



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Procurador-Geral Adjunto*

- **REG. MINISTÉRIO PÚBLICO Nº 22/2012**
- PROCESSO Nº 110501- IO 2011 -IGAL
- RELATÓRIO PARCELAR N.º1
- PROCESSO Nº 26 2012 - IGAL
- FREGUESIA DE ALÇABIDECHE (CASCAIS)

## DESPACHO

1. A Inspeção Geral da Administração Local (IGAL), em cumprimento do despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, remeteu ao Tribunal de Contas certidão do relatório, do respetivo contraditório institucional e pessoal, dos pareceres e do despacho de Sua Excelência o Secretariado de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa de 15/12/2011, para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.
2. No relatório parcelar nº 1 do IGAL, elaborado no termo da inspeção ordinária à freguesia de Alcabideche, foram apurados as seguintes situações:
  - (i). Atribuição de subsídios, nos anos de 2008 a 2010, sem prévia e específica deliberação da Junta de Freguesia (*cf. fls. 3 a 9 do relatório do IGAL*).

1  
*[Handwritten signature]*



## Tribunal de Contas

*Gabinete de  
Procurador Geral Adjunto*

(ii). Atribuição, nos anos de 2008 a 2010, de subsídios de emergência a famílias carenciadas, consistentes, designadamente, no pagamento de faturas de gás, óculos, títulos de transporte, rendas de habitação, faturas de água e de eletricidade, medicamentos, sem que, em alguns casos, tenha sido objecto de deliberação prévia a atribuição de tais subsídios, mas tão somente aprovadas as ordens de pagamento (*cf. fls. 10 a 13 do relatório IGAL*).

Quanto à primeira situação, a atribuição de subsídios sem prévia deliberação da Junta de Freguesia, consigna-se no relatório que a atribuição de alguns subsídios não obedece aos requisitos legais previstos nas alíneas j) e l) do nº 6 do artigo 34º da Lei nº 169/99, de 18/09, na redacção da Lei nº 5-A/2002, de 11/01 (LAL-Lei das Autarquias Locais) não constando das atas das reuniões do órgão executivo da freguesia as deliberações sobre a atribuição dos subsídios.

No que concerne à segunda situação, (formalmente excluída da participação, na sequência do contraditório) conclui-se no relatório que a atribuição de subsídio diretamente aos fregueses ali identificados, não respeita os requisitos legais de atribuição de subsídios previstos na alínea l) do nº artigo da LAL, porque foram atribuídos de forma casuística, sem prévia aprovação de regulamento de concessão de tais apoios.



## Tribunal de Contas

*Gabinete de  
Procurador Geral Adjunto*

3. Os membros da Junta de Freguesia de Alcabideche, em sede do contraditório, alegaram, em síntese, e com relevância para a apreciação dos factos, o seguinte:

- parte da população está bastante envelhecida e apresenta uma grande vulnerabilidade social;
- no território da freguesia existem 5 bairros, em que uma franja substancial da população vive em situação de risco de exclusão social;
- a Junta de Freguesia, através do pelouro da Acção Social, dinamiza e apoia a constituição de associações e colectividades com vista a melhor enquadramento social.
- reconhecem que relativamente a alguns subsídios as diferentes colectividades e associações para as quais não havia liquidez imediata para a sua concessão não foi registada em ata a deliberação prévia de atribuição, apenas se registando a menção de aprovação da respetiva ordem de pagamento, na convicção de que a mesma compreenderia a primeira, contudo foi assegurado/observado todo o processo de análise prévio e todos os requisitos exigidos para a atribuição do subsídio (apresentação do plano de actividades da associação/coletividade, com a diversificação/calendarização das acções e justificações do pedido efetuado).
- os subsídios a particulares destinavam-se a suprir necessidades emergentes de fregueses carenciados e em situação de risco e eram



# Tribunal de Contas

*Gabinete de  
Procurador Geral Adjunto*

objeto de uma análise prévia que assegurava a veracidade e fundamento do pedido de apoio social a cargo de uma técnica do serviço social que acompanhava tais situações.

- reconhecem que a existência de um regulamento que defina os critérios de acesso ao apoio de emergência social bem com a caracterização das situações ao processo de atribuição dos subsídios de emergência.
- não houve violação da alínea l) do n.º 6 do artigo 34.º da LAL porquanto as situações de apoio social se enquadravam no conceito *“comparticipar, pelos meios adequados, no apoio a actividade de interesse de freguesia de natureza social (...)”*.

4. Encontram-se juntas aos autos (cf. Fls. 98 a 125) cópias dos regulamentos aprovados pela Assembleia de freguesia relativos ao Programa de Apoio ao Associativismo e à Atribuição de subsídios de carência/emergência no âmbito da Acção Social na Freguesia de Alcabideche.

## II. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

5. Cumpre agora apreciar se os factos apurados e descritos no relatório, à luz do regime da responsabilidade financeira sancionatória.



## Tribunal de Contas

*Gabinete de  
Procurador-Geral Adjunto*

5.1. A concessão dos subsídios a fregueses carenciadas num contexto de emergência social e de autêntico estado de necessidade, não enferma de qualquer irregularidade na medida em que a Lei das Autarquias Locais não exige a prévia existência de um regulamento (cf. alíneas j) e l) do n.º 6 do artigo 34 da LAL, como também se entendeu no parecer síntese da IGAL.

Não obstante, é de realçar que é sempre aconselhável, até por razões de transparência e de garantia de uma ampla publicitação junto da comunidade vicinal, a existência de um regulamento sobre a matéria, o que veio a acontecer na sequência de um célere acatamento da recomendação formulada pela IGAL.

5.2. No que diz respeito à atribuição de apoios ao associativismo local, coloca-se a questão de saber se os membros da Junta de Freguesia agiram com culpa.

A resposta deve ser negativa.

Evidencia-se, na verdade, que os titulares do órgão executivo, ao concentrarem numa única deliberação as duas fases do procedimento de atribuição dos apoios, fizeram-no na convicção de que a sua opção era legal.

Essa acumulação pode até ser considerada pertinente, atendendo à manifesta e louvável preocupação de só atribuírem subsídios às coletividades e associações locais quando houver a certeza de disponibilidade financeira para o efeito. É atente-se que previamente à decisão de atribuição e autorização da ordem de pagamento havia uma análise rigorosa dos pedidos de apoio, como esclareceu o presidente da Junta de Freguesia a solicitação



## Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Procurador Geral Adjunto*

da equipa inspectiva da IGAL. No documento inserto a fls. 160-162 do processo inspetivo declara-se que:

*A Junta de Freguesia de Alcabideche declara para os devidos efeitos que quando delibera em reunião de Executivo a atribuição e pagamento de um subsidio é efectuada a consulta na respectiva rúbrica (órgão) a cabimentação existente no orçamento. Tal procedimento não está referenciado em acta mas é uma prática corrente e faz parte das atribuições do Sr. Tesoureiro, efectuando-se assim um controle interno no âmbito do estipulado pelo POCAL, com objectivo de um permanente controlo interno, relacionando a fiabilidade da informação financeira em tempo útil e tendo como base o alcance de metas delineadas pelas Opções do Plano e Orçamento para o ano em exercício e cumprimento da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro republicada pela Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro, nº 2 da alínea c), nº 5 alínea j) e n).*

Os membros da Junta de Freguesia de Alcabideche adotaram um procedimento simplificado, à semelhança do que está estabelecido no artigo 128º do Código dos Contractos Públicos, em que a decisão de adjudicação está subjacente a decisão de contratar e a decisão de escolha do ajuste direto, sempre que o preço contratual não seja superior a 5.000 euros.

No caso vertente, a deliberação sobre as ordens de pagamento acumula em si a decisão de atribuir o apoio, sendo que a Junta de Freguesia é o órgão competente para a emissão de ambas as decisões.



## Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Procurador Geral Adjunto*

Também aqui é de realçar a rápida aprovação do regulamento sobre apoios ao associativismo local na freguesia de Alcabideche, dando execução a recomendação da IGAL nesse sentido, o que confirma a boa-fé dos membros da Junta de Freguesia no procedimento de concessão dos apoios, que, note-se, apenas enferma de vício formal, que não da ilegalidade material, não tendo ocorrido quaisquer pagamentos indevidos).

Assim, considerando que:

- os membros da Junta de Freguesia agiram na convicção do escrupuloso cumprimento da lei;
- as omissões verificadas são meramente formais;
- não foi cometida qualquer ilegalidade material, estando reunidos os pressupostos de facto de atribuição dos apoios em causa;
- não se verificaram pagamentos indevidos, não tendo havido qualquer lesão do erário público;
- os apoios concedidos se inscrevem nas competências do órgão executivo da Freguesia de Alcabideche,

forçoso é de concluir que os membros da junta de Freguesia agiram sem culpa.

É manifesto que o seu comportamento se baseou em erro sobre a ilicitude, erro que sendo desculpável, atentas as circunstâncias concretas acima descritas, excluiu a culpa (artº 17º nº 1 do Código Penal, aplicável ao procedimento por responsabilidade financeira, como vem sendo orientação



# Tribunal de Contas

*Gabinete de  
Procurador-Geral Adjunto*

jurisprudencial uniforme e constante da 3ª Secção do Tribunal de Contas —  
(cf. *Sentença nº 3/2010*).

## III. DECISÃO

1. Em face do exposto, decide-se:

**Declarar não requerer o procedimento jurisdicional**, nos termos do artigo 57º nº 3 da LOPTC, por não se verificarem os pressupostos da responsabilidade financeira.

2. **Notifique** os visados.

3. **Comunique-se** à Inspeção-Geral de Finanças/Controlo da Administração Local Autárquica, **devolvendo-se** o processo inspetivo (artigos 57º nº 3 e 89º da LOPTC).

4. **Publicite-se**, nos termos do nº 2 do artigo 89º da LOPTC.

Lisboa, 22 de Outubro de 2012

O procurador-geral adjunto

José Vicente de Almeida