


ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS  
MUNICIPAIS DE APOIO AOS IDOSOS –  
O CASO DAS ERPI

RELATÓRIO N.º 1/2024 – OAC

Processo n.º 3/2023  
OAC – 2ª Secção



TRIBUNAL DE  
CONTAS

PROCESSO N.º 3/2023 – OAC – 2ª SECÇÃO

## ÍNDICE

FICHA TÉCNICA.....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	3

### PARTE I

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. OBJETO, CRITÉRIOS, ÂMBITO E OBJETIVOS.....	6
3. METODOLOGIA.....	7
4. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	8
5. A RESPOSTA SOCIAL ERPI.....	9
5.1. Breve enquadramento conceptual.....	9
5.2. A ligação com a administração local.....	12
5.2.1. A dimensão do diagnóstico e do planeamento.....	14
5.2.2. A dimensão operativa.....	19
6. O PAPEL DOS INSTRUMENTOS E PRÁTICAS DE CONTROLO E TRANSPARÊNCIA.....	24
7. EXERCÍCIO DA AUDIÇÃO.....	28

### PARTE II

1. ANÁLISE DE CASOS.....	30
1.1. Os regulamentos, as normas de controlo e a gestão de riscos.....	31
1.2. A comparticipação financeira na construção de ERPI.....	36
1.2.1. Câmara Municipal de Cascais – AISA.....	36
1.2.2. Câmara Municipal de Cascais – CRID.....	39
1.2.3. Câmara Municipal de Castro Marim – SCMCM.....	43
1.2.4. Câmara Municipal de Matosinhos – SCMBJ.....	44
1.2.5. Câmara Municipal de Ponte de Sor – ADASFT.....	47
1.3. A cedência de imóveis em regime de direito de superfície.....	50
1.3.1. Câmara Municipal de Cascais – Manuel Paulo Rodrigues dos Santos.....	50
1.3.2. Câmara Municipal de Matosinhos – Lar Douro, Lda.....	54
1.4. A atribuição de apoios diversos.....	57
1.4.1. Câmara Municipal de Ponte de Sor – ADASFT.....	57
1.4.2. Câmara Municipal de Ponte de Sor – ACNSP.....	57
1.4.3. Câmara Municipal da Maia – ANSE.....	59
1.5. A construção de ERPI promovida por autarquias.....	60
1.5.1. Câmara de Paços de Ferreira.....	61
1.5.2. Câmara Municipal de Mértola.....	63
1.5.3. Freguesia de Santa Marinha (Ribeira de Pena).....	64
1.5.4. Câmara Municipal de Ribeira de Pena.....	66
2. OBSERVAÇÕES FINAIS.....	69

### PARTE III

1. CONCLUSÕES.....	73
2. RECOMENDAÇÕES.....	75
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	76
DECISÃO.....	77

ANEXOS

## FICHA TÉCNICA

### Coordenação Geral:

Helena Cruz Fernandes    Auditora-Coordenadora

### Equipa:

Luís Teiga Barros        Auditor

Miguel Correia         Técnico superior

### Com a colaboração de:

António Fernandes      Auditor Verificador

Maria Morais            Estagiária



## RELAÇÃO DE SIGLAS

Sigla	Descrição
ACNSP	Associação Comunitária Nossa Senhora dos Prazeres
ADASFT	Associação para o Desenvolvimento e Ação Social da Freguesia de Tramaga
AISA	Associação de Apoio Social Nossa Senhora da Assunção
ANSE	Abrigo Nossa Senhora da Esperança
CLAS	Conselho Local de Ação Social
CM	Câmara Municipal
CMC	Câmara Municipal de Cascais
CMCM	Câmara Municipal de Castro Marim
CMM	Câmara Municipal de Matosinhos
CMMa	Câmara Municipal da Maia
CMMe	Câmara Municipal de Mértola
CMPF	Câmara Municipal de Paços de Ferreira
CMPS	Câmara Municipal de Ponte de Sor
CMRP	Câmara Municipal de Ribeira de Pena
CRID	Centro de Reabilitação e Integração de Deficientes
CRP	Constituição da República Portuguesa
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
ERPI	Estruturas Residenciais para Idosos
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
Freg.SM	Freguesia de Santa Marinha
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
NCI	Norma de Controlo Interno
NUT	Nomenclatura de Unidades Territoriais
OAC	Outras Ações de Controlo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PPRCIC	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RECP	Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos
RGPC	Regime Geral de Prevenção da Corrupção
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RJPIP	Regime Jurídico do Património Imobiliário Público
RSES	Rede de Serviços de Equipamentos Sociais
SAD	Serviços de Apoio Domiciliário
SCMBJ	Santa Casa da Misericórdia do Bom Jesus
SCMCM	Santa Casa da Misericórdia de Castro Marim
SIC	Sistema de Controlo Interno
TdC	Tribunal de Contas
VPT	Valor Patrimonial Tributário

## PARTE I

### 1. INTRODUÇÃO

1. Na matriz de risco estabelecida no seu Plano Estratégico Trienal 2023-2025, o Tribunal de Contas (TdC) identifica, como risco externo, as desconformidades associadas aos apoios públicos, sinalizando que *“a atribuição de benefícios sociais e outros apoios públicos tem vindo a ser significativamente reforçada, quer em volume financeiro, quer em número de beneficiários, potenciando-se a perceção ou risco de uma distribuição menos rigorosa.”*
2. Em consonância com esta preocupação, no Plano de Ação do TdC para 2023 ficou prevista a realização de uma ação visando o *Acompanhamento das medidas municipais de apoio social a idosos*, designadamente, no âmbito da resposta social *Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas* (doravante, ERPI)<sup>1</sup>.
3. As autarquias locais detêm um vasto leque de competências e nos termos constitucionais gozam de autonomia para a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, sendo a sua atuação transversal às diversas áreas da vida pública.
4. Dentro da ação social, a problemática do envelhecimento é uma das que tem merecido atenção crescente, sobretudo por parte dos municípios, sendo habitual a prestação de apoio financeiro, logístico e até administrativo a entidades promotoras de respostas sociais para as pessoas idosas, inclusivamente no âmbito da remodelação, ampliação ou construção de ERPI.
5. Também se tem verificado que algumas autarquias locais se constituem como adjudicatárias de empreitadas de construção de novas ERPI, recorrendo a quadros de financiamento, ou que cedem terrenos para que nos mesmos sejam instalados edifícios que sirvam essa resposta.
6. Efetivamente, as autarquias locais têm uma vocação e condição privilegiadas para assegurar os serviços de proximidade, detendo uma função importante na Rede Social<sup>2</sup>, papel que irão continuar a desempenhar, previsivelmente de forma reforçada, tendo em conta as competências transferidas pelo vigente processo de descentralização.<sup>3</sup>
7. Acresce que a favor de uma maior intervenção das autarquias está a subsidiariedade como princípio constitucional e que também foi expressamente acolhido no funcionamento dessa Rede Social<sup>4</sup>, sendo pois de esperar que no âmbito da organização multinível da intervenção

<sup>1</sup> Numa nomenclatura mais remota, “Lar Residencial” ou simplesmente “Lar”.

<sup>2</sup> A ‘Rede Social’ foi criada em sequência da Resolução de Conselho de Ministros n.º 197/97 e regulamentada pelo DL 115/2006, de 14.06, constituindo-se como um conjunto de diferentes formas de entreajuda, cujo principal objetivo é o trabalho em parceria com os diferentes atores sociais (administração central, local, IPSS, forças de segurança, associações locais, entre outras), com vista à erradicação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social ao nível local.

<sup>3</sup> Inaugurado pela Lei 50/2018, de 16.08 (Lei-Quadro), e, no setor da Ação Social, concretizado pelo DL 55/2020, de 12.08, e posteriores Portarias reguladoras.

<sup>4</sup> De acordo com o artigo 5º do DL 115/2006, *“as decisões são tomadas ao nível mais próximo das populações e só depois de explorados todos os recursos e competências locais se apela a outros níveis sucessivos de encaminhamento e resolução de problemas.”*

pública no domínio social um maior protagonismo venha a ser deslocado para a administração local, sem esquecer o nível intermunicipal.

8. Considera-se, pois, provável que tal apetência para intervir especificamente nas problemáticas do envelhecimento se venha a acentuar, estreitando-se as relações entre a governação local e as instituições que prestam serviços ERPI.
9. Ganha, assim, especial e crescente relevo a necessidade de exercer um controlo efetivo sobre os apoios, benefícios ou subvenções<sup>5</sup> concedidos localmente às entidades responsáveis pela prossecução de respostas sociais a idosos, garantindo que na sua atribuição e concretização são respeitados os princípios gerais da atividade administrativa, assim como o princípio da transparência e demais regras aplicáveis.
10. A presente ação de controlo versa sobre a intervenção de autarquias locais no âmbito da resposta social ERPI, tendo sido analisados casos de apoio financeiro ou cedência de terrenos a entidades que prestam essa valência, ou, ainda, casos em que as próprias autarquias promoveram diretamente a construção de instalações, estando este Relatório estruturado da seguinte forma:
  - **Parte I**, que inclui, para além do enquadramento metodológico e temático, a apresentação dos objetivos da ação, da informação inicial coligida e das condicionantes verificadas;
  - **Parte II**, onde, em função dos objetivos definidos, constam as observações da ação que resultam da análise de casos concretos de intervenção autárquica no âmbito das ERPI.
  - **Parte III**, que contém as conclusões e recomendações formuladas com base nas observações.

---

<sup>5</sup> De acordo com a Lei 64/2013, de 27.08, diploma que estabelece o Regime de Publicação de Subvenções e Benefícios Públicos, considera-se 'subvenção pública' toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente qualquer que seja a designação ou modalidade adotada, incluindo as transferências correntes e de capital e a cedência de bens do património público, concedidos, entre outras entidades públicas, pela administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas e autarquias locais.

Pela abrangência do conceito, neste Relatório, optar-se-á preferencialmente pelo termo 'subvenção', muito embora em termos doutrinários a definição mereça discussão.

## 2. OBJETO, CRITÉRIOS, ÂMBITO E OBJETIVOS

11. Esta ação de controlo tem por objeto os procedimentos, atos, contratos, protocolos, atividades ou tarefas relacionadas com a intervenção de diversas autarquias junto de entidades que prestam a resposta social ERPI.
12. São critérios os regulamentos municipais de concessão de benefícios ou subvenções públicas, os regulamentos de gestão de património imobiliário, as normas de controlo interno e as medidas preventivas e corretivas constantes dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRICIC).
13. São, também, critérios o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas<sup>6</sup> e as disposições que regulamentam a Rede Social<sup>7</sup> e outras que concretizam a descentralização de competências no domínio da Ação Social.<sup>8</sup>
14. São, ainda, critérios os ditados por regras de transparência e *accountability* emanadas de organizações internacionais<sup>9</sup> e nacionais<sup>10</sup>.
15. Ao longo do presente Relatório também será referênciada alguma doutrina que vem sendo produzida em torno do tema da concessão de benefícios ou subvenções públicas.
16. O âmbito temporal da ação refere-se ao período 2021-2022 (sem prejuízo da análise de factos passados ou supervenientes que se revelem pertinentes para a análise), tendo sido definido como objetivo dar resposta às seguintes questões:
  - O.1. **As subvenções concedidas às entidades que prestam a valência ERPI obedecem a diagnósticos e planos de ação elaborados pela Rede Social ?**
  - O.2. **As subvenções concedidas às entidades que prestam a valência ERPI seguem as normas regulamentares aplicáveis, obedecem aos procedimentos constantes das normas de controlo interno e às medidas previstas nos PPRICIC concebidas para gestão de riscos ?**
  - O.3. **São transparentes os procedimentos desenvolvidos pelas autarquias locais para materializar essas subvenções ?**

---

<sup>6</sup> DL 167/2008, de 26.08.

<sup>7</sup> DL 115/2006.

<sup>8</sup> DL 55/2020 e a Portaria 66/2021, de 17.03.

<sup>9</sup> Da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), designadamente, a '*Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública*' (2017) e o mais recente '*Manual de Integridade Pública da OCDE*' (2022); assim como outras diretrizes para a gestão dos conflitos de interesses presentes no documento '*Managing Conflict of Interest in the Public Service*' (2022) ou ainda outros documentos produzidos por esta organização como '*Trust in Government – Ethics Measures in OECD Countries*' (2000).

<sup>10</sup> Do Conselho para a Prevenção da Corrupção, designadamente, a Recomendação sobre a Gestão de Conflito de Interesses no Setor Público (2020) e a Recomendação sobre os Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (2015).



### 3. METODOLOGIA

17. A presente ação assume a tipologia de OAC<sup>11</sup> e foi precedida por um estudo prévio<sup>12</sup> pelo qual se realizou um levantamento do tipo de subvenções prestadas pelas autarquias locais no contexto das ERPI.
18. Para mitigar a ausência de informação financeira especificamente relacionada com as medidas de apoio à população idosa – condicionante desenvolvida no ponto seguinte – foi concebido, no início dos trabalhos, um inquérito que foi disponibilizado *online* a um conjunto de municípios, tendo os mesmos sido questionados acerca das transferências e subsídios com destino a entidades que prestam respostas sociais ERPI.<sup>13</sup>
19. Complementarmente, foram consultados os documentos que integram as contas, assim como as páginas eletrónicas dos municípios, as atas das reuniões dos órgãos executivo e deliberativo e ainda informação disponibilizada no Portal de Dados Abertos da Administração Pública<sup>14</sup>, no Portal da Transparência<sup>15</sup> e no Portal Base, para além de notícias veiculadas por meios de comunicação social.
20. A informação prévia recolhida permitiu identificar e selecionar algumas subvenções promovidas por autarquias no contexto ERPI, tendo as mesmas sido analisadas em função dos critérios e objetivos atrás descritos.
21. As operações analisadas na **Parte II** do presente Relatório foram selecionadas, conjugando critérios quantitativos com critérios qualitativos que se relacionam com o tipo de ações empreendidas (apoio à construção de ERPI ou cedência de imóveis).
22. Foram, ainda, escolhidos para análise, de forma aleatória, apoios de menor expressão orçamental, mas que assumem importância para a ação ao nível dos procedimentos desenvolvidos (critério qualitativo).
23. Para os casos de construção de ERPI assumida por autarquias selecionaram-se as obras adjudicadas por municípios pelo valor  $\geq 2,5$  M€, tendo adicionalmente sido escolhido um caso em que a construção da ERPI é responsabilidade de uma freguesia, beneficiando de apoio financeiro municipal.
24. No âmbito das operações selecionadas, requereu-se documentação de suporte<sup>16</sup> aos municípios de Cascais, Castro Marim, Maia, Matosinhos, Mértola, Ourém, Ribeira de Pena, Paços de Ferreira, Ponte de Sor e Trofa, e à freguesia de Santa Marinha (Ribeira de Pena).

---

<sup>11</sup> 'Outra Ação de Controlo', Processo n.º 3/2023 – OAC – 2ª Secção, nos termos do Regulamento do TdC.

<sup>12</sup> Corporizado na Informação n.º 13/2023 – DAIX, de 11 de maio de 2023.

<sup>13</sup> Modelo de Inquérito presente no Anexo I.

<sup>14</sup> Designadamente, a lista de subvenções públicas nos termos do Regime de Publicitação de Subvenções e Benefícios Públicos, concedidos por Entidades do Setor Público - Lei n.º 64/2013, de 27 de Agosto.

<sup>15</sup> Quanto a candidaturas a financiamento europeu submetidas por autarquias para construção de ERPI.

<sup>16</sup> Principalmente, documentos preparatórios da decisão, fundamentação, despachos e/ou deliberações, acordos, contratos ou protocolos e documentação relativa à despesa e conta-corrente com as entidades apoiadas.

25. A documentação e os esclarecimentos que se mostraram necessários foram solicitados e prestados remotamente, utilizando recursos digitais: correio eletrónico e outras plataformas eletrónicas de partilha e transferência de documentos.

#### 4. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

26. Importa assinalar, desde logo, que a informação contabilística relacionada com as medidas municipais dirigidas à terceira idade não é fácil e diretamente destacável das contas dos municípios ou de qualquer outra fonte disponível. Muito menos, no âmbito de respostas mais específicas como é o apoio prestado às entidades que gerem ERPI.
27. Mesmo recorrendo aos documentos de prestação de contas que as autarquias locais enviam para o TdC (que contêm um mapa específico para as *Transferências e subsídios concedidos*, onde, entre outros, se reportam os valores, as entidades beneficiárias e a finalidade do apoio) foi inviável retirar informação completa e inequívoca da finalidade dos apoios por falta de especificação.
28. Acresce que não existe uma conta ou conjunto de contas que reflitam exclusivamente a execução de medidas de apoio a idosos e que uma informação mais precisa ou direcionada que poderia ser proporcionada pela contabilidade analítica não se encontra disponível dado o estado incipiente em que ainda se encontra a aplicação deste subsistema contabilístico na maior parte dos municípios.
29. Por outro lado, as entidades que prestam respostas sociais ERPI acumulam a sua atuação com outro tipo de valências, quer dirigidas para pessoas idosas (Centros de dia, Serviços de Apoio Domiciliário) quer prestadas a crianças ou pessoas em situação de vulnerabilidade económico-social, o que exigiria, por parte das autarquias, um trabalho contabilístico adicional de detalhe quanto ao concreto propósito da subvenção.<sup>17</sup>
30. A heterogeneidade das valências prestadas também tem reflexo no detalhe da informação proporcionada pela listagem das subvenções publicadas, uma vez que o campo reservado à finalidade da subvenção nem sempre é suficientemente esclarecedor.
31. Adicionalmente, verificou-se que sobre essas listagens de subvenções não incidem quaisquer mecanismos de validação, havendo casos em que foram carregados valores errados e outros em que existiu posterior reversão da subvenção, como especificado em ponto mais adiante. Também aconteceu que apoios conhecidos no trabalho preparatório através de notícias veiculadas pelos próprios municípios, ainda não se concretizaram.

---

<sup>17</sup> Com efeito, no que toca às IPSS, a ação exercida por estas entidades “*não se encerra, apenas, no setor da segurança social, abrangendo igualmente outros domínios, como a saúde, a educação ou, ainda, em áreas em que as necessidades sociais dos indivíduos e das famílias encontram apoio e resposta*” (Cfr. preâmbulo do DL 172-A/2014, de 14.11, diploma que estabeleceu o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social).

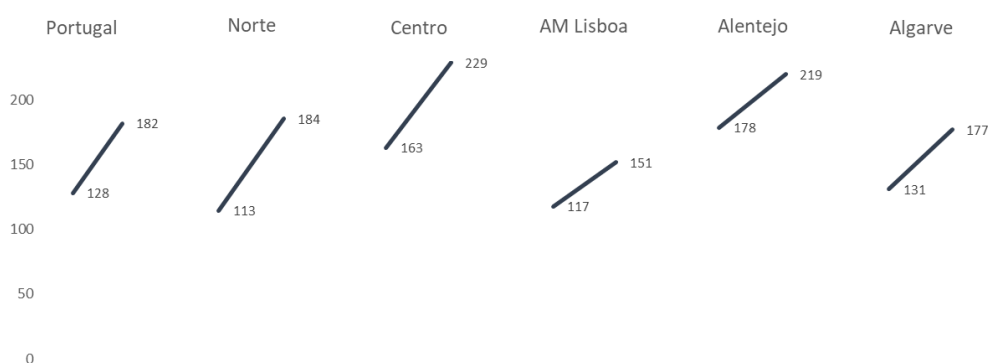
32. Assim, em virtude da ausência de informação contabilística direcionada e da diversidade dos serviços prestados pelas entidades beneficiárias, não foi possível estudar e apresentar a evolução dos recursos orçamentais e patrimoniais que as autarquias do continente empregam em políticas ou medidas de apoio local à população idosa.
33. Finalmente, dá-se nota de que dadas as características desta ação (que se baseia, essencialmente, em evidências obtidas remotamente), não se obteve informação quanto aos apoios de natureza logística e administrativa prestados pelas autarquias, uma vez que não têm um reflexo orçamental ou financeiro direto.

## 5. A RESPOSTA SOCIAL ERPI

### 5.1. Breve enquadramento conceptual

34. Nas últimas décadas, em quase todas as regiões do mundo, a baixa natalidade e o aumento da longevidade têm causado um aumento das faixas etárias da população idosa.
35. Em Portugal, os últimos quatro censos dão conta do crescente envelhecimento da população. De acordo com os resultados do Censos 2021, existem em Portugal cerca de 2,5 milhões de idosos, sendo o índice de envelhecimento da população de 182<sup>18</sup>, registando-se entre os anos de 2011 e 2021 um agravamento deste índice em todas as regiões NUT II do continente, especialmente nas Regiões Centro e Norte.

Gráfico 1 – Índice de envelhecimento 2011-2021, por NUT II



Fonte: Censos 2021 (Instituto Nacional de Estatística).

36. Quanto às perspetivas futuras, as previsões apontam para que se ultrapasse a barreira dos 3 milhões de idosos no ano de 2080, passando a ser 300 idosos por cada 100 jovens.<sup>19</sup>
37. Confirmando-se essas previsões, é inevitável que o país evolua para um cenário de maior necessidade de política pública a incidir nas respostas sociais à população idosa, sendo, por isso, natural que todos os níveis de governo tendam a ter um papel cada vez mais ativo no

<sup>18</sup> 182 idosos por cada 100 jovens com idade inferior a 14 anos.

<sup>19</sup> Cf. Projeções de População Residente em Portugal do Instituto Nacional de Estatística (INE).



tema, com reflexos ao nível orçamental, financeiro, patrimonial e administrativo – com efeito, atendendo a que a atual dinâmica e tendências demográficas dificilmente conhecerão uma inversão, é expectável que as autarquias e/ou as entidades intermunicipais venham, no futuro, com maior intensidade, a ser chamadas a responder a desafios que neste âmbito se colocam.

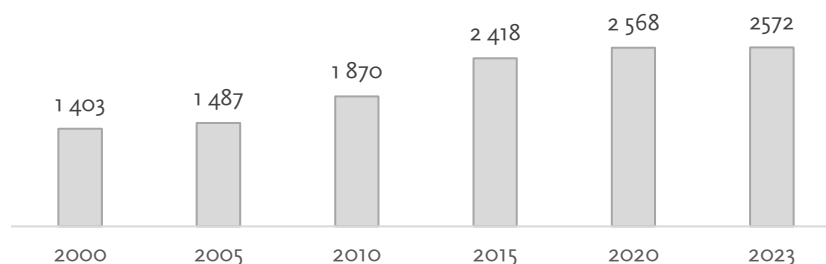
38. Os equipamentos que providenciam serviços de ação social dirigidos à população idosa estão integrados na Rede de Serviços e Equipamentos Sociais (RSES) composta por entidades – individuais ou coletivas – que detêm um ou mais equipamentos (instalações) onde se desenvolvem respostas sociais.
39. Historicamente, essa RSES é constituída por entidades não lucrativas (entidades da rede solidária), sendo principalmente instituições particulares de solidariedade social (IPSS) que promovem uma ação organizada por *valências* com vista à satisfação das necessidades dos utilizadores desses serviços.
40. Além destes suportes solidários, têm surgido ao longo dos anos entidades privadas com negócio nos serviços de apoio domiciliário e nas residências assistidas, sobretudo para as famílias com maiores possibilidades financeiras (setor privado lucrativo).
41. Orientadas para as pessoas idosas, ERPI, Centros de Dia e Serviços de Apoio Domiciliário para Idosos (SAD) são as *valências* com maior representatividade no âmbito da RSES.<sup>20</sup>
42. De acordo com a Carta Social<sup>21</sup>, as ERPI constituem-se como uma resposta social desenvolvida em equipamento, com funcionamento 24 horas por dia, destinada ao alojamento coletivo, de utilização temporária ou permanente, em que sejam desenvolvidas atividades de apoio social e prestados cuidados de enfermagem.
43. A oferta associada às ERPI encontra-se, hoje em dia, mais alargada e diversificada, sendo habitual a prestação de um vasto leque de serviços: para além do alojamento, serviços de enfermagem, alimentação, higiene pessoal, animação, medicamentos, entre outros.
44. Ainda de acordo com a informação divulgada pela Carta Social, entre 2000 e 2023, registou-se um contínuo crescimento do número de respostas sociais ERPI, de 1 403 para 2 572, representando um aumento de 83%.

---

<sup>20</sup> Em comparação com as outras duas respostas sociais dirigidas para a população idosa (Centros de Dia e SAD), e de acordo com os dados oficiais de 2021, as ERPI apresentavam a taxa de utilização média mais elevada, com 90,4 % dos lugares ocupados no território continental. Apresentavam, ainda, um raio de abrangência mais alargado, com 63,6 % dos utentes oriundos de outros concelhos ou distritos. São, também, a resposta social que apresenta uma maior predominância de utentes acima dos 75 anos (71,4 % em Centro de Dia, 75 %, em SAD e 86,3 % em ERPI).

<sup>21</sup> A 'Carta Social' é um estudo anual previsto por Despacho do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), que divulga a análise da dinâmica da 'RSES' em funcionamento no território continental.

Gráfico 2 - Evolução do n.º de respostas sociais ERPI<sup>22</sup>



Fonte: GEP, Carta Social - <http://www.cartasocial.pt>

45. Esse crescimento verificou-se em todos os distritos, sendo de destacar a evolução ocorrida nos distritos de Vila Real, Castelo Branco e Viseu.

Quadro 1 – Evolução por distrito (PT continental) do número de ERPI

Distrito	2000	2005	2010	2015	2020	2023	2000-2023
Aveiro	-	72	93	126	138	139	+ 93%*
Beja	42	52	52	67	68	68	+ 62%
Braga	82	100	124	155	165	169	+ 106%
Bragança	49	59	81	100	105	102	+ 108%
Castelo Branco	37	44	70	98	108	107	+ 189%
Coimbra	75	87	114	134	143	145	+ 93%
Évora	50	59	77	101	101	99	+ 98%
Faro	50	57	58	81	83	83	+ 66%
Guarda	70	83	121	135	141	143	+ 104%
Leiria	80	91	132	153	162	167	+ 109%
Lisboa	398	261	307	396	409	406	+ 2%
Portalegre	47	50	63	79	84	85	+ 81%
Porto	114	156	180	223	232	229	+ 101%
Santarém	96	79	98	164	178	170	+ 77%
Setúbal	95	84	104	137	146	146	+ 54%
Viana do Castelo	27	38	46	61	66	65	+ 141%
Vila Real	27	35	52	74	87	91	+ 237%
Viseu	64	80	98	134	152	158	+ 147%
<b>Total</b>	<b>1 403</b>	<b>1 487</b>	<b>1 870</b>	<b>2 418</b>	<b>2 568</b>	<b>2 572</b>	<b>83%</b>

Fonte: Carta Social - <http://www.cartasocial.pt> | \*2005-2023

46. O número de ERPI tem, pois, registado um crescimento considerável em todo o território. Como se verá, sobretudo os municípios também têm desenvolvido um papel importante na ampliação da rede.

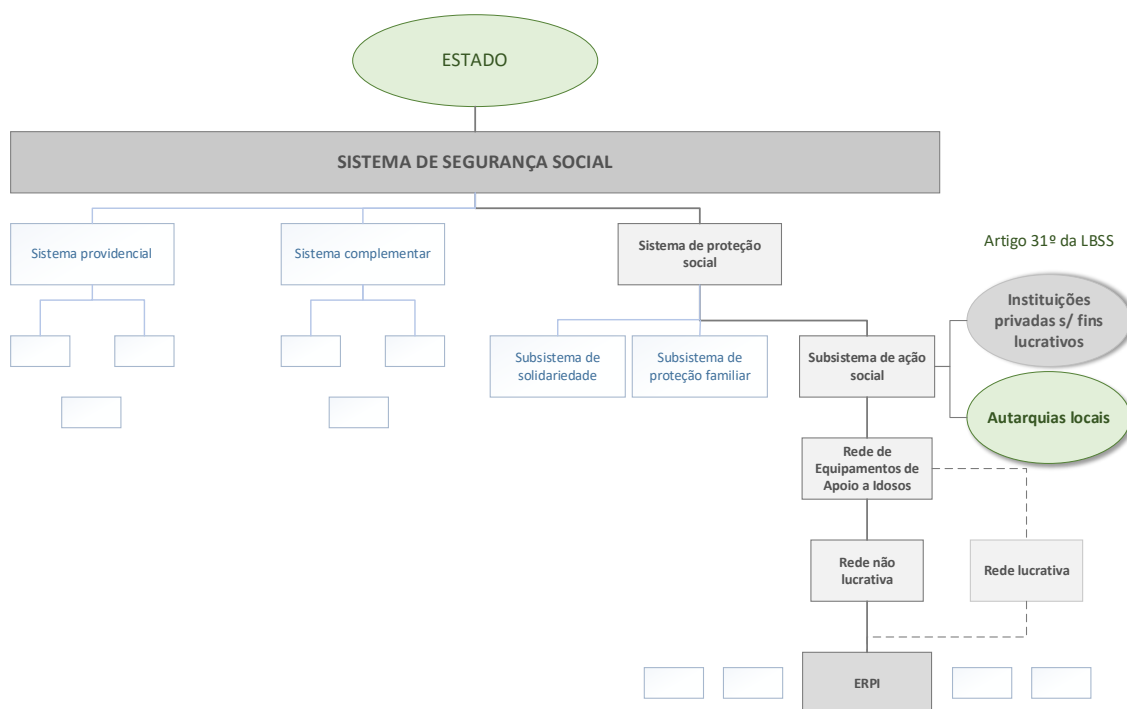
<sup>22</sup> Dados de 2023 recolhidos na página eletrónica da carta social (acesso em 19 de outubro de 2023; [cartasocial.pt](http://www.cartasocial.pt)).



## 5.2. A ligação com a administração local

47. De acordo com a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)<sup>23</sup>, o desenvolvimento da ação social está entregue ao Estado (que define as prioridades e programas), às **autarquias locais** e às instituições sem fins lucrativos, e concretiza-se pelo “*estabelecimento de parcerias, designadamente através da rede social*”, podendo ainda envolver outras instituições privadas de reconhecido interesse público.<sup>24</sup>
48. Os estabelecimentos com fim lucrativo também contribuem de modo efetivo para o exercício global da ação social, prevendo a LBSS que podem beneficiar de incentivos.<sup>25</sup>
49. No quadro definido pela LBSS, as respostas sociais propiciadoras de cuidados às pessoas na condição de velhice, especificamente na valência ERPI, enquadram-se no subsistema da ação social que está incluído no designado sistema de proteção social. Mas o que interessa relevar no âmbito da presente ação é o papel que está reservado às autarquias neste desenho-quadro.

Figura 1 – O sistema de segurança social / ERPI



Fonte: Elaboração própria

50. Em termos históricos, e não obstante o que se dirá a seguir, importa começar por notar que no que respeita às respostas sociais ao envelhecimento, as autarquias locais têm um papel secundário relativamente às famílias e aos atores da economia social, estando essencialmente

<sup>23</sup> Lei 4/2007, de 16.01. Na relação que o Estado estabelece com as entidades do setor social e solidário, devem, ainda, ser tidos em conta os princípios orientadores constantes na Lei de Bases da Economia Social (Lei 30/2013, de 08 de maio), posteriormente desenvolvidos no DL 120/2015, de 30.06.

<sup>24</sup> Cf. artigo 31º, da Lei 4/2007.

<sup>25</sup> Cf. n.º 3 do artigo 33º, da Lei 4/2007.



circunscrito à participação na elaboração de diagnósticos e ao estabelecimento de parcerias ou na concretização de ações e apoios complementares.<sup>26</sup>

51. Com efeito, o modelo de prestação de serviços de ação social em Portugal tem sido bastante centralizado, estando a responsabilidade sobre a legislação e regulação do setor entregue à administração central, que vem assumindo também a responsabilidade pelo financiamento através da subsidiação do setor não lucrativo.<sup>27</sup>
52. Contudo, como já referido anteriormente, convém ter presente que as autarquias locais intervêm num vasto campo de atuação, sendo-lhes, nos termos constitucionais, atribuída autonomia para prossecução de interesses próprios das populações respetivas (cfr. artigos 6º e 235º da CPR).<sup>28</sup>
53. Na sequência da disposição constitucional, o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) estabelecido pela Lei n.º 75/2013, de 12.09, prevê amplas atribuições e competências. Naturalmente, no âmbito das mesmas, cabem as do domínio social<sup>29</sup>, no qual se adotam medidas locais dirigidas à terceira idade, que se materializam em ações e apoios muito diversos<sup>30</sup>. Como se verá.
54. Nos últimos anos, contra a tendência histórica, também se têm verificado que algumas autarquias se constituem como promotoras da construção de ERPI. Como se verá.
55. Esse incremento do esforço e atenção da administração local face aos problemas sociais das pessoas idosas tem, naturalmente, reflexo no quadro orçamental e administrativo das entidades que a compõem, em especial, dos municípios. Contudo, pelas razões já antes invocadas, não é fácil analisar a evolução quantitativa e qualitativa dos recursos alocados.
56. Na ligação do tema às autarquias, importa também sublinhar que nos últimos anos, em decorrência do processo de descentralização administrativa, têm sido positivadas maiores

---

<sup>26</sup> Este papel mais mitigado que as autarquias assumem neste contexto encontra, em boa parte, raízes históricas bastante antigas e que se relacionam com a enorme influência exercida ao longo do tempo pela Igreja Católica e à prevalência da doutrina social da Igreja (através da institucionalização das Misericórdias), assim como da preponderância do papel da família (especialmente da mulher) e outras redes informais nos cuidados prestados (vide “Políticas públicas locais de ação social, Dora Leitão Pereira, in Autarquias Locais – Democracia, Governança e Finanças. Coord. Paulo Trigo Pereira, Rui Dias e Miguel Almeida, Almedina, 2016).

<sup>27</sup> Juntamente com as famílias que suportam o valor não participado.

<sup>28</sup> Por via do princípio constitucional da autonomia local, a CRP “reconhece a existência de um conjunto de interesses próprios e específicos das populações locais”, sendo conferida às autarquias locais a capacidade de regulamentar e gerir, sob a sua responsabilidade, “uma parte importante dos assuntos públicos” (vd pág. 33 do livro Direito Financeiro Local de Joaquim F. da Rocha, Coimbra Editora, 2ª Ed.).

<sup>29</sup> Cfr. a *alínea f)* do n.º 2 do artigo 7º (para as freguesias) e *alínea h)* do n.º 2 do artigo 23º (para os municípios), ambas da Lei n.º 75/2013, de 12.09, diploma que estabelece o RJAL.

<sup>30</sup> Com efeito, no caso dos municípios, o n.º 1 do art. 33.º do RJAL confere à Câmara Municipal, entre outras, a competência de prestar «apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município» (*alínea o)*), «apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças» (*alínea u)*), bem como «participar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal» (*alínea v)*).

responsabilidades do lado da administração local no contexto das medidas de apoio à população idosa, sobretudo ao nível estratégico. Destaca-se, com especial interesse para esta OAC, a competência de elaborar as *cartas sociais municipais* como instrumento de diagnóstico e de planeamento estratégico e ordenamento prospetivo da rede de serviços e equipamentos sociais ao nível concelhio<sup>31</sup>, assunto retomado no subponto seguinte.<sup>32</sup>

57. Se bem que esta dimensão estratégica não implique, de forma direta e imediata, a afetação de despesa, a óbvia componente de planeamento tem o potencial de aproximar a ação municipal da temática, o que, com o tempo, se refletirá inevitavelmente numa maior ação programática e operativa ao nível local.
58. O que interessa realçar neste ponto do Relatório é que a intervenção local no problema do envelhecimento se desenvolve na dimensão estratégica (de diagnóstico e planeamento) e na dimensão operativa (ou da ação). Vejamos.

#### 5.2.1. A dimensão do diagnóstico e do planeamento

59. Até ao vigente processo de descentralização<sup>33</sup>, o trabalho de diagnóstico das autarquias locais, sobretudo dos municípios, era desenvolvido no quadro da Rede Social e, dentro desta, nos designados Conselhos Locais de Ação Social (CLAS), que são presididos pelo presidente da câmara municipal e que detêm, por exemplo, competência para emitir um parecer sobre a criação de serviços e equipamentos sociais tendo em vista a cobertura equitativa e adequada no seu território.<sup>34</sup>
60. Os CLAS projetam, ao nível municipal, as medidas necessárias à prossecução dos objetivos e das ações de intervenção da Rede Social e aos seus Núcleos Executivos<sup>35</sup> compete, entre outras funções, elaborar o *diagnóstico social*, o *plano de desenvolvimento social* e o *plano de ação anual*, documentos que são aprovados e avaliados periodicamente pelo plenário do CLAS e que fazem parte de um processo de planeamento integrado e participado tendo como

---

<sup>31</sup> Cfr. *alíneas b)* do n.º 1 do artigo 3º do DL 55/2020, de 12.08, e n.º 1 do artigo 3º da Portaria 66/2021, de 17.03.

Um reforço de competências que também se verificou ao nível intermunicipal, competindo ao conselho intermunicipal ou ao conselho metropolitano papel importante na identificação de prioridades de respostas sociais a nível intermunicipal (cf. artigo 5º do DL 55/2020).

<sup>32</sup> O processo de descentralização em vigor também transfere para os municípios outras matérias relevantes no contexto do envelhecimento, designadamente ao nível dos programas de promoção de conforto habitacional para pessoas idosas, em articulação com entidades públicas, instituições de solidariedade social ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos e ao nível da parceria estratégica nos programas de prevenção da doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo.

<sup>33</sup> Processo iniciado em 2018. Contudo, devido ao atraso na concretização deste processo na área da Ação social, diremos, até ao ano de 2022.

<sup>34</sup> Senão todos, a grande maioria dos municípios traduz na sua estrutura orgânica a existência de serviços de ação social que estão voltadas essencialmente para a complementaridade com outros serviços de administração central e IPSS dentro do programa Rede Social e, nas duas páginas eletrónicas institucionais, criaram espaços autónomos dedicados a esta Rede.

<sup>35</sup> Nos termos do DL 115/2006, integrados obrigatoriamente por um representante da câmara municipal, da segurança social, e de uma entidade sem fins lucrativos eleita.



objetivos a cobertura equitativa e adequada de serviços e equipamentos e a rentabilização dos recursos locais.<sup>36</sup>

61. Cabe, ainda, ao Núcleo Executivo do CLAS emitir pareceres sobre candidaturas a programas de financiamento nacionais ou comunitários fundamentados nesse diagnóstico.<sup>37</sup>
62. Neste contexto, os municípios participam ativamente no estudo da realidade social do seu concelho intervindo, também, de forma direta, na projeção da componente operacional que estabelece medidas e prevê ações, respetivamente, nos *planos de desenvolvimento* e nos *planos de ação*.
63. Nos últimos anos, atendendo à taxa de cobertura reduzida desta resposta, os mecanismos de diagnóstico têm sinalizado a necessidade de investimento em ERPI.
64. Tendo por referência os documentos produzidos nos concelhos cujas autarquias são visadas neste Relatório, destacam-se alguns conteúdos constantes nos instrumentos de diagnóstico e de desenvolvimento social disponíveis:
  - O *Plano de iniciativas de desenvolvimento social* para o período 2020-2023 produzido pela Rede Social de Cascais sinaliza a necessidade de “Aumentar a capacidade da resposta e qualificar as Estruturas Residenciais para Idosos (ERPI)” assim como “criar novos equipamentos (ERPI), qualificar os existentes e aumentar os acordos de cooperação para esta resposta” e procede a uma análise qualitativa e quantitativa das necessidades existentes.
  - O *diagnóstico social* de Ribeira de Pena, datado de 2022, refere que “A capacidade de resposta no âmbito desta resposta social está aquém das necessidades existentes no concelho a este nível, existindo uma vasta lista de espera” e procede a uma quantificação do número de pessoas em lista de espera;
  - O *diagnóstico social* do concelho de Paços de Ferreira, datado de junho de 2016, antecipa que “É provável que nas próximas décadas a procura de lares, de serviços de apoio domiciliário e outros serviços de apoio seja bastante superior à oferta, pelo que é importante que as instituições de apoio social aos idosos concentrem esforços no desenvolvimento de parcerias”, apresentando também uma análise quantitativa à taxa de cobertura.
  - O diagnóstico social de Castro Marim, não datado, assinala a “necessidade de alargamento da capacidade de resposta da valência [ERPI] no Concelho, que também poderá vir a criar novos postos de trabalho”, mas não procede a uma análise quantitativa das necessidades;
  - O *diagnóstico social* do concelho de Ourém, datado de 2011 (há treze anos), dá conta que em todas as freguesias as ERPI têm a capacidade esgotada, existindo listas de espera, referindo que “A capacidade total da resposta está esgotada, havendo lista de espera (38 idosos)”;<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Cfr. artigo 34º do DL 115/2006.

<sup>37</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 27º e alíneas e) e n) do n.º 1 do artigo 28º do DL 115/2006.

<sup>38</sup> Não obstante, no atual contexto da descentralização, o Município de Ourém já aprovou, em 2023, a carta social municipal.

- O *diagnóstico social* da Maia, datado de 2014 (há 10 anos), sinaliza também necessidade de “*aumento do número de camas em lar de idosos a curto prazo, para mais 145*”;
- O *diagnóstico social* de Mértola, datado de 2023, dá nota do “*insuficiente número de vagas em ERPI face às necessidades*”, quantificando o número de pessoas em lista de espera;
- E por, fim, dá-se o exemplo do *diagnóstico social* de Ponte de Sor para o período 2019-2021: “*Se compararmos a capacidade de resposta em termos de equipamentos sociais dirigidos à população idosa com a ocupação nos equipamentos existentes, a primeira reflexão que podemos extrair é de que a resposta em termos de ERPI se revela deficitária.*”, sendo que o documento também procede a uma quantificação dos casos que se encontram em lista de espera.

Os *diagnósticos sociais* de Matosinhos (2020) e da Trofa (2014, há 10 anos) abordam mais genericamente a problemática do envelhecimento.

65. Refira-se que os *diagnósticos sociais* efetuados servem para sustentar os *planos de desenvolvimento social*<sup>39</sup> e os *planos de ação*<sup>40</sup> e, nos termos do artigo 35º do Decreto-Lei 115/2006, são um instrumento dinâmico sujeito a atualização periódica que permite o conhecimento e a compreensão da realidade social através da identificação das necessidades, bem como dos recursos, potencialidades e constrangimentos locais.

Figura 2 – O planeamento ao nível das respostas sociais



Fonte: Elaboração própria

66. Tendo por base os *diagnósticos sociais* consultados, quase sempre efetuam um levantamento das estruturas existentes e sinalizam o défice de resposta. Contudo, alguns revelam-se claramente desatualizados – casos de Castro Marim, Ourém, Maia, Trofa e Paços de Ferreira – e/ou não efetuam uma análise quantitativa à relação entre a oferta e procura da resposta social ERPI, não concluindo acerca das necessidades efetivas – casos de Castro Marim, Matosinhos e Trofa.

<sup>39</sup> Que têm carácter obrigatório e integram as prioridades definidas no diagnóstico social, estabelecendo medidas (cfr. artigo 36º do DL 115/2006).

<sup>40</sup> Que operacionalizam os planos de desenvolvimento social e que definem a entidade responsável pelo projeto ou a ação e o respetivo orçamento (cfr. artigo 37º do DL 115/2006).



67. Por outro lado, alguns *planos de desenvolvimento social e planos de ação* também não evidenciam ser atuais, sendo, igualmente, de assinalar que nem sempre se encontram disponíveis ou publicados:
- as últimas versões disponibilizadas pelas respetivas páginas eletrónicas do Município de Mértola e do Município de Ribeira de Pena referem-se ao período de 2010-2012;
  - consultados os espaços reservados à Rede Social ou à ação social nas páginas eletrónicas dos municípios de Castro Marim, Maia, Matosinhos, Paços de Ferreira e Trofa, verificou-se que esses planos não são publicitados ou não existem em termos atualizados.
68. O assunto será retomado mais adiante na **Parte II** do presente Relatório, mas pode adiantar-se, desde já, que mesmo que seja uma evidência que a resposta social é premente, a fundamentação racional e transparente da decisão de construir ou apoiar a construção/alargamento de ERPI sai prejudicada na ausência de uma ligação a um *diagnóstico social* que contenha uma estimativa atualizada das necessidades face à oferta existente e a um *plano de ação* (também atualizado) com parâmetros operacionais que estabeleçam metas e resultados.
69. A este nível, espera-se que o processo de descentralização na área social possa trazer algumas alterações de governança que poderão ser visíveis a partir de 2023, tendo em conta as várias disposições tendentes a melhorar o planeamento e a assegurar maior articulação entre entidades para o estabelecimento de uma rede de equipamentos adequada, a ser estruturada em conformidade com os valores de referência de cobertura de cada resposta social.<sup>41</sup>
70. Como já mencionado, no âmbito da atual descentralização, foi entregue aos municípios a exclusiva competência de elaborar, manter atualizada e divulgar a *carta social municipal*<sup>42</sup>, com uma vigência de quatro anos e obrigatoriamente revista findo esse período, sendo um documento com as vertentes de diagnóstico e intervenção planeada que tem por finalidade a adequação, otimização e racionalização da rede de serviços e equipamentos sociais existentes e previstos, bem como a coerência no seu alargamento.<sup>43</sup>
71. Pretende-se que as *cartas sociais municipais* sejam um instrumento de apoio à decisão pública em matéria de criação ou desenvolvimento de serviços e equipamentos sociais, e do seu conteúdo deve constar:<sup>44</sup>
- A caracterização dos serviços e equipamentos sociais existentes, em construção ou com financiamento público aprovado;
  - A localização, a entidade titular, a resposta social e as capacidades;

---

<sup>41</sup> Vide a Secções II e III do DL 55/2020 e a Portaria 66/2021.

<sup>42</sup> Ainda que a aprovação e a revisão da carta social seja competência da assembleia municipal após discussão com os CLAS da Rede Social e posteriormente remetida aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das autarquias locais e da segurança social (cfr. artigo 4º do DL 55/2020).

<sup>43</sup> Cfr. artigo 4º da Portaria 66/2021.

<sup>44</sup> Nos termos do artigo 5º da Portaria 66/2021.

- a análise prospetiva em face das necessidades, carências e problemáticas identificadas, que defina os critérios de programação e oriente os investimentos e defina as medidas a adotar e respetiva justificação.
72. Por outro lado, essa *carta social municipal* deve, necessariamente, estar articulada com o ordenamento da rede de serviços e equipamentos sociais aos níveis supramunicipal e nacional<sup>45</sup>, sendo criados mecanismos de articulação com os *Planos de Desenvolvimento Social* da Rede Social<sup>46</sup>, assim como mecanismos de avaliação dos resultados obtidos e parâmetros técnicos (índices de cobertura e utilização, tipologia de equipamentos, recursos humanos, evolução demográfica, dimensão padrão dos equipamentos).<sup>47</sup>
73. Refira-se que, no quadro deste novo ordenamento jurídico, o Município de Ourém já elaborou a carta social municipal para 2023, constando o documento na página eletrónica institucional.
74. Nos próximos anos, a intervenção das autarquias locais no âmbito das ERPI e outros equipamentos e respostas sociais deve, pois, ser analisada à luz das exigências de articulação e dos pressupostos técnico-científicos do planeamento que são mais claramente postulados no novo quadro de competências.

Sobre este aspeto refira-se, por último, que na componente *C.03 - Respostas sociais* do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), diversos municípios têm submetido projetos para financiamento de ações tendentes a atualizar os instrumentos estratégicos de planeamento e a elaborar a *carta social municipal*.

Disso mesmo deu nota o Município da Maia nas alegações remetidas: “*o Município da Maia consciente da desatualização do Diagnóstico Social realizado em 2014, já estava a desenvolver diligências para obter um novo Diagnóstico Social para o concelho da Maia*” tendo já “*em marcha uma candidatura no PRR a qual visa a realização de um diagnóstico social do Concelho (...) e a criação e implementação de uma Plataforma informática de acesso comum, que permita a atualização permanente desse diagnóstico*” sendo que “*desta forma o Município da Maia terá uma Carta Social devidamente atualizada, identificando o ordenamento da rede de serviços e equipamentos sociais.*”

---

<sup>45</sup> Cfr n.º 4 do artigo 3º da Portaria 66/2021.

<sup>46</sup> Não é, contudo, perceptível de que forma é que a *carta social municipal* se compagina com o *diagnóstico social* e com os *planos de ação* que se encontram previstos no DL 115/2006 no âmbito da Rede Social. Parece, no entanto, claro que designadamente na dimensão do planeamento, a descentralização de competências em vigor reforça as competências dos órgãos municipais em detrimento dos CLAS da Rede Social.

<sup>47</sup> É de sublinhar, contudo, que, nos termos do n.º 2 do artigo 15º da Portaria 66/2021, a fixação dos valores de referência de cobertura das respostas sociais e grau de prioridade é da competência do Governo.

### 5.2.2. A dimensão operativa

75. Para além do relevante papel de parceiros no diagnóstico e no planeamento em matéria de equipamentos sociais, as autarquias locais (sobretudo os municípios) têm adotado, por sua iniciativa, um conjunto de importantes medidas e ações, que se consubstanciam em:
- apoios de natureza financeira, técnica e/ou logística às atividades regulares das ERPI do setor não lucrativo;
  - apoios a investimentos no âmbito da construção, remodelação, adaptação de instalações ou no âmbito da aquisição de equipamentos, mobiliário ou viaturas;
  - cedência de imóveis – normalmente em regime de direito de superfície – a entidades do setor solidário ou lucrativo para que estas aí construam e desenvolvam serviços ERPI;<sup>48</sup>
  - construção de ERPI, assumindo-se como donos da empreitada, posteriormente cedendo as instalações ou concessionando a sua gestão a entidades do terceiro setor;
  - isenções do pagamento de taxas e contribuições;
  - apoios de natureza meramente administrativa às entidades que desenvolvem a resposta ERPI, principalmente na preparação de procedimentos pré-contratuais e candidaturas aos quadros de financiamento.<sup>49</sup>
76. Na pesquisa efetuada, foi possível detetar outras medidas de moldura mais atípica. Foi o caso da cedência de suportes publicitários (vulgo “outdoors”) instalados em imóveis do município, permitindo a obtenção de rendas à entidade beneficiária que presta valências ERPI.<sup>50/51</sup>
77. Certo é que a administração local tem contribuído de forma cada vez mais efetiva para a construção de infraestruturas (cedendo terrenos, cofinanciando ou mesmo promovendo as empreitadas), visando atenuar situações de carência na oferta de equipamentos, para além de outros apoios que vão prestando em termos de funcionamento dessas instituições.
78. As decisões inerentes à preparação e concretização dessas ações ou apoios são comumente enformados por normas e procedimentos previstos em regulamentos municipais. A consulta a vários, que são disponibilizados nas páginas eletrónicas dos municípios, permite concretizar melhor o tipo de subvenções previstas.

---

<sup>48</sup> No caso de cedência de imóveis a entidades do setor solidário, por vezes, a intervenção dos municípios é ainda complementada com apoio financeiro à obra.

<sup>49</sup> Ao nível nacional, o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES), atualmente na versão 3.0 tal como previsto na Portaria n.º 201-A/2020, de 19.08. Ao nível europeu, os quadros de financiamento Portugal2020 e Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

<sup>50</sup> Protocolo de Cooperação – Cedência de Outdoors, celebrado, em fevereiro de 2020, entre o Município de Vila Nova de Gaia e a Associação de Solidariedade Social dos Idosos de Canidelo, tendo por objeto a cedência graciosa de dois “outdoors” propriedade do Município, destinados exclusivamente a aluguer para publicidade.

<sup>51</sup> Naturalmente, para além das medidas mais diretamente relacionadas com as ERPI, as autarquias locais têm desenvolvido medidas de apoio a idosos. Exemplificando, é comum hoje em dia verificar que muitos municípios criaram programas que conferem reduções no preço em diversos serviços camarários prestados (no quadro do por vezes designado “cartão do idoso” ou “cartão sénior”), ou implementam programas de teleassistência.

Quadro 2 – Exemplos de subvenções previstas em regulamentos municipais p/ entidades que prestam ação social

	Apoios à atividade regular (projetos/atividades)	Apoios ao investimento
<b>Sintra</b>	<p>Despesas com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Materiais de desgaste;</li> <li>-Aluguer de autocarros;</li> <li>-Remuneração de recursos humanos afetos ao projeto ou atividade participada.</li> </ul>	<p>Apoio à aquisição e/ou reparação de equipamentos, com uma comparticipação até 50% do custo total;</p> <p>Apoio à aquisição de viaturas, com uma comparticipação num único apoio financeiro, até 60% do custo total da viatura;</p> <p>Apoio à aquisição, ampliação e/ou beneficiação de instalações e a projetos de arquitetura e de especialidade até 20% do custo total (na aquisição), até 50% (na ampliação e beneficiação), até 20% (nos projetos de arquitetura e de especialidades)</p>
<b>Loures</b>	<p>Apoio ao funcionamento;</p> <p>Apoio a atividades regulares (apoio material e logístico).</p>	<p>Apoio à aquisição de equipamentos e mobiliário;</p> <p>Apoio à aquisição de viaturas;</p> <p>Apoio à realização de obras de conservação de imóveis;</p> <p>Apoio à realização de obras de construção e de adaptação de imóveis.</p>
<b>Oeiras</b>	<p>Apoio técnico, consubstanciado, designadamente, na disponibilização de meios humanos competentes p/ apoiar o desenvolvimento dos projetos de ação social;</p> <p>Apoio logístico, designadamente, na disponibilização de bens móveis ou equipamentos municipais;</p> <p>Isenção / redução do pagamento de taxas.</p> <p>Apoio financeiro, consubstanciado na atribuição de uma comparticipação pecuniária.</p>	<p>Apoio financeiro, consubstanciado na atribuição de uma comparticipação pecuniária;</p> <p>Disponibilização de imóvel, através do recurso à cedência de utilização, ou qualquer outra forma legalmente admissível, da qual não resulte a transmissão do direito de propriedade</p>
<b>Amadora</b>		<p>O Município da Amadora apoia o valor da construção de equipamentos sociais em 30% do total do investimento, tendo como referência o custo máximo de 1.100,00 €/m<sup>2</sup> de área bruta, e 25% quando se trata de reabilitação até ao valor máximo de 600,00€/m<sup>2</sup>.</p> <p>Aquisição urgente de equipamento móvel de manifesta necessidade para o funcionamento das respostas sociais</p>
<b>Santa Maria da Feira</b>	<p>Apoio técnico prestado na elaboração de candidaturas a fundos nacionais e comunitários;</p> <p>Apoio técnico ao desenvolvimento de iniciativas/projetos de caráter permanente e continuado e de caráter pontual na área social;</p> <p>Apoio financeiro ao desenvolvimento de iniciativas/ projetos de caráter permanente e continuado.</p>	<p>Cedência de imóveis do Município, em regime de direito de superfície, comodato, ou outro regime;</p> <p>Apoio à construção de raiz, aquisição, ampliação, remodelação ou adaptação de edifício;</p> <p>Apoio para remodelação e adaptação, conservação e manutenção de edifícios de iniciativa exclusiva da própria entidade;</p> <p>Apoio à elaboração dos projetos de arquitetura, especialidades e fiscalização da obra e apoio para aquisição de viaturas.</p>
<b>Arraiolos</b>	<p>Apoio financeiro ao desenvolvimento de iniciativas/projetos/respostas de caráter permanente e continuado;</p> <p>Apoio técnico especializado e apoio logístico e financeiro no desenvolvimento de projetos/atividades de relevo municipal;</p> <p>Apoio financeiro à constituição de novas Associações para comparticipação nas despesas associadas à legalização, escritura, registos, elaboração e publicação dos estatutos.</p>	<p>Apoio Financeiro ao Investimento;</p> <p>Apoio através da cedência de terrenos ou edifícios.</p>

	Apoios à atividade regular (projetos/atividades)	Apoios ao investimento
<b>Guimarães</b>	Apoio à atividade das entidades e organismos com vista à continuidade ou incremento de projetos ou atividades; Os apoios não financeiros consistem na cedência temporária de espaços físicos, equipamentos, bens e serviços.	Apoio às entidades e organismos que pretendam concretizar obras de construção, conservação ou beneficiação de instalações; Apoio na aquisição de equipamentos que sejam necessários ao desempenho das atividades.
<b>Pinhel</b>	Apoio à atividade regular das entidades com vista à continuidade ou incremento de projetos ou atividades de reconhecido interesse para o Município, até 50% da despesa elegível; Apoio a atividades pontuais, das entidades e organismos, até 50% da despesa elegível.	Apoio ao investimento das entidades que pretendam concretizar obras de construção ou beneficiação consideradas essenciais, até 50% do investimento elegível; Apoio na aquisição de equipamentos que sejam necessários ao desempenho das atividades e funções das entidades e organismos, até 50% do investimento elegível.

Fonte: Regulamentos municipais

79. Os apoios previstos nestes regulamentos dirigem-se, essencialmente, a pessoas coletivas sem fins lucrativos do setor cooperativo e social, havendo casos em que, excecionalmente, se podem estender a outras entidades.<sup>52</sup>
80. Como já referido, na preparação da presente OAC, visando recolher informações quanto aos apoios financeiros concedidos em 2022, foi enviado um inquérito de preenchimento *online* a um conjunto de 50 municípios.
81. Os resultados desse inquérito revelaram que 41 realizaram, nesse ano, 182 operações relativas a transferências ou subsídios a entidades com valência ERPI, sendo que maioritariamente os valores reportados referem-se a quantias relativamente reduzidas<sup>53</sup>. Destacaram-se os montantes indicados pelo Município da Trofa (816,6 m€)<sup>54</sup> e o Município de Castro Marim (650,0 m€)<sup>55</sup>, destinados a apoiar as entidades na construção de ERPI.
82. O inquérito também revelou que dos 50 municípios inquiridos, 42 haviam celebrado, em 2022, contratos ou protocolos com entidades que desenvolvem a valência ERPI, tendo por objeto a prestação de apoios em diversos âmbitos: na remodelação, adaptação ou construção de ERPI; na aquisição de equipamentos ou viaturas; no fornecimento de refeições; em candidaturas a projetos de investimento; em programas de índole recreativa ou cultural; entre outros.

<sup>52</sup> Como previsto, por exemplo, no regulamento do Município de Oeiras.

<sup>53</sup> Das 182 operações, 169 (92%) envolveram valores abaixo de 100,0 m€.

<sup>54</sup> De acordo com os documentos posteriormente analisados, o Município da Trofa aprovou, em reunião de câmara de 05 de maio de 2022, a atribuição de um apoio financeiro de 650,0 m€ à Santa Casa da Misericórdia da Trofa, visando a construção de uma ERPI, tendo efetuado os pagamentos de 32 888,74 € e 362 375,00 €. Contudo, em reunião de 15 de dezembro de 2022, a decisão de atribuição desse apoio foi revertida, tendo os montantes sido repostos. De acordo com as informações constantes nos documentos oficiais, o aumento substancial dos preços dos materiais de construção esteve na base da decisão de reverter o apoio.

<sup>55</sup> Pagamento relacionado com protocolo celebrado com a Santa Casa da Misericórdia de Castro Marim, no valor global de 1,0 M€, como analisado no presente Relatório.



83. Complementarmente, foram analisadas outra fonte de informação: à lista de subvenções públicas divulgada no Portal de Dados Abertos da Administração Pública ao abrigo do Regime de Publicitação de Subvenções e Benefícios Públicos.<sup>56</sup>
84. Recorrendo às listagens de 2021 e 2022, procurou-se identificar os apoios exclusivamente prestados no âmbito das respostas ERPI. Evidenciam-se no seguinte quadro os maiores valores reportados ( $\geq 400,0$  m€)<sup>57</sup>:

*Quadro 3 – >'s subvenções públicas prestadas pelos municípios no âmbito das ERPI (2021-2022)<sup>58</sup>*

Município	Valor	Entidade beneficiária	Finalidade
Matosinhos	3,8 M€	Lar Douro, Lda.	Cedência de terreno
Castro Marim	1,0 M€	Santa Casa da Misericórdia de Castro Marim	Apoio p/ a construção da ERPI
Cascais	542,0 m€	Manuel Paulo Rodrigues dos Santos	Cedência de terreno
Cascais <sup>(a)</sup>	420 303 €	Centro de Reabilitação e Integração de Deficientes	Apoio p/ a construção de ERPI

Dados/Fonte: Listagem de subvenções públicas (2021-2022)

(a) O valor do apoio prestado pelo município de Cascais ao CRID teve continuação em 2023, assumindo o valor global de 1,0 M€.

85. Como se verifica, as operações assumem valores mais elevados quando se relacionam com a cedência de terrenos ou com o apoio financeiro prestado para a construção/adaptação de instalações, dirigindo-se essas subvenções, predominantemente, a entidades da rede solidária. Há, contudo, situações que envolvem entidades privadas da rede lucrativa, como nos casos de Matosinhos (Lar Douro, Lda.) e Cascais (Manuel Paulo Rodrigues dos Santos).
86. As operações identificadas no quadro foram selecionadas para análise.
87. Tendo por fonte de informação notícias veiculadas nos média e atas de reuniões dos órgãos executivo e deliberativo, tomou-se conhecimento da:
- aprovação, em 2022, de um apoio de 7,0 M€ a prestar pelo Município de Cascais à Associação de Apoio Social Nossa Senhora da Assunção (AISA), para construção de ERPI;
  - aprovação, também em 2022, de um apoio financeiro de 664,0 m€ a prestar pelo município de Matosinhos à Santa Casa da Misericórdia do Bom Jesus (SCMBJ).

Ambas os apoios também foram selecionados para análise.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> Cfr. Lei n.º 64/2013, de 27.08. Como já anteriormente referido, a publicitação desses benefícios identifica as entidades que os prestam, as entidades beneficiárias, assim como os montantes e a finalidade.

<sup>57</sup> Vide listagens completas no Anexo II.

<sup>58</sup> Constatou-se que a listagem de 2022 continha valores publicados pelo Município de Ourém, no valor de 2,5 M€, tendo por finalidade apoiar financeiramente a ampliação do lar de idosos do Centro Social e Paroquial de Freixianda. Contudo, no decorrer dos trabalhos, verificou-se que os valores reportados não estavam corretos, tendo ocorrido um erro de digitação de valores (resumindo-se os apoios pagos nesse ano a 25 247,50 €), facto que comprova a falta de fidedignidade e de validação da informação constante nessa listagem.

<sup>59</sup> Os respetivos instrumentos protocolares não tiveram reflexo orçamental em 2022 pelo que as operações não aparecem referenciadas nas listagens das subvenções prestadas.



88. No âmbito dos trabalhos preparatórios, foi também analisada a evolução da conta orçamental '07010306', com o descritivo, 'Aquisição de bens de capital – Lares da 3ª idade', tendo sido identificados registos de despesa nos montantes de 630,6 m€, em 2020, e 443,5 m€, em 2021, incorridas pelo Município de Ponte de Sor.<sup>60</sup>
89. Na consulta à página eletrónica institucional do município, assim como às atas das reuniões do órgão executivo, verificou-se que em 2018 foram aprovados apoios a diversas instituições do concelho para a construção ou remodelação de ERPI<sup>61</sup>, tendo sido selecionado para análise o que foi prestado à Associação para o Desenvolvimento e Ação Social da Freguesia de Tramaga (ADASFT), sendo aquele que melhor ilustra a omissão de procedimentos considerados relevantes na perspetiva do controlo e transparência.
90. Tal como já mencionado, as autarquias também têm assumido autonomamente a instalação de ERPI e fazem-no, geralmente, recorrendo a fundos europeus de financiamento<sup>62</sup>. Identificam-se no quadro infra as construções de ERPI que já se iniciaram ou concluíram:

*Quadro 4 – Construções de ERPI promovidas por autarquias locais e com recurso a fundos europeus*

Entidade <sup>(a)</sup>	Valor de adjudicação da obra	Ano da adjudicação	Com candidatura a financiamento <sup>(d)</sup>
Município de Paços de Ferreira <sup>(b)</sup>	4,8 M€	2023	PRR
Município de Mértola <sup>(b)</sup>	4,1 M€	2022	Portugal2020
Freg. de Barreiro de Besteiros e Tourigo <sup>(c)</sup> - Tondela	2,8 M€	2023	PRR
Município de Ribeira de Pena	2,8 M€	2023	PRR
Freg. de Santa Marinha <sup>(c)</sup> – Ribeira de Pena	2,3 M€	2023	PRR
Município de Coruche	2,2 M €	2022	Portugal2020
Município de Elvas	1,0 M€	2020	Portugal2020
Município de Reguengos de Monsaraz <sup>(b)</sup>	815,1 m€	2021	Portugal2020
Município de Portel	810,4 m€	2023	Portugal2020
Município de Ponte de Sor	758,8 m€	2019	Portugal2020

Dados: Portal Base.Gov | Portal Mais Transparência

- (a) Existem outros projetos submetidos mas que incluem a valência de Creche e que não são considerados no quadro.  
 (b) A obra também inclui as valências de Centro de Dia e SAD.  
 (c) Importa notar que contrariamente ao que ocorria em anteriores quadros de financiamento europeus, no contexto PRR as Juntas de Freguesia passaram a ser entidades elegíveis.  
 (d) As candidaturas podem ter como elegíveis outras componentes de investimento para além da construção, designadamente, a aquisição de equipamentos e mobiliário.

<sup>60</sup> São relativamente poucos os municípios que registam valores nessa conta orçamental, sendo apenas 13 em 2020, 10 em 2021 e 9 em 2022, sendo que raramente os valores registados ultrapassam os 100,0 m€.

<sup>61</sup> Designadamente, com a Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Sor (765,0 m€), com a Associação Comunitária Nossa Senhora dos Prazeres (748,8 m€) e com a Associação para o Desenvolvimento e Ação Social da Freguesia de Tramaga (699,3 m€).

<sup>62</sup> Designadamente no âmbito do Portugal2020 e no mais recente Plano e Recuperação e Resiliência (PRR), onde, no âmbito da dimensão da 'Resiliência' foi criado o 'Investimento' i01: Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais, com uma dotação de 417 M€.

91. Foram selecionadas as construções promovidas pelos municípios (valores de adjudicação  $\geq$  2,5 M€). Por ser uma obra também com financiamento municipal e com características semelhantes à promovida pelo Município de Ribeira de Pena, foi ainda selecionada a construção da ERPI a cargo da Freguesia de Santa Marinha (concelho de Ribeira de Pena).
92. Antes de passar às observações relativas a cada operação, cabe sublinhar a importância do quadro normativo do controlo e da transparência nos aspetos que mais relevam para a presente OAC.

## 6. O PAPEL DOS INSTRUMENTOS E PRÁTICAS DE CONTROLO E TRANSPARÊNCIA

93. A atividade municipal que consubstancia a atribuição de recursos públicos está, naturalmente, sujeita aos princípios gerais da atividade administrativa<sup>63</sup>, designadamente os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade e da boa administração,<sup>64</sup> aos quais pode juntar-se o princípio da transparência, o princípio da publicidade e, em algumas situações mais específicas, o princípio da concorrência.
94. São princípios que devem ser acautelados no planeamento das medidas e na tramitação dos procedimentos de atribuição de benefícios ou subvenções.
95. Por outras palavras, em todos os aspetos que seja possível antecipar, os atos e contratos que formalizam a decisão de atribuir um benefício ou subvenção, assim como os procedimentos tendentes a avaliar o resultado da aplicação dos recursos disponibilizados, devem conter evidências da aplicação dos referidos princípios.
96. Essa exigência impõe uma intensa atividade regulamentar que possa, numa abordagem estratégica que se baseie em evidências, definir as condições de legalidade administrativa e financeira da subvenção, estabelecendo metodologicamente os critérios e procedimentos seguidos para atribuir os apoios e avaliar os resultados.<sup>65/66</sup>
97. Neste contexto assume, pois, grande importância a atividade regulamentar dos municípios. Como se explicitou anteriormente, com maior ou menor detalhe, muitos criaram

---

<sup>63</sup> Nos termos do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26.08, diploma que estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição de subvenções públicas, “A concessão de subvenções públicas está sujeita aos princípios gerais da atividade administrativa e, caso existam, aos princípios especiais a que esteja sujeita a concessão da subvenção em concreto.”

<sup>64</sup> Este, enformado pelos subprincípios da economia, eficiência e eficácia e que, em boa verdade, envolvem tanto o ato de atribuição da subvenção, como a atividade da entidade beneficiária na execução dessa subvenção.

<sup>65</sup> Sobre a gestão pública baseada em evidências, vide a ‘Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública’, OCDE, 2017, e o ‘Manual de Integridade Pública da OCDE’, OCDE, 2022.

<sup>66</sup> Sobre a importância dos regulamentos administrativos na atividade subvencional, vide ‘O Direito Administrativo das Subvenções – Enquadramento, Conceito e Regime Jurídico das Subvenções-Fomento’ de Ana Raquel Coxo, Almedina 2023.

No mesmo sentido, vide ‘A Atividade Administrativa de Fomento – Contributo para uma Teoria das Subvenções e Ajudas Públicas’ de Paulo Linhares Dias, GestLegal, Coleção Thesis, 2023.

regulamentos de concessão de benefícios públicos ou, mais especificamente, regulamentos desenhados para a prestação de apoios sociais, onde se inserem os dirigidos à terceira idade.

98. Ora, esses regulamentos são, precisamente, fundados na necessidade de adequar as ações ou medidas de apoio e respetivos procedimentos administrativos às exigências dos princípios supra citados. Eis alguns exemplos de entre muitos outros que se poderiam dar:

*Quadro 5 – Fundamentação constante dos regulamentos municipais para a prestação de apoios*

Município	Regulamento	Justificação ao nível dos princípios e do controlo
Aveiro	Regulamento Municipal para a Concessão de Benefícios Públicos	<i>“O presente regulamento de atribuição de apoios estabelece (...) mecanismos para a fixação de critérios que regulem de modo objetivo e transparente a concessão de apoios pelo Município, tendo sempre presente o interesse público (...).”</i>
Lisboa	Regulamento de atribuição de apoios pelo Município de Lisboa	<i>“Tendo em conta os princípios da legalidade, transparência, prossecução do interesse público e de modo a garantir o controlo na atribuição de apoios a entidades (...) afigura-se fundamental a aprovação de um regulamento que estabeleça as formas de concretização desses apoios, identifique os direitos e obrigações das Partes, fixe os critérios de seleção das ações ou projetos a apoiar, e estabeleça os métodos de avaliação dos apoios concedidos.”</i>
Maia	Regulamento Municipal de Concessão de Benefícios Públicos	<i>“Atendendo aos princípios da legalidade, da transparência e da prossecução do interesse público e visando garantir o controlo na atribuição de benefícios a entidades (...) com o presente Regulamento pretende-se criar um conjunto de regras e princípios que disciplinem e garantam a equidade e controlo na atribuição desses benefícios”.</i>
Torres Vedras	Regulamento Municipal de Atribuição de Apoios	<i>“O Município de Torres Vedras pretende implementar um programa de apoio a estas entidades (...) de modo a garantir a legalidade, a transparência, a imparcialidade e a igualdade de oportunidades no acesso aos auxílios financeiros e não financeiros públicos, um efetivo controlo na atribuição destes apoios e uma utilização sistemática e racional dos recursos municipais disponíveis”.</i>
Vila Nova de Gaia	Regulamento de atribuição de benefícios públicos	<i>“Atendendo aos princípios da legalidade, da transparência e da prossecução do interesse público e visando garantir o controlo na atribuição de benefícios a entidades (...) com o presente Regulamento pretende-se criar um conjunto de regras e princípios que disciplinem e garantam a equidade e controlo na atribuição desses benefícios”</i>

Fonte: Regulamentos Municipais

99. Para a concretização dos princípios a que se tem feito referência exige-se, assim, que em sede regulamentar sejam definidas normas de configuração das subvenções, a sua tipologia e os condicionalismos na atribuição, execução e avaliação, de modo a garantir uma uniformização de procedimentos que mitigue a decisão discricionária e permita o rastreamento e controlo das operações objeto de subvenção.
100. Naturalmente, não se ignora que ao nível autárquico as decisões possam ser influenciadas pelos contactos e redes de informação informais, dando muitas vezes origem a apoios que são considerados pontuais. E também não se ignora que, sobretudo em territórios de base rural, a proximidade dos decisores aos problemas locais potencia o pragmatismo e a informalidade.



101. Contudo, sem regras claramente definidas, a ação municipal fica fragilizada por não fundamentar, desde logo, a relação entre a subvenção concedida e as necessidades efetivas.
102. Não bastará, por exemplo, que para a mobilização dos recursos adequados a decisão aceda, sem mais, a um pedido efetuado pelas entidades, impondo-se a execução de um conjunto de procedimentos que validem o pedido e que fundamentem o apoio ou a ação em termos qualitativos e quantitativos. Essa prática procedimental deverá estar prevista em regulamento municipal.<sup>67</sup>
103. Nesta sequência expositiva dá-se nota que o DL 167/2008, de 26.08, estabeleceu o Regime Jurídico aplicável à atribuição de subvenções públicas e, entre outras, contempla normas quanto às obrigações dos beneficiários, à fiscalização e ao controlo. Contudo – e com especial relevo para as conclusões e recomendações do presente Relatório – importa ter presente que esse Regime não é aplicável aos pagamentos efetuados pelas autarquias locais, tendo também um limitado âmbito de aplicação objetivo no que respeita à matéria em apreço.<sup>68</sup>
104. Os procedimentos relativos às subvenções ou benefícios também deverão ser pautados por outros instrumentos normativos, como seja a Norma de Controlo Interno (NCI) e os Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC).
105. A NCI contém instruções relativas a procedimentos administrativos e métodos de verificação, de acompanhamento ou de controlo e encontra previsão legal no ponto 2.9 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).<sup>69</sup>
106. Em diversos casos, e dependendo de como se encontra estruturada, essa NCI contém instruções a aplicar no contexto da atribuição de benefícios de índole social ou, de forma mais genérica, disposições referentes a candidaturas a apoios financeiros a conceder a entidades terceiras ou ainda regras especificamente dirigidas à gestão do património imobiliário, aspeto que também ganha alguma relevância neste contexto, como se verá.
107. Por outro lado, os PPRCIC – atualmente previstos no artigo 6º do DL 109-E/2021, de 09.12., diploma que aprovou o Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC) – constituem-se como um referencial de atuação para a identificação, análise e classificação dos riscos, prevendo medidas para a sua mitigação.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Naturalmente, também é importante salientar que não é suficiente a existência formal de regulamentos, sendo necessário que a prática procedimental siga as regras ali estabelecidas.

<sup>68</sup> Sobre as (grandes) limitações deste Regime, vide 'A Atividade Administrativa de Fomento – contributo para uma teoria das subvenções e ajudas públicas', Ponto VI.1.2, de Paulo Linhares Dias, GestLegal, Coleção Thesis, 2023.

<sup>69</sup> O POCAL foi revogado pelo DL 192/2015, de 11.09 (diploma que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas), com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento.

<sup>70</sup> Sobre os PPRCIC, vide, igualmente, as Recomendações n.º 1/2009, 1/2010 e 1/2015 do Conselho de Prevenção da Corrupção.

108. A concessão de benefícios ou subvenções públicas é uma das áreas da governação local que com maior proeminência é apontada nos PPRCIC dos municípios como merecedora de medidas preventivas e corretivas, sendo geralmente identificados riscos de inexistência de instrumentos que estabeleçam as regras de atribuição dos benefícios, assim como riscos de conflito de interesses dos intervenientes em processos de concessão dos mesmos. São, também, comumente, apontados riscos de indefinição dos procedimentos a adotar nas situações de controlo da boa aplicação do apoio concedido ou em situações de incumprimento por parte da entidade beneficiária.
109. Frequentemente, as medidas de resposta incluídas nesses PPRCIC englobam a sistematização das políticas, prioridades e metas a prosseguir na concessão das subvenções, assim como a aprovação e implementação de regulamentos que estabeleçam os critérios e os procedimentos que disciplinem as diferentes fases, desde a instrução dos pedidos, passando pela sua avaliação e terminando na monitorização e controlo da sua aplicação.
110. Por fim, neste ponto do Relatório, sublinha-se a existência de manuais internos vocacionados para estabelecer práticas administrativas sistematizadas<sup>71</sup> e ainda outros instrumentos que visam criar mecanismos de defesa e garantia da ética e integridade pública, sendo de destacar:
- i) as *obrigações declarativas*, designadamente a publicidade/registo de interesses por parte dos titulares de cargos políticos, nos termos da Lei 52/2019, de 31.07, diploma que estabeleceu o Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (RECP):

De acordo com o n.º 3 do artigo 15º dessa lei, os municípios, bem como as freguesias com mais de 10 000 eleitores, mantêm um registo de interesses próprio e acessível através da Internet.<sup>72</sup>
  - ii) os *códigos de conduta*, conforme definido no RGPC.<sup>73</sup>

Nos termos do n.º 2 do artigo 13º desse Regime, os membros dos órgãos de administração, dirigentes e trabalhadores das entidades públicas abrangidas assinam uma declaração de inexistência de conflitos de interesses nos

---

<sup>71</sup> Dá-se como exemplo o “Manual de Boas Práticas de Avaliação Imobiliária” ou o “Manual dos Procedimentos de Gestão Patrimonial” do Município de Lisboa, ou ainda o “Regulamento interno para gestão de documentos administrativos do Município de Coimbra”.

<sup>72</sup> Ainda de acordo com o mesmo preceito, desse registo devem constar (i) a declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos entregue nos termos do artigo 13º e (ii) uma declaração de atividades suscetíveis de gerarem incompatibilidades ou impedimentos e quaisquer atos que possam proporcionar proveitos financeiros ou conflitos de interesses dos demais titulares dos seus órgãos, em termos a definir em regulamento a aprovar pelo respetivo órgão deliberativo.

<sup>73</sup> De acordo com o n.º 1 do artigo 7º do RGPC anexo ao DL109-E/2021, “As entidades abrangidas adotam um código de conduta que estabeleça o conjunto de princípios, valores e regras de atuação de todos os dirigentes e trabalhadores em matéria de ética profissional, tendo em consideração as normas penais referentes à corrupção e às infrações conexas e os riscos de exposição da entidade a estes crimes.”

procedimentos em que intervenham, nomeadamente, no âmbito da concessão de subsídios, subvenções ou benefícios.<sup>74</sup>

111. Em síntese, o Sistema de Controlo Interno (SCI) implementado nas entidades deve estar, em grande parte, refletido nos instrumentos e nas práticas de controlo e transparência mencionadas no presente ponto e a sua efetiva implementação promove maior segurança e fundamentação da atuação política e administrativa.

## 7. EXERCÍCIO DE AUDIÇÃO

No âmbito do exercício de audição, consagrado nos artigos 13.º e do 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08, foram citados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos constantes do Relato:

- i. A Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- ii. O Presidente da Câmara Municipal de Cascais;
- iii. O Presidente da Câmara Municipal de Castro Marim;
- iv. O Presidente da Câmara Municipal da Maia;
- v. A Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos;
- vi. O Presidente da Câmara Municipal de Mértola;
- vii. O Presidente da Câmara Municipal de Ourém;
- viii. O Presidente da Câmara Municipal de Ribeira de Pena;
- ix. O Presidente da Câmara Municipal de Paços de Ferreira;
- x. O Presidente da Câmara Municipal de Ponte de Sor;
- xi. O Presidente da Câmara Municipal da Trofa;
- xii. O Presidente da Junta de Freguesia de Santa Marinha (Ribeira de Pena).

As pronúncias foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório e o seu conteúdo incluído nos pontos a que respeitam, destacando-se de forma resumida *com letra em itálico a cor*, constando, na íntegra, em anexo.

O Gabinete da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e o Presidente da Câmara Municipal de Castro Marim informaram não ter observações a formular ao Relato.

Não remeteram alegações os municípios de Mértola, Ourém, Ribeira de Pena, Paços de Ferreira, Trofa e a Freguesia de Santa Marinha.

---

<sup>74</sup> Prática equivalente já tinha sido objeto de Recomendação do CPC. Nos termos da Recomendação n.º 1 alínea e) sobre a Gestão de Conflitos de Interesses no Setor Público (2020), recomendava-se a todas as entidades públicas a subscrição de declarações de interesses, incompatibilidades e impedimentos, pelos dirigentes e trabalhadores, relativamente a cada procedimento que lhes seja confiado no âmbito das suas funções.

As alegações remetidas revelaram-se pertinentes, aduzindo esclarecimentos que muito contribuíram para confirmar as observações mais importantes.

112. Em função dos objetivos delineados e do enquadramento efetuado nesta **Parte I** do Relatório, vejam-se as observações que é possível formular no contexto da presente OAC.

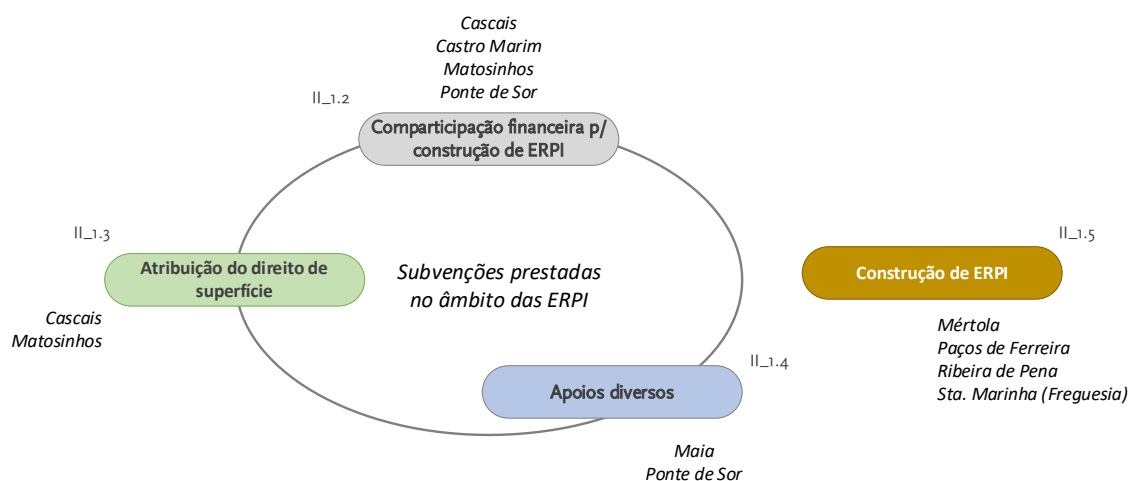


## PARTE II

### 1. ANÁLISE DE CASOS

113. Tendo por referência as operações selecionadas e apresentadas na **Parte I**, foi solicitada documentação aos municípios de Cascais, Castro Marim, Maia, Matosinhos, Mértola, Ourém, Ribeira de Pena, Paços de Ferreira, Ponte de Sor, Trofa e à freguesia de Santa Marinha (concelho de Ribeira de Pena).
114. Essas operações em análise, podem ser organizadas em tipologias, conforme se apresenta na seguinte infografia. Além das subvenções, no ponto 1.5 desta **Parte II** também será abordada a construção de ERPI por parte das autarquias.

Figura 3 – Autarquias vs. ERPI: operações em análise



Fonte: Elaboração própria

115. Como melhor explicado no ponto referente à Metodologia (Ponto I\_3), as operações foram escolhidas conjugando critérios quantitativos (o valor da subvenção) com aspetos qualitativos relacionados com esta OAC (o tipo de apoio, os procedimentos desenvolvidos e os riscos de controlo).
116. Não assumindo a natureza de auditoria, a presente OAC não pretende auditar as operações em causa, averiguar a aplicação integral e correta do universo de leis e regulamentos que lhes são aplicáveis ou concluir acerca do seu resultado/impacto. As operações selecionadas serão analisadas apenas em função dos objetivos definidos e que constam no Ponto I\_2.





### 1.1. Os regulamentos, as normas de controlo e a gestão de riscos

117. Neste subponto inicial, e com referência aos critérios da OAC, às operações e às autarquias visadas, cumpre observar acerca dos regulamentos, das disposições e medidas de controlo constantes nas NCI e nos PPRCIC, assim como do cumprimento de outras obrigações legais relacionadas com a prevenção e mitigação de riscos.
118. Como se pode verificar pelo quadro seguinte, os municípios de Cascais, Castro Marim, Matosinhos, Ourém, Paços de Ferreira e Ribeira de Pena não têm um regulamento que discipline a atribuição de benefícios ou subvenções.
119. A inexistência de regulamentos coloca em causa medidas que constam dos PPRCIC (ou mesmo a ligação com a NCI, no caso de Cascais e Matosinhos), uma vez que, em alguns casos, nestes instrumentos se prevê a ligação a um quadro regulamentar que não está instituído.

Quadro 6 – Regulamentos, NCI e PPRCIC (regras e medidas relacionadas com atribuição de apoios)

Mun	Regulamento	NCI (resumo dos procedimentos a aplicar na concessão de subvenções)	PPRCIC (resumo das medidas a aplicar à concessão de subvenções)
Cascais	Não	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoios devem ter por base um <b>regulamento</b> com eficácia externa onde sejam regulados os procedimentos e os critérios de atribuição;</li> <li>Deve ser promovido o acompanhamento da atividade das entidades a quem, na sua área de atuação, foram concedidos subsídios ou outros apoios, por forma a assegurar que os dinheiros públicos pagos foram utilizados de acordo com o fim para que foram atribuídos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementação de um sistema estruturado de avaliação das necessidades das associações e coletividades;</li> <li>Existência de <b>regulamento</b> e/ou outros normativos que definem o âmbito da medida e os critérios de atribuição de apoio e análise do histórico da entidade beneficiária;</li> <li>Definição prévia, rigorosa e clara, de critérios, objetividade e transparência nos procedimentos de concessão de apoios (correntes e/ou capital).</li> </ul>
Castro Marim	Não <sup>(a)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A atribuição de apoios e subsídios fica sujeita a cabimentação prévia no orçamento/confirmação de existência de saldo disponível;</li> <li>A Contabilidade, a pedido das diversas unidades orgânicas, envia a relação dos apoios pagos, devendo estas promover o acompanhamento da atividade das entidades a quem foram atribuídos apoios, para assegurar que os recursos municipais são efetivamente utilizados no fim a que se destinam.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementação de um sistema estruturado de avaliação de necessidades;</li> <li>Consagração de critérios internos que determinem e delimitem a realização e dimensão de estudos de necessidades.</li> </ul>
Maia	Regulamento de concessão de benefícios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise do pedido de subsídio e documentos anexos entregues pela entidade requisitante para que sejam validados os requisitos necessários à atribuição do subsídio de acordo com o Regulamento;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assegurar, coordenar e acompanhar a instrução do processo de atribuição de apoios, financeiros ou não financeiros, a entidades do âmbito social que desempenham ações de interesse municipal;</li> </ul>





Mun	Regulamento	NCI (resumo dos procedimentos a aplicar na concessão de subvenções)	PPRCIC (resumo das medidas a aplicar à concessão de subvenções)
Matosinhos	Não	<ul style="list-style-type: none"><li>A atribuição de apoios ou subvenções é efetuada de acordo com o estipulado na Lei n.º 75/2013, sem prejuízo do cumprimento de outra legislação complementar aplicável e do cumprimento de <b>regulamento</b> onde se encontram definidos os procedimentos e critérios de atribuição de subsídios ou subvenções.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Explicitação dos critérios que fundamentam a atribuição de apoios, com recurso a diplomas legais e regulamentos;</li><li>Definição clara do objeto dos protocolos de apoio, existindo uma restituição da verba atribuída se este não for cumprido;</li><li>Verificação prévia dos critérios a cumprir pelas entidades beneficiárias.</li></ul>
Mértola	Regulamento de Apoio às IPSS e Entidades Equiparadas do Concelho de Mértola.	<ul style="list-style-type: none"><li>Os programas de apoio às IPSS podem assumir diferentes modalidades, designadamente, apoio ao funcionamento, apoio à dinamização de atividades pontuais, apoio à aquisição de viaturas, apoio a obras de imóveis afetos às atividades das IPSS e apoio à aquisição de equipamentos;</li><li>Os valores anuais de apoio financeiro a estas instituições carecem de avaliação técnica e executiva e constarão do orçamento anual do município.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Elaboração e ou revisão de normas e regulamentos relativos a todas as concessões de benefícios que estabeleçam de forma clara e objetiva os procedimentos e os critérios de atribuição;</li><li>Rigor nos princípios da transparência e participação dos interessados, nomeadamente através da audiência prévia.</li></ul>
Ourém	Não	<ul style="list-style-type: none"><li>A autorização para a atribuição de apoio é da competência do órgão deliberativo ou executivo, tendo em conta a legislação aplicável.</li><li>As unidades orgânicas com responsabilidade funcional na área adjacente, deverão promover o acompanhamento da atividade objeto de apoio, a fim de assegurar que os recursos municipais são efetivamente utilizados no fim a que se destinam, pelo que deverá ser constituído processo individual.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Aprovação de um <b>regulamento</b> municipal relativo à concessão de benefícios, que estabeleça procedimentos e critérios de atribuição;</li><li>Implementação de mecanismos de controlo interno que garantam a demonstração documental de que o beneficiário cumpre todas as normas legais aplicáveis e também que permitam aferir eventuais incumprimentos e definam as suas consequências;</li></ul>
Paços de Ferreira	Não	<ul style="list-style-type: none"><li>A concessão de apoios, subsídios e participações a entidades que prossigam no município fins de interesse municipal, deve ser autorizada pela Câmara Municipal, ficando sujeitos a cabimentação prévia no orçamento, e, se aplicável nas GOP.</li><li>Todos os apoios, subsídios ou participações devem ser concedidos mediante a celebração de “contratos programa”, quando se destinem a apoiar ações de investimento ou revistam carácter regular para a mesma finalidade.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Definição formal de políticas, prioridades, estratégias para a concessão de apoios;</li><li>Implementação de manuais de procedimentos relativos à concessão de benefícios públicos;</li><li>Prever em <b>regulamento</b> municipal as consequências para o incumprimento do beneficiário quanto à aplicação do benefício concedido;</li><li>Elaboração de relatórios finais de avaliação da atribuição do apoio ou subsídio.</li></ul>
Ponte de Sor	Regulamento Municipal de Apoio a Instituições s/ fins lucrativos de Ponte de Sor	(b)	<ul style="list-style-type: none"><li>Aprovação de regulamentos municipais relativos à concessão de benefícios que estabeleçam procedimentos e critérios de atribuição.</li></ul>





Mun	Regulamento	NCI (resumo dos procedimentos a aplicar na concessão de subvenções)	PPRCIC (resumo das medidas a aplicar à concessão de subvenções)
Rib de Pena	Não <sup>(a)</sup>	(b)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementação de sistema de gestão da qualidade, que permite planear, controlar e monitorizar todos os procedimentos e processos.</li> <li>Arquitetar procedimentos com normas e <b>regulamentos</b> bem definidos.</li> </ul>
Trofa	Regulamento p/ a concessão de apoios ao desenvol. cultural, social, recreativo e desportivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os subsídios são atribuídos mediante deliberação do órgão executivo, sob proposta do Presidente da Câmara Municipal;</li> <li>As entidades subsidiadas devem entregar os planos, os orçamentos, os relatórios e as contas anuais para serem analisadas pelo município.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicação do regulamento que prevê a atribuição de apoios;</li> <li>Definição mais clara e objetiva dos critérios para a escolha das entidades beneficiárias;</li> <li>Acompanhamento mais pormenorizado do projeto promovido e definição de sanções por incumprimento pelas entidades beneficiárias;</li> </ul>

(a) Existem disposições regulamentares para apoios a pessoas singulares em situação de carência económica, mas não existe um regulamento para atribuição de subvenções ou benefícios a entidades que atuam no domínio da ação social.

(b) A NCI não tem disposições que versem sobre procedimentos a adotar no âmbito da concessão de benefícios ou subvenções.

120. A ausência de ligação dos PPRCIC com os regulamentos municipais, contradiz o definido no n.º 1 do artigo 15º do RGPC, uma vez que essa lacuna comprova que a atividade prosseguida pelo município não considera os riscos identificados naquele Plano, facto que se considera contrário ao estabelecimento de um SCI adequado e proporcional aos riscos.<sup>75</sup>
121. A mesma constatação pode ser inferida nos casos em que a inexistência de regulamento convive com uma NCI que o prevê.
122. Também é de assinalar que o PPRCIC dos municípios de Ponte de Sor e de Castro Marim são de 2009 e que as NCI dos municípios de Mértola e de Ribeira de Pena remontam aos anos de 2002 e 2003, respetivamente, encontrando-se manifestamente desatualizadas.

Nas alegações remetidas, o Presidente da Câmara Municipal de Cascais vem informar que se encontram *“atualmente a preparar a regulamentação municipal para a concessão de subvenções e outros apoios”*, conforme recomendado por este Relatório.

Por seu lado, o Presidente da Câmara Municipal de Ponte de Sor admite que o estabelecimento de procedimentos de monitorização e controlo de apoios ou subvenções concedidas se encontra omissa na NCI, afirmando que *“este Município irá atender à observação, assumindo o compromisso de alteração da NCI em conformidade”*.

<sup>75</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 15º do RGPC *“As entidades públicas abrangidas implementam um sistema de controlo interno proporcional à natureza, dimensão e complexidade da entidade e da atividade por esta prosseguida e que tenha por base modelos adequados de gestão dos riscos, de informação e de comunicação, em todas as áreas de intervenção, designadamente as identificadas no respetivo PPRCIC”*, sendo também de realçar que a inobservância deste preceito é punível com contraordenação, conforme alínea c) do n.º 1 do artigo 20º do mesmo RGPC.



Na pronúncia remetida, a Câmara Municipal de Matosinhos vem assumir o compromisso de *“até final de maio de 2024, serem iniciados os procedimentos legais, previstos no C.P.A., para elaboração e aprovação do regulamento municipal relativo à concessão de subvenções e benefícios públicos do município de Matosinhos”*.

123. No contexto de algumas operações analisadas, nomeadamente nas cedências de terrenos municipais em regime de direito de superfície, também ganha relevância a (in)existência de regulamentos que estabeleçam regras de gestão do património imobiliário, como se verá.

A Câmara Municipal de Matosinhos também assumiu, nas alegações enviadas, o compromisso de, a breve prazo, iniciar os procedimentos tendentes à elaboração e aprovação *“do regulamento municipal de gestão, utilização e administração do património privado municipal.”*

124. Relativamente às obrigações declarativas previstas no REPC que atrás foram citadas, verificou-se que os municípios não procedem à publicitação do registo de interesses dos titulares de cargos políticos, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 15º desse Regime, lacuna que também interfere com as mais recentes disposições incluídas no RGPC.<sup>76</sup>
125. Cabe, por fim, referir que quase todos os municípios em causa aprovaram e publicaram códigos de conduta e/ou manuais de gestão de conflitos de interesses.

*Quadro 7 – Códigos de conduta aprovados e publicados*

Município	Código de Conduta	Ano da publicação
Cascais	Código de Ética e Conduta do Município de Cascais <sup>(a)</sup>	2022
Castro Marim	Código de Conduta do Município de Castro Marim	2020
Maia	Código de Ética dos Funcionários da Câmara Municipal da Maia	2007
Matosinhos	Código de Conduta e Ética	2022
Mértola	Código de Conduta do Município de Mértola	2020
Ourém	Código de Conduta do Município de Ourém	2018
Paços de Ferreira	Código de Ética e de Conduta do Município de Paços de Ferreira	2023
Ponte de Sor	Código de Conduta	2020
Ribeira de Pena		
Trofa	Código de Conduta dos Membros do Órgão Executivo	2020

Fonte: Página eletrónica dos municípios | diariodarepublica.pt

(a) Em complemento, o Município de Cascais tem um Manual de Gestão de Conflito de Interesses.

<sup>76</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 13º desse Regime, as entidades públicas abrangidas adotam medidas destinadas a assegurar a isenção e a imparcialidade dos membros dos respetivos órgãos de administração, seus dirigentes e trabalhadores e a prevenir situações de favorecimento, designadamente no âmbito do sistema de controlo interno.

126. Não se encontraram evidências que o Município de Ribeira de Pena tenha aprovado e publicado um código de conduta, tal como é determinado na lei<sup>77</sup> e recomendado por entidades nacionais<sup>78</sup> e internacionais<sup>79</sup>.
127. Os *códigos de conduta* dos municípios de Cascais, Castro Marim, Matosinhos, Mértola, Paços de Ferreira, Ponte de Sor e Trofa foram aprovados e publicados invocando o RECP (cfr. artigo 19º da Lei 52/2019) mas apenas os aprovados e publicados pelos municípios de Cascais, Matosinhos e Paços de Ferreira estão atualizados tendo em conta o determinado pelo RGPC (cfr. artigo 7º do DL 109-E/2021).
128. Deste modo, apenas os *códigos de conduta* desses três municípios têm disposições que preveem que os membros do executivo, dirigentes e trabalhadores assinem uma declaração de inexistência de conflitos de interesses antes do início de um procedimento concreto de atribuição de apoios, benefícios ou subvenções em que tenham participação que influencie a decisão final.

Em sede de pronúncia, o Presidente da Câmara Municipal de Ponde de Sor, reconhece que o *código de conduta*, apesar de recente, se encontra desatualizado, *“assumindo, o Município, a sua atualização”*.

Por sua vez, o Presidente da Câmara Municipal da Maia vem reconhecer que o *código de conduta* está desatualizado e que o Município *“encontra-se já a diligenciar pela sua atualização”*, tendo sublinhado, contudo, que a utilização de uma declaração de inexistência de conflitos de interesses é uma prática *“integrante do processo de certificação e controlo dos procedimentos administrativos de atribuição de apoios ou de concessão de benefícios.”*

Acrescentou, ainda, que o Município da Maia está ciente das obrigações decorrentes do RECP, *“designadamente no que respeita à necessidade de os municípios publicitarem as declarações de registo de interesses dos membros do executivo”*.

129. Nos termos da *alínea b)* do n.º 1 do artigo 20º do RGPC, a não adoção de um código de conduta ou a adoção de um código de conduta que não considere as normas penais referentes à corrupção e às infrações conexas ou os riscos da exposição da entidade a estes crimes é punível com contraordenação.
130. Veja-se de seguida, e seguindo a tipificação proposta na Figura 3, as operações referenciadas e as questões de controlo que se podem suscitar no contexto desta OAC.

<sup>77</sup> Designadamente, pela Lei 52/2019 e pelo DL 109-E/2021.

<sup>78</sup> As Recomendações do CPC sobre a gestão de conflito de interesses no setor público (2012 e 2020).

<sup>79</sup> Designadamente, a *‘Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública’* (2017) e o mais recente *‘Manual de Integridade Pública da OCDE’*(2022).

## 1.2. A comparticipação financeira para a construção de ERPI

### 1.2.1. Câmara Municipal de Cascais – AISA

131. Em reunião da Câmara Municipal de Cascais (CMC), de 28 de julho de 2022, foi aprovada a atribuição de um apoio financeiro no valor de 4,8 M€ à Associação de Apoio Social Nossa Senhora da Assunção (AISA), para a construção de um edifício para resposta ERPI.
132. De acordo com os considerandos da proposta submetida ao órgão executivo, a nova ERPI permitirá alargar a resposta social no concelho para mais 62 utentes.
133. Tendo por base a estimativa de custos apresentada pela AISA, o valor da construção atingiria cerca de 7,0 M€ e teria como fonte de financiamento complementar (2,2 M€) verbas com origem no PRR.
134. Em reunião de câmara, de 08 de novembro de 2022, após indeferimento do projeto de candidatura ao PRR, foi alterada a deliberação inicial no sentido de atribuir à AISA o apoio financeiro equivalente ao valor total previsto para a obra.<sup>80</sup>
135. Nos termos constantes da proposta submetida ao órgão executivo, a competência para a atribuição do apoio financeiro enquadra-se na *alínea u)* do n.º 1 do artigo 33º do RJAL e a sua concretização dependerá da execução das obrigações da entidade beneficiária a prever em protocolo.
136. As condições de atribuição desse apoio financeiro englobam um conjunto de ações de acompanhamento/monitorização por parte da CMC e, por parte da AISA, o dever de facultar os elementos necessários, para além de reservar uma bolsa social de 10% do número total de lugares licenciados na ERPI a constituir para situações sinalizadas pelos serviços municipais.
137. Refira-se que, para além do apoio concedido, os órgãos municipais aprovaram pedido de isenção de compensações devidas<sup>81</sup>, no montante de 256,0 m€, atendendo a que a operação urbanística se destina à edificação de equipamentos de utilização coletiva.<sup>82</sup>

#### Comparticipação financeira para construção de ERPI (AISA)

- Valor do apoio: 7,0 M€
- Com base em Regulamento: Não
- Instrum. contratual: Protocolo
- Tipo de entidade apoiada: IPSS
- Contrapartidas: "Bolsa social"

<sup>80</sup> Cfr. proposta submetida a Reunião de CM n.º 1260-2022 [DPIE].

<sup>81</sup> Compensações devidas pela ausência de cedência de terreno para espaços verdes de utilização pública.

<sup>82</sup> De acordo com o Regulamento Municipal de Compensação em vigor no município.



138. A construção da referida ERPI encontra-se prevista nas Grandes Opções do Plano do Município, no montante total de 6 991 343 €, a ser totalmente suportado por receitas próprias, despesa a distribuir pelos exercícios de 2023 (2 800 001 €) e 2024 (4 191 342 €).
139. O *protocolo* foi celebrado a 24 de janeiro de 2024.
140. A obra não se encontra prevista nos *planos de ação anuais* ou em quaisquer outros documentos produzidos no âmbito da Rede Social aos quais foi possível ter acesso.<sup>83</sup>

– ANÁLISE

141. A primeira nota que cumpre destacar é a ausência de um pedido formal por parte da AISA.
142. A informalidade que caracterizou a preparação deste apoio é confirmado pelos esclarecimentos que foram prestados pela CMC ainda em sede de Relato, tendo sido assumida a impossibilidade de documentar especificamente este processo pois teve por base *“reuniões onde não houve lugar a atas”* e *“contactos telefónicos”*, acrescentando-se que *“parte significativa do processo decorreu em contexto COVID, pelo que os canais de comunicação utilizados nem sempre salvaguardaram a rastreabilidade”*.<sup>84</sup>
143. Essa informalidade também se encontra evidenciada numa comunicação eletrónica de 03 de novembro de 2022 onde, em resultado do indeferimento do projeto de candidatura PRR, se afirma que após reunião com a AISA, *“foi decidido pelo Sr. Presidente da CMC, Carlos Carreiras, que o município assume a totalidade da verba, ou seja, € 6.991.343”*, decisão confirmada e aprovada em reunião de CM 5 dias depois, como já referido.
144. Também é digno de nota caracterizadora de falta de articulação das partes o facto de a CMC apenas ter sido informada do indeferimento da candidatura ao PRR a 03 de outubro de 2022, quando a AISA já tinha sido notificada do projeto de decisão de indeferimento da candidatura a 11 de agosto de 2022.
145. Acresce que, de acordo com as evidências recolhidas, esta subvenção protocolada não foi objeto de uma análise ou juízo técnico, de mérito ou de oportunidade pela CMC, nem sequer de avaliação de necessidades que sustentassem a ligação com as quantias apoiadas, análise essencial para fundamentar a adequação e proporcionalidade do apoio. Os serviços do município também não demonstraram possuir sequer um estudo de viabilidade económico-financeira do projeto.

---

<sup>83</sup> Designadamente, o Relatório Final de 2019 do Programa da Rede de Equipamentos e Respostas Sociais no concelho de Cascais; o Plano de Iniciativas de Desenvolvimento Social 2020-2023; e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Social 2020-2023; ou mesmo no Plano de Iniciativas de Desenvolvimento Social de 2023.

<sup>84</sup> Cfr. comunicação eletrónica enviada à equipa a 15-11-2023.



146. E a necessidade de uma robusta análise e fundamentação encontrava-se reforçada tendo em conta que em 2020 era intenção da AISA construir a referida ERPI, para o mesmo número de utentes, mas com uma estimativa de custos de 3,5 M€ – a ser suportada em 50% pela CMC – metade do valor de apoio que veio a ser decidido em 2022.<sup>85</sup>
147. Desde então, e tendo em conta a documentação remetida, não se identificam elementos que esclareçam quanto à diferença de projetos e à respetiva análise pelos serviços da CMC que pudessem fundamentar e validar uma alteração tão substantiva de preços e eventuais mais-valias que a atualização do projeto pudesse trazer – não obstante se reconheça o processo inflacionista que nesse período se fez sentir também nos custos da construção.
148. Há que sublinhar que a CMC não dispõe de um regulamento municipal que discipline a atuação municipal no contexto dos benefícios ou subvenções.
149. A ausência, *a priori*, de uma definição rigorosa, clara e objetiva dos critérios seguidos para a atribuição da subvenção e a ausência de uma aferição técnica que demonstrasse o critério de escolha da entidade e a adequação e proporcionalidade do valor do apoio e da capacidade técnica e financeira da entidade apoiada, não contribui para a fundamentação da decisão à luz dos princípios que neste Relatório já foram citados.
150. É também de realçar que o processo que conduziu à decisão não respeitou o definido no artigo 44º da NCI em vigor no município quanto à atribuição de apoios, atendendo a que este preceito faz alusão à aplicação de um regulamento com eficácia externa<sup>86</sup>, o que também se encontra previsto nas medidas propostas no PPRCIC.
151. Ao longo da tramitação deste processo, não foram, pois, desenvolvidos procedimentos tendentes a enquadrar a decisão num “*sistema estruturado de avaliação das necessidades das associações e coletividades*”, tal como se encontra previsto no PPRCIC como medida para mitigar o risco de atribuição desajustada de apoios, entre outros.

Quadro 8 – Extrato do PPRCIC do Município de Cascais

Áreas específicas	Riscos identificados	Medidas propostas
Planeamento da concessão de apoios	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Atribuição desajustada de apoios;</li> <li>· Ausência ou deficiente fundamentação das propostas de atribuição de apoios;</li> <li>· Violação dos deveres de isenção e imparcialidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Implementação de um sistema estruturado de avaliação de necessidades;</li> <li>– Existência de regulamento e/ou outros normativos que definem o âmbito da medida e os critérios de atribuição de apoios;</li> <li>– Subscrição obrigatória da Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses.</li> </ul>

<sup>85</sup> Cfr. ‘Memorando de entendimento entre parceiros’ celebrado entre a CMC e a AISA em novembro de 2022. Cfr. também apresentação de candidatura ao Programa PARES e Parecer técnico relativo ao projeto de investimento emitido pelo Instituto da Segurança Social, IP, em março de 2020.

<sup>86</sup> Nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 44º da NCI, as propostas de atribuição de apoios elaboradas e a submeter à aprovação da Câmara Municipal devem ser proferidas no âmbito de um **regulamento com eficácia externa**, onde se encontrem regulados os procedimentos e os critérios de atribuição dos subsídios.



152. De acordo com o entendimento da CMC, o regulamento não se mostra devido para o caso em concreto uma vez que o apoio “*não se destina à generalidade dos munícipes, mas apenas a pessoas idosas com requisitos específicos*” o que, no seu entender, justifica a opção da elaboração de um protocolo “*que oferece maior flexibilidade*”.<sup>87</sup>

Contudo, como já mencionado, nas alegações posteriormente remetidas, o Presidente da CMC reconhece a ausência de base regulamentar e informou que se encontram a preparar a regulamentação municipal para a concessão de subvenções e outros apoios.

153. Com efeito, não só a existência desse regulamento se mostrava devida atendendo à NCI em vigor e às medidas constantes no PPRCIC, como também se mostrava devida porque, num contexto de boas práticas, o protocolo – que, em termos cronológicos, celebra-se já com a decisão tomada – não afasta a necessidade de existência de um regulamento que, a montante, fundamente a aplicação dos princípios da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da boa administração e da transparência, definindo formas de concretização dos apoios, fixando critérios de seleção de ações, programas ou projetos ou ainda prevendo requisitos para a apresentação dos pedidos, sua instrução e avaliação.<sup>88</sup>
154. Pelas evidências recolhidas também não ficou comprovado que os procedimentos tendentes a preparar a decisão fossem instruídos com declarações de inexistência de conflitos de interesses que, de acordo com o Manual de Gestão de Conflito de Interesses em vigor no município, tem carácter obrigatório para os intervenientes dos processos de análise e concessão de subsídios, subvenções ou benefícios de qualquer âmbito.

### 1.2.2. Câmara Municipal de Cascais – CRID

155. Em reunião do órgão executivo, de 07 de junho de 2022, foi aprovado celebrar um *protocolo de cooperação/comparticipação* com o Centro de Reabilitação e Integração de Deficientes (CRID) pelo qual a CMC se compromete a participar com 1,0 M€ na construção de uma ERPI.
156. De acordo com os elementos disponibilizados, a obra permitirá acolher 36 utentes e a construção já se encontrava a decorrer desde setembro de 2020.<sup>89</sup>

#### Comparticipação financeira para construção de ERPI (CRID)

- Valor do apoio: 1,0 M€
- Com base em Regulamento: Não
- Instrum. contratual: Protocolo
- Tipo de entidade apoiada: IPSS
- Contrapartidas: “Bolsa social”

<sup>87</sup> Cfr. comunicação eletrónica enviada à equipa a 25-10-2023.

<sup>88</sup> Fica, por exemplo, por esclarecer porque outras entidades do Concelho de Cascais não tiveram este nível de apoio, sendo que na relação de subvenções concedidas de 2022 constam valores bem mais modestos atribuídos a entidades com a mesma natureza e para a mesma finalidade (construção ou qualificação de ERPI).

<sup>89</sup> O *protocolo* foi aprovado por unanimidade em Reunião de Câmara, de 7 de junho de 2022, e ratificado pela Assembleia Municipal a 27 de junho.



157. Tendo por base a estimativa de custos apresentada pelo CRID, o preço da referida obra ascendia a 2,6 M€ encontrando-se a mesma a ser construída em terreno cedido pela CMC por escritura de cedência em regime de direito de superfície celebrada em 2018.
158. Nos termos constantes da proposta remetida ao órgão executivo, a competência para a atribuição do apoio da CMC tem enquadramento na *alínea u)* do n.º 1 do artigo 33º do RJAL e a sua concretização dependerá da execução das obrigações da entidade beneficiária.
159. As condições de atribuição daquele apoio financeiro englobam, tal como no caso analisado anteriormente, um conjunto de ações de acompanhamento/monitorização por parte da CMC e, por parte do CRID, o dever de facultar os elementos necessários, para além de reservar uma bolsa social de 10% do número total de lugares licenciados na ERPI a constituir para situações sinalizadas pelos serviços da CMC.
160. A decisão de celebrar o *protocolo* teve por base uma carta submetida a 9 de março de 2022 pelo CRID onde se dava nota das dificuldades com que a construção se havia deparado desde o seu início, solicitando-se o apoio de 1,0 M€ para *“finalizar esta empreitada dentro dos limites orçamentais da instituição”*.
161. Nesse documento, a CRID refere-se aos valores do projeto sublinhando que *“Em negociação com o empreiteiro acordou-se uma revisão de preços e de alterações introduzidas (...) que podem atingir um valor total estimado de 2.514.121,92 € + IVA, que a CMC apoiaria com 1.000.000,00 €, e o CRID com o restante até perfazer o total”*.
162. O *protocolo* foi celebrado a 27 de julho de 2022 e os montantes relativos ao apoio foram disponibilizados ao CRID em dezembro de 2022, no valor de 420,3 m€, e em fevereiro de 2023, no valor de 479,7 m€<sup>90</sup>, sendo o restante (100,0 m€) disponibilizado após a apresentação de autorização de utilização.
163. Refira-se que esta obra é referenciada no documento de programação da rede de equipamentos e respostas sociais do concelho de Cascais, embora sem cronograma, orçamento ou fontes de financiamento, sendo-lhe aí atribuídas *“48 vagas para Lar Residencial”*.<sup>91</sup>

– ANÁLISE

164. A questão de controlo que primeiramente se pode colocar relaciona-se com o pedido inicial da entidade subvencionada. Na verdade, o mesmo não se encontra fundamentado de forma completa, sendo insuficiente quanto à especificação e comprovação do orçamento completo e atualizado da obra.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Valores publicitados na página eletrónica do CMC, designadamente na lista de subvenções concedidas.

<sup>91</sup> Cfr. Relatório Final de 2019 do Programa da Rede de Equipamentos e Respostas Sociais no concelho de Cascais.

<sup>92</sup> O orçamento que foi disponibilizado não continha os valores atualizados da obra, cifrando-se em apenas 2,1 M€.

165. E não ficou demonstrado, também neste caso, que em decorrência do pedido tivessem sido desenvolvidos procedimentos tendentes a comprovar os valores aí apresentados ou a emitir uma apreciação técnica sobre o mesmo, muito menos uma análise e avaliação demonstrativa da aplicação de critérios, o que se afiguraria essencial para fundamentar a adequação e proporcionalidade do apoio.
166. É importante sublinhar que o pedido ocorre para acudir à finalização da empreitada de construção, pelo que o CRID avançou com a execução do projeto sem garantir as fontes de financiamento necessárias, circunstância que revela falta de coordenação entre as entidades e confirma a ausência de ligação a um *plano de ação* definidor do orçamento e respetivas fontes de financiamento.<sup>93</sup>
167. E, similarmente ao caso analisado antes, importa observar que este apoio concedido também não teve por base *“um sistema estruturado de avaliação das necessidades das associações e coletividades”*, tal como se encontra previsto no PPRCIC, como medida para mitigar o risco de atribuição desajustada de apoios. A determinação do valor do apoio atribuído baseou-se, apenas, na projeção de necessidades formulada pelo CRID.
168. Quanto à ausência de um regulamento, a CMC repetiu as justificações já mencionadas, pelo que também se reitera que a existência de protocolos específicos não afasta a necessidade de normas regulamentares que estabeleçam a disciplina e os requisitos no acesso aos apoios e que norteiem a fundamentação no sentido de serem aplicados os princípios gerais da atividade administrativa anteriormente citados aos quais se junta o princípio da transparência.
169. Já a jusante da concessão do apoio, no âmbito da execução do protocolo, a CMC afirmou que *“tem acompanhado de uma forma próxima a construção do edifício”* tendo remetido troca de comunicações em que os técnicos dos serviços municipais referem que foi verificado *“que os trabalhos realizados estavam em conformidade com as faturas apresentadas e com os autos de medição”* tendo, contudo, o cuidado de acrescentar *“tendo em conta o estado avançado/finalizado das obras”* e que *“a responsabilidade e o rigor da execução das obras, e dos valores dos trabalhos especificados, são do CRID e dos técnicos alocados e responsáveis pela fiscalização e da Execução de Obra”*.
170. Com efeito, o apoio financeiro, aprovado em julho de 2022 e concretizado entre 2022 e 2023, serviu para efetuar pagamentos por serviços já prestados e que haviam sido faturados à CRID em momento anterior, entre 01 de abril de 2021 e 14 de julho de 2022,<sup>94</sup> pelo que, estando em

---

<sup>93</sup> É verdade que a premência desse apoio acentuou-se com a revisão de preços decorrente das alterações no mercado da construção. Contudo, em decorrência de reuniões que ocorreram entre a CMC e o CRID, a expectativa de financiamento já existia em momento anterior ao início da obra (cfr. se pode ler na missiva do CRID a solicitar o apoio), todavia, não foi, nessa altura, formalizado.

<sup>94</sup> Faturas com a referência FT 2021/6, FT 2021/33, FT 2021/39, FT 2021/40, FT 2021/42, FT 2021/47 relativas aos autos de medição n.º 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

causa trabalhos já executados, alguns dos quais há mais de um ano, a capacidade de acompanhamento e controlo da autarquia fica comprometida ou limitada.

171. Cabe também fazer referência ao estabelecimento da contrapartida de reserva de “bolsa social” de 10% para situações sinalizadas pelos serviços municipais<sup>95</sup> – medida através da qual a CMC pode acautelar que a ERPI responderá a situações de maior carência.
172. Solicitados comprovativos do cumprimento das disposições constantes no *protocolo* relativas à constituição dessa ‘bolsa social’, a CMC veio referir, em novembro de 2023, que *“a resposta social ainda não está em funcionamento pelo que não se pode aferir o cumprimento desta disposição”*<sup>96</sup>, apesar da obra ter sido inaugurada em junho de 2023.
173. Sobre a inexistência de regulamento municipal, aquando dos trabalhos de análise das operações, o Presidente da CMC enviou esclarecimentos onde refere que *“o Município de Cascais não possui um Regulamento de atribuição e apoios sociais. Possui, antes, outro tipo instrumentos que definem as normas de atribuição dos apoios, que designa de «Programas», a que as entidades e pessoas/famílias acedem através da submissão de candidatura.”*
174. Quanto ao facto de os apoios supra analisados não terem sido enquadrados nesses «Programas», acrescentou que *“O Município tem entendido que deve acolher intervenções/projetos/iniciativas/eventos de carácter inovador, no aprofundamento das competências que lhe são conferidas para atuação na área social. Razão pela qual, existem ainda atribuições de apoios pontuais a instituições do setor solidário não enquadradas nos Programas referidos”, tendo continuado, referindo que “Os apoios atribuídos à AISA e ao CRID inserem-se nestes apoios pontuais, cujos critérios de atribuição se suportam nas necessidades inventariadas em Programação da Rede de Equipamentos e Respostas Sociais.”*
175. Importa, referir que independentemente da condição da inovação (que não se encontra comprovada), a mesma não afastaria o dever da existência e aplicação de um regulamento, tal como se encontra previsto na NCI e no PPRCIC.
176. Por outro lado, ainda que estejamos no âmbito de apoios que se inserem numa área social premente com necessidade de respostas, e ainda que, no âmbito da autonomia local e em alguns contextos específicos, se possam adotar decisões casuísticas com alguma discricionariedade, tal não justifica que a preparação e o percurso da decisão se pautem por informalidade e/ou por ausência de critérios e de análises técnicas *ex ante*.

Como referido anteriormente, nas alegações posteriormente remetidas, o Presidente da CMC veio informar que se encontram a preparar a regulamentação municipal para a concessão de subvenções e outros apoios.

<sup>95</sup> Cfr. n.º 6 e 7 da cláusula 2ª e n.º 16, 17 e 20 da cláusula 3ª

<sup>96</sup> Cfr. comunicação de correio eletrónico de 15-11-2023

### 1.2.3. Câmara Municipal de Castro Marim – SCMCM

177. A Câmara Municipal de Castro Marim (CMCM) aprovou em reunião do órgão executivo, de 24 de fevereiro de 2021, a celebração de um *protocolo de colaboração* com a Santa Casa de Misericórdia da Castro Marim (SCMCM) tendo por objeto apoiar com 1,0 M€ o projeto de construção de uma ERPI.

#### Comparticipação financeira para construção de ERPI (SCMCM)

- Valor do apoio: 1,0 M€
- Com base em Regulamento: Não
- Instrum. contratual: Protocolo
- Tipo de entidade apoiada: IPSS
- Contrapartidas: S/ contrapartidas diretas

178. A obra, projetada para 70 utentes, foi objeto de candidatura por parte da SCMCM ao Portugal2020.<sup>97</sup>

179. De acordo com o protocolado, o apoio financeiro seria disponibilizado “em função da evolução dos trabalhos”.

180. A decisão de conceder o apoio fundamenta-se nos termos constantes da proposta apresentada ao executivo, onde é invocada a *alínea u)* do n.º 1 do artigo 33º do RJAL, para além de genericamente ser realçada a premência da obra a edificar, assim como a sustentabilidade do projeto, de acordo com a viabilidade económico-financeira apresentado pela SCMCM.

181. O *protocolo de colaboração*, celebrado a 01 de março de 2021, prevê disposições de acompanhamento e controlo, obrigando-se a SCMCM a assegurar a inexistência de duplicação de apoios de financiamento e comprovar documentalmente a aplicação das verbas disponibilizadas, assim como a informar a CMCM de quaisquer esclarecimentos relevantes para a execução da obra.

182. Não foram definidas contrapartidas a favor da CMCM.

183. A materialização do apoio ocorreu entre 2021 (350,0 m€) e 2022 (650,0 m€), constando os valores da lista de subvenções concedidas que o município anualmente publica na sua página eletrónica.

184. É de referir que esta obra concreta encontra-se prevista no Plano de Ação de 2021, ainda que sem elementos relativos ao cronograma e ao orçamento.

<sup>97</sup> Candidatura com o código de operação ALG-06-4842-FEDER-000004, com um fundo total aprovado de 2,2 M€. De acordo com as informações recolhidas, a obra foi adjudicada pela SCMCM por 4,2 M€, tendo o preço final ascendido a 5,6 M€.



– ANÁLISE

185. À semelhança dos casos já analisados, as questões de controlo que aqui se suscitam relacionam-se, a montante, com ausência de regulamento municipal de atribuição de benefícios públicos, assim como de documentos técnicos preparatórios produzidos e destinados a fundamentar a decisão.
186. Efetivamente, o apoio concedido não se encontra enformado por quaisquer normas regulamentares, pelo que se reitera o antes observado para os casos anteriores.
187. Por outro lado, não foi demonstrado que sobre o pedido fossem realizadas análises prévias produzidas pelos serviços municipais a avaliar as necessidades, como aliás decorre das medidas constantes do PPRCIC, destinadas a recolher os elementos indispensáveis à realização das reuniões da Câmara Municipal, nos termos infra transcritos.

Quadro 9 – Extrato do PPRCIC da Câmara Municipal de Castro Marim

Principais atividades	Riscos identificados	Medidas propostas
Recolher os elementos indispensáveis à realização das reuniões da Câmara Municipal	Inexistência, ou existência deficiente, de um sistema estruturado de avaliação das necessidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Implementação de um sistema estruturado de avaliação de necessidades;</li> <li>– Consagração de critérios internos que determinem e delimitem a realização e dimensão de estudos de necessidades.</li> </ul>

188. Cabe dar nota, ainda, que a documentação de despesa que a CMCM remeteu, designadamente autos de medição e respetivas faturas, contêm quase sempre evidências de que foram confirmadas e visadas pelos serviços de fiscalização, normalmente com a aposição da menção “Visto. Conforme auto visado pela fiscalização”, seguida de data e assinatura.
189. Contudo, esse procedimento de controlo não se encontra evidenciado na despesa relacionada com o auto de medição n.º 4 e respetiva fatura (FT2021A1/257), com o valor de 231 458,08 €.

1.2.4. Câmara Municipal de Matosinhos – SCMBJ

190. A Câmara Municipal de Matosinhos (CMM) deliberou, no dia 28 de dezembro de 2022, celebrar um *protocolo* com a Santa Casa da Misericórdia do Bom Jesus (SCMBJ), tendo por objeto a concessão de um apoio financeiro de 664,0 m€, para a construção de uma ERPI destinada a 60 lugares.

Comparticipação financeira para construção de ERPI (SCMBJ)

- Valor do apoio: 664,0 m€
- Com base em Regulamento: Não
- Instrum. contratual: Protocolo
- Tipo de entidade apoiada: IPSS
- Contrapartidas: S/ contrapartidas diretas



191. A obra foi orçada em 2,2 M€ e foi objeto de candidatura ao PRR, tendo obtido um financiamento de 2,1 M€ visando a construção da componente de infraestrutura.<sup>98</sup>
192. Nos termos do *protocolo*, o apoio prestado pela CMM tem como propósito ajudar no financiamento das componentes não elegíveis daquela candidatura, destinando-se a suportar o *IVA relativo à construção* (198,4 m€), assim como às *especialidades* (109,4 m€), *fiscalização* (109,4 m€) e aos *equipamentos e mobiliário* (246,8 m€), sendo a verba a disponibilizar em 2023 e 2024.
193. A decisão teve, como momento inicial, uma comunicação eletrónica efetuada pela SCMBJ onde se elencava e quantificava um conjunto de encargos que ascendiam a 1,1 M€ e solicitava o apoio municipal para fazer face aos mesmos.
194. O apoio decidido acabou por se cifrar em 664,0 m€, valor que já havia sido protocolado em 2020 entre ambas as entidades no âmbito de anterior candidatura da SCMBJ ao programa PARES.<sup>99</sup>
195. O *protocolo*, celebrado no mesmo dia da deliberação, a 28 de dezembro de 2022, não prevê contrapartidas diretas para a CMM.
196. De acordo com informações prestadas pelos serviços municipais, até dezembro de 2023 ainda não tinham sido efetuados pagamentos no âmbito do *protocolo*.
197. A obra não se encontra prevista nos *planos de desenvolvimento social* ou *planos de ação* a que foi possível ter acesso.<sup>100</sup>

– ANÁLISE

198. Tal como nos casos anteriores, o presente apoio foi decidido sem a existência de um regulamento municipal, pelo que, a este propósito, se reitera o já referido.
199. É no entanto de sublinhar que o próprio PPRCIC da CMM qualifica de elevado o risco de inexistência de um referencial para a atribuição de benefícios a conceder a entidades/instituições, prevendo como medida de mitigação a elaboração, aprovação e implementação de um regulamento municipal.

Quadro 10 – Extrato do PPRCIC do Município de Matosinhos

Atividades	Riscos identificados	Medidas de tratamento de risco
Apoios a entidades/instituições	Inexistência de referencial que regule a atribuição de subsídios ou outros benefícios a entidades de carácter social	– Elaborar, aprovar e implementar o <b>Regulamento Municipal</b> .

<sup>98</sup> Código da operação 02/Co3-i01/2021.PPRR-RE-Co3-i01-02-000932.

<sup>99</sup> Esta candidatura viria a ser indeferida, pelo que o apoio de então não se concretizou.

<sup>100</sup> Designadamente, os que constam da página eletrónica da CMM, isto é, no Plano de Desenvolvimento Social do concelho de Matosinhos (2021-2024), e no Diagnóstico Social do concelho de Matosinhos.

Relativamente a este aspeto interessa lembrar que, em sede de pronúncia, a CMM assumiu o compromisso de até final de maio de 2024 iniciar os procedimentos tendentes a criar e implementar um regulamento de atribuição de apoios e subvenções.

200. Importa acrescentar que, tal como em caso anteriormente analisado, a CMM é confrontada com o pedido de apoio quando o projeto já estava a ser executado<sup>101</sup>, facto indicativo de que a SCMBJ avançou com a obra sem ter assegurado (pelo menos, em termos formais) os montantes de financiamento que se mostravam necessários, pelo que não se encontra evidenciada a concertação *ex ante* e/ou a ligação a um *plano de ação* com um cronograma e orçamento definidos.
201. Nos documentos remetidos, a CMM também não demonstrou que sobre as estimativas do pedido inicial tivesse sido efetuada uma análise ou aferição técnica dos valores solicitados, nem esse mesmo pedido se encontra instruído com documentos que suportam os montantes relativos às componentes que foram objeto de financiamento no *protocolo*.
202. É, no entanto, a única operação analisada neste Relatório em que o apoio financeiro concretizado não se conformou quantitativamente ao pedido efetuado pela entidade beneficiária.
203. Com respeito ao clausulado do *protocolo*, nas duas páginas que o constituem, constam apenas quatro cláusulas: para além do objeto, foram definidas, de forma contida, algumas obrigações das partes (essencialmente troca de documentos), e previstas, também telegraficamente, algumas regras para a extinção (extingue-se com o cumprimento das obrigações) e para o incumprimento (essencialmente relacionado com o indeferimento da candidatura e com a não execução da obra), o que é insuficiente.
204. O *protocolo* é, por exemplo, omissivo quanto a procedimentos de acompanhamento e monitorização por parte da CMM, assim como quanto a prazos.
205. É, ainda, omissivo quanto à eventual devolução à CMM dos montantes relativos ao IVA, atento o previsto nos Orçamentos de Estado, quanto à restituição dos valores suportados pelas entidades em projetos financiados pelo PRR.<sup>102</sup>

Nas alegações remetidas, a CMM vem referir que *“O Município irá, desde já, diligenciar no sentido de promover uma alteração ao referido protocolo, no sentido de nele se prever expressamente a devolução ao Município dos valores do IVA suportados pela SCMBJ, sempre que estes sejam devolvidos pelo Estado.”*

<sup>101</sup> Embora ainda não tenham ocorrido pagamentos no âmbito do *protocolo* celebrado, a SCMBJ já entregou documentos de despesa à CMM onde figuram faturas pagas de setembro de 2022.

<sup>102</sup> Nos termos do *subponto v)* da *alínea b)* do n.º 19 do artigo 8º, a Lei n.º 12/2022, de 27.06 (Orçamento do Estado para 2022) prevê que as entidades sem fim lucrativo do setor solidário social venham a ser ressarcidas do IVA suportado no âmbito de projetos financiados pelo PRR. Previsão orçamental equivalente foi incluída nos Orçamentos do Estado de 2023 e 2024.



### 1.2.5. Câmara Municipal de Ponte de Sor – ADASFT

206. A 28 de maio de 2018, a Câmara Municipal de Ponte de Sor (CMPS) celebrou contrato-programa com a Associação para o Desenvolvimento e Ação Social da Freguesia de Tramaga (ADASFT), tendo por objeto participar financeiramente a empreitada para ampliação de um edifício visando a instalação de uma ERPI.
207. A comparticipação financeira concedida cifrou-se em 679,8 m€, a serem pagos à ADASFT contra a apresentação dos autos de medição e faturas visadas pelos técnicos da câmara fiscalizadores da obra.
208. O contrato-programa prevê que a ADASFT se obriga a candidatar a empreitada a financiamento no âmbito do Portugal2020, revertendo esse financiamento para a CMPS em caso de aprovação. A candidatura já tinha sido submetida em abril de 2018, não tendo sido aprovada. Voltou a ser submetida em junho de 2023, mas não consta na lista de operações aprovadas.
209. Os pagamentos previstos no contrato-programa decorreram entre 2018 (284,0 m€) e 2019 (395,8 m€).
210. O *protocolo* teve por base um requerimento remetido pelo Presidente da ADASFT ao Presidente da CMPS dando conhecimento de que “*as obras referentes à ampliação do Centro Comunitário de Tramaga para funcionar como ERPI vão ter início em breve*”, acrescentando que “*Face ao exposto venho por este meio solicitar a V. Exa. apoio financeiro para fazer face às despesas de construção do edifício no valor de 679,8 m€ (...) bem como apoio por parte dos técnicos do Município para a fiscalização da obra*”.
211. Dos considerandos do contrato-programa consta, também, que a empreitada teve como procedimento pré-contratual um concurso público, nos termos do Código dos Contratos Públicos, beneficiando a ADASFT, para tal, do apoio administrativo prestado pelo município.
212. A assinatura do contrato de empreitada ocorreu a 29 de novembro de 2017, pelo preço de 679,8 m€, pelo que a comparticipação financeira municipal cobriu 100% do custo da obra.
213. Para além dos montantes do *protocolo* e do apoio administrativo prestado, a CMPS assumiu ainda, em 2020, o pagamento de 7 071,81 €, relativos aos trabalhos exigidos nas vistorias

#### Comparticipação financeira para construção de ERPI (ADASFT)

- Valor: 679,8 m€
- Com base em Regulamento: Parcialmente
- Instrum. contratual: Protocolo
- Tipo de entidade apoiada: IPSS
- Contrapartidas: S/ contrapartidas diretas



efetuadas por várias entidades e, em 2021, o pagamento de 12 449,15 €, relativo à revisão de preços.

214. A CMPS tem em vigor um regulamento municipal de apoio a instituições sem fins lucrativos que estabelece regras quanto ao âmbito, objetivos gerais, critérios de avaliação de candidaturas, contratualização e reciprocidade.<sup>103</sup>

215. A obra foi prevista no *plano de ação* de 2018 do CLAS de Ponte de Sor, documento remetido pela CMPS.

— ANÁLISE

216. O pedido formal de apoio que foi endereçado pela ADASFT à CMPS ocorreu a 19 de abril de 2018, vários meses depois de ter sido celebrado o contrato de empreitada cujo procedimento contratual foi elaborado com o apoio administrativo dos serviços municipais.

217. A primeira fatura paga com o apoio do município data de 30 de abril de 2018, o que indica que a obra se iniciou ainda antes do pedido de apoio.

218. Ora, tudo leva a crer que muito embora a formalização apenas tivesse ocorrido com a aprovação da minuta do *protocolo*, em reunião de câmara de 23 de maio de 2018, a efetivação do apoio já estaria informalmente combinada com a ADASFT.

219. Isto é, quando a proposta é votada na reunião do executivo, já o acordo de vontades estaria negociado, uma vez que a não concretização do apoio implicaria o incumprimento contratual da ADASFT.

220. Acresce que a CMPS não desconheceria, desde o início, os contornos projetados para a concretização da obra, atendendo a que os serviços participaram ativamente na preparação do procedimento pré-contratual.

221. Por outro lado, ainda que os serviços municipais tenham prestado apoio no âmbito da preparação do concurso para a escolha do empreiteiro, cabe referir que em termos documentais o que suporta a decisão é um conciso pedido de apoio sobre o qual não ficou demonstrado ter sido efetuada qualquer análise quanto à adequabilidade do montante de apoio que estava a ser solicitado.

222. Isto é, em termos documentais, e independentemente do mérito e necessidade da resposta social, não se encontram evidências de que o apoio tenha sido prestado de acordo com regras prescritas no regulamento, em especial, quanto aos critérios de avaliação de candidatura.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Regulamento n.º 193/2012, publicado em Diário da República, 2.ª série — N.º 101 — 24 de maio de 2012.

<sup>104</sup> O regulamento municipal de apoio a instituições sem fins lucrativos do concelho de Ponte de Sor prevê no seu artigo 12.º um procedimento de apreciação de candidaturas do qual não foram remetidas evidências.

223. As faturas relativas aos autos de medição da obra contêm evidências de que foram conferidas pelos serviços municipais.

Nas alegações remetidas em sede de pronúncia, o Presidente da CMPS refere que o contrato-programa celebrado *“é decorrência do próprio Regulamento de Apoio a Instituições sem fins lucrativos do Concelho de Ponte de Sor”* pelo que *“consideramos que será de ter em atenção que, para além da base contratual, o apoio financeiro em causa teve por base a sua previsão regulamentar”*.

Considera, ainda, que *“a articulação entre as Associações nomeadamente de cariz social e as respetivas autarquias localizadas no interior do país e em zona predominantemente rural é constante e regular (...) Posto isto, e atendendo à notória necessidade de construção de ERPI na freguesia de Tramaga tal como previsto no já mencionado Plano de Ação de 2018 do CLAS (...) evidente se torna que a construção daquela ERPI foi precedida de conversações entre as duas entidades”*, acrescentando que *“o facto da ADASFT ter vindo a solicitar o apoio financeiro do Município para custear a obra até à obtenção do financiamento em momento posterior ao início da empreitada, foi por sua conta e risco (...) Contudo, será de assumir que atendendo ao planeamento social já descrito da obra em causa e a concertação regular da autarquia com as associações de relevante atividade social, seria consentâneo que a autarquia não indeferisse o pedido de apoio em causa”*.

Quanto à ausência dos critérios de avaliação de candidatura, o Presidente da CMPS lembra que *“também foi notório o respeito pelos critérios de avaliação de candidatura consagrados no Regulamento, pois a candidatura em causa correspondia a uma necessidade já identificada nos instrumentos de planeamento do CLAS”*.

Em resposta a estas alegações, importa sublinhar que a articulação entre o Município e as Associações de cariz social é salutar e, mesmo, exigível. Contudo, entende-se que as conversações e os termos em que se discutiu o apoio para a construção de uma infraestrutura deveriam estar documentados. Esse rasto do procedimento deve ser cronologicamente evidenciado.

E o facto de os serviços da câmara terem previamente coadjuvado na adjudicação da obra, não exime a CMPS de ter documentação que acompanhe a preparação deste processo.

Quanto aos critérios de avaliação de candidatura previstos no artigo 12º do Regulamento, reitera-se que a CMPS não mostrou evidências que tivessem sido observados os itens de avaliação ali previstos, sublinhando-se que o Plano de Ação de 2018 identifica a necessidade de construção da obra mas nada diz quanto à ADASFT ou outra Associação que pudesse ser promotora ou parceira da mesma, sendo que nesse Plano figura a CMPS como entidade responsável pela edificação da estrutura.

### 1.3. A cedência de imóveis em regime de direito de superfície

#### 1.3.1. Câmara Municipal de Cascais – Manuel Paulo Rodrigues dos Santos

224. Em reunião de 21 de julho de 2021 do órgão executivo, a CMC aprovou a cedência em direito de superfície de uma parcela de terreno com a área de 3 683 m<sup>2</sup> e um valor patrimonial de 542,0 m€, ao empresário em nome individual, Manuel Paulo Rodrigues dos Santos (superficiário), visando a construção de um lar de idosos.
225. Os termos finais dessa cedência apenas viriam a ser concretizados em escritura de 03 de maio de 2022, os quais preveem a cedência do terreno por 50 anos, prazo automaticamente prorrogável por períodos iguais e sucessivos de 10 anos.
226. Na escritura de cedência foi acordada a renda mensal de 1 806,70 €, anualmente atualizada<sup>105</sup>, prevendo-se a constituição de uma bolsa social de 10% do número total de lugares licenciados na ERPI para situações sinalizadas pela CMC.
227. Ficou ainda definido o prazo de 2 anos para apresentação do projeto, e o prazo máximo de 2 anos para conclusão da obra após o seu início.
228. A atribuição do direito de superfície teve por base um pedido efetuado pelo superficiário em agosto de 2019, onde o mesmo dava conta que enquanto empresário em nome individual detinha a posse de um espaço habitacional que havia sido convertido em lar, e onde manifestava a dificuldade em preencher os requisitos exigidos pelos serviços técnicos da segurança social e a intenção de encontrar uma solução que lhe permitisse alargar a lotação, pelo que solicitava à CMC *“um terreno camarário evocando o direito de superfície para construirmos um lar de raiz com todas as condições exigidas por lei”*.<sup>106</sup>
229. De acordo com as informações recolhidas em novembro de 2023, o superficiário ainda não tinha apresentado o projeto de construção da ERPI.

#### Atribuição do direito de superfície

- Valor do imóvel: 542,0 m€
- Regulamento de Património Imobiliário: Não
- Procedimento pré-contratual: Não
- Prazo: ≥ 50 anos
- Setor: Lucrativo
- Contrapartidas: Rendas/“Bolsa social”

<sup>105</sup> De acordo com o Índice de Preços do Consumidor publicado pelo INE.

<sup>106</sup> Cfr. missiva de 12 de agosto de 2019 enviada pelo superficiário ao Presidente da Câmara Municipal.



– ANÁLISE

230. A escolha do superficiário não foi antecedida por procedimento pré-contratual, lacuna que não assegura a aplicação de diversos princípios gerais da atividade administrativa e também de princípios relacionados com a gestão do património imobiliário. Vejamos.
231. De acordo com o n.º 1 do artigo 30º da Lei n.º 31/2014, diploma que estabeleceu a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento de Território e de Urbanismo, *“O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais podem constituir o direito de superfície sobre bens imóveis integrantes do seu domínio privado para a prossecução de finalidades de política pública de solos, nos termos da lei.”*
232. Esse Regime prevê, ainda, no n.º 3 do artigo 31º, relativamente à cedência de utilização de bens do domínio privado, que *“a lei estabelece o procedimento de cedência e as condições em que se realizam a fiscalização da atividade do cessionário e a restituição dos bens imóveis cedidos”*.
233. Por outro lado, o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP), corporizado no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07.08, estabelece as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis propriedade de entidades públicas. Este diploma define um conjunto de princípios que regulam a gestão patrimonial imobiliária e que são aplicáveis ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais.
234. Assim, de acordo com artigo 2º desse Regime, no âmbito da gestão do património imobiliário devem ser observados os princípios gerais da atividade administrativa, para os que aqui relevam, o princípio da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, o da igualdade e o da imparcialidade. No âmbito do mesmo Regime, devem ainda ser aplicados os princípios da boa administração (artigo 3º), o da transparência (artigo 8º) e, ainda, com relação a todos eles, e com especial relevância para a questão em apreço, o princípio da concorrência (artigo 7º).
235. Com efeito, nos termos dos artigos 7º e 8º do RJPIP, na administração dos bens imóveis devem as entidades públicas (incluindo, naturalmente, as autarquias locais) assegurar aos interessados em contratar ou em os utilizar uma concorrência efetiva (artigo 7º) e garantir adequada publicidade (artigo 8º).
236. Sendo certo que a operação em concreto se encontra sujeita a um regime substantivo de direito administrativo, ao não submeter o direito de superfície a um procedimento de adjudicação, a CMC ignorou a aplicação dos referidos princípios.
237. Isto é, na ausência de qualquer elemento concorrencial – desde logo, a inexistência de publicitação da vontade de ceder o imóvel por longo prazo, ainda que para um fim em concreto, o que decorreria do princípio da transparência – a CMC não assegurou que todos os

cidadãos potencialmente interessados pudessem apresentar proposta (igualdade, imparcialidade e transparência), como também não assegurou a melhor solução em termos de rentabilidade do imóvel (boa administração), considerando que outros agentes poderiam apresentar melhores contrapartidas para o erário público, quer em relação às rendas superficiárias, quer em relação à prestação da resposta social ERPI nesse terreno.

238. A CMC deveria ter precedido a cedência do imóvel por procedimento de adjudicação, aplicando, ainda que por analogia, as regras definidas para a escolha do superficiário constantes no artigo 69º do RJPIP – regras diretamente aplicáveis a direitos de superfície sobre imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos – isto é, para o caso em concreto, através dos procedimentos de hasta pública ou procedimento por negociação.<sup>107</sup>
239. Esse procedimento pré-contratual teria sido essencial para legitimar a escolha através da demonstração de que se assegurou a melhor solução.
240. É verdade que para a aquisição, arrendamento, cedência e alienação de imóveis, o RJPIP prevê regras que são diretamente aplicáveis ao Estado e aos Institutos Públicos. Contudo, à luz daqueles cânones, as autarquias locais não podem estar excecionadas de, neste tipo de operações, e máxime em territórios onde existem vários potenciais interessados, assegurarem a aplicação do princípio da concorrência. Sendo a cedência de imóveis em regime de direito de superfície uma forma de gestão do património municipal, a CMC deveria ter adaptado a sua atuação, no sentido de a aproximar às regras definidas no RJPIP.
241. Refira-se que, na ausência de regras que inequivocamente vinculem as autarquias locais, muitos municípios, no exercício do seu poder regulamentar, conferiram força normativa aos aspetos relacionados com a gestão do seu património imobiliário através de regulamentos, alinhando-os com os princípios acima referidos.
242. Não é, contudo, o caso da CMC, que não detém um regulamento de gestão do seu património imobiliário que discipline aspetos fundamentais da sua gestão, utilização e administração, designadamente, para o que aqui releva, no quadro da cedência de imóveis.<sup>108</sup>
243. As medidas tendentes a corrigir ou mitigar os riscos relacionados com a gestão do património imobiliário da CMC também se encontram omissas no PPRCIC.
244. A inexistência dessa disciplina releva, também, para efeitos do cálculo das rendas mensais, não estando normativamente previstos critérios para definir o valor do direito de superfície. Não se garante que o apuramento é efetuado da mesma forma em situações análogas.<sup>109</sup> É

<sup>107</sup> O ajuste direto (que, em todo o caso, também envolveria sempre a consulta a várias entidades) estaria afastado pela conjugação do n.º 3 do artigo 69º com o artigo 81º do RJPIP.

<sup>108</sup> Há, contudo, que sublinhar que outros atos de gestão do património ficam sem regulação, como é o caso da venda e do arrendamento de imóveis.

<sup>109</sup> De acordo com os elementos analisados, foi aplicada uma regra de cálculo que tem por base o valor patrimonial tributário (VPT) do imóvel:  $[(VPT \times 2) : 50] : 12$ , resultando um valor de 1 806,70 €.

legítimo questionar, por exemplo, porque ao invés do valor patrimonial, não foi tido em conta o valor de mercado do imóvel, eventualmente precedido de um relatório de avaliação.

245. Também se evidenciou que não só a CMC cedeu o imóvel a pedido do requerente, como também lhe colocou a possibilidade de escolha entre dois imóveis, o que reforça a prevalência de uma gestão predominantemente discricionária do património imobiliário municipal.
246. Ponderados os elementos que resultam da documentação disponibilizada, sublinha-se que a CMC também não assegurou a melhor prossecução do interesse público, atendendo a que outros agentes económicos poderiam apresentar melhores condições para concretizar os fins que conduziram à decisão de ceder o terreno.
247. Efetivamente, a CMC não procurou informações acerca do histórico do superficiário com vista a efetuar uma verificação das condições do projeto em causa, nem sequer solicitou ao superficiário declarações a atestar a situação regularizada junto da Segurança Social e da Autoridade Tributária. Também não procurou saber se existia projeto de arquitetura ou um projeto de viabilidade económica.
248. Acresce, ainda, que a CMC sabia que o pedido inicial do superficiário – que já datava de 2019 – vinha instruído com elementos que suscitam algumas interrogações, como o facto de, na verdade, o superficiário Manuel Paulo Rodrigues dos Santos se apresentar em diversos documentos como procurador de outro empresário em nome individual<sup>110</sup>, e de admitir que a residência de lar para idosos que até então era explorada não dispunha do licenciamento devido.
249. Deste modo, para além da questão do procedimento pré-contratual, era importante que os serviços municipais tivessem diligenciado no sentido de indagar se o superficiário reunia condições para cumprir com o acordado, sendo certo que ainda não precedeu à apresentação do projeto.<sup>111</sup>
250. Há, ainda, a referir que o Município não publicitou no seu site a cedência deste imóvel, designadamente, na listagem de imóveis cedidos em regime de direito de superfície. A operação também não é divulgada no Relatório de Contas de 2021 nem no Relatório de Contas de 2022. A cedência do imóvel não foi, pois, objeto de adequada publicidade.

---

<sup>110</sup> De nome, Otto Wilmar Batista Wiesner.

<sup>111</sup> Não obstante ainda esteja no prazo acordado. Contudo, sublinha-se que a escritura já é de maio de 2022 e que o superficiário pelo menos desde 2019 tem intenção de apresentar o projeto.

1.3.2. *Câmara Municipal de Matosinhos – Lar Douro, Lda.*

251. Tendo por objeto a conclusão da obra já implantada no terreno, assim como a exploração e gestão de um Centro de Bem Estar Social para Idosos ou a prestação de outros cuidados de saúde, a Câmara Municipal de Matosinhos (CMM) estabeleceu um procedimento pré-contratual consubstanciado num ‘Regulamento de constituição de direito de superfície’, sendo critério de escolha o valor mais elevado da renda superficiária a propor pelos candidatos, tendo condicionado também as candidaturas à apresentação de um estudo de viabilidade económica.

Atribuição do direito de superfície

- Valor do imóvel: 3,8 M€
- Regulamento de Património Imobiliário: Não
- Procedimento pré-contratual: Sim
- Prazo: ≥ 50 anos
- Setor: Lucrativo
- Contrapartidas: Rendas

252. Na sequência do procedimento desenvolvido, e por escritura de 12 de abril de 2021, o imóvel, avaliado em 3,8 M€, foi cedido por 50 anos à empresa *Lar Douro – Lar para Idosos e Centro de Dia, Lda.*

253. Pela cedência do direito de superfície ficou estabelecido que a *Lar Douro, Lda.*, pagaria à CMM uma renda anual de 76 000 € (valor que decorre da proposta apresentada) sujeita a atualizações.<sup>112</sup>

254. De acordo com os termos acordados, o superficiário deveria terminar a obra num prazo máximo de 24 meses após a escritura<sup>113</sup> e iniciar o funcionamento do Centro no prazo máximo de 12 meses após a conclusão da obra.<sup>114</sup>

255. Em maio de 2023, o superficiário solicitou à CMM um pedido de alteração das licenças de construção, visando a ampliação da parte edificada. De acordo com a caracterização geral da proposta, a mesma passaria por adaptar o edifício ao uso exclusivo de uma Unidade de Cuidados Continuados<sup>115</sup> e por ampliar a capacidade de resposta de 99 utentes para 165.

256. Essas alterações pressupunham o alargamento do edifício já existente (mais dois pisos) e a construção de um novo edifício a comunicar com o já existente. Em termos de área de

<sup>112</sup> Atualizações anuais de acordo com o Índice de Preços do Consumidor com exclusão da habitação.

<sup>113</sup> Com possibilidade de prorrogação por mais 12 meses que acabou por ser solicitada pelo superficiário à CMM com invocação de atrasos no licenciamento da obra que ao mesmo não seriam imputáveis.

<sup>114</sup> Com possibilidade de prorrogação por mais 6 meses.

<sup>115</sup> Unidade de internamento de convalescença de média duração e reabilitação de longa duração.





implantação, tinha como resultado o aumento de 4.679 m2 de área bruta de construção para 9.688 m2, mais do dobro.

257. A proposta de alteração veio a ser aprovada na Reunião de Câmara de 12 de julho de 2023.

– ANÁLISE

258. As questões de controlo que se colocam relacionam-se, desde logo, com a ausência de contrapartidas para o erário público em decorrência da alteração dos pressupostos iniciais acordados.<sup>116</sup>
259. É legítimo questionar se a alteração dos pressupostos do negócio – que implica não só um aumento do valor do imóvel, como da margem de lucro decorrente do alargamento da capacidade de resposta da atividade (de 99 camas previstas no plano de viabilidade económico-financeira<sup>117</sup>, para 165, um aumento de 67%) – não exigia uma revisão/renegociação do valor da renda superficiária à luz dos princípios de valorização e rendibilidade do património.
260. É certo que a CMM criou um procedimento pré-contratual específico que estabeleceu as condições e requisitos de avaliação das candidaturas e do qual resultou o *quantum* das rendas (maior valor proposto), mas esse procedimento nada prevê quanto a vicissitudes contratuais.
261. Desta forma, os efeitos lucrativos que o alargamento da capacidade construtiva proporciona, não terão qualquer tradução na esfera do município.

Sobre este aspeto, veio a CMM alegar que *“É verdade que um eventual aumento de eficiência na exploração do ERPI não tem tradução na renda superficiária suportada pela Lar Douro, Lda.*

*Isto porque, por um lado, o cálculo do valor base da renda superficiária teve somente em linha de conta o valor da avaliação do terreno e da benfeitoria nele implantada e, por outro, ao ter sido lançado procedimento concorrencial, os pressupostos do negócio fixam-se com as propostas dos concorrentes, que não podem ser alteradas (princípio da imutabilidade das propostas).*

*O aumento da capacidade de resposta é feito totalmente a expensas do superficiário, resultando num aproveitamento mais eficiente do espaço objeto do direito de superfície. O que se valorizou, para definir o valor base da renda e sujeitá-la à concorrência, em termos de relação contratual e atendendo a que se trata de um equipamento social, foi o valor do imóvel objeto do direito de superfície e não dos potenciais rendimentos do superficiário.”*

<sup>116</sup> Que até poderia passar, por exemplo, por contrapartidas não financeiras, como a constituição de uma bolsa social a ser preenchida com casos identificados pelos serviços sociais do município.

<sup>117</sup> O plano de viabilidade económico-financeira entregue pela Lar Douro, Lda. baseava-se na pretensão de obter licenças para um número de camas entre 80 a 105.

Em resposta às alegações apresentadas, refira-se que não faz sentido, neste contexto, invocar o princípio da imutabilidade das propostas<sup>118</sup>, sendo que qualquer contrato ao longo da sua execução está sujeito a alterações ou eventualidades, o que se verificou no caso em concreto.

262. Assim, advoga-se, também aqui, a necessidade de um regulamento municipal de gestão do património imobiliário que dê expressão normativa aos princípios constantes no RJPIP e, em particular, para a questão em apreço.<sup>119</sup>

Como já anteriormente referido, em sede de pronúncia, a CMM vem assumir o compromisso de aprovar e implementar um regulamento municipal de gestão, utilização e administração do património privado municipal.

263. Acresce que o PPRCIC da CMM identifica o risco de violação dos deveres de isenção e imparcialidade na alienação de imóveis, prevendo como medida preventiva a realização de hastas públicas. Contudo, cabe referir que, muito embora a CMM tenha optado por aplicar essa mesma medida nesta operação de cedência de terreno, o PPRCIC é omissivo quanto a medidas a adotar no âmbito de outras operações de gestão do património imobiliário, como possam ser a aquisição, arrendamento ou a cedência.
264. A operação da cedência do terreno foi divulgada no Relatório de Gestão de 2022 e o imóvel consta da listagem de património cedido que é divulgada pelo Município. Contudo, em ambos os casos não é divulgado o valor da renda superficiária.

---

<sup>118</sup> Também designado por princípio da intangibilidade das propostas, segundo o qual uma vez ultrapassado o prazo para apresentação/entrega das propostas, o concorrente fica vinculado a elas, não as podendo retirar nem alterar (vide artigos 65º e n.º 2 do artigo 72º do CCP).

<sup>119</sup> Com efeito, um regulamento de gestão do património imobiliário poderia prever consequências para vicissitudes contratuais, como consta, aliás, em regulamentos aprovados e publicados por outros municípios (p. ex., o n.º 1 do artigo 133º do Regulamento Municipal de Gestão do Património do Município de Lisboa prevê que *“Sempre que, no decurso do contrato, o superficiário venha a promover autorizadamente um aumento da construção face ao inicialmente previsto e que foi tido em conta para determinação do preço do direito de superfície, há lugar a atualização deste (...)”*).

A existência de um regulamento também poderia prever regras diferenciadas quanto ao apuramento do preço do direito de superfície quer se estivesse perante atividades predominantemente lucrativas ou solidárias, como também previsto em regulamentos em aplicação noutros municípios. Vide, a título de exemplo, o n.º 7 do artigo 20º do Regulamento do Património Imóvel do Município de Sintra que prevê que *“O valor da cedência do direito de superfície poderá ser ponderado mediante as contrapartidas e o tipo de equipamento a construir”*, podendo as entidades sem fins lucrativos beneficiar de uma redução até 75% e as entidades lucrativas até 25%.

## 1.4. A atribuição de apoios diversos

### 1.4.1. Câmara Municipal de Ponte de Sor – ADASFT

265. Em 24 de setembro de 2019, a Associação para o Desenvolvimento e Ação Social da Freguesia da Tramaga (ADASFT) solicitou à Câmara Municipal de Ponte de Sor (CMPS) a atribuição de um subsídio para pagamento de faturas a fornecedores que se encontravam vencidas.

#### Pagamento a fornecedores

Valor do apoio: 20 199 €

Apoio prestado c/ base em regulamento: Sim

Apoio prestado c/ base em protocolo ou contrato: Sim

266. Com base nesse pedido e na proposta elaborada pelos serviços municipais<sup>120</sup>, em outubro, o órgão executivo deliberou atribuir o apoio financeiro de 20 199 €, para pagamento das faturas que se encontravam em mora há mais tempo. De acordo com as informações prestadas e documentos remetidos, o apoio teve por base um *protocolo de cooperação*, celebrado em abril de 2019, que prevê na *alínea b)* da cláusula 3<sup>a</sup> a atribuição de comparticipação financeira com carácter excecional, para pagamento de despesas relativas a iniciativas consideradas relevantes, condicionado à aprovação da CMPS.

### 1.4.2. Câmara Municipal de Ponte de Sor – ACNSP

267. A 17 de julho de 2023, a Associação Comunitária Nossa Senhora dos Prazeres (ACNSP) solicitou à CMPS um apoio, no valor de 40 000 €, para fazer face a pagamento a fornecedores e ao pagamento do subsídio de férias dos trabalhadores.

#### Apoio p/ funcionamento da instituição

Valor do apoio: 40 000 €

Apoio prestado c/ base em regulamento: Não

Apoio prestado c/ base em protocolo ou contrato: Não

268. Nesse pedido, a ACNSP dá nota que *“Apesar de todas as mensalidades terem sofrido um aumento e tentarmos reduzir em todas despesas, não temos conseguido cumprir os nossos compromissos para com os fornecedores e tememos, não cumprir com os funcionários, nos próximos meses”*.

269. Com base no pedido efetuado, o órgão executivo deliberou, a 02 de agosto de 2023, aprovar a concessão do apoio *“de forma a possibilitar a Entidade a assegurar o normal funcionamento da Instituição, devendo apresentar um plano de melhoria de procedimentos, disponibilizando-se o Município a prestar o apoio no controlo e acompanhamento do mesmo”*.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Proposta 14389, de 02 de outubro de 2019

<sup>121</sup> Cfr. deliberação (ata da reunião ordinária da CMPS de 02 de agosto de 2023).



270. De acordo com as informações prestadas, a concretização do apoio não foi objeto de qualquer contrato ou protocolo.
271. Na análise à conta-corrente da CMPS, com estas e outras associações de cariz social, foram identificadas valores transferidos que na descrição identificam serem apoios extraordinários ou apoios pontuais.
272. Com efeito, sobretudo em territórios mais despovoados e de base rural, os municípios vêm-se muitas vezes confrontados com pedidos de apoio cuja concretização se pode mostrar efetivamente necessária e premente para que as associações possam continuar a prestar diversas respostas sociais.

– ANÁLISE

273. Relativamente aos apoios descritos refira-se que, visando os mesmos o pagamento de faturas relativas a serviços prestados ou compromissos assumidos, a capacidade de verificação e controlo da prestação certa desses mesmos serviços fica, naturalmente, bastante limitada. Não desprezando a necessidade do apoio, entende-se que uma entidade que revela necessidade de apoios municipais deverá ser objeto de um escrutínio regular.<sup>122</sup>

Na pronúncia remetida, o Presidente da CMPS refere que *“é feito pelos serviços municipais um escrutínio/controlo/monitorização regular dos apoios atribuídos quer seja pela forma da entrega, por parte das entidades subsidiadas, de Balancetes mensais, quer seja de Relatórios de Atividades e Contas, quer pela exigência de documentos comprovativos da despesa para pagamento dos respetivos apoios concedidos.”*

Nessa mesma sede, foram remetidas comunicações entre entidades que indicam que, para ambos os apoios descritos, foi trocada documentação para realizar a monitorização dos apoios concedidos.

O Presidente da autarquia sublinha, ainda, que *“apesar da NCI não prever especificamente tal monitorização (...) os serviços municipais têm promovido não só o Regulamento de Apoio a Instituições sem fins lucrativos, como dos respetivos protocolos de cooperação, mas também das boas práticas administrativas e financeiras.”*

274. Quanto ao segundo dos apoios descritos, é de realçar que, a montante, faltam evidências de que foram realizados pela CMPS procedimentos tendentes a validar o valor solicitado (40 000€), sendo certo que o mesmo não se encontra quantitativamente fundamentado no pedido.
275. A jusante, ficou demonstrado que entre a CMPS e a ACNSP foi trocada documentação eletrónica: orçamentos, demonstrações financeiras, atas, bem como comprovativos de

<sup>122</sup> Admite-se que em determinados contextos municipais haja limitações operativas. Contudo, algum esforço deverá ser dedicado à demonstração da utilização correta dos apoios públicos.

transferências bancárias que terão servido para regularizar as faturas e compromissos assumidos.

- 276. Ainda quanto ao mesmo apoio, os procedimentos seguidos não têm acolhimento integral no Regulamento municipal existente, uma vez que nos termos do artigo 13º a sua atribuição teria de ser contratualizada por meio de um protocolo de cooperação, o que não ocorreu.<sup>123</sup>
- 277. Não se escamoteia que o papel de proximidade e de auxílio é bastante importante e insere-se dentro das competências municipais. Não obstante, e com referência ao controlo e transparência, os procedimentos que regem a atribuição desses apoios devem respeitar a base regulamentar aprovada.
- 278. Por fim, realça-se que a NCI da CMPS é omissa quanto ao estabelecimento de procedimentos de monitorização e controlo de apoios ou subvenções concedidas.

#### 1.4.3. Câmara Municipal da Maia – ANSE

- 279. A 05 de setembro de 2022, a Câmara Municipal da Maia (CMMa) deliberou aprovar a atribuição de uma comparticipação financeira à associação Abrigo Nossa Senhora da Esperança (ANSE), no valor de 18 699 €, visando participar a 50% a aquisição de uma central fotovoltaica.

#### Apoio na aquisição de central fotovoltaica

- Valor o apoio: 18 699 €
- Apoio prestado c/ base em regulamento: Sim
- Apoio prestado c/ base em protocolo ou contrato: Sim

- 280. De acordo com o pedido da ANSE e a proposta apresentada ao órgão deliberativo, a aquisição desse equipamento pretende responder ao problema da escalada dos custos da energia *“através da instalação de uma Unidade de Produção para Autoconsumo (UPAC), destinada à produção de energia fotovoltaica, na sua ERPI, sita na freguesia de Milheirós, Maia.”*
- 281. O pedido foi objeto de parecer por parte da divisão de ‘Energia e Mobilidade’<sup>124</sup> e de parecer por parte da divisão de ‘Assessoria Jurídica’ que fundamentam a atribuição do apoio, sendo posteriormente exarados os competentes despachos.
- 282. A 20 de outubro de 2022, foi celebrado um contrato de concessão de benefício público<sup>125</sup> entre as entidades, prevendo-se, para além do objeto e pagamento, cláusulas relativas ao acompanhamento da execução, ao incumprimento, à rescisão do contrato, a alterações

<sup>123</sup> Sobre a existência de apoios sem contratos ou protocolos, vide Ponto 2 desta Parte II do Relatório onde se encontram as ‘Observações finais’.

<sup>124</sup> É nesse parecer referida *“a ambição da neutralidade carbónica até 2050 e um Plano de Ação para a Energia Sustentável, que pretende uma redução global de emissões a 60% a 2030, e (...) um aumento em 5% da produção local de eletricidade em Edifícios de Serviços” é de valorizar o contributo dos diversos atores que desenvolvem a sua atividade no Município, como é neste caso o contributo apresentado pela ANSE.”*

<sup>125</sup> Nos termos do artigo 15º do Regulamento Municipal de Concessão de Benefícios Públicos, *“Os apoios financeiros cujo valor seja igual ou superior a €10.000,00 (dez mil euros) são atribuídos mediante a celebração de contrato de concessão de benefício público...”*



contratuais, identificando-se, também, os elementos relativos aos registos em sede de contabilidade orçamental e fundos disponíveis.

283. Após visto e conferência da fatura relativa ao equipamento, o pagamento foi efetuado pela CMMa a 14 de novembro de 2022.
284. A CMMa comprovou que sobre este e outros apoios concedidos executou um conjunto sistematizado de procedimentos tendentes a aferir e fundamentar tecnicamente o apoio a conceder, assim como comprovou que, de forma metódica, monitoriza as várias fases do processo, inclusivamente seguindo uma 'Checklist de Verificação do Processo de Concessão de Benefícios Públicos' que percorre um conjunto exaustivo de fases e validações, tal como previsto no artigo 5º do Regulamento.
285. Demonstrou ainda que, também de forma sistematizada, os técnicos, dirigentes e autarcas com intervenção na apreciação e decisão do apoio, assinam uma 'Declaração de inexistência de conflito de interesses', que faz parte do processo.

### 1.5. A construção de ERPI promovida por autarquias

286. Atenda-se, agora, às operações selecionadas em que as autarquias se assumem como promotoras da construção de ERPI recorrendo a quadros de financiamento europeus.

*Quadro 9 – Projetos ERPI promovidos pelas autarquias no âmbito de quadros de financiamento*

Autarquia	Descrição do projeto	Valor da adjudicação	Valor de obra executado	Valor de financiamento aprovado	Valor de financiamento recebido
Município de Paços de Ferreira	Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais - PRR	4 807 559 €	682 636 €	3 260 000 €	976 890 €
Município de Mértola <sup>(a)</sup>	Construção Lar de Idosos - Financiamento FEDER	4 145 508 €	4 115 182 €	2 098 825 € <sup>(b)</sup>	1 939 195 €
Freguesia de Santa Marinha <sup>(a)</sup>	Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais - PRR	2 339 493 €	0 €	1 540 000 €	0 €
Município de Ribeira de Pena	Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais - PRR	2 800 800 €	0 €	1 540 000 €	0 €

Dados: Informação fornecida pelos municípios

- (a) Projetos correspondentes às Fases II das respetivas construções  
 (b) Valor relativo apenas à componente Edifício.

287. Sublinha-se que não é objetivo desta OAC auditar estas operações nem analisar os aspetos concretos da apresentação das candidaturas, mas antes sinalizar a ação municipal e alguns dos seus trâmites principais, a evolução dos custos e o modelo de gestão planeado para a concretização da resposta social, deixando-se questões de controlo na parte final do subponto.

288. Os projetos foram precedidos de um diagnóstico social genérico por parte dos respetivos CLAS e foram objeto de parecer favorável dos seus Núcleos Executivos, condição aliás necessária para aceder ao financiamento<sup>126</sup> – o que não significa que esses projetos tenham tido previsão nos instrumentos de *planeamento* e *ação* da Rede Social e fossem objeto de consensualização com os restantes parceiros. Como se verá.
289. Sendo igualmente um requisito para aceder ao financiamento, os projetos obtiveram parecer técnico favorável do Instituto de Segurança Social, IP.<sup>127</sup>
290. Recolheu-se também a evidência de que a construção das ERPI foi aprovada em reunião de câmara municipal ou de junta de freguesia e consta nos respetivos instrumentos de previsão orçamental.
291. Veja-se, em concreto, as principais observações que se podem produzir nesta sede.

#### 1.5.1. Câmara de Paços de Ferreira

292. A primeira deliberação da Câmara Municipal de Paços de Ferreira (CMPF) sobre a construção da ERPI data de 04 de março de 2022, dia em foi aprovado o projeto de execução da ‘ERPI – Centro de Dia e SAD de Carvalhosa’, com recurso a financiamento no âmbito do PRR, estrutura com a capacidade para 70 lugares.<sup>128</sup>
- Construção de ERPI

  - Valor de adjudicação: 4,8 M€ acresce IVA
  - Financiamento: PRR e CMPF
  - Capacidade: 70 lugares
  - S/ entendimento prévio c/ entidades do 3º setor
293. A referida aprovação teve por base a Informação Interna n.º 1300, que informava o órgão executivo de que o valor global da obra se estimava em 3,3 M€ e a Informação Interna n.º 1318, que submetia à apreciação daquele órgão diversos elementos para a preparação do processo da empreitada, nomeadamente, o cronograma financeiro, o prazo de execução e o mapa de trabalhos definido, acrescentando que “o projeto estima que o preço não deverá exceder 3 256 284 € a crescer de IVA.”
294. De acordo com os elementos remetidos pela CMPF, não existem documentos ou informações anteriores que circunstanciem a intenção de o município se assumir como promotor da construção da ERPI.
295. No mesmo mês, a CMPF submeteu o projeto de construção da ERPI a financiamento do PRR no âmbito da medida Co3-i01-01 – Requalificação e Alargamento da Rede de Equipamentos e

<sup>126</sup> Nos termos da *alínea n)* do n.º 1 do artigo 28º do DL 115/2006, de 14.06, e, no caso das candidaturas ao PRR, nos termos da *alínea l)* do ponto n.º 2.1 dos Avisos de abertura de concurso e no ponto 8 do Aviso de acesso ao FEDER.

<sup>127</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 64/2007, de 14.03, da Portaria n.º 67/2012, de 21.03, e da *alínea k)* do ponto n.º 2.1 dos Avisos de abertura de concurso ao PRR e do ponto 8 do Aviso de acesso ao FEDER.

<sup>128</sup> Na valência ERPI, uma vez que o projeto envolve também a valência de Centro de Dia e SAD.

Respostas Sociais. A 08 de julho de 2022 foi celebrado contrato de comparticipação financeira, no valor de 3,3 M€.

296. Em outubro de 2022, foi lançado o anúncio de concurso público para a construção da ERPI, não tendo sido admitida nenhuma das propostas apresentadas, extinguindo-se o procedimento.
297. Em reunião de 23 de fevereiro de 2023, o órgão executivo aprova uma alteração ao projeto de execução da obra, tendo por base a informação interna n.º 1287, onde era referido que *“Tendo em conta a grande oscilação de preços de mercado, que se tem verificado nestes últimos tempos, vem a firma projetista do “ERPI, Centro de Dia e SAD de Carvalhosa” apresentar nova estimativa orçamental, que se anexa, perfazendo o valor global de 5 188 421 €”*.
298. Essa alteração obteve a aprovação por parte do Instituto da Segurança Social, IP. Apesar da alteração de preço, o financiamento PRR manteve-se inalterado.
299. Em reunião de câmara de 17 de março de 2023, foi aprovada a proposta de concurso público de empreitada. A obra acabaria por ser adjudicada pelo valor de 4,8 M€ (valor sem IVA) por contrato celebrado a 16 de junho de 2023<sup>129</sup>, sendo o auto de consignação assinado a 11 de setembro do mesmo ano, com um prazo de execução de 13 meses.
300. A CMPF inscreveu a obra no Orçamento e no Plano Plurianual de Investimentos e comprovou o controlo dos fundos disponíveis, sendo que a obra também é referenciada no Relatório de Gestão de 2022.<sup>130</sup>
301. Questionados acerca dos planos existentes para o modelo de gestão da ERPI a adotar na concretização da resposta social, a CMPF respondeu que *“O Município, através desta Câmara Municipal, contactou o Centro Social e Paroquial de Carvalhosa, IPSS local, para aferir da sua disponibilidade em assumir a gestão do equipamento social em causa, sendo que a mesma se encontra a analisar o convite. Caso aceite, a proposta será submetida à aprovação do Núcleo Executivo da Rede Social deste concelho.”*<sup>131</sup>
302. A obra em questão não se encontra prevista nos *planos de ação* produzidos pela Rede Social do concelho de Paços de Ferreira, muito embora, como já referido, tenha obtido parecer favorável do Núcleo do CLAS, a 14 de abril de 2022, juntamente com mais três candidaturas de construção ou alargamento de ERPI submetidas por outras entidades.<sup>132</sup>

<sup>129</sup> Contrato obteve visto prévio do TdC, a 28 de agosto de 2023 (Processo de Fiscalização Prévia 1412/2023) e foi publicado no Portal Base, a 23 de junho de 2023.

<sup>130</sup> Projeto n.º 233.2022.4.3 | Classificação económica 07010306 | N.º sequencial de compromisso 39834 de 2023.

<sup>131</sup> Cfr. Ofício remetido pelo presidente da Câmara Municipal, a 18 de outubro de 2023, em resposta ao pedido efetuado pela equipa, a 02 de outubro. Foram também enviadas trocas de correspondência entre os serviços da câmara e o Centro Social e Paroquial de Carvalhosa, iniciadas a 12 de outubro de 2023.

<sup>132</sup> A saber: (i) o projeto de alargamento da ERPI da Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de Paços de Ferreira; (ii) o projeto de alargamento da ERPI da Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de Freamunde; (iii) o projeto para a construção de ERPI do Centro Social e Paroquial de Ferreira.



### 1.5.2. Câmara Municipal de Mértola

303. Em reunião do órgão executivo da Câmara Municipal de Mértola (CMMe), de 16 de novembro de 2016, foi deliberada a aceitação de uma doação de terreno por parte da União de Freguesias de S. Miguel do Pinheiro. Essa transmissão gratuita visou permitir que a Câmara Municipal iniciasse os procedimentos tendentes a construir uma ERPI, designado de ‘Lar de S. Miguel do Pinheiro’, com capacidade para 63 utentes<sup>133</sup>.
304. De acordo com a ata daquela reunião “O Município sempre reconheceu a importância social desta obra e a sua mais-valia para a população deste concelho pelo que pretende com a maior brevidade possível iniciar a referida obra”.
305. A obra viria a ser adjudicada, por deliberação de câmara de 28 de julho de 2017, pelo valor de 2,9 M€ acrescido de IVA.<sup>134</sup>
306. Em novembro de 2018, foi remetida a candidatura a financiamento no âmbito do Portugal2020, tendo obtido aprovação, não apenas para a componente *Edifício*, mas também para *Aquisição de bens* e para *Estudos, pareceres e consultadoria*.
307. Em março de 2020, viria a ser aprovado um acordo de revogação do contrato, onde o adjudicatário assume o incumprimento das suas obrigações contratuais, tendo avançado como notas justificativas a situação que se vivia no mercado das obras públicas.
308. Após dois concursos que ficaram desertos<sup>135</sup> e da necessidade de contratar serviços para revisão do projeto<sup>136</sup>, a CMMe adjudicou a obra, a 13 de junho de 2022, pelo valor global 4,1 M€, acrescido de IVA, com um prazo de execução de 440 dias a contar do auto de consignação, assinado a 30 de agosto de 2022.<sup>137</sup>
309. Posteriormente, ainda foi celebrado um contrato adicional relativo a trabalhos complementares, no valor de 162,0 m€.

#### Construção de ERPI

- Valor de adjudicação: 4,1 M€ acresce IVA
- Financiamento: PT2020 e CMMe
- Capacidade: 63 utentes
- S/ entendimento prévio c/ entidades do 3º setor

<sup>133</sup> Prevê, também, albergar 30 utentes para a resposta em SAD e Centro de Dia.

<sup>134</sup> Contrato visado pelo TdC, a 22 de agosto de 2017, e publicado no Portal Base, a 04 de agosto.

<sup>135</sup> Lançados, pelos anúncios n.º 7440/2021, publicado em junho, e n.º13867/2021, publicado em novembro.

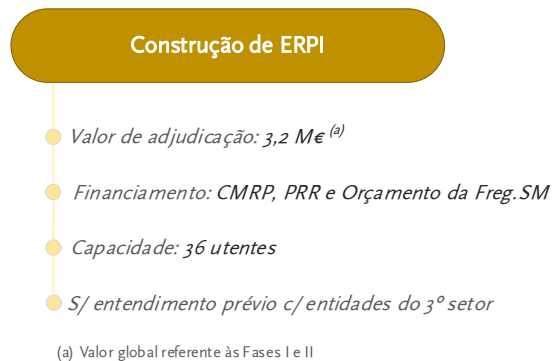
<sup>136</sup> Contrato de aquisição de serviços de arquitetura, adjudicado por ajuste direto e celebrado em junho de 2020, pelo valor de 24 500 €, e contrato de aquisição de serviços de especialidades, também por ajuste direto, no valor de 33 000 €.

<sup>137</sup> Contrato visado pelo TdC, a 20 de julho de 2022, e publicado no Portal Base, em 21 de junho de 2022.

310. De acordo com os responsáveis da CMMe, a evolução dos preços de mercado de obras públicas justifica a diferença dos preços de adjudicação da primeira para a segunda adjudicação.
311. O Município apresentou comprovativos de controlo dos fundos disponíveis e da inscrição dos valores envolvidos no Plano Plurianual de Investimentos.<sup>138</sup>
312. Questionados acerca do modelo de gestão a adotar, a CMMe respondeu que estando a conclusão da obra prevista para 2023, *“prevê-se a definição e implementação do modelo de gestão, bem como, a celebração dos acordos com as entidades de tutela para o funcionamento desta valência social”*.<sup>139</sup>
313. A construção da ERPI é assinalada no Plano de Diagnóstico de 2023 do concelho de Mértola<sup>140</sup>, mas não consta de nenhum *plano de ação* disponível que tivesse sido produzido no âmbito da Rede Social.

### 1.5.3. Freguesia de Santa Marinha (Ribeira de Pena)

314. Aos 24 de março de 2021, o executivo da Câmara Municipal de Ribeira de Pena (CMRP) aprovou celebrar um *protocolo de cooperação* com a Freguesia de Santa Marinha (Freg.SM), visando a atribuição máxima de 500,0 m€, para compartilhar o custo de construção da empreitada relativa à *‘ERPI de Santa Marinha’*, com capacidade para 36 utentes, *protocolo* que viria a ser celebrado a 29 de abril de 2021.



315. Refira-se que a intenção de construir a ERPI tem antecedentes, pelo menos, desde outubro de 2019, altura em que a CMRP celebrou um contrato para aquisição de serviços de elaboração do projeto de arquitetura e que viria a ter parecer técnico favorável da segurança social em outubro de 2020.
316. De acordo com os considerandos do *protocolo* que foi celebrado com a Freg.SM, *“O Município desenvolveu um projeto para a construção de uma ERPI que foi doado à Freguesia de Santa Marinha, uma vez que esta entidade dispõe de terreno para a sua construção e ainda não existe qualquer tipo de infraestrutura desta natureza no território”*, comprometendo-se a

<sup>138</sup> Projeto n.º 2013.1.1.13 | Classificação económica 07010306 | N.º sequencial de compromisso 70383 de 2022.

<sup>139</sup> Cfr. também se pode ler nas Grandes Opções do Plano de 2023.

<sup>140</sup> Nesse documento é referido que *“Para resposta ao défice de respostas residenciais para a população idosa residente no concelho de Mértola, está prevista a construção de um novo equipamento: o Lar de São Miguel do Pinheiro. De acordo com as necessidades identificadas, o projeto desta estrutura residencial terá uma ocupação máxima de 60 utentes e está especificamente direcionado, na sua estrutura física e no seu modelo de intervenção, para a população idosa com demência.”*



CMRP a transferir os recursos financeiros após a apresentação de documentos justificativo de despesa da execução do contrato de empreitada.

317. O contrato de empreitada seria celebrado entre a Freg.SM e o adjudicatário, a 21 de julho de 2021, referindo-se à Fase I da construção, com o valor de 745,5 m€. Em setembro e novembro de 2022, o contrato seria aditado em virtude da realização de trabalhos complementares, fixando-se o valor contratual atualizado em 821,7 m€.
318. A 27 de abril de 2022, a CMRB aprovou a 1ª adenda ao *protocolo de cooperação*, pelo qual se aumentou o valor máximo de subsídio para 750,0 m€.
319. No âmbito deste *protocolo*, entre 2021 e 2022, a CMRP transferiu para a Freg.SM o valor de 715,3 m€, referentes aos autos de medição n.º 1 a 7 e respetivas faturas que foram validadas pela fiscalização exercida pela CMRP.
320. Um ano depois, a 27 de abril de 2023, a CMRP deliberou celebrar com a Freg.SM um novo *protocolo de cooperação*, visando cofinanciar a Fase II da obra, prevendo a transferência da quantia máxima de 620,3 m€ para aquele fim. Esta Fase da obra viria a ser candidatada a financiamento do PRR, tendo obtido um financiamento de 1,5 M€.
321. De acordo com esclarecimentos prestados pela CMRP, a divisão da obra em duas fases justificou-se pelo facto de *“quando se preconizou o projeto de construção da ERPI, não existia a perspetiva de obter financiamento para a construção da mesma através do PRR, pelo que se verificou a necessidade de fasear o projeto, assumindo o Município os custos iniciais da empreitada, até aos valores protocolados, ficando a Junta de Freguesia com o encargo da parte da obra que excedesse as disponibilidades financeiras do Município”*.
322. A construção da ERPI está inscrita no Plano Plurianual de Investimentos do exercício de 2022 da Freg.SM.<sup>141</sup>
323. Aos 28 de novembro de 2023, a Freg.SM celebrou contrato de empreitada, no valor de 2,3 M€, relativo à Fase II, tendo sido publicado no Portal Base, dia 05 de dezembro, e submetido a visto do Tribunal de Contas em finais de janeiro de 2024.
324. Nesta sede, a equipa responsável pelos trabalhos da presente ação de controlo teve muitas dificuldades em obter a informação solicitada à Freg.SM, uma vez que esta autarquia não detém uma estrutura administrativa que possa atender aos pedidos, tendo as respostas acabado por ser prestadas pelos serviços da CMRP.
325. De acordo com as informações que foram prestadas pela CMRP *“O modelo de gestão/exploração da resposta social na ERPI ainda não se encontra definido, sendo que, possivelmente, será protocolada com uma IPSS”*.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Projeto 11 2021 | 29

<sup>142</sup> Cfr. comunicação eletrónica remetida à equipa, a 22 de janeiro de 2024.

#### 1.5.4. Câmara Municipal de Ribeira de Pena

326. A 21 de janeiro de 2022, o Presidente da Câmara Municipal autoriza a realização de despesa para a contratação de serviços de elaboração do projeto da designada ‘ERPI de Santo Aleixo’, com capacidade para 36 utentes, sendo a 28 de fevereiro submetido a candidatura PRR que, na versão final, viria a obter um financiamento de 1,5 M€.

#### Construção de ERPI

- Valor: 2,8 M€ <sup>(a)</sup>
- Financiamento: Receitas próprias e PRR
- Capacidade: 36 utentes
- S/ entendimento prévio c/ entidades do 3º setor

(a) Valor previsto para a empreitada

327. O projeto obteve o parecer técnico favorável do Núcleo Executivo do CLAS, em fevereiro de 2022, tendo sido apreciado e votado em conjunto com o projeto referente à ERPI da Freg.SM “por assumirem as mesmas características”.<sup>143</sup>

328. A construção foi inscrita nos documentos previsionais de 2023, constando do Plano Plurianual de Investimentos e do Orçamento.<sup>144</sup>

329. Quanto à existência de dois projetos ERPI com características semelhantes a lançar no concelho, a CMRP veio referir que “são dois projetos completamente autónomos e independentes apresentados (...) por entidades distintas sem qualquer relação de tutela ou superintendência entre elas” sendo que ambas “contribuem para colmatar uma enorme carência no concelho e da própria região ao nível da falta de oferta de resposta social”, tendo acrescentado que para além destes projetos, “foram ainda candidatados pelas Santas Casas da Misericórdia de Cerva e de Ribeira de Pena” projetos de alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais ERPI, mas que não foram aprovados pelo Instituto da Segurança Social, IP.

330. A 27 de junho de 2023, a CMRP deliberou aprovar a proposta de abertura de concurso público para a construção da ‘ERPI de Santo Aleixo’, sendo o contrato celebrado, a 25 de setembro de 2023, pelo valor de 2,8 M€, não havendo valores executados até dezembro de 2023.<sup>145</sup>

331. Questionados sobre o modelo de exploração, a CMRP referiu que “a resposta social a exercer na ERPI de Santo Aleixo será, oportunamente, protocolada/concessionada a entidade terceira, designadamente a uma IPSS local”.

332. A ‘ERPI de Santa Marinha’ e a ‘ERPI de Santo Aleixo’ não constam de qualquer plano de desenvolvimento social ou plano de ação produzidos no contexto da Rede Social.

#### – ANÁLISE

333. Sobre estas operações e trâmites descritos cumpre referir que, para lá de uma justificação genérica da necessidade da resposta, em nenhum dos casos se evidenciou existirem

<sup>143</sup> Cfr. ata do plenário da rede social de Ribeira de Pena, de 16 de fevereiro de 2022.

<sup>144</sup> Projeto n.º 1301.2021.24 | Classificação económica 07010306 | N.º sequencial de compromisso 2068 de 2023.

<sup>145</sup> Contrato visado com recomendações pelo TdC, em 28 de dezembro de 2023.



informações técnicas a fundamentar a preferência por uma atuação mais direta – a construção da infraestrutura.

334. Também não se evidenciou que os projetos tivessem previsão nos *planos de ação* da Rede Social nem que o modelo de gestão tivesse sido previamente definido, quer em termos da escolha da entidade com aptidão para a gestão do equipamento, quer em termos de protocolos a celebrar com a segurança social.
335. Evidentemente, não está em causa a premência e pertinência da construção da ERPI, nem sequer o papel mais direto e efetivo que pode ser assumido pelas autarquias na promoção destas respostas – opção que pode justificar-se por ser, no território, a entidade com melhores condições para o fazer.
336. O que se assinala é a ausência de fundamentação técnica da decisão, sendo também de realçar que na Rede Social nem todos os objetivos são previamente consensualizados, e nem todas as medidas e projetos são previamente concertados.<sup>146</sup>
337. Por outro lado, em todos os casos em análise – e presumindo que os municípios não irão assumir diretamente a prestação da resposta social – estaremos perante a disponibilização de bens imóveis do domínio privado das autarquias a entidades terceiras (ao que se percebe, IPSS) o que poderá ocorrer pela celebração de um acordo de gestão<sup>147</sup> ou por outra solução contratual admissível<sup>148</sup>, questionando-se quais os procedimentos adequados para fundamentar a opção.
338. Ora, embora existam normas no ordenamento jurídico, estas não são, neste domínio, diretamente aplicáveis às autarquias locais<sup>149</sup>, pelo que a entrega da gestão da resposta social e/ou da cedência das instalações deverá ser objeto de regulamento próprio onde sejam definidas regras e procedimentos que respeitem os princípios gerais da atividade administrativa e também dos princípios constantes no RJPIP, incluindo a ponderação da regra da onerosidade.<sup>150</sup>
339. É nesse sentido, aliás, que claramente aponta a *alínea v)* do n.º 1 do artigo 33º do RJAL:

*“Compete à câmara municipal participar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de*

<sup>146</sup> No caso de Ribeira de Pena, inclusive, pela leitura de atas da assembleia municipal foi possível perceber que existe mais do que um litígio judicial entre a Santa Casa da Misericórdia de Ribeira de Pena e a câmara municipal.

<sup>147</sup> Nos termos do n.º 3 do artigo 4º do DL 119/83, de 25.02, as IPSS podem encarregar-se, mediante acordos, da gestão de instalações e equipamentos pertencentes ao Estado ou a autarquias locais.

<sup>148</sup> Designadamente, através de cedência de utilização, arrendamento ou comodato.

<sup>149</sup> Quanto aos acordos de gestão, referimo-nos aos princípios orientadores e ao enquadramento a que deve obedecer a cooperação com entidades do setor social solidário e as regras e formas em que assenta o modelo específico de cooperação estabelecida com o Instituto de Segurança Social, IP e as IPSS, diplomas que só são diretamente aplicáveis ao Estado (caso do DL 120/2015, de 30.06, e da Portaria 196-A/2015, de 01.07).

Quanto à gestão do património imobiliário do domínio privado das autarquias, referimo-nos, como já mencionado, à aplicação do RJPIP limitada aos princípios.

<sup>150</sup> A questão foi já abordada em Parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR Norte), no Parecer Inf\_DSAJAL\_TL\_1050/2024, de 23 de janeiro de 2024.

*solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal”  
(sublinhado nosso).*

340. Embora norma equivalente não exista para as freguesias, solução diversa não parece ser admissível impondo-se, também, a aprovação e implementação de um regulamento. Contudo, colocam-se sérias dúvidas sobre as condições de grande parte das freguesias para o desempenho desta tarefa.
341. Quanto a esse aspeto, não se pode deixar de fazer uma referência particular à construção da ERPI por parte da Freg.SM.
342. É difícil perceber que a responsabilidade de construção da ERPI tenha sido entregue a uma autarquia que não detém, manifestamente, uma estrutura administrativa capaz de analisar e acompanhar o processo<sup>151</sup>, sendo que, na prática, a condução do mesmo é assumida pelos serviços da CMRP.<sup>152</sup>
343. Acresce que não foi demonstrado que a decisão de atribuir a construção da estrutura à Freg.SM tenha sido fundamentada com critérios de necessidade e prossecução do interesse público, estando vagamente circunstanciada no preâmbulo do *protocolo* celebrado onde se refere que “o Município desenvolveu um projeto para a construção de uma ERPI que foi doado à Freguesia de Santa Marinha, uma vez que esta entidade dispõe de terreno para a sua construção”.
344. É de sublinhar que a CMRP não mantém um registo de interesses próprio e acessível, em especial, os suscetíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos.<sup>153</sup>
345. Por outro lado, das respostas às questões colocadas acerca do financiamento da ‘ERPI de Santa Marinha’, também ficou claro que ambas as autarquias avançaram para a sua construção sem um plano definido e sustentado quer ao nível da execução da obra, quer ao nível das fontes de financiamento, o que é confirmado, entre outros elementos, pela divisão em fases e pela ausência de fundamentação da necessidade da 1ª adenda ao *protocolo de cooperação* que elevou a comparticipação financeira da CMRP.<sup>154</sup>
346. Certo é que o somatório dos custos já incorridos com a Fase I (821 742,08 €) e o valor contratualizado referente à Fase II (2 339 492,62 €) para a ‘ERPI de Santa Marinha’, elevam o preço da obra para 3 161 234,70 €, montante que excede em + 360 434,70 € o contratualizado para a construção da ‘ERPI de Santo Aleixo’ pela CMRP (2 800 800,00 €).<sup>155</sup>

<sup>151</sup> Com efeito, e de acordo com a caracterização da entidade que foi consultada nos documentos de prestação de contas remetidos ao TdC e por informações prestadas pelos serviços da CMRP, para além do presidente, a estrutura administrativa da Freg.SM é apenas composta por uma secretária e uma tesoureira. De acordo com o Censos de 2021, a Freg.SM tem 551 habitantes.

<sup>152</sup> Na verdade, a promoção da construção da ERPI por parte de interposta autarquia e a falta de correspondência entre a formalidade e a prática confunde e dispersa a responsabilidade no âmbito da ação política.

<sup>153</sup> Não obstante o presidente da CMRP se ter ausentado na votação das propostas de protocolo por ser casado com a secretária da Freg.SM.

<sup>154</sup> De 500,0 m€ para 750,0 m€.

<sup>155</sup> Valores aos quais acresce IVA à tava legal em vigor.

## 2. OBSERVAÇÕES FINAIS

347. Cumpre neste ponto final sintetizar as observações produzidas ao longo desta **Parte II**.
348. Em primeiro lugar, importa enfatizar a importância dos regulamentos municipais no âmbito da atribuição de subvenções. Sem prejuízo da autonomia dos municípios e das suas competências, a concessão de apoios deve estar enquadrada em regulamento municipal que, na matéria em apreço (neste caso, no domínio da ação social) assegure o respeito pelos princípios gerais da atividade administrativa e pelo princípio da transparência.<sup>156</sup>
349. Não bastará, pois, que a decisão esteja escudada nas atribuições e competências das autarquias locais, sendo necessário que antes do instrumento contratual ou protocolar exista um regulamento que mapeie os requisitos, os critérios, os métodos e os procedimentos que densifiquem aqueles princípios.
350. Mais concretamente, a atribuição de subvenções deve ser enquadrada em regulamentos municipais que, de forma sistematizada, estabeleçam:
- i) *as condições e requisitos de acesso aos apoios* (p. ex.: regras de instrução dos pedidos, incluindo justificação formal e comprovativos da necessidade, orçamentos discriminados e cronogramas financeiros, adequação do projeto a normas ambientais e, quando aplicável, a previsão em instrumentos de diagnóstico ou planeamento);
  - ii) *os procedimentos de apreciação e critérios de avaliação* (p. ex.: apreciação das razões invocadas no pedido e sua instrução, definição das despesas elegíveis, adequação do apoio financeiro solicitado, análise à viabilidade económico-financeira);<sup>157</sup>
  - iii) *os efetivos procedimentos de acompanhamento e controlo* (p. ex.: visitas aos locais ou atividades objeto de apoio, solicitação ao beneficiário de relatório final de execução,

---

<sup>156</sup> Acompanha-se o que alguma doutrina vem produzindo:

*“As subvenções convocam uma intensa atividade regulamentar por parte da Administração Pública que (...) cerceia a margem de discricionariedade deixada pelo legislador. A apreciação de cada caso em concreto fica, assim, sujeita a um conjunto de critérios gerais e abstratos definidos pela própria Administração, em prol dos princípios da prossecução do interesse público, da boa administração, da igualdade, da imparcialidade, da justiça e razoabilidade”* (cfr. “O direito administrativo das subvenções – enquadramento, conceito e regime jurídico das subvenções-fomento”, Ana R. Coxo, pág.332, Almedina 2023);

*“Apesar do legislador se ter limitado a definir a competência e alguns requisitos da atribuição de apoios por parte das autarquias locais, estas não dispõem da prerrogativa de, sem mais, proceder à atribuição de subvenções. Não basta, por conseguinte, que (...) estejam legalmente habilitadas a conceder incentivos, nem que as entidades a apoiar se encontrem legalmente constituídas e que exerçam atividades de interesse para a autarquia, no âmbito geográfico desta. É necessário que sejam promovidas e respeitadas as exigências da “igualdade”, da “imparcialidade” e da “transparência” através da realização de um procedimento subvencional.”* (cfr. “As subvenções no direito local”, de Ana R. Coxo, em Revista de Direito Local n.º 39/2023, julho/setembro).

<sup>157</sup> Sem esta sistematização, sempre se poderá dizer que ao não efetuarem uma avaliação da adequabilidade/proporcionalidade ou mesmo uma mera aferição técnica *ex ante* quanto aos recursos empregues, os municípios também não garantem a correta e adequada prossecução da decisão em termos de afetação eficiente dos recursos.



estabelecimento de obrigações de organização e arquivamento de documentação justificativa da aplicação dos apoios).

351. Dever-se-á, ainda, prever em regulamento os elementos fundamentais a incluir no clausulado dos instrumentos contratuais ou protocolares celebrados, inclusivamente colocando no lado do beneficiário a obrigação de adoção das regras do CCP, quando aplicáveis<sup>158</sup>, ou obrigações de comunicação de outros apoios, ou ainda da obrigação de adotar comportamentos que respeitem os princípios da transparência, publicidade, concorrência e boa gestão dos dinheiros públicos, prevenindo-se situações de conflito de interesses, designadamente nas relações com os futuros fornecedores ou prestadores de serviços.
352. Sublinha-se que no atual ordenamento jurídico não existem normas que balizem a concessão de subvenções pelas autarquias e estabeleçam a obrigação de estas aprovarem e implementarem regulamentos municipais no âmbito da concessão de subvenções.<sup>159/160</sup>

Nas alegações remetidas, o Presidente da Câmara Municipal de Cascais reconhece que *“não encontra apoio, no ordenamento jurídico nacional, num regime próprio ou específico que contemple os aspetos nucleares da prestação e controlo das subvenções públicas concedidas pelas autarquias locais para fazer face a uma necessidade altamente emergente das comunidades locais”*.

<sup>158</sup> Existem casos em que se impõe a aplicação do artigo 275º do CCP.

<sup>159</sup> Como existe, por exemplo, em Espanha: a *Ley General de las Subvenciones (Ley 38/2003, de 17.11)* – que se aplica, designadamente, à entrega de recursos financeiros realizada pelas entidades da administração local visando um determinado objetivo, a execução de um projeto ou uma ação relacionada com uma atividade de utilidade pública de interesse social – para além dos princípios e requisitos a que deve obedecer a outorga das subvenções, prevê a obrigação de as entidades concedentes da subvenção (na administração local, essencialmente, municípios) estabelecerem as normas regulamentares necessárias (cfr. artigos, 2º, 3º e 17º).

Também se pode exemplificar o tema com o exemplo francês, cujo ordenamento jurídico contempla exigências de procedimentalização entre as coletividades locais e as associações, sendo um acordo formal obrigatório para subvenções acima de 23 000 euros (cfr. artigo 1 do *décret n° 2001-495 du 6 juin 2001* relativo à transparência financeira das ajudas concedidas por entidades públicas). Vide, igualmente, diversas disposições sobre as subvenções que se encontram estabelecidas no *Code général des collectivités territoriales*.

Merece também referência o documento produzido em 2015 pelo *Comité de fiabilité des comptes locaux* acerca dos riscos e de boas práticas que no contexto subvencional se recomendam ([documento disponibilizado online](#)).

<sup>160</sup> A doutrina que vem sendo produzida realça a importância de colmatar essa lacuna:

- *“Falta no ordenamento jurídico pátrio um encadeamento normativo mais consistente, que vá além da inexistência – de facto – de um Regime Jurídico das Subvenções. I.e., mesmo que não se considerasse a ausência da definição do procedimento de concessão de subvenções, sempre se dirá que a dispersão normativa é grande, pelo que urge a sistematização das fontes da atividade administrativa de fomento, cuja importância é inegavelmente crescente”* (cfr. ‘A Atividade Administrativa de Fomento – Contributo para uma Teoria das Subvenções e Ajudas Públicas’, pág. 527, Paulo Linhares Dias, GestLegal, Coleção Thesis, 2023);
- *“As subvenções inserem-se e partilham da dogmática geral do Direito Administrativo, isto é, dos seus princípios, das suas fontes e dos seus institutos. Não obstante, as subvenções apresentam especificidades relevantes que merecem um tratamento próprio, e daí que reclamem um regime jurídico que vai além daquele que é oferecido pelo CPA e pelo CCP”*. (in ‘O Direito Administrativo das Subvenções – Enquadramento, conceito e regime jurídico das subvenções-fomento’, Ana R. Coxo, pág. 657-658, Almedina, 2023).



Mais referiu que a CMC se encontra *“atualmente a preparar regulamentação municipal para a concessão de subvenções e outros apoios numa trajetória que já o orienta para as recomendações desse Douto Tribunal, a que pretende dar integral observância”*.

353. É, igualmente, necessário que os regulamentos em vigor nos municípios se encontrem efetivamente articulados com os PPRCIC, a NCI e os *códigos de conduta* e ainda com outras obrigações legalmente previstas: para o que nesta sede releva, a declaração de inexistência de conflitos de interesses no âmbito de cada procedimento de concessão de apoios, benefícios ou subvenções em que os autarcas, dirigentes e trabalhadores intervenham e cuja ação seja suscetível de influenciar a decisão.
354. Sendo a concessão de apoios (e a sua execução) uma área de atividade potenciadora de riscos – como, aliás, é assumido nos vários PPRCIC consultados – caberá aos municípios a implementação de um SCI que considere a gestão dos riscos identificados.<sup>161</sup>
355. Por outro lado, as medidas de concessão de apoios ou incentivos municipais deverão estar alinhadas com *instrumentos de diagnóstico* e de *ação* concertados com os restantes intervenientes da Rede Social.
356. Já a jusante da concessão do apoio, sublinha-se que existe um poder-dever de acompanhamento e fiscalização da execução por parte da câmara municipal e que também deve ser objeto de base regulamentar.
357. Importa, complementarmente, enfatizar a importância dos regulamentos de gestão do património imobiliário, aspeto analisado nas operações que envolveram a cedência de terrenos em direito de superfície (Ponto II\_1.3) e que se coloca também nas situações em que as instalações ERPI construídas pelas autarquias serão disponibilizadas/concessionadas a entidades terceiras (Ponto II\_1.5).
358. Como diversa doutrina também tem defendido, e atendendo ao facto de o RJPIP não prever disposições diretamente aplicáveis às autarquias locais no âmbito da gestão do seu património imobiliário do domínio privado, deveriam estas elaborar regulamentos que densifiquem os princípios postulados naquele Regime.<sup>162</sup>

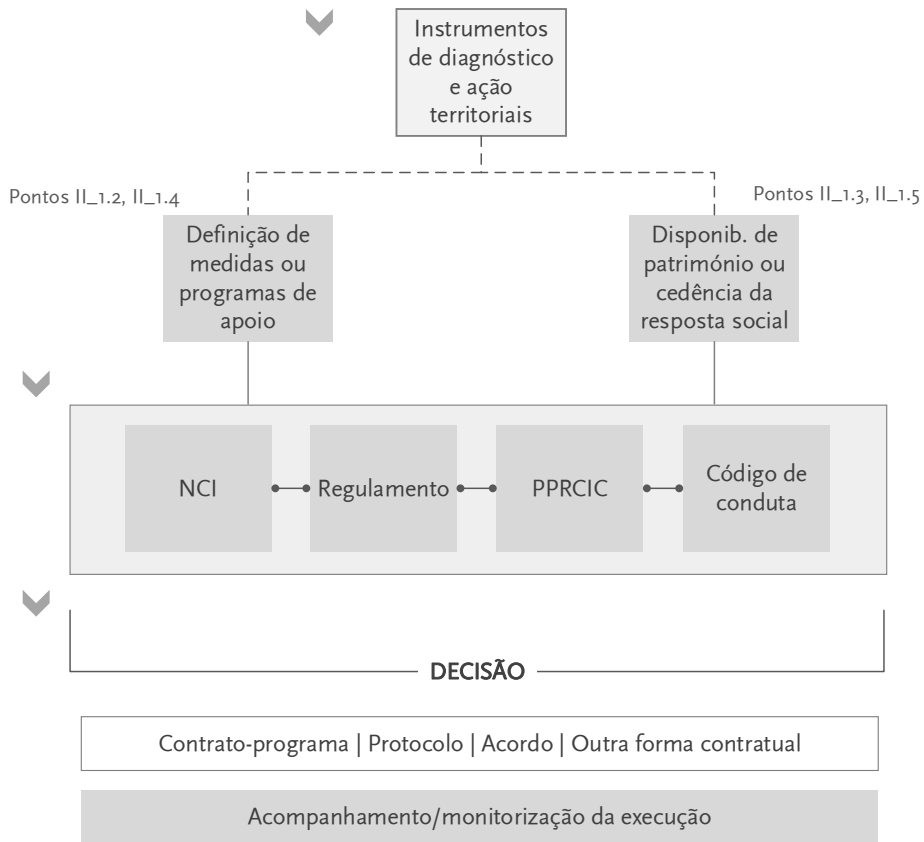
---

<sup>161</sup> Contudo, será sempre de realçar que não basta ter regulamentos, NCI, PPRCIC e códigos de conduta aprovados, sendo necessário que o ambiente institucional promova a aplicação de forma articulada destes instrumentos, o que pode convocar um esforço organizacional que em alguns contextos pode passar pela criação de serviços de auditoria interna vocacionados para a conceção e implementação e aferição do SCI.

<sup>162</sup> Vide Comentários ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, vários autores, Almedina pág. 421.

Esses Regulamentos deveriam, entre outros aspetos nucleares, prever os procedimentos de seleção do adjudicatário e clarificar em que situações é que se encontra afastado o princípio da concorrência.

Figura 4 – concessão de subsídios, benefícios ou subvenções [aspectos essenciais do controlo]



Fonte: Elaboração própria

359. Considera-se pertinente deixar uma referência final para as disposições legais relacionadas com a descentralização de competências na área da ação social e que vão ao encontro de algumas observações produzidas no presente Relatório, mais especificamente, à necessidade de haver uma ligação e articulação mais estreita entre o planeamento (nacional, regional e local) e a execução das ações.



## PARTE III

### 1. CONCLUSÕES

As observações produzidas no presente Relatório permitem, atentos os objetivos da ação, formular as seguintes conclusões:

- i. Não existe no ordenamento jurídico nacional um regime próprio ou específico que contemple os aspetos nucleares da prestação e controlo das subvenções públicas concedidas pelas autarquias locais;

*[cfr. Ponto I\_6 e Ponto II\_2]*

- ii. Existem municípios que não aprovaram e não implementaram regulamentos municipais de concessão de subvenções ou benefícios públicos, muito embora, em alguns casos, a existência dos mesmos esteja expressamente prevista na Norma de Controlo Interno ou nos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas;

*[cfr. Pontos II\_1.1 e II\_1.2]*

- iii. No domínio da concessão de subvenções ou benefícios públicos, a ausência de uma regulamentação definidora de regras, critérios e procedimentos tendentes a conceder o apoio e avaliar o resultado, dificulta a sua fundamentação e conduz a uma maior discricionariedade na tomada de decisão, em claro prejuízo para os princípios da prossecução do interesse público, imparcialidade, proporcionalidade, boa administração e transparência;

*[cfr. Pontos II\_1.1, II\_1.2, II\_1.4 e II\_2]*

- iv. Alguns municípios não definem antecipadamente a estratégia e as medidas de concessão subvenções ou benefícios sociais, sendo que os apoios vão sendo prestados de forma casuística e à medida dos pedidos efetuados pelas futuras entidades beneficiárias;

*[cfr. Pontos II\_1.2, II\_1.3 e II\_1.4]*

- v. Em alguns municípios, existe um desfasamento entre as medidas de prevenção de riscos e a prática procedimental, sendo também evidente a falta de articulação entre os diversos instrumentos de controlo – Regulamentos ⇔ Norma de Controlo Interno ⇔ Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ⇔ Códigos de Conduta – o que inviabiliza a implementação de um Sistema de Controlo Interno adequado e proporcional aos riscos;

*[cfr. Pontos II\_1.1, II\_1.2 e II\_1.4]*

- vi. No âmbito das subvenções que foram analisadas na presente OAC, faltam evidências da fundamentação da decisão, realidade que decorre da inexistência ou da não aplicação de regulamentos, o que compromete o cumprimento do princípio da transparência.

[cfr. Pontos II\_1.1, II\_1.2, II\_1.3 e II\_1.4]

- vii. Na maior parte dos casos analisados, a concessão do apoio conformou-se às quantias solicitadas pelas entidades beneficiárias e, em alguns, destinou-se a regularizar obrigações já assumidas, quer no âmbito da construção de ERPI, quer em atividades de gestão corrente;

[cfr. Pontos II\_1.2 e II\_1.4]

- viii. Ainda que os municípios tenham criado espaços próprios nas suas páginas eletrónicas destinados à transparência governativa e que tenha havido genericamente uma evolução positiva na sistematização e na apresentação de conteúdos e informações, ainda se denota que em muitos casos não procedem à publicação/registo de interesses dos titulares dos seus órgãos e dirigentes dos seus serviços, nos termos legais, nem disponibilizam documentos atualizados, entre os quais, os produzidos no âmbito da Rede Social;

[cfr. Ponto I\_5.2.1 e Ponto II\_1.1]

- ix. A maior parte das autarquias visadas não tem os seus *códigos de conduta* atualizados tendo em conta as disposições contidas no Regime Geral de Prevenção da Corrupção;

[cfr. Ponto II\_1.1]

- x. Na maior parte dos casos analisados, os projetos de construção direta ou apoiada de ERPI não se encontra prevista nos *planos de ação* produzidos no âmbito da Rede Social, não sendo consensualizados *à priori* com os restantes atores dessa Rede;

[cfr. Pontos II\_1.2 e II\_1.5]

- xi. O processo descentralização em curso traz novas exigências para os municípios ao nível do diagnóstico e planeamento articulado da rede de serviços e equipamentos sociais e uma nova obrigação de elaboração, atualização e divulgação da *carta social municipal*;

[cfr. Ponto I\_5.2.1 e Ponto II\_2]

- xii. Existem municípios que não aprovaram nem têm em implementação um Regulamento de Gestão de Património Imobiliário que discipline aspetos fundamentais da gestão, utilização e administração do seu património imobiliário, designadamente quanto à alienação, aquisição, arrendamento e cedência de imóveis, de acordo com os princípios prescritos no Regime Jurídico do Património Imobiliário Público.

[cfr. Pontos II\_1.3 e II\_2]

## 2. RECOMENDAÇÕES

Com base nas observações e conclusões enunciadas no presente Relatório, considera-se estarem reunidas condições para emitir as seguintes recomendações:

### À Assembleia da República e ao Governo, que:

- ⇒ Tendo em conta o relatado no *Ponto L\_6* e na **Parte II** do presente Relatório:
- Pondere a criação de um regime jurídico que discipline aspetos nucleares da atribuição de subvenções ou benefícios públicos prestados pelas autarquias, estabelecendo, nomeadamente, a obrigação da elaboração de regulamentos destinados a assegurar a aplicação dos princípios da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa administração, da transparência e da concorrência;
  - Avaliem a introdução no ordenamento jurídico de disposições que vinculem as autarquias locais à produção de normas regulamentares sobre a gestão do seu património imobiliário do domínio privado, no sentido de serem previstos procedimentos que garantam a aplicação dos princípios da igualdade, imparcialidade, concorrência e boa administração.
- ⇒ Tendo em conta as observações apresentadas na **Parte II** do Relatório:

### Aos municípios de Cascais, Castro Marim, Matosinhos, Ourém, Paços de Ferreira e Ribeira de Pena:

- Aprovevem regulamentos municipais de concessão de subvenções ou benefícios públicos no sentido de evidenciar a aplicação dos princípios da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa administração, da transparência e, em alguns casos específicos, da concorrência.<sup>163</sup>

### Aos municípios de Cascais, Castro Marim, Matosinhos, Ourém, Paços de Ferreira, Ponte de Sor e Ribeira de Pena:

- Revejam os diversos instrumentos de controlo visando a sua melhor articulação (Regulamentos ⇔ Norma de Controlo Interno ⇔ Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ⇔ Códigos de Conduta ⇔ declarações de inexistência de conflitos de interesses).<sup>164</sup>

<sup>163</sup> Os municípios de Cascais e Matosinhos já manifestaram, em sede de alegações, o compromisso de aprovar e implementar o Regulamento.

<sup>164</sup> O Município de Ponte de Sor manifestou nas alegações remetidas o compromisso de rever/atualizar a NCI e o código de conduta.

**Aos municípios de Castro Marim, Maia, Mértola, Ourém, Ponte de Sor, Ribeira de Pena e Trofa:**

- Atualizem os *códigos de conduta* em consonância com as disposições constantes no RGPC.

**Aos municípios de Cascais, Castro Marim, Maia, Matosinhos, Mértola, Ourém, Paços de Ferreira, Ponte de Sor, Ribeira de Pena e Trofa:**

- Mantenham um registo de interesses próprio e acessível através da sua página institucional eletrónica relativo aos titulares dos seus órgãos e aos dirigentes dos seus serviços, nos termos do n.º 3 do artigo 15º da Lei n.º 52/2019;

**Aos municípios de Cascais e Matosinhos:**

- Promovam a elaboração de um Regulamento que discipline aspetos fundamentais da gestão, utilização e administração do seu património imobiliário privado, designadamente quanto à aquisição, alienação, arrendamento e cedência de imóveis, de acordo com os princípios prescritos no RJPIP.<sup>165</sup>

## VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, que emitiu o Parecer que seguidamente se transcreve:

*“Não são evidenciados no Projeto de Relatório sobre o qual ora nos debruçamos quaisquer indícios de infrações financeiras de que caiba ao Ministério Público conhecer, ou outros que envolvam matéria integrante de responsabilidade a ser investigada em sede da competência de outras jurisdições. Pelo que, por ora, nada mais se nos oferece pronunciar quanto ao Projeto de Relatório em análise, emitindo-se parecer de concordância com o mesmo”.*

---

<sup>165</sup> A Câmara Municipal de Matosinhos manifestou em sede de alegações o compromisso de aprovar e implementar o regulamento.



## DECISÃO

Os Juízes da 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas, em subsecção, nos termos da *alínea a)* do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC, deliberam:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Aprovar as Recomendações efetuadas no Ponto 2 da **Parte III**.
- c) Determinar a remessa do Relatório:
  - Ao Presidente da Assembleia da República;
  - Ao Primeiro-Ministro;
  - À Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
  - Ao Ministro Adjunto e da Coesão Territorial;
  - Aos Presidentes de Câmara dos Municípios de: Cascais; Castro Marim; Maia; Matosinhos; Mértola; Ourém; Ribeira de Pena; Paços de Ferreira; Ponte de Sor; e Trofa.
  - Ao Presidente da Junta de Freguesia de Santa Marinha (Ribeira de Pena);
  - À Presidente Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- d) Remeter o Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do artigo 29.º, n.º 4 da LOPTC;
- e) Publicar o Relatório na página do Tribunal de Contas na *internet*, após as comunicações devidas, com salvaguarda da proteção de dados pessoais;
- f) Proceder à sua divulgação através da comunicação social;

Tribunal de Contas, em 2 de Maio de 2024

A Juíza Conselheira Relatora



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

votou o relatório  
e não assiste por não ter participado  
na discussão

(Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes)



(António Manuel Fonseca da Silva)