

CONTROLO DA ATRIBUIÇÃO DE SUBSÍDIOS E OUTROS APOIOS

MUNICÍPIO DE SINTRA

Os subsídios e outros apoios públicos atribuídos
pelo Município observaram os princípios da legalidade e da transparência?

Relatório n.º 289/2019

Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

Despacho

Parecer

Concordo.

Sublinho que os resultados obtidos na presente ação de controlo suscetíveis de relevar em sede de responsabilidade financeira são objeto de encaminhamento para o Ministério Público junto do Tribunal de Contas na informação n.º 796/2019.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2020.03.24 17:00:54 Z

Parecer

Concordo com o presente relatório, destacando a elevada materialidade dos apoios concedidos, bem como as conclusões e propostas (ponto 3.).

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

MARLENE LOPES FERNANDES
2020.03.23 19:27:01 Z

Controlo da atribuição de subsídios e outros apoios - Município de Sintra

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente ação de controlo foi realizada com a finalidade de verificar se o Município de Sintra (doravante MS) observou os princípios da legalidade e da transparência na atribuição de subsídios e de outros apoios financeiros a entidades públicas e privadas do concelho. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexos 1 a 11), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

1.1. O Município, entre 2015 e 2017, concedeu apoios pecuniários a entidades privadas no montante de 58,5 M€, que representaram 15,4% da despesa municipal, em 2017, o que evidencia uma tendência crescente face a 2015, com uma variação de 2,2 pp.

1.2. O Município incumpriu o Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo Juvenil e Desportivo ao atribuir apoios a três clubes, em 2017, no valor de 643 100 €, embora tenha observado, genericamente, as principais normas legais através da celebração de contratos-programa, protocolos e regulamentos específicos apenas em algumas áreas.

As deliberações da Câmara Municipal e as decisões do seu Presidente que aprovaram a concessão de benefícios a [REDACTED] de 345 000 €, 171 000 € e 127 000 €, respetivamente, para a realização de obras de infraestruturas, mediante a celebração de contratos-programa, sem que tenha sido observado o regulamento municipal específico, foram tomadas com base em informações elaboradas pelos serviços da Autarquia que, indevidamente, concluíram pela sua regularidade.

Tais atos não observaram as normas regulamentares e de execução orçamental aplicáveis, constituindo os dirigentes que elaboraram as referidas informações em eventual responsabilidade financeira sancionatória (cfr. as alíneas d) e b), do n.º 1, do art. 65º da LOPTC).

1.3. O contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado com [REDACTED], para a colocação de relvado sintético, na propriedade de uma entidade terceira, o [REDACTED] não integrava cláusulas específicas sobre essa circunstância, nem cláusulas indemnizatórias a ativar caso o [REDACTED] ficasse impedido de utilização da infraestrutura, tendo sido tal possibilidade expressamente afastada no Protocolo posteriormente assinado entre as duas entidades.

Apoios concedidos:
58,5 M€

Incumprimento de Regulamento Municipal nos apoios atribuídos na área do desporto
(2017: 643 100 €)

Situação de eventual responsabilidade financeira sancionatória

Contrato-programa para financiamento de obras em propriedade de entidade terceira

Esta situação inviabiliza a efetiva prossecução dos fins específicos ao apoio financeiro público concedido e, como tal, condicionou a satisfação do interesse público municipal, em virtude de [REDACTED] não ser o proprietário das instalações e de estas serem instalações militares com acesso reservado.

1.4. Identificaram-se situações de inobservância dos princípios da transparência, da legalidade e da igualdade de tratamento:

- a) Celebração de um protocolo no valor de 250 000 € para a realização de um festival de cinema, quando os regulamentos em vigor nas áreas do turismo e cultura não preveem a atribuição de apoios para eventos com estas características nem a uma sociedade comercial com sede fora do Concelho de Sintra, como era o caso desta entidade beneficiária;
- b) Atribuição de apoios, através da celebração de protocolos, a duas instituições sem fins lucrativos no valor global de 380 203 €, sem adequada fundamentação da utilidade municipal do projeto e da não aplicação do respetivo Regulamento Municipal (PAFI);
- c) Inexistência de Regulamento específico que estabeleça critérios para a seleção de entidades e organismos a subsidiar e do tipo e montante do apoio a conceder na área da Proteção Civil, embora, em 2017, os apoios atribuídos no montante de 1,863 M€ tenham beneficiado todas as corporações de bombeiros do Município;
- d) Insuficiente especificação dos procedimentos a adotar relativos à publicitação, pelas entidades beneficiárias, dos apoios concedidos pelo MS. No entanto, o MS divulgou os apoios concedidos, através do seu *website* e da afixação de editais nas Juntas de Freguesia do Concelho.

1.5. A Autarquia não determinou, de forma expressa, em todos os protocolos, procedimentos relativos à monitorização da aplicação dos apoios concedidos e, nos casos em que o fez, não há evidência de ter realizado essa monitorização junto dos beneficiários.

1.6. Identificaram-se diversas fragilidades quanto aos mecanismos de controlo interno implementados na Autarquia para a atribuição de apoios financeiros, designadamente a inexistência de um serviço que assegure a uniformidade dos procedimentos sobre esta matéria e o incumprimento dos regulamentos em vigor, especificamente os relativos aos montantes máximos de financiamento e de adiantamentos.

1.7. Relativamente à Norma de Controlo Interno e ao PGRIC é de salientar o seguinte:

- ✓ A Norma de Controlo Interno encontra-se desatualizada face às alterações legislativas ocorridas desde a sua aprovação, não contemplando regras ou

Insuficiências dos regulamentos nas áreas do turismo e cultura

Inexistência de fundamentação para não aplicar o PAFI (2017: 380 203 €)

Inexistência de Regulamento para atribuição de apoios aos Bombeiros

Fragilidades na publicitação pelas entidades beneficiárias, dos apoios concedidos

Ausência de mecanismos de monitorização e de evidência de acompanhamento

Diversas fragilidades no controlo interno da atribuição de benefícios

NCI e PGRIC desatualizados e incompletos

procedimentos de controlo relativos à atribuição de benefícios públicos, à LCPA e ao RFALEI;

- ✓ O PGRCIC identifica riscos associados à atribuição de benefícios públicos, mas não prevê medidas específicas e a monitorização efetuada em 2018 concluiu que não foram globalmente implementadas medidas para a mitigação desses riscos.

2. Na sequência das conclusões apresentadas, as principais propostas formuladas à Câmara Municipal de Sintra são as seguintes:

- 2.1.** Promover a atualização dos regulamentos referentes à atribuição de benefícios públicos, com vista a assegurar a uniformidade de procedimentos, bem como a observância dos princípios da transparência, da legalidade, da igualdade de tratamento e da prossecução do interesse público municipal;
- 2.2.** Proceder à fundamentação de interesse público das situações excecionadas das normas regulamentares, evidenciando a sua utilidade estratégica municipal, com observância dos princípios da transparência e igualdade de tratamento;
- 2.3.** Elaborar e aprovar regulamento municipal para a atribuição de apoios financeiros na área da Proteção Civil;
- 2.4.** Atribuir a um ou mais dirigentes a responsabilidade pela definição e aplicação de procedimentos que assegurem o cumprimento dos regulamentos em vigor e que as entidades beneficiárias dos apoios procedem à sua publicitação e à prestação de contas aos serviços municipais para garantia da sua afetação aos fins públicos para que foram concedidos;
- 2.5.** Incluir nos instrumentos jurídicos que formalizam os apoios um conjunto de regras e de procedimentos que permitam o adequado acompanhamento e monitorização da sua utilização, a sua aplicação nos fins previstos e a eliminação do risco de duplicação de apoios concedidos por diferentes entidades públicas;
- 2.6.** Rever a NCI e o PGRCIC no sentido de colmatar as omissões enunciadas, designadamente, através da inclusão de procedimentos e controlos relacionados com a atribuição de subsídios e outros apoios e com o cumprimento da LCPA e do RFALEI.

Principais propostas

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Fundamento	8
1.2. Questões da ação e âmbito	8
1.3. Metodologia	9
1.4. Contraditório	9
2. RESULTADOS	10
2.1. Breve caracterização do objeto da ação	10
2.2. Normas legais e procedimentos utilizados para atribuição de benefícios públicos	12
2.3. Critérios utilizados para atribuição de benefícios	14
2.4. Publicitação dos apoios concedidos	22
2.5. Sistema de controlo interno	23
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS	26
4. ENCAMINHAMENTO	29
LISTA DE ANEXOS	30

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AM	Assembleia Municipal
Cfr	Confrontar
CMS	Câmara Municipal de Sintra
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
IGF - AA	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
LCPA	Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MS	Município de Sintra
NCI	Norma de controlo interno
PAAJD	Programa de Apoio ao Associativismo Juvenil e Desportivo
PAEPS	Programa de Apoio às Estruturas Culturais Profissionais de Sintra
PAFI	Programa de Apoio Financeiro às Instituições sem fins lucrativos promotoras do desenvolvimento social e de saúde do Concelho de Sintra
PAMACS	Programa de Apoio ao Movimento Associativo Cultural do Concelho de Sintra
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PP	Pontos percentuais
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
SIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

Em cumprimento do plano anual de atividades da IGF – Autoridade de Auditoria (AA), foi realizada a presente ação de controlo ao Município de Sintra (MS), enquadrada no Projeto “Contribuir para a melhoria da legalidade e da qualidade da despesa na Administração Local”.

Face à finalidade da ação e à análise realizada, foram identificados, como principais fatores de risco, os seguintes:

- a) Atribuição de benefícios públicos sem cumprimento dos requisitos legais;
- b) Inobservância dos princípios da transparência e da igualdade na concessão de apoios municipais;
- c) Falta ou incipiência da fundamentação dos apoios e insuficiências dos mecanismos de acompanhamento e controlo da aplicação dos benefícios concedidos pelos beneficiários.

1.2. Questões da ação e âmbito

Nesta ação de controlo pretendeu-se dar resposta à seguinte questão: O Município observou os princípios da legalidade, da igualdade e da transparência na atribuição de benefícios públicos, nomeadamente no que se refere à decisão, fiscalização e divulgação?

De modo a sustentar a recolha da evidência necessária à ação, foram definidas as seguintes subquestões:

- a) O Município respeitou as normas legais em matéria de atribuição de benefícios públicos e dos procedimentos utilizados?
- b) O Município procedeu à especificação, divulgação e aplicação de critérios inerentes à atribuição de benefícios públicos, bem como quanto à divulgação dos montantes atribuídos?
- c) O Município implementou um sistema de controlo interno que assegure o adequado acompanhamento e controlo da atribuição de benefícios públicos?

O âmbito temporal da ação abrangeu os anos de 2016 e 2017, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou. Com efeito, procurou-se, quando possível, atualizar informação financeira relevante, nomeadamente os apoios concedidos pelo MS, com referência a 2018, com base nos dados constantes do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), com o objetivo de conhecer a evolução da despesa.

A presente ação incidiu sobre a Câmara Municipal de Sintra, com particular enfoque no Departamento de Administração, Finanças e Património, bem como nos seguintes departamentos que participam na monitorização e atribuição de benefícios públicos:

- a) Departamento de Segurança e Emergência (em especial, o Serviço Municipal de Proteção Civil);
- b) Departamento de Solidariedade e Inovação Social (em especial, a Divisão de Saúde e Ação Social);
- c) Departamento de Turismo e Cultura (em especial, a Divisão de Cultura);
- d) Departamento de Educação, Juventude e Desporto (em especial, a Divisão de Desporto).

1.3. Metodologia

O trabalho desenvolvido seguiu a metodologia definida pela IGF – Autoridade de Auditoria, consubstanciada no guião em construção sobre o “Controlo da atribuição de subsídios e outros apoios pelas Autarquia Locais”¹, englobando os seguintes critérios e procedimentos:

- a) Levantamento e análise preliminar da informação financeira e outra considerada relevante (procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos);
- b) Definição do universo de análise e seleção da amostra;
- c) Realização de entrevistas informais com eleitos locais, dirigentes e outros trabalhadores da entidade auditada;
- d) Aplicação de questionário específico e de testes de conformidade e procedimentos de observação e indagação, destinados a apreciar o sistema de controlo interno e a sua operacionalidade;
- e) Preenchimento de mapas de recolha de informação, que têm subjacentes procedimentos de auditoria de análise, comparação e verificação.

Do universo resultante da listagem anual das subvenções e outros benefícios públicos, entre 2016 e 2017, decorre que o MS procedeu ao pagamento de apoios financeiros a 203 entidades, cujo montante total ascendeu a cerca de 9,7 M€.

A seleção da amostra, não estatística, das entidades beneficiárias de apoios concedidos pelo MS, em 2017, obedeceu à conjugação dos critérios de análise de risco, materialidade e variedade de tipo de projetos apoiados, tendo sido selecionadas 16 entidades beneficiárias, com as quais foram celebrados 45 protocolos ou contratos-programa, correspondentes a 15% do conjunto de 110 instituições², às quais foram concedidos apoios no valor total de 3,4 M€, representativos de 60% do montante global pago nesse ano (5,7 M€).

Em 2016, os apoios concedidos a estas 16 entidades representaram 13% do total de 93 instituições beneficiárias e 56% do montante global pago, que ascendeu a 4 M€.

Anexo 1

1.4. Contraditório

Em conformidade com o disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/07, e dos art.s 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF - Autoridade de Auditoria³, em 29/11/2019, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sintra das principais asserções, conclusões e propostas do projeto de relatório.

A resposta ao contraditório, recebida em 13/12/2019⁴, integra o presente relatório como anexo. Da sua análise, constatamos que, no essencial, não põe em causa o conteúdo que foi explicitado no projeto de

¹ Informação n.º 1350/2018 da IGF - AA.

² Indicadas na listagem anual das subvenções e outros benefícios públicos, de acordo com o estabelecido no art. 4.º, da Lei n.º 64/2013, de 27/08.

³ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 05/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

⁴ Entrada n.º 8154/2019.

relatório, não obstante a discordância manifestada quanto à posição desta Autoridade em relação a alguns aspetos.

No presente documento considerámos, nos respetivos pontos específicos, informações ou dados complementares relevantes que resultam do contraditório.

Anexos 10 e 11

2. RESULTADOS

2.1. Breve caracterização do objeto da ação

2.1.1. Transferências e subsídios concedidos

A despesa total com os apoios concedidos pelo MS, em 2017, foi de 20,73 M€, o que representou um aumento de 1,27 M€ relativamente a 2015, conforme se demonstra na figura seguinte:

Figura 1 – Transferências e subsídios concedidos

Un: euro

RUBRICAS	2015	2016	2017	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Transferências correntes	15 667 786	15 167 068	16 190 460	522 675
Transferências de capital	2 752 559	2 826 789	4 484 463	1 731 904
Subsídios	1 039 690	251 830	55 147	- 984 543
Total dos apoios concedidos	19 460 035	18 245 687	20 730 070	1 270 036

Fonte: Mapas 8.3.4.1., 8.3.4.2. e 8.3.4.3. do POICAL e ação de controlo da IGF - AA

No triénio de 2015/2017, a importância relativa dos apoios concedidos na despesa total do MS, representou, respetivamente, 13,2%, 13,1% e 15,4%, evidenciando um aumento de 2,2 pp.

Relativamente à evolução dos diferentes agregados e à sua importância relativa, destaca-se o seguinte:

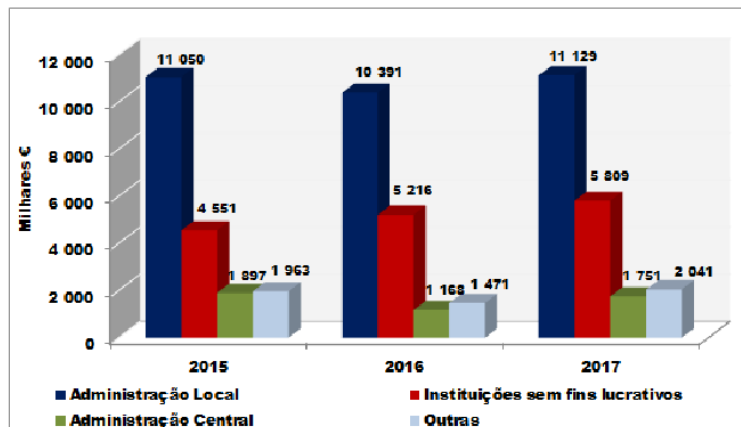
- a) As transferências correntes para instituições sem fins lucrativos apresentaram uma tendência decrescente (4,1 M€ em 2015 para 3,9 M€ em 2017), o que se fez refletir na sua representatividade face ao total das transferências correntes (diminuição de 2,3 pp.);
- b) As transferências de capital para instituições sem fins lucrativos apresentaram uma tendência crescente (570 milhares de euros em 2015 para 2 M€ em 2017), o que se fez refletir no incremento da sua representatividade face ao total das transferências de capital (aumento de 25,5 pp.)

Anexo 2, em especial indicadores 6, 17 e 19A

Da análise aos dados constantes do SIIAL, relativos a 2018, resulta que o valor total dos apoios concedidos manteve-se praticamente inalterado em relação a 2017 (diminuição de 2 685 €).

Em termos de tipo de destinatários/beneficiários, a despesa em apoios concedidos pelo MS, apresentou a seguinte estrutura no triénio:

Figura 2 – Transferências por tipo de entidades beneficiárias



Fonte: Documentos de prestação de contas e ação de controlo da IGF - AA

As transferências para as entidades da administração local, no triénio 2015 a 2017, foram respetivamente, 11,1 M€, 10,4 M€ e 11,1 M€, as quais, juntamente com as efetuadas para a administração central, representaram 67%, 63% e 62%, do total daquela despesa.

2.1.2. Elementos reportados à IGF – Autoridade de Auditoria

Durante o triénio de 2015 a 2017, o MS cumpriu o estabelecido no art. 4.º da Lei n.º 64/2013, de 27/08, tendo remetido as listagens anuais das subvenções e outros benefícios públicos concedidos, cujo valor foi superior à anualização da retribuição mínima mensal garantida⁵, conforme figura seguinte:

Figura 3 – Comunicação dos apoios concedidos

Descrição	2015	2016	2017	Variação 2015/2017
Valor Total (1)	3 987 991€	4 064 801€	5 699 183€	1 711 192€
N.º de Entidades (2)	98	93	110	12
Rácio (1) / (2)	40 694€	43 708€	51 811€	11 117€

Fonte: Documentos de prestação de contas e ação de controlo da IGF - AA

Constata-se o aumento, quer do valor dos apoios (1,7 M€) quer do número das entidades beneficiárias (12), que, em 2017, ascendeu a 110, enquadráveis na exigência de publicação no citado diploma legal.

Em sede de contraditório, o MS confirmou a tendência decrescente das transferências correntes para as instituições sem fins lucrativos, a par de uma tendência crescente no plano das transferências de capital, bem como do número de entidades apoiadas, tendo acrescentado que tal "(...) decorre da implementação de uma política muito clara por parte do Município, segundo a qual o apoio às entidades, em lugar de privilegiar o financiamento do mero funcionamento, deve, isso sim, assumir como verdadeiramente matricial e prioritário o financiamento do investimento (...) nas instalações e equipamentos a disponibilizar às coletividades ou mesmo a abertura de novas valências de atuação (...)".

Anexo 10

⁵ Este valor correspondia a 7 420 € em 2016 e 7 798 € em 2017.

2.2. Normas legais e procedimentos utilizados para atribuição de benefícios públicos

2.2.1. O Município cumpriu, genericamente, as principais normas legais relativas à atribuição de benefícios públicos, tendo os procedimentos utilizados para atribuição desses benefícios assente, essencialmente, na celebração de contratos-programa e protocolos, e nos regulamentos respetivos, quando existentes, não tendo, contudo, sido observado o Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo Juvenil e Desportivo, em vigor, quanto à atribuição de apoios no valor global de 643 milhares de euros, como melhor se especificará nos pontos subsequentes.

2.2.2. As diversas áreas do MS que participam na atribuição de apoios financeiros funcionam autonomamente e de forma diferenciada, situação que pode originar, em abstrato, tratamento desigual às entidades beneficiárias dos diferentes tipos de apoio, dispendo o Município dos seguintes programas, para os quais foram aprovados os respetivos regulamentos municipais:

- a) Programa de Apoio ao Associativismo Juvenil e Desportivo (PAAJD);
- b) Programa de Apoio às Estruturas Culturais Profissionais de Sintra (PAEPS);
- c) Programa de Apoio Financeiro às Instituições sem fins lucrativos promotoras do desenvolvimento social e de saúde do Concelho de Sintra (PAFI);
- d) Programa de Apoio ao Movimento Associativo Cultural do Concelho de Sintra (PAMACS).

Em contraditório, o MS veio alegar que *“(...) centralizar num único serviço uma tal tarefa (...) iria levar a uma menor assertividade no plano da resposta, já que são os serviços setoriais que melhor conhecem as necessidades envolvidas, cabendo, subsequentemente aos eleitos a tomada de decisão política (...) com vista a evitar desigualdades entre os diversos setores apoiados”*.

Todavia, o MS, acaba por informar que passará a contemplar a *“(...) designação formal de um gestor, com funções de acompanhamento permanente, nomeadamente quanto à execução financeira, técnica e material, incluindo a verificação das candidaturas e dos critérios subjacentes à atribuição de apoios, (...) em vez de se criar uma unidade orgânica específica para a instrução e preparação da atribuição e acompanhamento de todos os apoios, continuará a competir a cada unidade orgânica materialmente competente designar o responsável por tal acompanhamento de execução”*.

Tendo em conta que a conclusão do projeto de relatório era no sentido da inexistência de um serviço que assegurasse a uniformidade dos procedimentos relativos à atribuição de benefícios ou subsídios, ou seja, de uma unidade que efetuasse o controlo *a posteriori* da regularidade dos processos com vista a prevenir práticas potenciadoras de tratamento desigual, considera-se que a mesma continua a ser pertinente, não obstante as medidas preconizadas pelo MS poderem vir a contribuir para mitigar os riscos associados à situação identificada, pelo que mantemos as asserções formuladas.

Anexos 10 e 11

2.2.3. Da análise efetuada aos vários processos de atribuição de subsídios, destacam-se os seguintes aspetos irregulares/fragilidades:

- a) Algumas situações de atrasos (8), ainda que pouco expressivos, nos pagamentos efetuados pelo MS relativamente às datas indicadas nos protocolos e contratos-programa;

- b) Em alguns protocolos (7) não foi clarificada a monitorização, nomeadamente, através do envio, pelas entidades beneficiárias, de documentos comprovativos após a conclusão das atividades;
- c) Identificaram-se diversas situações em que o Município não previu a utilização das instalações ou do equipamento, em contrapartida do apoio atribuído, bem como, outras em que estando tal utilização prevista, não especificou as condições da sua utilização, pelo que, em última análise, esta cláusula fica na disponibilidade da entidade beneficiária, o que comporta risco de não prossecução dos fins subjacentes à atribuição do apoio;
- d) Os mecanismos de controlo estabelecidos nem sempre permitem aferir se a entidade beneficiária recebe, direta ou indiretamente, para a mesma finalidade, outros apoios, nomeadamente a título individual dos membros que a integram (risco de duplicação de apoios);
- e) Os protocolos/contratos-programa preveem a realização de ações de fiscalização, por parte do MS, à utilização dos benefícios concedidos, no entanto, na maior parte das situações (41) não está prevista a elaboração de informações periódicas sobre as ações de acompanhamento e controlo desenvolvidas⁶, conformando-se, em alguns casos, com a mera receção de faturas e fotografias, o que potencia o risco da inadequada aplicação desses benefícios.

Anexo 3

Sobre esta matéria, o MS, em contraditório, mencionou que *“(...) os atrasos na concretização dos apoios (pagamentos) resultam, na maior parte dos casos, de situações imputáveis aos próprios financiados, designadamente no que respeita à deficiente demonstração das atividades e iniciativas, sendo que é levada a cabo uma adequada monitorização das atividades, dada a proximidade dos serviços setoriais face aos eventos e atividades (...)”*.

Resulta, assim, que do elenco de fragilidades apontadas, o MS apenas se pronuncia sobre duas, referentes a atrasos nos pagamentos dos apoios e à sua monitorização. Quanto à primeira, a posição da Autarquia não é divergente da asserção do projeto de relatório, já que no mesmo se refere o seu carácter pouco expressivo⁷.

Relativamente à monitorização, o MS contesta as insuficiências apontadas, mas não apresenta evidências quanto à adequação da monitorização efetuada, apenas argumentando que o facto de haver uma proximidade dos serviços setoriais garante o cumprimento dos pressupostos associados à concessão dos apoios, nomeadamente a realização dos eventos e das atividades previstas, pelo que, mantemos as asserções inicialmente formuladas.

Realce-se, ainda, que o MS *“propõe-se a rever o clausulado de alguns dos regulamentos e procedimentos das áreas analisadas, por forma a serem aperfeiçoados os mecanismos de acompanhamento e controlo contemplando-se a designação formal de um gestor, com funções de acompanhamento permanente, nomeadamente quanto à execução financeira, técnica e material, incluindo a verificação da conclusão das atividades, as condições de utilização dos equipamento em razão do apoio atribuído e a análise e verificação do conjunto dos apoios recebidos pela entidade beneficiária”*.

Anexos 10 e 11

⁶ O que se revela de primordial importância quando está em causa a atribuição de subsídio, por exemplo, para realização de infraestruturas.

⁷ Refira-se que, durante o trabalho de campo, foi feito, com a colaboração dos serviços, uma análise às inúmeras situações de alegados atrasos nos pagamentos, tendo-se concluído que, na maioria das situações, se ficaram a dever a falhas dos beneficiários.

2.3. Critérios utilizados para atribuição de benefícios

2.3.1. Aspetos relevantes comuns

Da análise efetuada aos vários processos de atribuição de apoios e subsídios, verificou-se que o MS nem sempre procedeu à adequada especificação, divulgação e aplicação de critérios inerentes à atribuição de benefícios públicos, sendo de realçar os seguintes aspetos:

- a) Os apoios foram, em regra, aprovados pela CMS por unanimidade, com base em propostas apresentadas pelo PCM ou pelos vereadores responsáveis pelos pelouros, suportadas em informação de cabimento de despesa, as quais deram origem à realização de protocolos, nos casos em que foi entendida a não aplicação dos respetivos regulamentos municipais⁸, que se encontram aprovados e publicitados;
- b) Não existe qualquer regulamento para atribuição de subsídios às corporações de bombeiros, não cabendo a sua atribuição nos diversos regulamentos em vigor, pelo que os apoios concedidos pela CMS, no montante total de 1 863 335 €, com intervenção do Serviço Municipal de Proteção Civil, foram, em regra, aprovados por unanimidade, com base em propostas apresentadas pelo PCM, suportadas em informação de cabimento de despesa tendo sido, posteriormente, celebrados protocolos com as diversas associações de bombeiros, individualmente ou em conjunto com outras entidades⁹;
- c) Os Regulamentos de atribuição de subsídios analisados foram aprovados pelos órgãos executivo e deliberativo entre 2009 e 2011, tendo apenas o PAFI sido alterado em 2014 e não preveem a sua revisão regular de forma a adequá-los às novas necessidades que vão surgindo.

Anexo 3

Em contraditório, o MS apresentou um conjunto de alegações que incidem, em especial, sobre a alínea b), destacando que “(...) por forma a parametrizar mais assertivamente a atribuição de subsídios às Associações de Bombeiros, foi emitido o despacho n.º 33-P/2019, por via do qual foi determinado um novo conjunto de procedimentos a levar a cabo pelas diferentes Unidades Orgânicas nele mencionadas, relativamente ao financiamento anual, aos Grupos de Intervenção Permanente e demais temáticas”.

Deste modo, ainda que o MS se proponha alterar e melhorar os procedimentos instituídos, mostram-se, ainda assim, pertinentes, as considerações efetuadas, nomeadamente a proposta referente à elaboração e aprovação de um regulamento pela Assembleia Municipal, pelo que as mantemos. Com efeito, a existência de um regulamento específico sobre esta matéria confere maior transparência ao processo de atribuição de apoios.

Anexos 10 e 11

2.3.2. Apoios atribuídos nas áreas da Solidariedade e Inovação Social

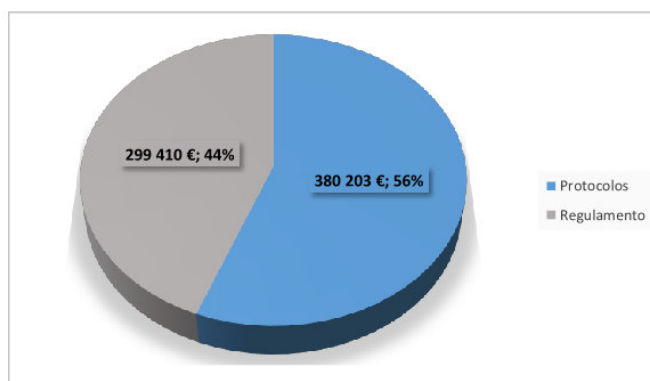
Da análise aos apoios atribuídos, com intervenção do Departamento de Solidariedade e Inovação Social, no montante total de 679 613 €, apenas 44% obedeceram ao “Regulamento Municipal do Programa de Apoio Financeiro às Instituições sem fins lucrativos promotoras do desenvolvimento social e de saúde do concelho

⁸ Com base nos esclarecimentos prestados pelos serviços, sucintamente descritos nos postos 2.3.2., 2.3.3. e 2.3.4.

⁹ A título exemplificativo, com a [REDACTED]

de Sintra (PAFI)” e os restantes foram concedidos na sequência da celebração de protocolos, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 4 – Distribuição dos apoios concedidos



Fonte: Ação de controlo da IGF - AA

Os apoios concedidos ao abrigo de protocolos foram, em regra, aprovados pela CMS por unanimidade, com base em propostas apresentadas pelo PCM ou pelo Vereador responsável pelo pelouro, suportadas em informação de cabimento de despesa.

Questionados os serviços sobre o assunto, a Diretora de Departamento esclareceu que: a “(...) *celebração de Protocolos entre a Autarquia e as entidades sem fins lucrativos não está enquadrada em regulamento municipal, nem implica a apresentação de candidatura por parte daquelas entidades, uma vez que decorre do levantamento e identificação de necessidades no desenvolvimento de projetos/ações ou para alargamento de respostas sociais dirigidas à comunidade local.*”

Todavia, resulta da revisão do PAFI, ocorrida em 2014, que o mesmo pretendeu dotar o MS de maior capacidade de resposta, adequação, transparência e eficiência, clarificando a redação do n.º 3, do art. 3.º, que aquele Regulamento não se aplica aos projetos e atividades considerados de relevante interesse municipal, que deverão, por isso, ser objeto de protocolo de cooperação específico¹⁰.

Deste modo, estando em vigor um regulamento que disciplina a atribuição de subsídios neste âmbito, o mesmo só não será aplicado quando se verifique que as situações em causa são as excecionadas no n.º 3, do art. 3.º daquele Regulamento, o que, na nossa opinião, não se encontra devidamente fundamentado nos elementos disponibilizados.

Com efeito, aquele artigo exceciona a aplicação do Regulamento para projetos de “(...) *utilidade estratégica municipal*”, sendo que, nos apoios analisados, não se encontra evidenciada nem fundamentada a mencionada utilidade estratégica.

Anexo 1

Relativamente à falta de fundamentação da exceção de aplicação do Regulamento PAFI, no contraditório o MS mencionou o seguinte: “(...) *Em boa verdade, o n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento PAFI apenas estatui que os*

¹⁰ Cfr. no n.º 3 do art. 3.º: *os projetos de utilidade estratégica municipal, de gestão conjunta, designadamente entre as instituições e a Autarquia, devem ser objeto de Protocolo de Cooperação específico, não lhes sendo aplicável o presente regulamento.*

projetos de utilidade estratégica municipal devem ser objeto de Protocolo de Cooperação específico, não lhes sendo aplicável tal Regulamento, não resultando assim qualquer outra necessidade de fundamentação formal que não a mediatamente pela própria celebração do respetivo Protocolo de Cooperação e a verificação em concreto das características da iniciativa”.

Tal alegação não tem acolhimento, desde logo pelo facto de o dever de fundamentação dos atos administrativos decorrer de imposição legal¹¹. Por outro lado, sendo a “utilidade estratégica municipal” um conceito vago e indeterminado haverá forçosamente que proceder à sua densificação, o que se prossegue com a devida fundamentação do ato.

Deste modo, pese embora os argumentos apresentados evidenciem a importância dos projetos em causa para o MS, a verdade é que não são suficientes para por em causa as asserções produzidas relativamente às fragilidades dos processos, pelo que as mantemos.

Anexos 10 e 11

2.3.3. Apoios atribuídos nas áreas do Turismo e da Cultura

Os apoios analisados, no montante de 250 000 €, cuja atribuição decorreu da intervenção do Departamento de Turismo e Cultura, foram aprovados pela CMS em 14/03/2017, com base na proposta n.º 236 RP/2017 apresentada pelo Vice-Presidente da CM, suportada em informação de cabimento de despesa, deu origem à celebração do protocolo n.º 48/2017, de 20/03, com a [REDACTED]

O protocolo tinha como objetivo apoiar a realização da edição de 2017 do “Lisbon & Sintra Film Festival” e foi justificado pelo facto de se tratar de um evento único, com impacto na projeção da imagem do Município “(...) contribuindo para a cultura cinematográfica nacional, assim como das populações dos Municípios em que se desenrola (...) sendo um dos principais encontros dos mais conceituados artistas, escritores, filósofos, realizadores e atores a nível Europeu”.

Através do protocolo, a entidade beneficiária ficou adstrita a um conjunto de obrigações, das quais se destacam: a atribuição de número mínimo de bilhetes para as várias atividades do festival, a apresentação de relatório dos resultados alcançados e respetivos documentos justificativos de despesa, bem como facultar todos os documentos contabilísticos e promover a divulgação da cultura cinematográfica junto das escolas e associações do MS, mediante a indicação da Autarquia.

Da análise efetuada aos documentos constantes do processo, verificou-se que a entidade procedeu à entrega de um relatório de atividades, assim como à prestação de contas¹².

Pese embora a existência do Regulamento do “Programa de Apoio às Estruturas Culturais Profissionais de Sintra (PAEPS)”, assim como do Regulamento do “Programa de Apoio ao Movimento Associativo Cultural do Concelho de Sintra (PAMACS)”, face à especial natureza do evento e da entidade beneficiária, o protocolo celebrado não encontrou enquadramento nos mesmos.

Efetivamente, o PAMACS prevê cinco medidas de apoio especificamente dirigidas a grupos amadores, escolas de música, beneficiação de instalações culturais, promoção de investimento em equipamentos culturais e

¹¹ Cfr. art.s 152º e 153º do CPA.

¹² Foi identificada a imputação a um centro de custos específico, na contabilidade da [REDACTED], referente à realização do Festival.

apoio a projetos e atividades, nas quais não se integra a [REDACTED] que é uma sociedade comercial.

Acresce que a entidade tem sede em Lisboa, pelo que não se verificou o requisito definido no PAEPS que prevê a atribuição de apoios a agentes culturais, com sede no MS, que desenvolvam atividades profissionais permanentes nos domínios da música, teatro, dança e artes performativas disciplinares.

Anexo 1

Em contraditório, o MS apresentou diversos considerandos sobre a atribuição deste tipo de apoios e, concretamente em relação ao “Lisbon & Sintra Film Festival”, justificando a importância do evento e a consequente celebração do protocolo com a [REDACTED].

No entanto, a invocada pertinência da celebração do protocolo não afasta, em nossa opinião, a necessidade de atualização dos regulamentos na área de intervenção do Departamento de Turismo e Cultura, no sentido de passarem a prever um conjunto de disposições comuns aplicáveis a eventos de carácter especial, designadamente ao “Lisbon & Sintra Film Festival”, o qual tem vindo a ser realizado ininterruptamente, pelo que mantemos as asserções formuladas.

Anexos 10 e 11

2.3.4. Apoios atribuídos nas áreas da Educação, da Juventude e do Desporto

Dos processos acompanhados pela Divisão de Desporto, do Departamento de Educação, Juventude e Desporto¹³, em 2017, foram selecionados para análise apoios concedidos no montante de 643,1 milhares de euros, conforme se discrimina:

Figura 5 – Apoios selecionados para análise

Entidade beneficiária	Finalidade	Montante (€)
[REDACTED]	Reabilitação das instalações desportivas	345 000
[REDACTED]	Colocação de relvado sintético no Campo de Jogos	171 100
[REDACTED]	Colocação de relvado sintético no Campo de Jogos	127 000
Total		643 100

Fonte: Ação de controlo da IGF - AA

Anexo 4

a) Especificidades do apoio atribuído ao [REDACTED]

Relativamente ao processo referente ao [REDACTED], importa referir o seguinte:

- ✓ Através da deliberação da CM, de 06/06/2017, foi aprovada a concessão de um apoio financeiro no montante de 171 100 €, para a colocação de relvado sintético no campo de jogos, com marcações em relva sintética;
- ✓ A concessão deste apoio materializou-se através da celebração de um contrato-programa de desenvolvimento desportivo, em 06/07/2017, que vigorou até 31/10/2017;
- ✓ Na sequência do mencionado contrato, o [REDACTED] obrigou-se a disponibilizar o equipamento, fora

¹³ À data, com a designação de Divisão de Desporto e Juventude do Departamento de Cultura, Juventude e Desporto.

do horário das suas atividades, prioritariamente, para utilização pelas escolas do ensino básico e clubes com sede no MS;

- ✓ Paralelamente ao contrato-programa de desenvolvimento desportivo realizado entre o MS e o [REDACTED], esta coletividade elaborou um protocolo com o [REDACTED], proprietário do campo de jogos onde o citado [REDACTED] desenvolve a sua atividade desportiva, destinado a regular a sua reabilitação e utilização;
- ✓ Esse protocolo entrou em vigor a partir da data da sua assinatura, em 10/08/2017, pelo período de 5 anos, considerando-se automaticamente renovado por períodos de 3 anos, caso não seja denunciado por qualquer das partes;
- ✓ A utilização das referidas instalações é efetuada a título precário e temporário, sem prejuízo da normal utilização das mesmas pelo [REDACTED] e não confere ao [REDACTED] qualquer direito de natureza real ou obrigacional;
- ✓ O [REDACTED] compromete-se a colaborar com o referido [REDACTED] na organização de eventos, nomeadamente os solicitados pela Autarquia, assegurar a guarda da infraestrutura e respeitar as condições de utilização definidas para recintos de relva artificial;
- ✓ Os encargos decorrentes da requalificação do espaço desportivo, instalação de um relvado sintético e de iluminação para utilização noturna, cujo investimento ascendeu a 200 000 €, foram suportados pelo [REDACTED].

Face ao que antecede, verifica-se que o benefício atribuído pelo MS ao [REDACTED], consubstancia-se na realização de uma benfeitoria na propriedade de uma entidade terceira, o [REDACTED].

O facto de o apoio financeiro ter sido concedido ao [REDACTED], que não é o proprietário das instalações, não foi referido no respetivo contrato-programa, não existindo quaisquer cláusulas específicas sobre esse circunstancialismo especial.

Saliente-se que o facto de o [REDACTED] não ser proprietário das instalações pode condicionar a sua capacidade para o cumprimento dos deveres previstos no contrato, nomeadamente o acesso para utilização, pelas escolas e clubes com sede no Concelho.

Efetivamente, quer pela natureza da entidade beneficiária da benfeitoria, quer pelo facto de estarmos perante instalações militares com acesso reservado, quer pela utilização do espaço em atividades próprias do [REDACTED] acrescidas das desenvolvidas pelo [REDACTED] percecionam-se como dificilmente exequíveis algumas das cláusulas do contrato-programa, designadamente, a sua abertura e a disponibilização do equipamento, fora do horário das suas atividades, cujo plano de utilização não chegou a ser elaborado, pelo menos até ao final do trabalho de campo desta ação.

Acresce que o protocolo celebrado entre o [REDACTED] e o [REDACTED] não previu cláusulas indemnizatórias no caso de resolução/suspensão ou denúncia, tendo sido, pelo contrário, tal possibilidade, expressamente afastada¹⁴, o que não garante devidamente a salvaguarda do interesse público municipal.

Anexos 3 e 4

¹⁴ Cfr. n.º 6 da cláusula 6ª.

A Autarquia, em contraditório, veio contestar as asserções produzidas neste ponto e na correspondente conclusão, apresentando argumentos que evidenciam a importância da cooperação entre as entidades apoiadas e as vantagens decorrentes do apoio concedido, cujo conteúdo valoramos, mas que não afastam a factualidade apurada e as asserções produzidas, pelo que mantemos a posição do projeto de relatório.

Anexos 10 e 11

b) Aspetos comuns a diversos apoios nas áreas da Educação, Juventude e Desporto

Da análise efetuada aos processos supra indicados, verificou-se que não foi aplicado o “Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo Juvenil e Desportivo”¹⁵, apesar de o mesmo estar em vigor desde 12/01/2012, destacando-se o incumprimento das seguintes normas:

- ✓ Não abertura das candidaturas pelo eleito local com competência própria, na área de juventude e desporto, sob proposta do serviço gestor, conforme estabelecido nos arts. 6º a 8º;
- ✓ Não cumprimento do n.º 3, do art. 9º, que estabelece, para o financiamento em novas instalações ou beneficiação e manutenção de instalações, adiantamentos com um teto máximo de 30% do valor global da proposta aprovada em reunião da Câmara Municipal e após a assinatura do contrato-programa. No caso do [REDACTED] a comparticipação, no valor de 345 000 €, foi totalmente concretizada com a assinatura do contrato-programa, sendo que, nas restantes situações, o primeiro pagamento correspondeu a 40%, o que indicia um tratamento diferenciado a estes Clubes¹⁶ e, conseqüentemente, a inobservância do princípio da igualdade;
- ✓ Não cumprimento do n.º 3, do art. 20º, que estabelece que o financiamento municipal pode atingir um máximo de 75% do valor da obra apresentado, até ao limite de 50 000 €, para o apoio na beneficiação e manutenção de instalações. Como se evidenciou, os benefícios acima indicados ultrapassaram largamente este limite máximo;
- ✓ Não cumprimento do n.º 5, do art. 17º que, no âmbito da bolsa de horas a serem utilizadas pelos clubes desportivos, prevê a elaboração periódica de relatórios tornando público os clubes que beneficiam da medida e dos montantes despendidos pelo Município.

Relativamente ao [REDACTED] destaca-se ainda o incumprimento do n.º 2 do art. 20º¹⁷, o qual estabelece que, para o apoio na beneficiação e manutenção de instalações, a candidatura deve ser acompanhada dos seguintes documentos:

- ✓ Memória descritiva e justificativa pormenorizada da obra que se pretende realizar, integrando menção à tecnologia, materiais e metodologia a utilizar;
- ✓ Orçamento pormenorizado dos trabalhos por empresa, com alvará ou título de registo emitido pelo INCI, IP¹⁸.

Anexo 3

¹⁵ Submetido a apreciação pública e audiência dos interessados, através do aviso n.º 9076/2011, publicado no DR 2.ª série, n.º 74 de 14/04/2011 e aprovado pela Assembleia Municipal em 23/11/2011.

¹⁶ O [REDACTED]

¹⁷ A norma do Regulamento resulta da exigência prevista no art. 47º da Lei n.º 5/2007, de 16/01, que aprovou a Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto.

¹⁸ Atualmente, com a designação de IMPIC, IP.

De acordo com os esclarecimentos prestados pela Divisão de Desporto da CMS, os processos resultam de “Uma proposta de apoio (que) é iniciada através de uma solicitação da Entidade (██████) por escrito ou em reunião e visitas presenciais aos ████████” e que “O apoio a conceder deverá respeitar a estratégia municipal de desenvolvimento desportivo”.

Questionados os serviços sobre a não observância do Regulamento na atribuição dos referidos subsídios, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

- ✓ *“O Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo Juvenil e Desportivo foi aprovado pela Assembleia Municipal de Sintra em 23 de novembro de 2011. Não obstante, não se aplicou e não está ativo, uma vez que para estar ativo é necessário que a Autarquia proceda à abertura de candidaturas, conforme está estabelecido no número 1 do artigo 6º do capítulo II (do processo de candidatura), designadamente, «a abertura das candidaturas é decidida pelo eleito com competência própria ou delegada/subdelegada na área da juventude e desporto, sob proposta do serviço gestor, atendendo aos objetivos estratégicos do Município e às disponibilidades do orçamento municipal»;*
- ✓ *O valor de transferências (...) não foi efetuado no âmbito do Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo Juvenil e Desportivo, uma vez que não foram abertas candidaturas ao mesmo (...).”*

Face ao exposto, é de referir o seguinte¹⁹:

- ✓ A análise dos processos selecionados evidencia que a CMS não observou as normas do “Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo Juvenil e Desportivo” em vigor, ao qual se encontrava vinculada, para atribuição dos subsídios em causa, substituindo-as por atos que visaram e disciplinaram situações específicas e com destinatários concretos, o que contraria as disposições do CPA, aplicáveis neste âmbito²⁰;
- ✓ Com efeito, existe no Município um Regulamento para atribuição de subsídios, aprovado pela Assembleia Municipal, com eficácia externa e que se encontra em vigor destinado a disciplinar a atribuição de subsídios com observância do princípio do interesse público, da legalidade,

¹⁹ As câmaras municipais, nos termos da alínea o), do n.º 1, do art. 33º, do Anexo à Lei n.º 75/2013, de 12/09, detêm competência para deliberar sobre as formas de concessão de apoios a entidades e organismos legalmente constituídos, designadamente, com vista à realização de obras ou eventos de interesse municipal;

Na concretização de tal competência, deverá a câmara municipal, nas suas deliberações, ter em conta os princípios gerais da atividade administrativa, nomeadamente, os princípios da legalidade, igualdade, imparcialidade e transparência;

De facto, as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos termos da alínea o), do n.º 1, do art. 33º, do Anexo à Lei n.º 75/2013, de 12/09, o que se traduziria na capacidade/competência de poderem aprovar regulamentos que entendam necessários para disciplinar diversos aspetos da vida local;

O art. 135º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 4/2015, de 07/01, no âmbito da atividade administrativa, refere o regulamento com efeitos externos, definindo-o como “(...) as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos”;

Resulta assim, do regime jurídico instituído, que uma das características dos regulamentos, bem como das normas jurídicas em geral, é que os mesmos vinculam as entidades que os tenham aprovado, obrigando-as a observá-los e a aplicá-los enquanto eles se mantiverem em vigor. Consequência desta característica é a impossibilidade de um regulamento ser derogado por um ato administrativo de carácter individual e concreto, ou seja, visando eximir, de forma não regulamentarmente prevista, uma única e concreta situação da sua sujeição às regras de um regulamento, ao qual deveria estar plenamente sujeita (Princípio da inderrogabilidade singular, cfr. art. 142º do CPA).

²⁰ Cfr. n.º 2, do art. 142º e art. 146º do CPA.

igualdade e eficiência, entre outros.

Deste modo, a CMS praticou atos que se enquadram na esfera de competências do órgão deliberativo, ao excepcionar a aplicação do Regulamento de atribuição de apoios a determinadas situações específicas, o que levou ao afastamento dos procedimentos destinados a garantir a observância dos princípios supra identificados.

Considerando que estes factos ocorreram em 2017, encontra-se convalidada pelo decurso do tempo o vício de anulabilidade por violação de lei, nos termos previstos no art. 163º do CPA, mostrando-se, assim, intempestiva a sua impugnação.

Face ao que antecede, os atos de atribuição de subsídios no ano de 2017 não observaram as normas regulamentares e de execução orçamental aplicáveis, integrando, por isso, em abstrato, a previsão das alíneas d) e b), do n.º 1, do art. 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)²¹ e constituindo os seus autores em eventual responsabilidade financeira sancionatória.

No que concerne aos apoios atribuídos a [REDACTED] nos montantes de 171 000 € e 127 000 €, respetivamente, aprovados por unanimidade por todos os elementos do órgão executivo, refira-se que tais decisões tiveram por base informações e pareceres elaborados pelos serviços da Autarquia que concluíram no sentido da regularidade da celebração de tais contratos, não se afiguram reunidas as condições previstas no n.º 2 do art. 61º²², aplicáveis por força do n.º 3 do art. 67º da LOPTC.

Em relação à Diretora do Departamento de Cultura, Juventude e Desporto e ao Coordenador da Divisão de Desporto e Juventude, poderá estar em causa uma situação de eventual responsabilidade financeira sancionatória, atento o disposto nos n.ºs 3 e 4 do art. 61º, aplicáveis na sequência do n.º 3 do art. 67º, ambos da LOPTC.

Com efeito, os referidos dirigentes tinham a obrigação de assegurar a adequada organização processual e informar os membros do órgão executivo sobre os requisitos legais exigíveis para a atribuição de apoios, obviando às eventuais situações de incumprimento do Regulamento que deram origem à assunção e pagamento de despesas ilegais, o que não se verificou.

Relativamente ao apoio atribuído a [REDACTED], no montante de 345 000 €, a respetiva aprovação, por unanimidade por todos os membros do órgão executivo, teve por base uma proposta apresentada pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal, não nos tendo sido facultado, no decurso do trabalho de campo, quaisquer elementos que evidenciassem a consulta aos serviços da Autarquia.

Porém, dos novos elementos remetidos a esta Autoridade, em sede de contraditório institucional, ficou evidenciado que a proposta n.º 464-P/2017 do PCM, de 22/05/2019, submetida à reunião de CM de 23/05/2017, teve por base a Informação Técnica n.º SM 21916 de 20/05/2017, do Coordenador da Divisão de Desporto e Juventude, a qual obteve concordância da Diretora do Departamento de Cultura, Juventude e Desporto, bem como do Vereador do Pelouro.

Anexo 9

²¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08, com as alterações posteriores.

²² Na redação do art. 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12.

Neste contexto, consideramos que não estão reunidas as condições previstas no n.º 2 do art. 61º²³, aplicáveis por força do n.º 3 do art. 67º da LOPTC de eventual responsabilidade financeira sancionatória imputável ao Senhor Presidente da Câmara Municipal.

Deste modo, à semelhança dos restantes apoios atribuídos aos supra mencionados clubes desportivos, poderá estar em causa uma situação de eventual responsabilidade financeira sancionatória, em relação à Diretora do Departamento de Cultura, Juventude e Desporto e ao Coordenador da Divisão de Desporto e Juventude²⁴.

Acresce, por fim, que a competência para a apreciação e valorização dos factos apurados e, de forma especial, da culpa, é do Ministério Público junto do TC (*cf.* al. c) do n.º 1 e n.º 2 do art. 89º, da LOPTC).

Anexos 3 a 8

A Autarquia, em contraditório, veio contestar as asserções produzidas neste ponto e na correspondente conclusão, sobre a não aplicação do Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo Juvenil e Desportivo, apresentando diversos argumentos, nomeadamente que os apoios em causa tinham associada uma dotação financeira específica para o fomento das modalidades e para investimentos muito concretos e com valores bastante elevados, entendendo-se que a *“(…) iniciativa não se submetia ao regulamento municipal, não fazendo igualmente sentido promover a abertura de um concurso para candidatura dos Clubes Desportivos, quando os mesmos é que foram instados a aderir ao processo iniciado pelo próprio Município”*.

As alegações do MS refletem um conjunto de justificações para o não cumprimento do regulamento em vigor, passando pela invocação de lei habilitante²⁵ que, no seu entender, legitima a atuação do Município sem submissão ao regulamento, bem como, alegando a natureza excecional dos apoios concedidos às citadas coletividades, o que as dispensaria da sujeição ao regulamento.

Acresce que o MS acaba por informar que se encontra em curso um processo de revisão daquele regulamento municipal, onde será clarificada esta questão, de forma a tornar mais explícita a abrangência do tipo de apoio, bem como a possibilidade de atribuição de outras modalidades de apoio financeiro, articuladas com as políticas de desenvolvimento associativo prosseguidas pelo Município.

Face ao exposto, considera-se que os argumentos invocados pelo MS não são suficientes para afastar a aplicação do regulamento aprovado pela Assembleia Municipal que tinha subjacente um processo de candidaturas e da respetiva análise, conducentes a uma maior observância dos princípios da transparência, igualdade e imparcialidade, pelo que se mantêm as asserções constantes do projeto de relatório.

Anexos 10 e 11

2.4. Publicitação dos apoios concedidos

2.4.1. No período em análise, o MS divulgou os apoios concedidos através do website da Autarquia e da afixação de editais nas Juntas de Freguesia do Concelho, no entanto, nem sempre constou da

²³ Na redação do art. 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12.

²⁴ Atento o disposto nos n.ºs 3 e 4 do art. 61º, aplicáveis na sequência do n.º 3 do art. 67º, ambos da LOPTC.

²⁵ Lei n.º 75/2013, de 12/09.

documentação disponibilizada a prova dessa divulgação.

Quanto à divulgação, pelas entidades beneficiárias, dos apoios recebidos com vista à prestação de contas junto da sociedade em geral, é de referir as seguintes fragilidades que indiciam a inobservância dos princípios da transparência e da *accountability*:

- a) Na maior parte das situações (32), o MS não prevê a obrigatoriedade, nos protocolos e regulamentos, de a entidade beneficiária proceder à divulgação dos apoios obtidos;
- b) Alguns protocolos (26), nos diversos departamentos do MS, não preveem expressamente a obrigatoriedade de as entidades beneficiárias remeterem os documentos de prestação de contas à Autarquia;
- c) Em algumas situações não foi possível verificar, nos elementos relativos à prestação de contas das entidades beneficiárias, todos os apoios concedidos pelo MS, constatando-se tal insuficiência, com especial relevância, no caso das associações de bombeiros, embora decorresse dos protocolos celebrados essa obrigação.

Anexo 3

Em sede de contraditório, a Autarquia veio reiterar que os apoios em causa foram objeto da devida publicitação através dos meios ao dispor do Município²⁶, porém, reconhece "(...) a necessidade de revisão (clarificação) do clausulado de alguns dos regulamentos e procedimentos das áreas analisadas", acrescentando que "Será promovida a uniformização de regulamentos, procedimentos, protocolos e contratos, relativamente ao acompanhamento da execução, da verificação da devida publicitação por parte das entidades beneficiárias e da prestação de contas ao MS."

Face ao que antecede, revelam-se pertinentes as asserções formuladas, pelo que as mantemos.

Anexos 10 e 11

2.5. Sistema de controlo interno

2.5.1. Norma de controlo interno e PGRIC

O MS aprovou e tem em vigor:

- a) Uma Norma de Controlo Interno (NCI)²⁷, aprovada em 2007, que se encontra profundamente desatualizada face às inúmeras alterações legislativas ocorridas e que não inclui normas relacionadas com a atribuição de subsídios ou regras e procedimentos de controlo relacionados, designadamente, com a Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)²⁸ e o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)²⁹;
- b) Um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC)³⁰, reformulado por

²⁶ Sobre esta temática o MS enviou 3 anexos ao contraditório: Publicitação em edital n.º 202/2017 do contrato-programa realizado com o [REDACTED] publicitação em edital n.º 194/2017 do contrato-programa realizado com o [REDACTED] e publicitação em edital n.º 141/2017 do contrato-programa realizado com o [REDACTED]. Refira-se que todos os elementos mencionados já tinham sido facultados durante o trabalho de campo.

²⁷ Por deliberação da Câmara Municipal em 15/03/2007.

²⁸ Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/02, com as alterações posteriores.

²⁹ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, com as alterações posteriores.

³⁰ Aprovado na reunião de Câmara Municipal de 13/01/2010.

duas vezes³¹, remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) e às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 de 01/07³².

A NCI, face à data de elaboração e da última revisão efetuada, não está articulada com o PGRIC, nem é coerente com o Regulamento da Estrutura Nuclear da Câmara Municipal de Sintra³³.

Destaque-se, ainda, que as últimas monitorizações do PGRIC, foram efetuadas em 2013 e 2018 (relativas aos anos de 2012 e 2017), não observando, deste modo, a referida Recomendação do CPC, que prevê a elaboração de relatórios anuais de acompanhamento.

Acresce que o PGRIC identifica a atribuição de benefícios públicos como um risco transversal, apesar de não prever a aplicação de medidas específicas. Contudo, a monitorização efetuada em 2018, além de identificar riscos associados à área de “Planeamento de atribuição de benefícios”, alude a um conjunto de medidas propostas e mecanismos de controlo com vista a mitigar os riscos, as quais, genericamente, foram consideradas como não tendo sido implementadas.

Relativamente à NCI, os serviços do MS informaram que a sua atualização “(...) *está programada para o período de implementação do novo normativo contabilístico (SNC-AP) atendendo às alterações substanciais ao nível dos registos contabilísticos e que inclusivamente implicam a atualização do sistema financeiro do Município (ERP SAP)*” e que “*A programação do próprio sistema implica a definição de inúmeros mecanismos de controlo, fundamentais para o bom funcionamento do sistema de controlo interno, pelo menos no que respeita ao controlo financeiro*”.

Acrescentaram ainda que “*Simultaneamente registaram-se duas alterações à estrutura do Município, em cada um dos dois últimos mandatos, pelo que o entendimento foi sempre de efetuar a alteração ao manual de controlo interno apenas aquando da estabilização da estrutura. Para o biénio 2019/2020, e conforme apurado junto do Gabinete de Informação, Estatística e Auditoria Interna, está programada a atualização deste manual.*”.

Apesar da justificação apresentada pelos serviços do Município, entendemos que, tendo decorrido doze anos desde a data de aprovação da NCI, o MS já deveria ter atualizado esse documento, independentemente das alterações estruturais e da entrada em vigor do SNC-AP, com o objetivo de assegurar o adequado controlo interno e a articulação entre os vários instrumentos.

Em contraditório, o MS veio acrescentar às informações anteriormente prestadas que, em relação à NCI, a sua atualização foi programada para o biénio 2019/2020, prevendo-se a sua concretização em 2020.

Relativamente ao PGRIC informa o seguinte:

- “(...) o PGRIC não descreve as medidas específicas relativas aos riscos associados à atribuição de benefícios públicos, tal como não as descreve para os restantes riscos, por uma questão de opção,

³¹ Alterações aprovadas pela Câmara Municipal em 04/02/2013 e 25/09/2018 e pela Assembleia Municipal em 28/02/2013 e 18/10/2018.

³² Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07.

³³ Aprovado pela Assembleia Municipal e Câmara Municipal em, respetivamente, 06/11/2017 e 30/10/2017, e publicado no DR, II Série, n.º 220, de 15/11/2017.

Face às observações do MS, que reforçam as asserções formuladas sobre esta matéria, mantemos a posição constante do projeto de relatório.

Anexos 10 e 11

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Em face do exposto, as principais conclusões da ação, bem como as propostas que apresentamos à Câmara Municipal de Sintra, são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C1. As diferentes áreas do Município envolvidas nos processos de atribuição de apoios financeiros públicos não adotam procedimentos uniformes, tendo-se identificado situações que indiciam a inobservância dos princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da prossecução do interesse público municipal.</p> <p>Vd. Pontos 2.2.2., 2.2.3., 2.3.4., 2.4.1. e 2.5.2.</p>	<p>P1. Promover a atualização dos regulamentos, no âmbito da atribuição de benefícios públicos, que definam critérios objetivos e consistentes e a uniformidade de procedimentos, visando a observância dos princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da prossecução do interesse público municipal.</p>
<p>C2. Em 2017, o MS atribuiu a três clubes desportivos o montante de 643,1 milhares de euros, para a realização de obras de infraestruturas, mediante a celebração de contratos-programa, sem que tenha sido observado o regulamento específico em vigor.</p> <p>As decisões que aprovaram a concessão de apoios ao [REDACTED] e ao [REDACTED] de 345 000 €, 171 000 € e 127 000 €, respetivamente, basearam-se em informações elaboradas pelos serviços da Autarquia que concluíam pela sua regularidade. Tais atos, ao não observarem as normas jurídicas regulamentares e de execução orçamental aplicáveis, integram, em abstrato, a previsão das alíneas d) e b), do n.º 1, do art. 65º da LOPTC, constituindo os dirigentes que elaboraram as informações que sustentaram a tomada de decisão dos eleitos locais em eventual responsabilidade financeira sancionatória.</p> <p>Vd. Ponto 2.3.4.</p>	<p>P2. Assegurar a existência de mecanismos de controlo interno que incidam sobre a efetividade da aplicação dos regulamentos que se encontram em vigor.</p>
<p>C3. Em 2017, foram atribuídos apoios a duas instituições sem fins lucrativos, no valor global de 380 203 €, em incumprimento do disposto no Regulamento Municipal vigente (PAFI), tendo tais apoios sido formalizados através da celebração de protocolos de onde não constava a fundamentação da utilidade estratégica municipal, conforme previsto no n.º 3 do art. 3.º do mencionado Regulamento.</p> <p>Vd. ponto 2.3.2.</p>	<p>P3. Assegurar que as decisões ou deliberações que excecionam, para determinadas situações, a não aplicação dos Regulamentos em vigor são devidamente fundamentadas e evidenciam a utilidade estratégica municipal, com salvaguarda dos princípios da transparência e igualdade de tratamento.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C4. O MS não dispõe de Regulamento específico que estabeleça critérios e parâmetros para a seleção de entidades e organismos a subsidiar e do tipo de apoio – financeiro ou outro – a conceder, na área da Proteção Civil, sendo que, nesse âmbito, foram atribuídos apoios, em 2017, às 9 corporações de bombeiros do Município, no valor global de 1 863 335 €.</p> <p>Esta situação indicia a inobservância do princípio da transparência.</p> <p>Vd. ponto 2.3.1.</p>	<p>P4. Elaborar e aprovar regulamento externo, à semelhança de outros existentes no Município, sobre a atribuição de apoios financeiros no âmbito da Proteção Civil, que defina, com transparência e em observância do princípio da igualdade, os critérios de elegibilidade em que todos os potenciais interessados se podem candidatar e as normas relativas à instrução dos processos de candidatura, bem como os sistemas de controlo e de suspensão, revogação e anulação dos apoios, subsídios e subvenções atribuídos.</p>
<p>C5. O MS celebrou um contrato-programa de desenvolvimento desportivo com o ██████████ para atribuição de subsídio no montante de 171 100 €, para a realização de obras de infraestruturas, consubstanciadas na realização de uma benfeitoria na propriedade de uma entidade terceira, o ██████████ sem que fossem acauteladas cláusulas específicas sobre essa circunstância nem cláusulas indemnizatórias no caso de resolução, suspensão ou denúncia, tendo sido tal possibilidade expressamente afastada no Protocolo celebrado entre o ██████████.</p> <p>Esta situação inviabiliza a efetiva prossecução de fins associados ao apoio financeiro público concedido, nomeadamente o acesso para utilização, pelas escolas e clubes com sede no Concelho e, como tal, à observância do princípio do interesse público municipal, em virtude de o ██████████ não ser o proprietário das instalações, ao que acresce que se trata de instalações militares com acesso reservado.</p> <p>Vd. Ponto 2.3.4. alínea a)</p>	<p>P5. Adotar medidas que permitam salvaguardar o interesse público dos benefícios atribuídos, designadamente, pela previsão de cláusulas específicas, como seja a obrigação de indemnização, quer pelo incumprimento da entidade beneficiária, quer impondo tal obrigação de previsão, nos protocolos que as entidades apoiadas venham a celebrar com terceiros, em razão do mesmo benefício.</p>
<p>C6. Verificaram-se deficiências nos procedimentos relativos à publicitação, pelas entidades beneficiárias, dos apoios concedidos pelo MS, nomeadamente as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A ausência de obrigatoriedade do envio à Autarquia da prestação de contas dessas entidades; - A não previsão da necessidade de divulgação, pelas entidades, dos apoios atribuídos pelo MS. <p>Vd. Ponto 2.4.1.</p>	<p>P6. Instituir mecanismos que assegurem que as entidades beneficiárias procedem à publicitação dos apoios e à prestação de contas, solicitando evidências da sua realização e condicionando a concessão de apoios à sua obtenção.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C7. Alguns protocolos celebrados não determinaram, expressamente, procedimentos relativos à monitorização da aplicação dos apoios concedidos e nem sempre se efetivaram os mecanismos previstos, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O envio, pelas entidades beneficiárias, de documentos comprovativos da conclusão das atividades; - As condições de utilização das instalações ou do equipamento em contrapartida do apoio atribuído; - A previsão de mecanismos de controlo que permitam aferir se a entidade beneficiária recebe, direta ou indiretamente, para a mesma finalidade, outros apoios dos membros que a integram; - Não definição concreta de mecanismos de acompanhamento e controlo do cumprimento das cláusulas previstas nos contratos-programa e protocolos. <p>Vd. Ponto 2.2.3.</p>	<p>P7. Definir e implementar mecanismos efetivos de controlo, a prever nos documentos que formalizam os apoios, de forma a assegurar o seu adequado acompanhamento e monitorização, a sua boa aplicação e evitar o risco de duplicação de apoios concedidos.</p>
<p>C8. Os regulamentos em vigor nas áreas do turismo e cultura não preveem a atribuição de apoios com as características do festival de cinema realizado no MS, na sequência do qual foi celebrado protocolo no valor de 250 000 €, com sociedade comercial sedeada fora do Concelho de Sintra, o que limita a observância dos princípios da legalidade, da transparência e da igualdade de tratamento.</p> <p>Vd. Ponto 2.3.3.</p>	<p>P8. Atualizar os regulamentos da área de intervenção do Departamento de Turismo e Cultura, no sentido de preverem um conjunto de disposições comuns aplicáveis a eventos de caráter especial, com vista a assegurar o enquadramento das situações e contribuir para a uniformidade dos procedimentos, garantindo a divulgação e a existência de candidaturas de interessados a esses apoios.</p>
<p>C9. Identificaram-se diversas fragilidades no controlo implementado na Autarquia quanto à atribuição de apoios financeiros, nomeadamente as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Não abertura das candidaturas pelo eleito local com competência própria, na área de juventude e desporto, sob proposta do serviço gestor, conforme estabelecido no respetivo regulamento; - Inexistência de um serviço que assegure a uniformidade dos procedimentos relativos à atribuição de benefícios ou subsídios; - Incumprimento dos regulamentos em vigor, a título exemplificativo, quanto aos montantes máximos de financiamento e de adiantamentos, o que também indicia um tratamento diferenciado a estas entidades e, em consequência, a inobservância do princípio da igualdade. <p>Vd. Pontos 2.3.4. b) e 2.5.2.</p>	<p>P9. Implementar medidas concretas que assegurem a ultrapassagem das fragilidades identificadas e permitam a prevenção, deteção e imediata correção de eventuais erros ou distorções.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C10. Relativamente à Norma de Controlo Interno e ao PGRCC é de referir o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A Norma de Controlo Interno em vigor data de 2007, pelo que se encontra desatualizada face às inúmeras alterações legislativas ocorridas, não contemplando regras ou procedimentos de controlo no âmbito da atribuição de benefícios públicos, da LCPA e do RFALEI; - O PGRCC identifica riscos associados à atribuição de benefícios públicos, mas não prevê medidas específicas. Contudo, a monitorização efetuada em 2018 conclui que não foram globalmente implementadas medidas para a mitigação desses riscos; - As últimas monitorizações ao PGRCC foram efetuadas em 2013 e 2018 (relativas aos anos de 2012 e 2017). <p>Vd. Ponto 2.5.1.</p>	<p>P10. Adotar procedimentos específicos no sentido de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rever a NCI, de forma a contemplar procedimentos atinentes à atribuição de subsídios e assegurar a sua articulação com os normativos em vigor, nomeadamente a LCPA e o RFALEI; - Atualizar o PGRCC com vista a prever medidas concretas para a mitigação dos riscos associados à atribuição de benefícios públicos e assegurar a sua efetiva implementação; - Assegurar a observância e a monitorização efetivas da Recomendação do CPC, com vista a proceder à monitorização anual do PGRCC.

4. ENCAMINHAMENTO

Em resultado do descrito, propomos:

4.1. O envio do presente relatório à tutela para efeitos de homologação, nos termos do n.º 1 do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07.

4.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sintra, com menção expressa de dar conhecimento do mesmo aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto no n.º 2, al. o), do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09.

4.3. Que a Câmara Municipal, nos termos do n.º 6 do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, dê conhecimento a esta Autoridade, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, sobre o estado de implementação das propostas efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Serafim Silva e pela Chefe de Equipa Helena Fonseca, com Direção de Projeto de Marlene Fernandes.

À consideração superior.

O Inspetor

Digitally signed by SERAFIM
RODRIGUES DA SILVA
Date: 2020.03.23 18:50:03 Z

Chefe de Equipa

MARIA HELENA
AMARAL FONSECA
2020.03.23 18:56:15 Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Representatividade dos apoios concedidos às entidades selecionadas (2016 e 2017)
Anexo 2	Indicadores relacionados com informação orçamental - Apoios concedidos
Anexo 3	Síntese das principais fragilidades identificadas
Anexo 4	Síntese dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo
Anexo 5	Organograma do Município - 2017
Anexo 6	Proposta de atribuição dos apoios - [REDACTED]
Anexo 7	Proposta de atribuição dos apoios - [REDACTED]
Anexo 8	Proposta de atribuição dos apoios - [REDACTED]
Anexo 9	Informação SM 21916/2017 - Atribuição de apoios ac [REDACTED]
Anexo 10	Resposta ao contraditório institucional
Anexo 11	Análise da resposta no âmbito do procedimento do contraditório institucional