

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 1/2025-FS/SRMTC**

23/01/2025

Processo n.º 1/2023-AUD/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

APOIO FINANCEIRO / AUTARQUIA LOCAL /
AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / ENSINO
SUPERIOR / PODER REGULAMENTAR /
TRANSPORTE ESCOLAR

**AUDITORIA ÀS POLÍTICAS AUTÁRQUICAS NA ÁREA
DO APOIO À EDUCAÇÃO – MUNICÍPIO DE SANTA
CRUZ – 2020**

SUMÁRIO



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

1. A Câmara Municipal de Santa Cruz, no âmbito das políticas autárquicas na área da educação em vigor nos anos escolares 2019/2020 e 2020/2021, dispendeu, em 2020, um total de 1.507.521,43€, com destaque para os montantes afetos ao apoio ao ensino superior, com 1.333.600,00€.
2. A despesa emergente da aquisição de livros escolares para atribuição a alunos do 1.º ciclo [39.044,64€ (s/IVA)] foi ilegalmente autorizada e paga pois o «Normativo de Atribuição de Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo», não consubstancia um regulamento municipal com eficácia externa, por não ter sido aprovado pela Assembleia Municipal de Santa Cruz, sob

proposta da sua Câmara Municipal, conforme determinam as als. k) do n.º 1 do artigo 33.º e g) do n.º 1 do artigo 25.º da [Lei n.º 75/2013](#) de 12 de setembro.

3. O contrato da «Aquisição de serviços de transporte escolar de alunos do 1 ciclo no ano letivo de 2020- 2021», não encontra respaldo num regulamento municipal com eficácia externa que enquadrasse a sua celebração e execução, material e financeira, conforme obriga o disposto nas als. k) do n.º 1 do artigo 33.º e g) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugadas com a al. gg) do n.º 1 do artigo 33.º, todas da mesma [Lei n.º 75/2013](#), facticidade que induziu à ilegalidade da assunção e do pagamento da respetiva despesa que ascendeu a 111.826,00€ (s/IVA).

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

APOIO FINANCEIRO / AUTARQUIA LOCAL /
HABITAÇÃO / PODER REGULAMENTAR /
PUBLICIDADE / SUBVENÇÃO PÚBLICA



**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 2/2025-FS/SRMTC**

06/02/2025

Processo n.º 2/2023-AUD/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

**AUDITORIA ÀS POLÍTICAS AUTÁRQUICAS NA ÁREA
DO APOIO SOCIAL – MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ –
2020**

SUMÁRIO

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

1. A Câmara Municipal de Santa Cruz, no âmbito das políticas autárquicas na área do apoio social, em vigor nesse ano, destinadas a apoiar os munícipes, despendeu um total de 258 994,82€, com destaque para os montantes afetos ao Apoio Financeiro Temporário (83 280,00€) e ao Apoio à Reabilitação de Habitações (66 556,56€).
2. A Câmara Municipal de Santa Cruz nem sempre observou as normas dos Regulamentos Municipais em vigor¹⁸², às quais se encontrava vinculada para efeitos de atribuição de apoios, substituindo-as por atos que visaram e disciplinaram situações específicas, e com destinatários concretos, violando o bloco de legalidade a que estava obrigada, e que

deflui da [Constituição da República Portuguesa](#), do [Código do Procedimento Administrativo](#), do [Regime Financeiro das Autarquias Locais](#).

3. O Programa de Donativos, consubstanciado na entrega de eletrodomésticos a agregados familiares em situação de vulnerabilidade social, que envolveu uma despesa pública de 3.655,90€ não teve respaldo num regulamento municipal, em desrespeito pelo disposto nas als. v) e k) do n.º 1 do artigo 33.º e na al. g) do n.º 1 do artigo 25.º do [Regime Financeiro das Autarquias Locais](#).
4. Não foram respeitados os comandos dos artigos 2.º n.ºs 1 e 4 al b) *a contrario*, e 4.º n.ºs 1 e 2 da [Lei n.º 64/2013](#) de 27 de agosto, que obrigam à publicidade e reporte de informação sobre os apoios, incluindo a cedência de bens do património público, concedidos pelas autarquias locais a favor de pessoas singulares, a título de subvenção pública, através de publicação e manutenção de listagem anual no sítio na Internet da entidade obrigada e da Inspeção-Geral de Finanças.

No contexto das matérias expostas, o Tribunal de Contas recomenda aos membros da Câmara Municipal de Santa Cruz que diligenciem pela(o):

1. Observância das normas constantes dos Regulamentos Municipais devidamente aprovados, aos quais aquele órgão se encontra vinculado para efeitos de atribuição de apoios financeiros, obstando a que as mesmas sejam substituídas por atos que visem e disciplinem situações específicas e com destinatários concretos, com respeito pelo bloco de legalidade a que o Município está obrigado, e que deflui da Constituição da República Portuguesa, do Código do Procedimento Administrativo e do Regime Financeiro das Autarquias Locais.
2. Garantia de que sempre que se mostre necessário interpretar, modificar ou suspender alguma norma regulamentar com efeitos externos, que esses atos sejam praticados pelo órgão competente para a sua emissão, no caso, pela Assembleia Municipal.
3. Aprovação de um Regulamento Municipal que discipline o Programa de Donativos, consubstanciado na entrega de bens móveis a agregados familiares em situação de vulnerabilidade social.

4. Reporte da informação sobre os apoios financeiros concedidos à Inspeção-Geral de Finanças e respetiva publicidade, através da publicação e manutenção de listagem anual no sítio na Internet da Câmara Municipal de Santa Cruz

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 3/2025-FS/SRMTC**

25/02/2025

Processo n.º 7/2023-AUD/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

APOIO FINANCEIRO / AUTARQUIA LOCAL /
CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTAL / REGISTO
CONTABILÍSTICO / SISTEMA DE CONTROLO
INTERNO / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO
CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES
PÚBLICAS (SNC-AP)

**AUDITORIA AOS APOIOS À EDUCAÇÃO E AOS APOIOS
SOCIAIS CONCEDIDOS PELA FREGUESIA DE SÃO
PEDRO DO MUNICÍPIO DO FUNCHAL**

SUMÁRIO



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

1. A Freguesia de São Pedro concedeu, no biénio de 2021/2022, apoios sociais e à educação às famílias carenciadas do seu território, no valor de 225 mil euros, e que representaram 42% da sua despesa total, cabendo destacar que:
 - a) Aproximadamente 70% destas participações, destinou-se à aquisição de géneros alimentícios, abrangendo 5% da população freguesa, e à atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior apoiando 7% dos residentes com idades entre 17 e 26 anos

- b)** A concretização, da quase totalidade, destas ajudas decorreu da materialização do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo celebrado em 2018 com o Município do Funchal; e
 - c)** As respostas sociais contratualizadas com a Freguesia, no âmbito do referido acordo, eram coincidentes com algumas das atribuídas pelo Município do Funchal, no contexto dos seus programas de apoio social, não tendo sido encontradas evidências de uma articulação com o Município no âmbito dos apoios concedidos.
- 2.** No que concerne à conformidade da concessão dos apoios, nos anos de 2021 e 2022, as operações analisadas encontravam-se de acordo com as normas legais, regulamentares e orçamentais aplicáveis, com exceção:
 - a)** Da atribuição das bolsas de estudo, para o ano letivo de 2021/2022, que desrespeitou o Regulamento de atribuição de bolsas de estudo, por ultrapassar (em 10) o limite máximo de bolsas (30) permitido pela Assembleia de Freguesia;
 - b)** Dos apoios concedidos no contexto do “Regulamento de apoio social à conservação, reparação e beneficiação de habitações de agregados familiares carenciados”, pois não existiam evidências nos processos da análise às candidaturas apresentadas pelos beneficiários;
 - c)** Da concessão de cabazes em géneros alimentícios no ano de 2021, porque não foi possível aferir se os beneficiários mensais dos cartões alimentares se sujeitaram a um processo de candidatura e avaliação nos termos do regulamento aplicado; e
 - d)** Da realização de 6 pagamentos antes do registo de cabimento e/ou de compromisso previsto no parágrafo 5 do Ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, prevista no Anexo II do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.
- 3.** O controlo dos apoios foi pouco eficaz, em resultado da insipiência do sistema de controlo interno vigente e da falta de fiabilidade e robustez dos procedimentos que o ladearam, sublinhando-se que:

- a)** A Norma de Controlo Interno encontrava-se desatualizada face ao quadro legal em vigor não prevendo os controlos a efetivar no âmbito da concessão dos apoios, não assegurando suficientemente “*o desenvolvimento das actividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos activos, a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exactidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável*”;
- b)** A ausência de uma sistematização do controlo dos apoios condicionou a sua eficácia, assim como a fidedignidade e completude das bases de dados, dos registos e dos demais elementos de controlo apresentados no contexto da presente auditoria;
- c)** Os responsáveis não observaram as regras consagradas na Norma de Controlo Interno, ao efetivarem pagamentos antes do cumprimento integral do ciclo orçamental da despesa;
- d)** Foram detetadas deficiências na classificação orçamental e no registo de algumas operações;
- e)** Os processos administrativos alusivos aos apoios em géneros alimentícios e à aquisição de material escolar não apresentavam evidências da comprovação dos artigos adquiridos pelos beneficiários respetivos; e
- f)** Dos processos administrativos relativos aos apoios à beneficiação de habitações não constava qualquer comprovativo de que os beneficiários preenchiam os requisitos de acesso previstos no regulamento aplicável e de que a Junta de Freguesia tinha desempenhado a sua função fiscalizadora ao nível da aplicação dos apoios.

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

- 1.** Cumprimento do ciclo orçamental da despesa, conforme previsto no parágrafo 5 do Ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, prevista no Anexo II do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, assegurando que

nenhuma despesa seja realizada e paga antes do necessário registo do cabimento e do compromisso;

- 2.** Cumprimento do Regulamento de apoio social à conservação, reparação e beneficiação de habitações de agregados familiares carenciados da Freguesia de São Pedro, no que respeita à análise dos requisitos de acesso e ao controlo dos apoios;
- 3.** Atualização da Norma de Controlo Interno, de modo a adequar os procedimentos inerentes ao quadro legal aplicável e a contemplar, em todas as vertentes, os controlos necessários no âmbito das transferências para terceiros, designadamente em sede da concessão de apoios, independentemente da sua tipologia;
- 4.** Definição de objetivos a atingir e avaliação a final dos resultados obtidos através das despesas públicas de apoios sociais;
- 5.** Aperfeiçoamento e sistematização do controlo dos apoios concedidos, designadamente através da:
 - a)** Normalização da integralidade do processo de candidatura, análise, seleção, atribuição e controlo dos diferentes apoios, por forma a facilitar e a assegurar o cumprimento da regulamentação aplicável;
 - b)** Atribuição de um elemento de identificação singular a cada agregado/freguês candidato/beneficiado;
 - c)** Criação de uma base de dados digital única, com indicação do montante total dos apoios atribuídos por beneficiário e do valor correspondente a cada tipologia de apoio; e
 - d)** Criação de um repositório físico e digital por candidato/beneficiado, contendo todos os elementos pertinentes ao processo de análise, seleção, atribuição e controlo dos apoios, indexável aos respetivos processos de despesa, no caso dos beneficiados.

APOIO FINANCEIRO / AUTARQUIA LOCAL /
BOLSA DE ESTUDO / ENSINO BÁSICO / ENSINO
SUPERIOR / MANUAL ESCOLAR

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 6/2025-FS/SRMTC**

05/06/2025

Processo n.º 1/2022-AUD/FS

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**



**AUDITORIA ÀS POLÍTICAS AUTÁRQUICAS NA ÁREA
DO APOIO À EDUCAÇÃO – MUNICÍPIO DO
FUNCHAL – 2020**

SUMÁRIO

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

- 1.** A Câmara Municipal do Funchal, no âmbito das políticas autárquicas na área do apoio à educação, em vigor no ano de 2020, destinadas a apoiar os municípios, despendeu um total de 1.060.976,10€, com destaque para os Apoios ao Ensino Superior, que ascenderam a 816,8 mil euros. No mesmo período, os apoios em Manuais Escolares ascenderam a 244,2 mil euros.
- 2.** A norma jurídica contida nos Regulamentos de Atribuição de Manuais Escolares no Ensino Básico e de Acesso a Bolsas de Estudo para o Ensino Superior, com a epígrafe «Dúvidas e Omissões», inobserva os princípios do paralelismo da competência e da identidade das

formas que proclamam que a interpretação dos regulamentos administrativos cabe ao órgão que os elaboraram e respeita um processo idêntico ao da sua elaboração.

3. A Câmara Municipal do Funchal nem sempre observou as normas dos Regulamentos Municipais em vigor, às quais se encontrava vinculada para efeitos de atribuição de apoios, designadamente no que tangeu:

- a) À integral fixação das condições de operacionalização da Atribuição de Manuais Escolares no Ensino Básico, e ao desenvolvimento de ações de fiscalização necessárias para avaliar o cumprimento das obrigações por parte dos beneficiários, quer no âmbito daquele apoio, quer no âmbito do Acesso a Bolsas de Estudo para o Ensino Superior, em concreto, os artigos 7.º n.º 1, 9.º e 13.º do [Regulamento n.º 459/2018, de 26 de julho](#), e os artigos 8.º do [Regulamento n.º 671/2018, de 16 de outubro](#) e 9.º do [Regulamento n.º 885/2020, de 16 de outubro](#), e

- b) À frequência do pagamento de algumas bolsas de estudo, no âmbito do Programa de atribuição de Bolsas de Estudo para o Ensino Superior, que não foi feito trimestralmente como definido no n.º 5 do artigo 10.º do [Regulamento n.º 885/2020, de 16 de outubro](#), tendo esta norma sido substituída por atos que visaram e disciplinaram situações específicas, e com destinatários concretos, violando, com isso, o bloco de legalidade a que a Edilidade estava obrigada, e que deflui da Constituição da República Portuguesa, do Código do Procedimento Administrativo e do Regime Financeiro das Autarquias Locais.

4. A análise à execução dos apoios à educação revelou que os procedimentos instituídos pelo Município do Funchal salvaguardam, em geral, a fiabilidade da informação produzida e a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos.

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

1. Observância das normas constantes dos Regulamentos Municipais devidamente aprovados, aos quais aquele órgão se encontra vinculado para efeitos de atribuição de apoios financeiros, obstando a que as mesmas sejam substituídas por atos que visem e disciplinem situações específicas e com destinatários concretos, com respeito pelo bloco

de legalidade a que o Município está obrigado, e que deflui da Constituição da República Portuguesa, do Código do Procedimento Administrativo e do Regime Financeiro das Autarquias Locais.

2. Estrito cumprimento dos princípios do paralelismo da competência e da identidade das formas sempre que se mostre necessário interpretar, modificar ou suspender alguma norma regulamentar com efeitos externos, velando para que esses atos sejam praticados pelo órgão competente para a sua emissão, no caso, pela Assembleia Municipal.
3. Pagamento trimestral das bolsas de estudo ou com outra frequência que tenha sido determinada por deliberação do órgão executivo municipal, nos termos do n.º 7 do artigo 10.º do [Regulamento n.º 1066/2023 de 9 de outubro](#), que atualmente regula o acesso a bolsas a estudantes no ensino superior.
4. Determinação do serviço municipal responsável pela realização de ações de fiscalização destinadas a avaliar o cumprimento das obrigações dos beneficiários dos apoios.
5. Inclusão, nos processos de atribuição de cada um dos apoios, de uma lista de verificação que evidencie a avaliação, pelos serviços municipais, do cumprimento dos requisitos exigidos regulamentarmente.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 7/2025-ARF/SRMTC**

05/06/2025

Processo n.º 2/2024-ARF/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / EXECUÇÃO
DA OBRA / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL
/ REGISTO CONTABILÍSTICO /
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /
RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

AUDITORIA PARA APURAMENTO DE
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS EMERGENTES
DE PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO
ADOTADOS PELA CÂMARA MUNICIPAL DE
SANTANA, ENTRE 2019 E 2021, NO ÂMBITO DE
EMPREITADAS DE REPARAÇÃO DE CAMINHOS E
VEREDAS



SUMÁRIO

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, a SRMTC conclui que:

- 1.** No período compreendido entre 2019 e 2021, a Câmara Municipal de Santana formalizou vinte contratos, celebrados com seis entidades, com vista à reparação de caminhos e veredas no concelho de Santana, subscritos entre 13/05/2019 e 11/10/2021, envolvendo o montante global de 3 815 712,79€ (IVA não incluído).
- 2.** Relativamente aos procedimentos pré-contratuais:
 - a)** Em 14 dos procedimentos analisados, constatou-se terem sido convidadas, reiteradamente, sempre as mesmas 4 empresas (alternando de acordo com a localização geográfica da empreitada a contratualizar), sendo que, em 12 desses procedimentos, as empreitadas foram adjudicadas à única entidade que apresentou proposta no respetivo procedimento;

- b)** A Câmara Municipal de Santana não respeitou as regras relativas à contratação pública de prestações do mesmo tipo (empreitadas de beneficiação) em 9 procedimentos, conduzindo a que tivesse lançado mão de procedimentos pré-contratuais de consulta prévia quando deveria ter utilizado o procedimento do concurso público para todos eles.

3. No que concerne à execução material e financeira das empreitadas, verificou-se que:

- a)** No âmbito da empreitada de alargamento e pavimentação do caminho municipal da Travessa do Parlatório, na Freguesia de Santana, foram assumidas pelo Presidente da Câmara de Santana (em 15/06/2021) despesas no montante de 46 580,45 €, sem a prévia apreciação dos serviços administrativos e sem o prévio registo do cabimento e do compromisso;

O facto de o registo contabilístico só ter sido iniciado em 05/04/2022, cerca de oito meses após a conclusão das obras, levou a que o montante do passivo indicado na prestação de contas de 2021 estivesse subavaliado em 46 580,45 €;

- b)** Em dois dos 20 contratos analisados, as obras contratualizadas não foram executadas na totalidade, não tendo sido emitida qualquer ordem pelo dono da obra, especificando os trabalhos a menos tal como exige o n.º 1 do artigo 379.º do [Código dos Contratos Públicos](#).
- c)** Houve atrasos (de 4 e de 8 meses) na execução das obras em 2 dos procedimentos analisados.

A indiciada factualidade descrita nos precedentes pontos 2.b) e 3.a) é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira, nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da [LOPTC](#).

Há ainda que sublinhar que, sobre os indiciados responsáveis impendia um especial dever de cuidado objetivo, compaginável com as competências dos cargos em causa e a índole das principais funções de cada um, colocando especialmente em causa, no tocante aos membros do executivo camarário, a sua conduta (como administradores de dinheiros e ativos públicos), que deveria ser prudente, avisada, cuidadosa e diligente. Assim se fez perigar as normas e os princípios que regem a atividade financeira pública antes destacados; e tanto basta para os colocar na órbita da indiciada responsabilidade financeira sancionatória.

Importa, enfim, acentuar que a materialidade apurada integra o elemento objetivo da infração indiciada no presente documento (o tipo-de-ilícito) e a culpabilidade da mesma, ainda que de forma indiciária, o que permitirá estabelecer o nexo de imputação subjetiva dos factos, sustentada na negligência, tal como é requerido pelas normas dos artigos 64.º n.º 2 e 65.º n.ºs 4 e 5 da LOPTC.

A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 180 UC, de acordo com o preceituado no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.

Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo (2 550,00€) extingue-se o procedimento tendente à efetivação da responsabilidade sancionatória, nos termos do artigo 69.º n.º 2-al. d) daquela Lei.

No contexto da matéria exposta, a SRMTC recomenda aos membros da Câmara Municipal de Santana, que:

1. Diligenciem pelo cumprimento das regras consagradas no Código dos Contratos Públicos, em particular no que respeita *(i)* à definição e fundamentação do preço base; *(ii)* ao cumprimento efetivo da alínea c) do artigo 19.º e dos artigos 112.º a 114.º do CCP, no que se refere à escolha das entidades a convidar, em sintonia com os princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da concorrência, expressamente consagrados no n.º 1 do art.º 1.º-A do CCP; e, *(iii)* ao cumprimento dos normativos legais sobre o fracionamento previstos nos artigos 17.º n.º 8 e 22.º do CCP, com respeito pelos limiares previstos no artigo 19.º do CCP.
2. No âmbito da execução material e financeira dos contratos diligenciem *(i)* pela sistemática emissão da ordem que especifique os trabalhos complementares; e *(ii)* pelo estrito cumprimento do disposto nos parágrafos, 3.º, 5.º e 8.1.º da NCP n.º 26 do SNC-AP, por forma a que as despesas públicas sejam assumidas e registadas em conformidade com as regras aplicáveis, reiterando-se a recomendação constante do Relatório n.º 1/2015-FS/SRMTC, referente ao registo integral e atempado das dívidas a terceiros da autarquia e dos correlativos compromissos.