que o mesmo faz parte dos documentos remetidos ao tribunal, nas páginas 81 e 82 da ordem de pagamento número 2022/264.

6. Concessão de apoio (para o pagamento de prestações em atraso da creche, em 29.12.2021), para finalidade não prevista no Regulamento do Fundo Social – pontos 2.2.6. (f) e 2.2.6.1.(E) do relato:

Sobre esta infração cumpre informar o Tribunal que este apoio foi concedido por tudo o seu enquadramento social, pois este agregado só apresentava um valor de rendimento per capita de 95,95€, o que é manifestamente pouco para manter o mínimo de condições de sobrevivência, na conjuntura pós covid19, em que as famílias se encontravam em situação próxima do limiar da pobreza. Foi neste espírito de interajuda e boa-fé que a Junta de Freguesia concedeu este apoio.

7. Atribuição de apoio (para o pagamento de despesas de condomínio em 29.12.2021), para finalidade não prevista no Regulamento do Fundo Social – pontos 2.2.6. (g) e 2.2.6.1. (G) do relato:

Sobre esta infração cumpre informar o Tribunal que este agregado familiar, composto por quatro pessoas, com o rendimento per capita de 105,79€ e com dívidas das contas da água, luz, gás e condomínio, foi deliberado que o



Junta de Freguesia de São Martinho

apoio seria ao pagamento do que era mais urgente, visto que incorria sobre um processo em cobrança. Atendendo ao parecer favorável do gabinete do apoio social e à grave situação económica e social específica dos requerentes, bem como os bens e serviços a que se destinam os apoios eram de carácter essencial e inadiável. Os anos de 2020 e 2021 são períodos pós covid19 em que as famílias se encontravam muito fragilizadas emocionalmente e financeiramente. No decurso destes anos, surgiram diversas situações de carência económica de fregueses, que a Junta de Freguesia não podia ser alheia. Foi neste espírito de colaboração e boa-fé que a Junta de Freguesia apoiou a família.

8. Atribuição de apoio (para a aquisição de eletrodomésticos em 07.06.2022) para finalidade não prevista no Regulamento do Fundo Social – pontos 2.2.6. (h) e 2.2.6. l. (H) do relato:

Sobre esta infração cumpre informar o Tribunal que o mesmo foi concedido com base no parecer da assistente social que refere que, reúne as condições de habilitação ao apoio, fundamentando que “a utente requer um apoio para a compra da máquina de lavar roupa, pois encontrava-se a lavar roupa à mão e de momento já não dá vencimento, pois a mãe está acamada e não existem fraldas para o tamanho da mãe e esta faz alergia a resguardos daí que tem que estar sempre a mudar de roupa”. Foi deliberado apoiar, visto ser uma família com rendimentos per capita baixo e pelo zelo da saúde da senhora.

C. Medidas já adotadas.

O visado recorda ao Tribunal que, as situações objeto do Relato, algumas já foram objeto de alteração e assunção de medidas concretas, no decurso do mandato 2021/2025 resultantes da alteração e aprovação dos seguintes Regulamentos:

- Alteração ao Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo, publicado na 2.ª série do Diário da República n.º 163 de 24 de agosto de 2022;
- Alteração ao Regulamento de Concessão de Livros e Material Escolar às Famílias Carenciadas da Freguesia de São Martinho, publicado na 2.ª série do Diário da República n.º 159 de 18 de agosto de 2022;
- Alteração ao Regulamento do campo Sintético do Complexo Desportivo de São Martinho, publicado na 2.ª série do Diário da República n.º 159 de 2022;
- Alteração ao Regulamento do Parque de Estacionamento da Junta de Freguesia de São Martinho publicado na 2.ª série do Diário da República n.º 232 de 2 de dezembro de 2022;
- Alteração ao Regulamento do Programa de Apoio Social à Recuperação de Habitações Degradadas, publicado na 2.ª série do Diário da República de 23 de agosto de 2022;

O visado informa o Douto Tribunal que, a Junta de Freguesia assegura que é dado cumprimento ao parágrafo 5 do Ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, prevista no Anexo II do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, garantindo que nenhuma despesa seja assumida e paga antes do



Junta de Freguesia de São Martinho

necessário registo do cabimento e do compromisso, tendo para o efeito, recrutado um Técnico Superior devidamente habilitado para apoio à atividade financeira da Junta de Freguesia, evidenciado no decurso da auditoria e já do conhecimento desse Tribunal.

A Junta de Freguesia aprovou na sua reunião de 25 de julho de 2024 a alteração à Norma de Controlo Interno mas que, em consequência desta auditoria e de acordo com a respetiva recomendação irá ser objeto de atualização por forma que *“de modo a adequar os procedimentos nela previstos ao quadro legal aplicável e a contemplar, em todas as vertentes, o controlo das transferências para terceiros, prevendo, designadamente: (i) a normalização dos procedimentos de candidatura, de análise, de seleção, de atribuição e de controlo dos diferentes apoios; (ii) a criação de uma base de dados agregadora de todos os apoios atribuídos por beneficiário com base num elemento de identificação singular para o agregado freguês candidato/beneficiário; (iii) um repositório físico e digital por candidato/beneficiário, contendo todos os elementos pertinentes ao processo indexável aos respetivos processos de despesa”*

A Junta de Freguesia, no decurso deste ano, está a proceder à elaboração do diagnóstico e plano estratégico do projeto “Dar Voz ao Freguês” da Freguesia de São Martinho, em parceria com a Associação ISCTE Conhecimento e Inovação. Este estudo tem como principais objetivos, a identificação e reconhecimento público da diversidade de respostas existentes no domínio da solidariedade social, bem como sua caracterização e identidade; a promoção da formação de uma consciência coletiva e assunção responsável dos problemas sociais; o incentivo à emergência de redes de apoio social, de âmbito local, tendo em vista facilitar a conjugação de esforços das várias entidades, locais e nacionais, a quem cabe efetuar uma cobertura equitativa da freguesia em termos de serviços e de equipamentos sociais. Este estudo será validade como um instrumento científico de conhecimento das realidades sociais a um nível local que permita adequar as respostas sociais. Este estudo, irá permitir uma melhor gestão dos apoios sociais e respetivo financiamento.

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

Atendendo às circunstâncias da presente auditoria e por tudo o acima aludido, o visado crê que se encontram reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade prevista no n.º 2 do artigo 64.º da LOPTC.

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

Considerando as circunstâncias que rodearam a prática dos factos objeto do Relato e a admitir-se a existência do elemento subjetivo da 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 e, ainda, os factos constitutivos da culpa do mesmo, ainda



Junta de Freguesia de São Martinho

que de forma indiciária, permite estabelecer o nexo de imputação subjetiva dos factos, sustentada na **negligência** (...)"

Por outro lado, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas ou de um órgão de controlo interno a censurar ao serviço auditado para a correção das irregularidades do procedimento adotado, nem nunca os visados foram objeto de censura pela sua prática.

É a primeira vez que o Tribunal de Contas vem censurar o visado pela prática de infração financeira.

O n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC estabelece o seguinte:

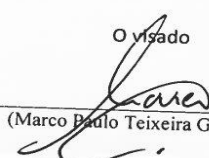
9 - A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando:

- 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.

Assim, atendendo ao acima exposto e fundamentado, encontra-se reunidos os pressupostos para que seja relevada a responsabilidade por infração financeira imputada ao visado Marco Paulo Teixeira Gonçalves, o que, desde já, assim se requer.

Funchal 19 de novembro de 2025

O visado


(Marco Paulo Teixeira Gonçalves)

TRIBUNAL DE CONTAS
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Serviço de Apoio

Processo n.º 2/2024-AUD/FS-SRMTC DAT-UAT 3

Assunto: Relato relativo à “Auditoria aos apoios à educação e aos apoios sociais concedidos pela Freguesia de São Martinho do Município do Funchal”

EGRÉGIO CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS,

Duarte Luís Fernandes Caldeira Ferreira, notificado para querendo, alegar o que tiver por conveniente sobre o Relato “*Auditoria aos apoios à educação e aos apoios sociais concedidos pela Freguesia de São Martinho do Município do Funchal*”, vem, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprovou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na sua atual redação (doravante “LOPTC”), em tempo, exercer o contraditório, nos termos e com os seguintes fundamentos:

Por ser mencionada no Relato da “*Auditoria aos apoios à educação e aos apoios sociais concedidos pela Freguesia de São Martinho do Município do Funchal*”, como sendo suscetível de originar responsabilidade financeira, o contraditório do visado assentará, mormente, sobre a factualidade descrita nos subpontos 2.2.6. (e), 2.2.6. (g), 2.2.6.1. (C) e 2.2.6.1. (F).

Neste contexto, ao visado por este Relato, ora Requerente, é imputada, como sumarizado no Anexo I do referido Relato, a “*Atribuição de apoio (para o pagamento de prestações do curso de inglês, em 19/03/2021), para finalidade não prevista no Regulamento do Fundo Social*”, o que, na perspetiva do douto Tribunal de Contas, acarreta a violação da “*alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º (a contrario) conjugada com a alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º (a contrario), o n.º 2 do artigo 2.º e os n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do Regulamento do Fundo Social; o artigo 3.º n.º 1 do CPA; e o artigo 4.º, alínea a) do Estatuto dos Eleitos Locais.*”, e a “*Atribuição de apoio (para o pagamento de despesas de condomínio, em 25/06/2021), para finalidade não prevista no do Regulamento do Fundo Social*”, o que, na perspetiva do douto Tribunal de Contas, acarreta a violação das “*alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 2.º (a contrario) conjugadas com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 4.º (a contrario), o n.º 2 do artigo 2.º e os n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do Regulamento do Fundo Social; o artigo 3.º n.º 1 do CPA; e o artigo 4.º, alínea a) do Estatuto dos Eleitos Locais.*”.

A atribuição dos apoios identificados como sendo da responsabilidade do visado encontram-se elencadas no Anexo II do Relato e, na perspetiva do Tribunal de Contas, são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória por infração financeira.

Conforme infra se demonstrará, não pode o teor do Relato manter-se nem gerar efetivação de responsabilidades.

I – Das infrações imputadas

A. Da alegada infração financeira mencionada no item 2.2.6. (e) e 2.2.6.1

(C) do Relato – “*Atribuição de apoio (para o pagamento de prestações do curso de inglês, em 19/03/2021), para finalidade não prevista no Regulamento do Fundo Social*”.

B. Da alegada infração financeira mencionada no item 2.2.6. (g) 2

2.2.6.1. (F) do Relato – “Atribuição de apoio (para o pagamento de despesas de condomínio, em 25/06/2021), para finalidade não prevista no do Regulamento do Fundo Social”.

No ano de 2021, vigorava o Regulamento denominado “Fundo Social da Freguesia de São Martinho”, aprovado submeter a aprovação da Assembleia de Freguesia na reunião do executivo da Junta de Freguesia no dia 15 de abril de 2015 e aprovado pela referida Assembleia de Freguesia no dia 28 de abril de 2015.

Conforme consta dos artigos 2.º e 4.º do Regulamento, “O apoio financeiro a prestar (...) reveste a modalidade de apoio excepcional e temporário a despesas ligadas ao suporte básico de vida na sua vertente de dignidade essencial do ser humano, a saber: (...)b)Despesas com o pagamento de renda de casa, exceção feita para as rendas municipais; (...) e)Material escolar necessário para o desenvolvimento curricular das crianças do agregado escolar em idade escolar.” e “para fazer face às despesas inadiáveis e consideradas básicas do seu agregado familiar, tais como: a)Renda ou prestação da casa em consequência de doença ou desemprego e ausência do respectivo subsídio; (...) e)Impossibilidade de aquisição de material escolar considerado fundamental para o normal desenvolvimento escolar da criança;”.

No preâmbulo do referido Regulamento podemos ler que estes apoios se destinam a “famílias que se encontram numa situação de graves carências financeiras, estando assim com dificuldades na compra de alimentos e de pagamento dos bens e serviços essenciais à sua sobrevivência e dignidade”.

Os exemplos constantes dos artigos 2.º e 4.º não são taxativos. O espírito da atribuição dos apoios previstos no Regulamento era o de permitir que as famílias, com

dificuldades, pudessem fazer face a despesas “ligadas ao suporte básico de vida na sua vertente de dignidade essencial do ser humano” e a “despesas inadiáveis e consideradas básicas do seu agregado familiar”.

Na situação mencionada no item 2.2.6. (e) e 2.2.6.1 (C) do Relato – “Atribuição de apoio (para o pagamento de prestações do curso de inglês, em 19/03/2021), para finalidade não prevista no Regulamento do Fundo Social”, importa referir, antes de mais, que não se tratou de uma prestação do curso de inglês mas sim de uma inscrição para Exame de Inglês da Universidade de Cambridge. O executivo das Junta de Freguesia entendeu que o apoio se enquadrava no espírito do Regulamento, no sentido de tratar-se de uma ferramenta escolar essencial à vida daquele estudante, pois para concluir toda a sua formação no curso de Inglês da Universidade de Cambridge, que durara vários anos e lhe permitiria futuramente obter rendimentos decorrentes da sua empregabilidade, necessitava de realizar aquele exame.

Foi verificado pelos técnicos de Serviço Social e pelo ora expoente, através da informação constante do processo (Ficha n.º 216), pelos documentos juntos pelo requerente e da consulta interna, nomeadamente do Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral (SIGRE) a que as Juntas de Freguesia têm acesso, que o requerente cumpria todos os requisitos para a atribuição do referido apoio, isto é, residia e estava recenseado na Freguesia de São Martinho há mais de um ano, os rendimentos per capita do agregado não excediam 25% do salário mínimo regional e demonstrava ausência total de meios para fazer face às despesas que eram inadiáveis e consideradas básicas do seu agregado familiar. Verificaram igualmente que este apoio não era acumulado com qualquer outro apoio recebido. Estavam assim reunidas todas as circunstâncias para ser atribuído o apoio, como foi.

Relativamente à deliberação pelo órgão executivo a mesma foi efectivamente tomada na reunião da Junta de Freguesia do dia 17 de março de 2021 e a respetiva ata só não está assinada por mero lapso. Além de que o executivo entregou, como estava obrigado a fazê-lo trimestralmente, para apreciação e conhecimento da Assembleia de Freguesia, um relatório simplificado dos apoios atribuídos, onde este se incluía, especificando o tipo de apoio, o número de pessoas abrangidas e valores despendidos.

Na situação mencionada no item 2.2.6. (g) 2 2.2.6.1. (F) do Relato –
“Atribuição de apoio (para o pagamento de despesas de condomínio, em 25/06/2021), para finalidade não prevista no Regulamento do Fundo Social”, é manifesto que as despesas de condomínio da habitação própria e permanente da requerente constituem uma despesa básica e relacionada com a dignidade essencial do ser humano, pois o não pagamento daquela despesa poderia implicar uma ação judicial de cobrança contra a requerente e caso aquela não pagasse a dívida, o imóvel poderia ser penhorado e vendido, ficando a requerente do apoio sem habitação. Foi, portanto, entendimento do executivo tratar-se de uma despesa enquadrável no espírito do Regulamento.

Foi igualmente verificado pelos técnicos de Serviço Social e pelo ora expoente, através da informação constante do processo (Ficha n.º 237), pelos documentos juntos pela requerente e da consulta interna, nomeadamente do Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral (SIGRE) a que as Juntas de Freguesia têm acesso, que a requerente cumpria todos os requisitos para a atribuição do referido apoio, isto é, residia e estava recenseada na Freguesia de São Martinho há mais de um ano, os rendimentos per capita não excediam 25% do salário mínimo regional e demonstrava ausência total de meios para fazer face às despesas que eram inadiáveis e consideradas básicas do seu agregado familiar. Verificaram igualmente que este apoio não era acumulado com

qualquer outro apoio recebido. Estavam assim reunidas todas as circunstâncias para ser atribuído o apoio, como foi.

Relativamente à deliberação pelo órgão executivo a mesma foi tomada na reunião da Junta de Freguesia do dia 23 de junho de 2021, mas por lapso que o ora visado desconhece não ficou refletida na ata. Além de que o executivo entregou, como estava obrigado a fazê-lo trimestralmente, para apreciação e conhecimento da Assembleia de Freguesia, um relatório simplificado dos apoios atribuídos, onde este se incluía, especificando o tipo de apoio, o número de pessoas abrangidas e valores despendidos.

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 necessária 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.

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 constranger 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 total de 450€, por contraposição às centenas de milhares de euros de orçamento da Junta de Freguesia de São Martinho.

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 do ora visado de que agia em conformidade com a lei e cumpria os deveres de cuidado e de diligência a que estava obrigado, não tendo a sua conduta implicado o desrespeito por quaisquer disposições com implicação ou relevância nos interesses financeiros da Freguesia.

O mesmo é dizer que o mesmo não se podia ter apercebido de qualquer ilegalidade porquanto todas as informações que lhe foram fornecidas pelos serviços (ou pelas “estações competentes”) em nada alertaram nesse sentido. Sim porque estas informações eram prestadas, bem como os processos devidamente instruídos.

Ainda que o douto Tribunal mantenha a opinião de que com aquela atuação estamos perante uma ação por parte do responsável, nos termos do n.º 1 do art.º 61.º da LOPTC, o que não se concede, refira-se que o visado confiava 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, 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.

Repare-se que a competência do visado, 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 ao ora visado, é absolutamente imprescindível ter ocorrido uma infração financeira, o que não foi o caso, sendo também imprescindível verificar, em 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 da Freguesia 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 do ora visado 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) 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 ao seu autor a título de negligência.

Aliás, revisitando o Relato, verificamos que nele é referido que “destacando-se que a conduta identificada é passível de configurar um incumprimento culposos dos deveres funcionais dos responsáveis financeiros, a título *negligente* (...)”.

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 Duarte Luís Fernandes Caldeira Ferreira, à data, Presidente da Junta de Freguesia de São Martinho, 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, atendo o acima exposto, deverão considerar-se reunidos os pressupostos para que seja relevada a responsabilidade por infração financeira imputada ao visado Duarte Luís Fernandes Caldeira Ferreira, o que, desde já, assim se requer.

IV - Conclusão

Nestes termos e nos mais de direito, com o duto suprimento 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 do visado.

Caso assim não se entenda, o que por mera cautela e dever de patrocínio se concebe, há que considerar que, tendo o visado agido de boa-fé, convencido que a sua conduta não era ilegal, não lhe 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 do visado.

O VISADO

(Duarte Luís Fernandes Caldeira Ferreira)



Assinado por: Duarte Luís
Fernandes Caldeira Ferreira
Identificação: BI09824163
Data: 2025-11-24 às 12:21:33

II. Amostragem

A) Delimitação da Amostra

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

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

Assim, a amostra abrange as diferentes categorias de apoio social e à educação, atribuídos, sendo constituída por 49 ordens de pagamento, num total de 114 466,20, representado, aproximadamente, 36% do valor global das categorias selecionadas.

B) Amostra

Ordem de Pagamento		Montante	Categoria	Descrição
N.º	Data			
2021/179	2021/02/22	225,00 €	Apoio Carentiados na aquisição de bens e serviços essenciais	Rendas
2021/242	2021/03/19	225,00 €		Prestação inglês
2021/354	2021/03/31	3 294,98 €		Alimentar
2021/728	2021/06/02	225,00 €		Eletricidade
2021/807	2021/06/25	225,00 €		Condomínio
2021/808	2021/06/25	225,00 €		Cuidados-saúde/medicamentos
2021/1156	2021/09/17	3 599,83 €		Alimentar
2021/1454	2021/12/09	6 459,00 €		Alimentar
2021/1607	2021/12/29	225,00 €		Eletricidade
2021/1609	2021/12/29	225,00 €		Condomínio
2021/1612	2021/12/29	225,00 €		Prestação creche
2021/1614	2021/12/29	225,00 €		Cuidados-saúde/medicamentos
2021/1615	2021/12/29	225,00 €		Rendas
2021/1717	2021/12/29	18 010,00 €		Alimentar
2021/1726	2021/12/29	350,00 €		alimentar
2022/264	2022/03/09	225,00 €		Prestação inglês
2022/434	2022/04/22	225,00 €		Eletricidade
2022/519	2022/05/06	240,00 €		Cuidados-saúde/medicamentos
2022/664	2022/06/02	3 651,14 €		Alimentar

Ordem de Pagamento		Montante	Categoria	Descrição
N.º	Data			
2022/684	2022/06/07	225,00 €		Eletrrodomésticos
2022/823	2022/06/20	225,00 €		Rendas
2022/1413	2022/10/28	3 969,07 €		Alimentar
2022/1500	2022/11/24	130,00 €		Cuidados-saúde/medicamentos
2022/1671	2022/12/19	56,52 €		Eletricidade
2022/1674	2022/12/19	27,50 €		Alimentar
2022/1675	2022/12/19	18 214,00 €		Alimentar
2022/1735	2022/12/30	77,65 €		Alimentar
2021/410	2021/04/13	34,79 €	Educação	Material escolar
2021/494	2021/04/26	250,00 €		Bolseiros/Ensino Superior
2021/935	2021/07/22	419,35 €		ATL
2021/1250	2021/10/12	25 003,46 €		Material escolar
2022/135	2022/02/17	750,00 €		Bolseiros/Ensino Superior
2022/600	2022/05/23	250,00€		Bolseiros/Ensino Superior
2022/464	2022/05/03	250,00 €		ATL
2022/471	2022/05/03	305,00 €		ATL
2022/486	2022/05/04	832,77 €		Atividades escolares
2022/658	2022/06/02	1 042,44 €		ATL
2022/976	2022/07/11	752,76 €		Atividades escolares
2022/985	2022/07/11	1 108,80 €		Atividades escolares
2022/1000	2022/07/12	889,38 €		Atividades escolares
2022/1010	2022/07/20	1 756,80 €		Atividades escolares
2022/1125	2022/08/24	600,00 €		Atividades escolares
2022/1297	2022/10/03	65,00 €		Bolseiros/Ensino Superior
2022/1315	2022/10/03	1 449,36 €		Atividades escolares
2022/1316	2022/10/03	356,63 €		Atividades escolares
2022/1755	2022/12/30	10 352,42 €		Material escolar
2021/677	2021/04/20	3 004,90 €	Habitação	Material escolar
2021/1283	2021/10/12	3 262,65 €		Materiais
2022/1682	2022/12/19	500,00 €		Materiais
Total da amostra 8 (1)		114 466,20€		
% do total das categorias (1)/(2)		36%		

(Euros)				
Categorias Seleccionadas	2021	2022	Total (2)	% do Total
Educação	64 715,28	98 921,09	163 636,37	34,66
Famílias carenciadas - Despesas e bens	65 580,91	42 956,51	108 537,42	22,99
Habitação - beneficiação e conservação	45 863,47	3 408,82	49 272,29	10,44
	176 159,66	145 286,42	321 446,08	

III. Nota de Emolumentos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio)³⁸⁵

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

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS DE CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE (artigo 10.º)	CUSTO STANDARD	UNIDADES DE TEMPO (UT)	VALOR
ACÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99 €	—	0,00 €
ACÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29 €	217	19 158,93 €
UT = 3h30m DE TRABALHO ³⁸⁶ VR = 343,28€ ³⁸⁷	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		19 158,93 €
	LIMITES	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		17 164,00 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 DO artigo 10.º):		0,00 €
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		17 164,00 €

³⁸⁵ Diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11A/96, de 29 de junho, e na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

³⁸⁶ Cf. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, que fixa o custo *standard* por unidade de tempo (UT).

³⁸⁷ Cf. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, que clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do artigo 2.º, estabelecendo que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do Tribunal de Contas geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.