



Relatório n.º 9/2006-FC/SRMTTC

**Auditoria de fiscalização concomitante  
à Secretaria Regional do Turismo  
e Cultura - 2005**

Processo n.º 04/05 – Aud/FC

Funchal, 2006







**Auditoria de fiscalização concomitante à  
Secretaria Regional do Turismo e Cultura - 2005**

**RELATÓRIO N.º 9/2006-FC/SRMTC  
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**





## **ÍNDICE**

<b>ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS.....</b>	<b>3</b>
<b>RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>5</b>
<b>FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>6</b>
<b>1. SUMÁRIO .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Considerações prévias.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Observações .....</b>	<b>7</b>
1.2.1. Gabinete do Secretário Regional.....	7
1.2.2. Direcção Regional do Turismo .....	8
1.2.3. Direcção Regional dos Assuntos Culturais .....	9
1.2.4. Centro de Estudos de História do Atlântico .....	10
1.2.5. Observações comuns ao GSR, à DRT e à DRAC .....	10
1.2.6. Observações comuns à DRT e à DRAC .....	10
<b>1.3. Eventuais infracções financeiras .....</b>	<b>11</b>
<b>1.4. Recomendações .....</b>	<b>11</b>
1.4.1. Na área dos recursos humanos .....	11
1.4.2. Na área da contratação pública .....	11
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1. Âmbito e objectivos .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2. Definição da amostra.....</b>	<b>13</b>
<b>2.3. Metodologia e técnicas de controlo.....</b>	<b>14</b>
<b>2.4. Grau de colaboração do serviço.....</b>	<b>15</b>
<b>2.5. Condicionantes e limitações .....</b>	<b>15</b>
<b>2.6. Natureza e atribuições da SRTC .....</b>	<b>16</b>
<b>2.7. Relação dos responsáveis .....</b>	<b>18</b>
<b>2.8. Princípio do contraditório.....</b>	<b>18</b>
<b>3. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1. O controlo interno administrativo .....</b>	<b>20</b>
<b>3.2. Gabinete do Secretário Regional e Serviços de Apoio.....</b>	<b>21</b>
3.2.1. Actos e contratos de pessoal.....	21
3.2.1.1. Concurso interno de acesso limitado.....	21

3.2.1.2. Reclassificações profissionais .....	23
3.2.1.3. Nomeações de Conselheiros Técnicos .....	25
3.2.2. Aquisições de bens e serviços .....	29
3.2.2.1. Aquisição de serviços à empresa “JARTÁNICO – Artesanato e Decoração, Ld.º” .....	29
3.2.2.2. Aquisição de serviços de vigilância para dois edifícios da SRTC.....	30
3.2.2.3. Deslocação a Roma do Secretário Regional.....	31
3.2.2.4. Serviços prestados por Francisco Manuel F. Gomes.....	32
<b>3.3. Direcção Regional do Turismo .....</b>	<b>33</b>
3.3.1. Actos e contratos de pessoal .....	33
3.3.2. Empreitada de obra pública.....	34
3.3.3. Aquisições de bens e serviços .....	36
3.3.3.1. Pagamento de despesas no âmbito da telenovela “ <i>Morangos com Açúcar</i> ” .....	36
3.3.3.2. Contrato de avença celebrado com um arquitecto.....	39
3.3.3.3. Inserção publicitária no semanário “ <i>O Diabo</i> ”.....	42
3.3.3.4. Remuneração de serviços de segurança prestados pela PSP .....	43
3.3.3.5. Aquisição de serviços a José A. F. Pestana e de bens a M.ª Cecília Fernandes .....	44
3.3.3.6. Protocolo celebrado com a “ <i>Productions Sarfati SARL</i> ” .....	46
3.3.3.7. Outras aquisições de bens e serviços pela DRT .....	47
3.3.3.8. Concessão de apoios à “ <i>Associação de Promoção da RAM</i> ” .....	49
3.3.3.9. Monitorização do Plano de Ordenamento Turístico da RAM.....	52
<b>3.4. Direcção Regional dos Assuntos Culturais .....</b>	<b>53</b>
3.4.1. Actos e contratos de pessoal .....	53
3.4.2. Empreitadas de obras públicas.....	54
3.4.3. Aquisições de bens e serviços .....	59
3.4.3.1. Prestações de serviços por particulares .....	59
3.4.3.2. Aquisição de serviços de restauro de órgãos das igrejas .....	63
3.4.3.3. Outras aquisições de bens e serviços pela DRAC .....	66
<b>3.5. Centro de Estudos de História do Atlântico .....</b>	<b>70</b>
3.5.1. Actos e contratos de pessoal .....	70
3.5.1.1. Concurso externo de ingresso – Recrutamento excepcional .....	71
<b>4. DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>73</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>75</b>
<b>ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS .</b>	<b>77</b>
<b>ANEXO II – AMOSTRA DOS PROCESSOS DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS .....</b>	<b>79</b>
<b>ANEXO III – AMOSTRA DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS .....</b>	<b>81</b>
Gabinete do Secretário Regional.....	81
Direcção Regional do Turismo.....	81
Direcção Regional dos Assuntos Culturais.....	82



<b>ANEXO IV – AMOSTRA DE PROCESSOS RELATIVOS AOS ACTOS DE PESSOAL .....</b>	<b>85</b>
Direcção Regional do Turismo .....	85
Direcção Regional dos Assuntos Culturais.....	86
<b>ANEXO V – ORGANOGRAMA DA SRTC.....</b>	<b>87</b>
<b>ANEXO VI – NOTA DE EMOLUMENTOS .....</b>	<b>89</b>

## **ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS**

Quadro I – Quadro de pessoal da SRTC.....	17
Gráfico I – Distribuição de pessoal da SRTC .....	17
Quadro II – Orçamento da SRTC para o ano de 2005, por departamento.....	18
Quadro III – Relação nominal dos responsáveis e respectivos vencimentos.....	18
Quadro IV – Universo em valor (Euros).....	19
Quadro V – Universo em n.º de processos .....	19
Gráfico II – N.º de processos analisados segundo a sua espécie .....	20
Quadro VI – Processos de pessoal analisados no GSR .....	21
Quadro VII – Conselheiros Técnicos no GSR .....	25
Quadro VIII – Remunerações dos Conselheiros Técnicos em 2005 .....	26
Gráfico III – Relação entre os custos dos conselheiros e o restante pessoal do GSR.....	27
Quadro IX – Pagamentos à empresa “JARTÁNICO – Artesanato e Decoração, Ld.ª” .....	29
Quadro X – Empreitada de construção e recuperação do varandim em urze no percurso de acesso ao Miradouro da Eira do Serrado.....	34
Quadro XI – Despesas com as filmagens da telenovela "Morangos com Açúcar 2" .....	37
Quadro XII – Outras despesas com a rodagem da telenovela "Morangos com Açúcar 2" .....	37
Quadro XIII – Serviços de segurança pública prestados pela PSP.....	44
Quadro XIV – Serviços prestados por José António F. Pestana à DRT .....	45
Quadro XV – Fornecimento de flores por M.ª Cecília Fernandes à DRT .....	45
Quadro XVI – Outras aquisições de serviços efectuadas pela DRT .....	47

<b>Quadro XVII – Tipo de procedimento face à despesa envolvida.....</b>	<b>49</b>
<b>Quadro XVIII – Empreitadas da DRAC.....</b>	<b>54</b>
<b>Quadro XIX – Prestações de serviços por particulares – DRAC.....</b>	<b>59</b>
<b>Quadro XX – Serviços de restauro e de construção de vários órgãos de igrejas da RAM.....</b>	<b>63</b>
<b>Quadro XXI – Outras aquisições de bens e serviços pela DRAC .....</b>	<b>66</b>
<b>Quadro XXII – Tipo de procedimento face aos montantes de despesa.....</b>	<b>70</b>
<b>Quadro XXIII – Processos desencadeados pelo CEHA, em 2005, e analisados pela SRMTC .....</b>	<b>71</b>





## RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ ABREVIATURA	CONTEÚDO
AP	Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira
ARM	Arquivo Regional da Madeira
Art.º	Artigo
B/B	<i>Bed and breakfast</i>
BIG BANG	BIG BANG – Marketing, Gestão de Eventos, Ld. <sup>a</sup>
BPR	Biblioteca Pública Regional
BTL	Bolsa de Turismo de Lisboa
CAA	Comissão de Análise e Acompanhamento
CCCSC	Centro Cívico e Cultural de Santa Clara
CD	<i>Compact Disc</i>
CEHA	Centro de Estudos de História do Atlântico
CEJP	Centro de Estudos <i>John dos Passos</i>
CP	Contrato(s) programas(s)
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DAC	Divisão de Actividades Culturais
DGCI	Direcção-Geral de Impostos
DISA	Divisão de Serviços Administrativos
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRAC	Direcção Regional dos Assuntos Culturais
DRAPL	Direcção Regional da Administração Pública e Local
DROC	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
DROP	Direcção Regional de Obras Públicas
DRR	Decreto Legislativo Regional
DRT	Direcção Regional do Turismo
DSAT	Direcção de Serviços de Animação Turística
DSB	Direcção de Serviços de Bibliotecas
DSDC	Direcção de Serviços de Dinamização Cultural
DSM	Direcção de Serviços de Museus
DSPC	Direcção de Serviços do Património Cultural
DSPT	Direcção de Serviços de Promoção Turística
FC	Fiscalização concomitante
FFA	Festas de fim de ano
GSR	Gabinete do Secretário Regional e Serviços de Apoio
ICEP	Instituto do Turismo de Portugal
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira

<b>SIGLA/ ABREVIATURA</b>	<b>CONTEÚDO</b>
LEORAM	Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NBP	Nicolau Breyner Produções
OE	Orçamento do Estado
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PD	Processo(s) de despesa
PG	Plenário Geral
PGA	Plano Global de Auditoria
PMV	<i>Photographia</i> – Museu Vicentes
POT	Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira
PSD	Partido Social-Democrata
PSP	Polícia de Segurança Pública
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho do Governo Regional
SR	Secretário Regional do Turismo e Cultura
SREST	Secretaria Regional do Equipamento Social
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRTC	Secretaria Regional do Turismo e Cultura
TC	Tribunal de Contas
TVI	Televisão Independente
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UE	União Europeia
UMA	Universidade da Madeira
VPGR	Vice-Presidência do Governo Regional

## FICHA TÉCNICA

<b>SUPERVISÃO</b>	
Rui Águas Trindade *	Auditor-Coordenador
Mafalda Morbey Affonso **	Auditores-Coordenadora
<b>COORDENAÇÃO</b>	
Fernando Maria Morais Fraga	Auditor-Chefe
<b>EQUIPA DE AUDITORIA</b>	
Filipa M. de Gouveia Brazão	Técnica Verificadora Superior
Alexandra Sofia Cardoso de Moura	Técnica Verificadora Superior
Célia Margarida Prego Alves	Técnica Verificadora Superior

\* Fases de planeamento e de trabalho de campo.

\*\* Fases de trabalho de campo (continuação) e de elaboração do relato.



## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Considerações prévias

O presente relatório contém os resultados da auditoria de fiscalização concomitante às despesas emergentes de actos e contratos isentos de visto por força de lei, realizada nos serviços dependentes da Secretaria Regional do Turismo e Cultura (SRTC)<sup>1</sup>, de acordo com o previsto no Programa de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2005<sup>2</sup>.

### 1.2. Observações

Concluída a auditoria, ficaram através dela evidenciados, como práticas irregulares da actuação da SRTC, as que se passam a mencionar, sendo que algumas delas já tinham sido objecto de recomendações no ponto 1.3., n.ºs 1, 2, 3 e 5, do Relatório de Auditoria n.º 21/2002 – FC/SRMTC<sup>3</sup>, aprovado por esta Secção Regional em sessão ordinária de 16 de Dezembro de 2002, as quais, no entanto, em face dos resultados obtidos na presente acção, não foram acolhidas:

#### 1.2.1. Gabinete do Secretário Regional

- a) A iniciativa do GSR, de reclassificar um funcionário detentor da categoria de telefonista na carreira de assistente administrativo, viola o disposto no art.º 4.º do DL n.º 497/99, de 19 de Novembro, e no art.º 4.º do CPA (cfr. o ponto 3.2.1.2).
- b) A natureza vaga e difusa das funções cometidas aos conselheiros técnicos leva, num juízo de globalidade, a considerar que estamos perante relações de trabalho de emprego público com o perfil e conteúdo modelados para os adjuntos dos gabinetes dos membros do Governo Regional (cfr. o ponto 3.2.1.3.).
- c) Não está demonstrado que as funções para as quais os conselheiros técnicos foram nomeados têm o pendor finalístico da “*prossecação de assuntos interdepartamentais*”, conforme exige o n.º 1 do art.º 11.º do citado DRR n.º 16/2004/M, sobressaindo nas relações de emprego com eles estabelecidas o vazio resultante da inexistência de regras sobre as condições de prestação de trabalho, a indefinição na distribuição de tarefas específicas e a falta de acompanhamento e controlo das respectivas prestações funcionais (cfr. o ponto 3.2.1.3.).
- d) No ano de 2005, a despesa suportada com os nove conselheiros técnicos ascendeu ao montante global de €369.823,02, correspondente a 32% dos custos com todo o pessoal do GSR (cfr. o ponto 3.2.1.3.).

---

<sup>1</sup> A acção decorreu no período compreendido entre 12 e 21 de Dezembro de 2005 e 9 a 30 de Janeiro de 2006, num total de 24 dias de trabalho de campo.

<sup>2</sup> Aprovado, em 20 de Dezembro de 2004, pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas. Neste Programa consta a relação de Serviços e Organismos que, em 2005, ficaram sujeitos à fiscalização concomitante de despesas emergentes de actos ou contratos dispensados de visto prévio. A citada relação de Serviços e Organismos foi tornada pública através da Resolução n.º 3/2004 – PG, publicada no Diário da República, II Série, n.º 7, de 11 de Janeiro de 2005, nela figurando a Secretaria Regional do Turismo e Cultura como uma das entidades seleccionadas. O plano da referida acção, a sua calendarização e a constituição da equipa de auditoria foram objecto de aprovação pelo despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 29 de Novembro de 2005, exarado na Informação n.º 54/2005 – UAT I, de 28 de Novembro.

<sup>3</sup> Corresponde ao proc.º n.º 2/02 – Aud./FC.

- e) Em três requisições, face à natureza dos trabalhos e à proximidade de datas, o GSR parece ter incorrido na prática de fraccionar despesas, que é proibida pelo art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e na inobservância das normas do art.º 79.º, n.º 1, do mesmo DL n.º 197/99, e dos art.ºs 5.º e 48.º, n.º 2, al. d), do DL n.º 59/99, de 2 de Março (cfr. o ponto 3.2.2.1).
- f) A entidade que autorizou uma despesa no valor de €5.340,00 encontrava-se impedida de intervir no correlativo procedimento administrativo, por força do disposto no art.º 44.º, n.º 1, al. a), do CPA, verificando-se ainda o não preenchimento dos pressupostos legais que consentiriam a utilização do ajuste directo sem consulta, sendo apenas evidente que a al. c) do n.º 1 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, obrigava a que a adjudicação dos serviços em causa tivesse sido precedida de ajuste directo com consulta a, pelo menos, duas entidades (cfr. o ponto 3.2.2.3.).
- g) Numa aquisição de serviços no valor de €2.950,00, através de simples requisição, falta a informação de suporte à realização da correspondente despesa, quanto: à base legal, ao objecto, à forma, às finalidades, à duração e ao interesse público regional subjacente, bem como sobre a utilidade do trabalho do contratado para a SRTC ou Região, o que, no plano da legalidade, pode significar o desrespeito pelo estipulado nos art.ºs 7.º, n.ºs 1 e 2, e 79.º, n.º 1, ambos do DL n.º 197/99, e no art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (cfr. o ponto 3.2.2.4.).

### 1.2.2. Direcção Regional do Turismo

- a) Na realização da despesa referente à “*empreitada de construção e recuperação do varandim em urze no percurso de acesso ao Miradouro da Eira do Serrado*”, detectou-se que:
  - ◆ A Directora de Serviços que autorizou a abertura do respectivo procedimento não tinha poderes próprios ou delegados para o efeito, porquanto essa competência pertencia ao Director Regional de Turismo [cfr. o ponto 3.3.2.a)];
  - ◆ No ofício-convite remetido às empresas consultadas, não foi exigida a apresentação de documentação relativa à comprovação da idoneidade e aptidão das entidades contactadas, em inobservância do disposto nos art.ºs 54.º a 56.º e 67.º a 71.º, todos do DL n.º 59/99, [cfr. o ponto 3.3.2.b)];
  - ◆ Nos trabalhos decorrentes das modificações introduzidas no projecto, que a DRT entendeu qualificar como “*trabalhos a mais*”, não sobressai qualquer facto demonstrativo de que se tornaram necessários em resultado da ocorrência de uma qualquer circunstância imprevista surgida no decurso da obra, de maneira a enquadrar a ordem para a sua realização no n.º 1 do art.º 26.º do citado DL n.º 59/99 [cfr. o ponto 3.3.2.c)];
  - ◆ Os recibos que integram o respectivo processo de despesa não se encontram datados nem assinados, inviabilizando determinar as datas em que foram pagas as facturas que a adjudicatária apresentou a 22 de Março de 2003 [cfr. o ponto 3.3.2.d)];
  - ◆ O mesmo processo não foi instruído com quaisquer autos de vistoria e medição dos trabalhos realizados em obra [cfr. o ponto 3.2.2.d)].
- b) O contrato de avença celebrado com um arquitecto para satisfazer necessidades próprias e permanentes da DRT, não se conforma com o quadro normativo fornecido pela conjugação do art.º 10.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio, e do art.º 14.º, n.º 3, do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho (cfr. o ponto 3.3.3.2.).
- c) Não foi elaborada a lista do pessoal contratado em regime de avença, contendo “*o nome, a função, a data de início e termo do contrato, os motivos da sua celebração e a respectiva remuneração*”.



ção”, reportada a “30 de Junho e a 31 de Dezembro de cada ano”, a qual deve ser objecto de afixação nos serviços, de acordo com o disposto no n.º 3 do art.º 10.º do citado DL n.º 184/89 (cfr. o ponto 3.3.3.2.).

- d) A SRTC e a CAA não têm acompanhado, de forma organizada e sistemática, a movimentação e utilização de dinheiros públicos (€331.025,00) pela Associação de Promoção da RAM, concedidos através de protocolo ou de contrato-programa, para apoiar o funcionamento e a execução do plano de actividades daquela associação (cfr. o ponto 3.3.3.8.).
- e) Não foi constituído o grupo de trabalho previsto no art.º 18.º do DLR n.º 17/2002/M, de 29 de Agosto, para proceder à monitorização do POT (cfr. o ponto 3.3.3.9.).

### 1.2.3. Direcção Regional dos Assuntos Culturais

- a) No concurso interno de acesso geral para o provimento de um lugar de técnico superior de 1.ª classe, o despacho de nomeação foi proferido antes de decorrido o prazo de dez dias úteis concedido pelo n.º 2 do art.º 41.º do DL n.º 204/98, de 11 de Julho, para a interposição do recurso hierárquico previsto no n.º 2 do art.º 43.º do mesmo diploma (cfr. o ponto 3.4.1.).
- b) Em empreitadas de obras públicas:
- ◆ Alguns dos mapas de quantidades faziam referência a marcas/patentes comerciais de artigos a incorporar nas obras em causa, quando o art.º 65.º, n.º 6, do DL n.º 59/99, interdita tais especificações, sendo esta factualidade ainda susceptível de colocar em crise o princípio da concorrência, consagrado no art.º 10.º do DL n.º 197/99, aplicável por força da al. a) do n.º 1 do art.º 4.º do mesmo diploma [cfr. o ponto 3.4.2. a)];
  - ◆ Na maior parte dos processos de despesas analisados, não resulta clara a data do pagamento das facturas emitidas pelos empreiteiros, por se encontrarem em falta os recibos [cfr. o ponto 3.4.2.b)];
  - ◆ Em todos esses processos, foram excedidos, em muito, os prazos de pagamento fixados no art.º 212.º do DL n.º 59/99 [cfr. o ponto 3.4.2.b)];
  - ◆ Em três situações, as informações de cabimento limitavam-se a fazer referência à rubrica pela qual iriam ser pagas as despesas em causa, não apresentando mais elementos que permitissem aferir da existência de efectivo cabimento orçamental, ou não [cfr. o ponto 3.4.2.c)];
  - ◆ Em duas das referidas três situações, não constavam os autos de consignação concernentes, uma vez que estes não foram elaborados, atenta a “*simplicidade da obra*”, omissão que põe em causa o fixado no art.º 155.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, que determina que da consignação será lavrado auto [cfr. o ponto 3.4.2.c)];
  - ◆ Num processo, não constava, porque não havia sido solicitado, o alvará com as autorizações de natureza necessária para a realização da empreitada posta a concurso, o que contraria o preceituado no art.º 69.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, que demanda aos concorrentes, sem excepção, a sua apresentação ao dono da obra [cfr. o ponto 3.4.2.c)];
  - ◆ No mesmo processo estavam falta os elementos elencados no art.º 67.º, n.º 1, als. e), f) e i), do DL n.º 59/99, aplicável *ex vi* art.º 69.º, n.º 3, do mesmo diploma, e os autos de vistoria e medições dos trabalhos [cfr. o ponto 3.4.2.c)].
- c) No recrutamento de 23 prestadores de serviços externos para exercerem funções nas unidades orgânicas da DRAC, envolvendo uma despesa global de €106.224,33, sobressai que:

- ◆ Os serviços contratados reportam-se ao exercício de funções próprias e permanentes da DRAC, enquadráveis na prossecução das respectivas atribuições, e inseríveis nos conteúdos funcionais das carreiras específicas previstas no seu quadro de pessoal (cfr. o ponto 3.4.3.1.);
- ◆ Não existem documentos de suporte aos procedimentos administrativos que precederam a realização das despesas, contendo, designadamente, os actos que previamente as autorizaram, os quais eram exigidos pelo n.º 1 do art.º 79.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho (cfr. o ponto 3.4.3.1.).

#### 1.2.4. Centro de Estudos de História do Atlântico

- a) No concurso externo de acesso geral para o provimento de um lugar de técnico superior de 1.ª classe, mediante recrutamento excepcional, a limitação do universo destinatário do concurso aos licenciados em Direito, com comprovada experiência profissional de âmbito jurídico, de duração não inferior a três anos, configura a violação da norma do art.º 28.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho (cfr. o ponto 3.5.1.1).
- b) Ainda naquele recrutamento excepcional, face aos elementos constantes do processo, a candidata aprovada não preenche o requisito relativo à “*experiência profissional de âmbito jurídico, de duração não inferior a três anos*”, condição essencial para ser admitida, seleccionada e nomeada no âmbito do mencionado concurso (cfr. o ponto 3.5.1.1).

#### 1.2.5. Observações comuns ao GSR, à DRT e à DRAC

- a) A admissão na categoria base da carreira de coordenador do grupo de pessoal de chefia deve fazer-se mediante concurso interno de ingresso, e não de acesso, conforme decorre dos art.ºs 26.º, n.º 2, e 27.º, n.ºs 2, 3 e 4, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, do art.º 6.º, n.º 2, do DL n.º 204/98, de 11 de Junho, do mapa anexo ao DLR n.º 23/99/M, de 26 de Agosto, da Resolução n.º 212/2005, de 10 de Março de 2005, do Conselho do Governo da Madeira, e do art.º 37.º do DRR n.º 2/2005/M, de 10 de Fevereiro (cfr. o ponto 3.2.1.1., 3.3.1. e 3.4.1.).
- b) As propostas ou informações que sustentam os despachos autorizadores de despesas não contêm as justificações para a sua realização, por referência às necessidades ou ao interesse público que, em concreto, importava satisfazer, a par de as despesas, nalguns casos, terem sido autorizadas de forma genérica, sem precisar, nomeadamente, as quantidades e as características específicas dos bens ou serviços a adquirir (cfr. os pontos 3.2.2.1., 3.2.2.3., 3.2.2.4., 3.3.3.1., 3.3.3.2., de 3.3.3.4. a 3.3.3.6., 3.4.3.1. e 3.4.3.3.).

#### 1.2.6. Observações comuns à DRT e à DRAC

- a) Em várias adjudicações de bens e serviços, não se mostram preenchidos os requisitos enunciados na al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, para recorrer ao ajuste directo sem consulta (cfr. os pontos 3.3.3.7., 3.4.3.2. e 3.4.3.3.).
- b) Face à natureza dos fornecimentos e à proximidade das datas das requisições, a DRT e a DRAC parecem ter incorrido na prática de fraccionar despesas, que é proibida pelo art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho (cfr. os pontos 3.3.3.5. e 3.4.3.3.).
- c) Alguns processos de empreitadas de obras públicas não foram instruídos com informações de cabimento de verba, podendo esta factualidade evidenciar o incumprimento da disciplina normativa vertida no art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro [cfr. os pontos 3.3.2. e) e 3.4.2. c)].



### 1.3. Eventuais infracções financeiras

Os factos referenciados e sintetizados nos pontos 1.2.1., alíneas e), f) e g), 1.2.2., alínea b), 1.2.3., alínea c), e 1.2.6., alíneas a) e b), são susceptíveis de consubstanciar infracções geradoras de responsabilidade financeira sancionatória [cfr. a alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, e os pontos acima indicados deste relatório e o Anexo I].

### 1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas formula à Secretaria Regional do Turismo e Cultura as seguintes recomendações:

#### 1.4.1. Na área dos recursos humanos

- a) Atenda a que não podem ser efectuadas quaisquer nomeações antes de decorrido o prazo de interposição do recurso hierárquico da homologação da lista de classificação final ou, sendo interposto, da sua decisão expressa ou tácita, conforme determina o n.º 2 do art.º 41.º do DL n.º 204/98, de 11 de Junho.
- b) Observe o quadro normativo aplicável à nomeação de conselheiros técnicos para o exercício de funções no gabinete do membro do Governo Regional, vertido, em primeira linha, nos art.ºs 10.º e 11.º do DRR n.º 16/2004/M, de 17 de Dezembro, e, subsidiariamente, no DL n.º 262/88, de 23 de Julho.
- c) Tenha presente que o procedimento relativo à reclassificação profissional de funcionários só pode ser desencadeado nas situações expressamente enunciadas no art.º 4.º do DL n.º 497/99, de 19 de Novembro, importando, para o efeito, indicar qual é a alínea desse preceito legal em que se subsume o caso concreto, com fundamentação assente em elementos probatórios.
- d) Na Administração Regional, o provimento na categoria base da carreira de coordenador do grupo de pessoal de chefia deve ser precedido de concurso de ingresso, e não de acesso (cfr. o mapa anexo ao DLR n.º 23/99/M, de 26 de Agosto, a Resolução n.º 212/2005, de 10 de Março de 2005, do Conselho do Governo da Madeira, o art.º 37.º do DRR n.º 2/2005/M, de 10 de Fevereiro, os art.ºs 26.º, n.º 2, e 27.º, n.ºs 2,3 e 4, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, e o art.º 6.º, n.º 2, do DL n.º 204/98, de 11 de Junho).
- e) Atente que o recrutamento excepcional para lugares de acesso, mediante concurso externo, destina-se não apenas a recrutar indivíduos que possuam licenciatura adequada e qualificação e experiência profissional de duração não inferior à normalmente exigível para acesso à categoria correspondente ao lugar a prover, mas também indivíduos habilitados com mestrado ou doutoramento, em sintonia com o disposto no art.º 28.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho.

#### 1.4.2. Na área da contratação pública

- a) No tocante à celebração do contrato de avença, há que ter em conta os pressupostos legais que enquadram a utilização desta modalidade contratual na Administração Pública Regional, expressamente enunciados no art.º 10.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio, e no art.º 14.º do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho.
- b) A determinação dos procedimentos a seguir na escolha dos co-contratantes deve obedecer às normas que disciplinam a realização de despesas públicas e a contratação com a aquisição de bens

e de serviços e com empreitadas de obras públicas, constantes, respectivamente, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e do DL n.º 59/99, de 2 de Março, observando, para o efeito, a disciplina legalmente definida para cada procedimento, inclusive quanto ao especial cuidado a ter na fundamentação (de facto e de direito) dos correspondentes actos autorizadores, tendo em vista fornecer o adequado suporte legal à execução das despesas e permitir qualificar os interesses a prosseguir como públicos (cfr., ainda, o art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro).

- c) Estabeleça planos específicos de compras de bens, como forma de assegurar uma gestão mais racional dos recursos, no pressuposto de que a existência de estimativas das necessidades a satisfazer facilita a opção por procedimentos de contratação abertos à concorrência e propícia, regra geral, a obtenção de condições financeiras mais favoráveis para a entidade adquirente.
- d) Os processos devem ser individualmente instruídos com a totalidade dos documentos que suportam os actos e trâmites específicos dos procedimentos administrativos desencadeados com vista à realização das despesas, de maneira a tornar possível verificar a sua legalidade e regularidade financeira.
- e) No caso específico das empreitadas de obras públicas, sujeitas ao regime jurídico do DL n.º 59/99, de 2 de Março, deverá ainda:
  - ◆ Respeitar o preceituado no art.º 65.º, n.º 6, não fazendo referência, nas peças exibidas nos procedimentos, a marcas ou patentes comerciais de artigos a incorporar nas obras a executar;
  - ◆ Observar os prazos de pagamento das facturas fixados no art.º 212.º;
  - ◆ Levar em linha de conta, nas informações de cabimento, outros elementos que permitam aferir da existência de efectivo cabimento orçamental, para além da mera menção à rubrica pela qual irão ser pagas as despesas, procedendo, com a autorização das despesas, à cativação das verbas envolvidas das rubricas respectivas, de maneira a evitar a assunção de encargos sem verba orçamental disponível para a efectivação dos correspondentes pagamentos, conforme exigem os n.ºs 2 e 4 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro;
  - ◆ Elaborar autos de consignação e de medição dos trabalhos, atento o fixado nos art.ºs 155.º, n.º 1, e 202.º a 207.º;
  - ◆ Exigir a titularidade de alvará com as autorizações necessárias para a realização da empreitada concreta, nos termos conjugados do art.º 67.º, n.º 1, als. e), f) e i), e do art.º 69.º, n.ºs 1 e 3;
  - ◆ Na execução de trabalhos tidos como “a mais”, cumpra a disciplina veiculada pelo art.º 26.º, quer quanto à emissão de ordens escritas, quer no tocante à verificação dos pressupostos legais que permitem a adjudicação de trabalhos com fundamento nas normas contidas naquela disposição legal.

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Âmbito e objectivos

A presente acção insere-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas<sup>4</sup>, e foi orientada para a análise das despesas emergentes dos actos e contratos não sujeitos a fiscalização

---

<sup>4</sup> Cfr. o disposto no art.º 38.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.





prévia por força de lei<sup>5</sup>, praticados ou celebrados pela SRTC, no período compreendido entre 1 de Janeiro e 30 de Setembro de 2005, visando aferir sobre a sua legalidade e regularidade financeira, designadamente no tocante ao cumprimento dos princípios e regras aplicáveis à realização de despesas públicas, à contratação pública e ao recrutamento e selecção de pessoal na Administração Pública Regional.

## 2.2. Definição da amostra

O universo dos actos e contratos, no período compreendido entre 1 de Janeiro e 30 de Setembro de 2005, abarcava, de acordo com os dados facultados pelas listagens trimestrais remetidas à SRMTC pela SRTC, 40 concursos de pessoal<sup>6</sup> para o provimento de 73 lugares, 445 processos de aquisições de bens e serviços<sup>7</sup> e 12 empreitadas de obras públicas<sup>8</sup>. No entanto, verificou-se haver actos de pessoal (cerca de 63) que não constavam das listagens enviadas à SRMTC, abrangendo promoções (33), reclassificações profissionais (13), transferências (3), nomeações (13<sup>9</sup>) e uma requisição<sup>10</sup>.

Para efeitos de definição da amostra dos processos a analisar, foram adoptados os seguintes critérios de selecção:

### ◆ No âmbito da execução orçamental de despesas com pessoal

1. Actos não considerados na informação prestada pela Secretaria à SRMTC, relacionados com:
  - A abertura de concursos internos de acesso em 2005, para categorias mais elevadas, incluindo cargos dirigentes e de chefia;
  - Reclassificações profissionais;
  - Requisições;
  - Nomeações;
  - Transferências;
  - Promoções.
2. Recrutamento excepcional de pessoal técnico superior.
3. Recrutamento de pessoal para exercer funções no Gabinete do SR.
4. Um concurso externo de ingresso e um concurso interno de acesso por organismo da SRTC (DRT, DRAC, GSR e CEHA), dando-se prioridade à categoria mais elevada, ao maior número de vagas a preencher, e ao facto de o procedimento se encontrar concluído em 30 de Setembro de 2005.
5. Todos os concursos externos de ingresso abertos em 2005.

---

<sup>5</sup> Concretamente, os relativos à admissão e gestão de pessoal, à aquisição de bens e serviços, incluindo tarefas e avenças, e à adjudicação de empreitadas de obras públicas, cujo valor excedesse, respectivamente, €2.500,00 e €5.000,00.

<sup>6</sup> Onde se incluem 24 concursos internos de acesso, sendo 8 desencadeados pela Direcção Regional de Turismo (DRT), 12 pela Direcção Regional dos Assuntos Sociais (DRAC), 3 pelo Gabinete do Secretário Regional e Serviços de Apoio (GSR) e 1 pelo Centro de Estudos de História do Atlântico (CEHA), e 16 concursos externos de ingresso (2 iniciados pela DRT e 14 pela DRAC).

<sup>7</sup> Dos quais, 18 do GSR, 255 da DRT e 172 da DRAC.

<sup>8</sup> Duas da responsabilidade da DRT e as restantes da DRAC.

<sup>9</sup> Incluem-se, neste ponto, as nomeações referentes a 9 conselheiros técnicos.

<sup>10</sup> Situação que foi possível comprovar através da consulta ao JORAM.

◆ **No âmbito da execução orçamental de despesas com a aquisição de bens e serviços e a adjudicação de empreitadas de obras públicas<sup>11</sup>**

1. O eventual fraccionamento de despesas.
2. A adequabilidade do procedimento seguido face ao montante da despesa envolvida.
3. O cumprimento das condições contratuais, incluindo a execução financeira.
4. A ambiguidade evidenciada na informação prestada sobre a natureza da despesa.
5. A natureza dos serviços ou bens a adquirir, face às atribuições e competências do organismo da SRTC interveniente.
6. Contratos de tarefa e de avença.

Os processos incluídos nas amostras<sup>12</sup> respeitantes às empreitadas de obras públicas e às aquisições de bens e serviços surgem identificados nos anexos II e III ao presente relatório, respectivamente, e serão analisados em pontos autónomos, seguindo-se idêntico procedimento para os de pessoal.

### 2.3. Metodologia e técnicas de controlo

A execução dos trabalhos da auditoria seguiu, com as adaptações consideradas adequadas a este tipo de acção, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I)<sup>13</sup>, conforme consta do PGA, recorrendo-se, no essencial, às seguintes técnicas:

- ◆ À análise de toda a documentação de suporte dos actos e contratos da amostra;
- ◆ À realização de entrevistas junto dos responsáveis pela gestão financeira e pelos recursos humanos;
- ◆ À utilização de questionário(s) orientador(es) para o levantamento das medidas de controlo interno instituídas, nas áreas auditadas;
- ◆ À obtenção de documentação probatória junto da entidade auditada (facturas, requisições, contas correntes, processos de despesa, entre outras) e à confirmação da informação obtida através de certidões ou de circularizações;
- ◆ Ao cálculo da exactidão aritmética dos documentos e dos registos contabilísticos correspondentes.

Na análise propriamente dita, atendeu-se à legislação aplicável à realização de despesas públicas e à contratação pública com a locação e aquisição de bens móveis e de serviços<sup>14</sup> e as empreitadas de obras públicas<sup>15</sup>, e aos regimes jurídicos específicos que orientam o recrutamento e selecção de pessoal na

<sup>11</sup> Dos serviços que compõem a SRTC, apenas as Direcções Regionais do Turismo e dos Assuntos Culturais procederam à adjudicação de empreitadas de obras públicas. Nas aquisições de bens e serviços, para além daqueles dois organismos, também o Gabinete do Secretário Regional e Serviços de Apoio tinha despesas nesta área.

<sup>12</sup> Constam das Informações n.ºs 61/2005-UAT I e 3/2006-UAT I, aprovadas por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC de 16 de Dezembro de 2005 e 19 de Janeiro de 2006, respectivamente.

<sup>13</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

<sup>14</sup> Cfr. o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 245/03, de 7 de Outubro, e 1/2005, de 4 de Janeiro.

<sup>15</sup> Cujas disciplinas normativas constam do DL n.º 59/99, de 2 de Março, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro, pelo DL n.º 159/2000, de 27 de Julho, pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, e pelo DL n.º 245/2003, de 7 de Outubro.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

Administração Pública Regional<sup>16</sup>, a constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego<sup>17</sup>, a estruturação das carreiras<sup>18</sup>, o provimento de cargos dirigentes<sup>19</sup>, as remunerações salariais e a gestão de pessoal na função pública<sup>20</sup>.

Ao nível da regularidade financeira, verificou-se o cumprimento das regras da contabilidade pública em matéria de execução do orçamento das despesas<sup>21</sup> e das normas constantes quer do ORAM de 2005<sup>22</sup>, quer do respectivo diploma de execução<sup>23</sup>, no concernente: à competência para autorizar a realização de despesas, à observância dos requisitos legais<sup>24</sup> e das medidas aprovadas para a contenção da despesa pública regional<sup>25</sup>.

#### **2.4. Grau de colaboração do serviço**

De uma maneira geral, é de salientar a colaboração prestada pelos responsáveis, dirigentes e funcionários dos serviços contactados, em particular, quer em termos de celeridade na apresentação da documentação solicitada, quer nos esclarecimentos prestados, o que contribuiu, de forma decisiva, para que os objectivos definidos para esta acção fossem alcançados dentro do prazo previsto.

Houve, no entanto, atrasos, sem aparente justificação, na disponibilização de elementos solicitados para efeitos de consulta à DRT, bem como dificuldades em contactar, no âmbito do GSR, o responsável pelos processos de pessoal.

#### **2.5. Condicionantes e limitações**

Condicionaram e limitaram o desenvolvimento dos trabalhos da acção os seguintes factos:

- ◆ A informação fornecida pela SRTC<sup>26</sup>, por não retratar fielmente a actividade por si desenvolvida no decurso de 2005 nos domínios da contratação pública e da admissão e gestão de pessoal, afectou negativamente os trabalhos preparatórios da acção, na medida em que impossibilitou o

---

<sup>16</sup> Cfr. o DL n.º 204/98, de 11 de Julho.

<sup>17</sup> Cfr. o DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, adaptado à RAM pelo DRR n.º 2/90/M, de 2 de Março, e alterado pela Lei n.º 19/92, de 13 de Agosto, pelos Decretos-Leis n.ºs 407/91, de 17 de Outubro (adaptado à RAM pelo DLR n.º 9/92/M, de 21 de Abril) 102/96, de 21 de Julho, 175/95, de 21 de Julho, e 218/98, de 17 de Julho, e pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho.

<sup>18</sup> Cfr. o DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, alterado pela Lei n.º 44/99, de 11 de Julho, e pelos Decretos-Lei n.ºs 77/2001, de 5 de Março, 141/2001, de 24 de Abril, 23/2002, de 1 de Fevereiro, 149/2002, de 21 de Maio, e 54/2003, de 28 de Março. A adaptação à RAM é feita através do DLR n.º 23/99/M, de 26 de Agosto.

<sup>19</sup> Cfr. o DL n.º 49/99, de 22 de Julho.

<sup>20</sup> Cfr. o DL n.º 184/89, de 2 de Junho, alterado pelas Leis n.ºs 25/98 e 23/04, de, respectivamente, 26 de Maio e 22 de Junho.

<sup>21</sup> Vide a Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

<sup>22</sup> Aprovado pelo DLR n.º 1/2005/M, de 18 de Fevereiro.

<sup>23</sup> Aprovado pelo DRR n.º 8/2005/M, de 12 de Abril. Foi ainda analisada a Circular n.º 2/ORÇ/2005, da DROC, de 12 de Abril.

<sup>24</sup> Designadamente, a conformidade legal, a regularidade financeira e a boa gestão – cfr. o DL n.º 155/92, de 28 de Julho. Ver ainda o DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, adaptado à RAM através da Circular n.º 3/ORÇ/2002, da DROC, de 26 de Junho, sobre a classificação económica das despesas.

<sup>25</sup> Cfr. a Resolução do Conselho do Governo n.º 164/2005, tomada a 24 de Fevereiro, cujas disposições se aplicam a toda a Administração Pública Regional.

<sup>26</sup> Em cumprimento do ponto 5 da citada Resolução n.º 3/2004-PG, de 20 de Dezembro de 2004.

conhecimento e estudo prévios de parte significativa do universo da auditoria, necessários à delimitação das amostras dos processos a analisar.

- ◆ A DRT e a DRAC não informaram sobre a existência de pessoal em regime de tarefa ou de avença, quando, em várias rubricas, sob a classificação económica 01.01.07 – *Pessoal em regime de tarefa ou avença*, do orçamento da SRTC para 2005, se encontravam previstas dotações para esse fim.
- ◆ Na DRT, por motivos de ausência dos funcionários, houve dificuldades em obter documentação sobre alguns processos de aquisições de bens e serviços, bem como toda a informação processual relativa à nomeação dos conselheiros técnicos, por parte do GSR.

## 2.6. Natureza e atribuições da SRTC

A SRTC, cuja orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 2/2005/M, de 10 de Fevereiro<sup>27</sup>, é o departamento do Governo Regional da Madeira que, nos termos do art.º 4.º do DRR n.º 16/2004/M, de 17 de Dezembro<sup>28</sup>, tem atribuições e competências nos sectores do turismo e cultura, concretamente, o estudo, a definição, a promoção e a execução das políticas nesses domínios, compreendendo, para isso, o Gabinete do Secretário Regional e serviços de apoio<sup>29</sup>, a Direcção Regional do Turismo, a Direcção Regional dos Assuntos Culturais e o Centro de Estudos de História do Atlântico<sup>30 e 31</sup>.

No âmbito da presente acção, destacam-se os seguintes serviços da SRTC, envolvidos na concepção, coordenação, execução, acompanhamento e controlo dos actos e contratos analisados<sup>32</sup>:

- ◆ Na área dos recursos humanos, incluindo o processamento das remunerações e prestações sociais<sup>33</sup>, a Direcção de Serviços Administrativos no caso do GSR, que, no âmbito da SRTC, também organiza e controla os trâmites dos procedimentos relativos à admissão e gestão de pessoal, e a Divisão de Serviços Administrativos, relativamente à DRT e à DRAC;
- ◆ No desencadeamento dos procedimentos com vista à aquisição de bens e serviços, a responsabilidade pertence às unidades orgânicas supra referidas, com a distinção de que, na DRT, a iniciativa da requisição parte do organismo responsável pela promoção ou animação turística (Direcções de Serviços de Promoção Turística e de Animação Turística)<sup>34</sup>, enquanto que, na DRAC, o serviço requisitante (o ARM, a DSB, a DSM, a DSPC ou a DSDC) varia em função da natureza

<sup>27</sup> Aquela orgânica introduziu alterações à anteriormente existente, aprovada pelo DRR n.º 13/2004/M, de 23 de Junho, e surgiu na sequência da necessidade de incrementar a operacionalidade dos serviços da SRTC.

<sup>28</sup> Que aprovou a organização e funcionamento do VIII Governo Regional da Madeira.

<sup>29</sup> Constituídos pelo respectivo Gabinete, pela Direcção de Serviços Administrativos, pelo Gabinete de Estudos e Apoio Jurídico e pelo Arquivo Intermédio.

<sup>30</sup> Órgão operativo, dotado de autonomia científica, administrativa e financeira, que funciona na dependência directa do Secretário Regional do Turismo e Cultura, com competências ao nível da coordenação, investigação e divulgação da história das ilhas atlânticas.

<sup>31</sup> Cfr. os art.ºs 2.º e 3.º, ambos do citado DRR n.º 2/2005/M. Para além dos três órgãos de apoio ao Secretário Regional, existem dois colegiais de carácter consultivo nas áreas do turismo e da cultura, a saber: os Conselhos Regionais, o do Turismo e o da Cultura e Animação, e um de natureza operativa constituído pela Representação Permanente da RAM em Lisboa (ver ainda os art.ºs 5.º e 7.º daquele diploma). O anexo V ao presente relatório contém a estrutura orgânica desta Secretaria Regional.

<sup>32</sup> As disposições, a seguir citadas, salvo referência em contrário, pertencem todas ao DRR n.º 2/2005/M, de 10 de Fevereiro.

<sup>33</sup> As Secções de Pessoal e de Contabilidade e Património constituem serviços de apoio técnico-administrativo àquelas três unidades orgânicas [vd. alíneas b) e d) dos n.ºs 3 dos art.ºs 10.º, 16.º e 24.º].

<sup>34</sup> Ver os art.ºs 18.º e 19.º da orgânica da SRTC.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

das necessidades a suprir<sup>35</sup>, sendo os aspectos relacionados com a gestão orçamental e o controlo administrativo e financeiro da execução dos contratos cometidos às respectivas secções de Orçamento<sup>36</sup>;

- ◆ Quanto às empreitadas de obras públicas, cabe referir, no âmbito da DRT, a Divisão de Empreendimentos Turísticos, que dá início aos procedimentos respeitantes à sua área de actuação, e, no âmbito da DRAC, a DISA, que, para além de lançar todos os procedimentos, os acompanha até ao momento da adjudicação dos trabalhos e, por vezes, procede também à sua fiscalização;
- ◆ O CEHA, organismo tutelado pela SRTC.

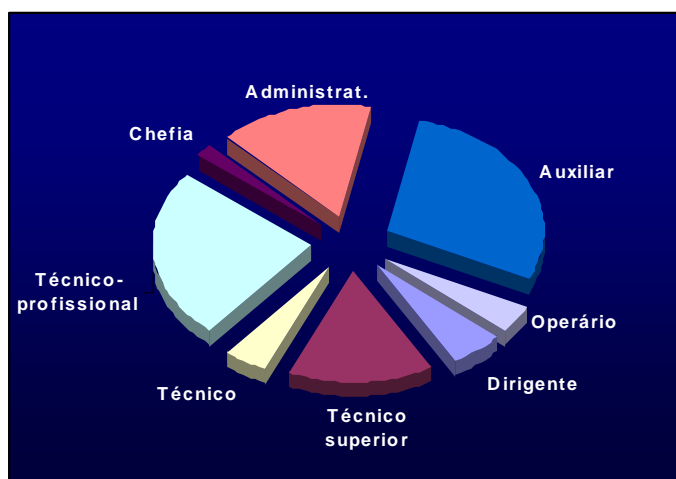
De acordo com o balanço social<sup>37</sup>, em finais de 2004, o quadro de pessoal dos serviços da SRTC contabilizava um total de 329 efectivos, distribuídos da seguinte forma:

**Quadro I – Quadro de pessoal da SRTC**

PESSOAL	GSR a)	DRT	DRAC	TOTAL DE EFECTIVOS
Dirigente	-	6	12	18
Técnico superior	4	18	28	50
Técnico	-	10	4	14
Técnico-profissional	-	29	53	82
Chefia	5	-	-	5
Administrativo	7	23	22	52
Auxiliar	10	26	59	95
Operário	-	3	10	13
<b>Total de efectivos</b>	<b>26</b>	<b>115</b>	<b>188</b>	<b>329</b>

a) Fonte: lista de antiguidade dos funcionários, com referência a 31/12/2004.

**Gráfico I – Distribuição de pessoal da SRTC**



A DRAC é o organismo da SRTC com maior número de efectivos (57,1 % do total), justificado pelo facto de abrigar um maior número de serviços sob a sua dependência (cerca de 9 unidades orgânicas, para além dos espaços museológicos, contra as 5 da DRT)<sup>38</sup>. No quadro de pessoal daquela Secretaria Regional, os grupos de pessoal auxiliar, técnico-profissional e administrativo representam praticamente 70% dos efectivos, cabendo 15,2% ao pessoal técnico superior.

Em 2005, o orçamento inicial da despesa da SRTC apresentava os seguintes valores globais:

<sup>35</sup> Tenha-se em vista a salvaguarda e a valorização do património arquivístico, bibliográfico, cultural móvel, imóvel e imaterial regional, da organização e gestão dos museus e núcleos museológicos, ou a dinamização e incremento de iniciativas de âmbito cultural (cfr. os art.ºs 25.º a 29.º).

<sup>36</sup> Nos termos das alíneas h), i) e j) do n.º 2 do art.º 10.º (GSR), e g) e h) do n.º 2 dos art.ºs 16.º (DRT) e 24.º (DRAC).

<sup>37</sup> De acordo com o DL n.º 190/96, de 9 de Outubro, os serviços da administração pública que detenham, no final de cada ano civil, um mínimo de 50 funcionários, independentemente da sua relação jurídica de emprego, devem elaborar o respectivo balanço social, pelo que o GSR entendeu não o elaborar. Assinale-se, todavia, que aquele diploma não considera esse facto impeditivo para a sua elaboração. Pelo contrário, refere, no seu art.º 1.º, n.º 2, que o deverá fazer “sempre que possível”.

<sup>38</sup> No anexo V ao presente relatório, apresenta-se o organograma da SRTC, elaborado de acordo com o DRR n.º 2/2005/M, de 10 de Fevereiro.

**Quadro II – Orçamento da SRTC para o ano de 2005, por departamento**

DEPARTAMENTO	MONTANTE (EM EUROS)	%
Gabinete do Secretário Regional e Serviços de Apoio	1.590.115,00	5,26%
Direcção Regional de Turismo	2.114.628,00	6,99%
Direcção Regional dos Assuntos Culturais	3.803.343,00	12,57%
Investimentos do Plano	22.744.168,00	75,18%
<b>Total</b>	<b>30.252.254,00</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: ORAM para 2005.

As despesas inseridas no Capítulo dos Investimentos do Plano representavam cerca de 75,18% do valor total orçamentado em 2005 (€30.252.254,00), correspondente a 2,02% do ORAM<sup>39</sup>. Nestas despesas, a rubrica *Aquisições de bens e serviços* foi dotada com cerca de 14,01 milhões de euros (61,60%).

**2.7. Relação dos responsáveis**

A relação dos responsáveis da SRTC, durante o exercício económico de 2005, e respectivos vencimentos líquidos, constam do quadro seguinte:

**Quadro III – Relação nominal dos responsáveis e respectivos vencimentos**

RESPONSÁVEL	CARGO	VENCIMENTO LÍQUIDO (EM EUROS) <sup>40</sup>	
		MENSAL	ANUAL
Sr. João Carlos Nunes Abreu	Secretário Regional	4.488,08	53.856,94
Dr. António Miguel Nunes de Freitas	Chefe do Gabinete do Secretário Regional	3.244,56	38.934,76
Dr. Bruno Miguel Camacho Pereira	Director Regional de Turismo	2.992,69	35.912,28
Dr. João Henrique G. da Silva	Director Regional dos Assuntos Culturais	3.389,41	40.672,96
Escultor Ricardo Jorge Velloza <sup>41</sup>	Director Regional dos Assuntos Culturais	3.477,84	41.734,09
Dr. José Pereira Júnior	Director de Serviços de Animação Turística	2.619,25	31.430,99
M. <sup>a</sup> Luísa Marote Perestrelo	Directora de Serviços de Promoção Turística	2.297,27	27.567,27
Dr. Emanuel E. Rodrigues Correia	Chefe de Divisão de Serviços Administrativos/DRAC	1.985,46	23.825,57

Fonte: SRTC.

**2.8. Princípio do contraditório**

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição dos responsáveis da SRTC, relativamente ao conteúdo do relato da auditoria<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> O orçamento inicial da RAM de 2005, do qual faz parte o da SRTC, apresentava uma previsão de €1.499.710.546,00.

<sup>40</sup> A média mensal foi obtida através do valor auferido em 2005, juntamente com os subsídios de Natal e Férias e dividido pelo número de meses em que os responsáveis exerceram o cargo. A média anual foi obtida multiplicando a média mensal por 12.

<sup>41</sup> Os vencimentos respeitam a 2004.

<sup>42</sup> Cfr. os ofícios n.ºs 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621 e 622, da SRMTC, todos remetidos a 11 de Abril do corrente ano de 2006.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Dentro do prazo fixado para o efeito, pronunciaram-se, inicialmente, o Exmo. Senhor Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Turismo e Cultura<sup>43</sup>, e, posteriormente, em conjunto, novamente aquela entidade e os responsáveis pela DRAC e pela DRT<sup>44</sup>, em exercício de funções à data dos factos, cujas alegações foram levadas em conta na elaboração do presente relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários tidos por adequados.

### 3. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS

Dos 74 procedimentos relativos a actos de pessoal, desencadeados nos primeiros três trimestres de 2005, pelo GSR, procedeu-se à análise de 41 (55,41% do total).

De um universo de 12 empreitadas de obras públicas, no valor global de €753.951,83, foram seleccionadas 8, sendo uma da DRT e as restantes da DRAC, abarcando uma despesa no montante total de €405.978,67, representativa de 53,85% daquele universo<sup>45</sup>.

No período entre 1 de Janeiro e 30 de Setembro de 2005, as aquisições de bens e serviços deram origem a 445 processos de despesa, com a seguinte expressão e distribuição pelos serviços da SRTC:

Quadro IV – Universo em valor (Euros)

PERÍODO	GSR	DRT	DRAC	TOTAL
1.º T.	29.283,00	3.700.951,00	232.258,64	3.962.492,64
2.º T.	18.241,59	4.078.833,38	447.940,44	4.545.015,41
3.º T.	9.153,00	1.779.062,46	603.545,68	2.391.761,14
Total	56.677,59	9.558.846,84	1.283.744,76	10.899.269,19
%	1%	88%	12%	100%

Quadro V – Universo em n.º de processos

PERÍODO	GSR	DRT	DRAC	TOTAL
1.º T.	9	92	32	133
2.º T.	6	90	71	166
3.º T.	3	73	69	145
Total	18	255	172	445
%	4%	57%	39%	100%

Fonte: SRTC<sup>46</sup>.

Foram objecto de análise todos os processos do GSR (ou seja 18), 69 da DRT e 68 da DRAC, num total de 155, representativos de 34,9% do universo, cuja identificação consta do anexo III.

Assim, o universo era composto por 531 processos, a partir do qual, tendo por base os critérios previamente definidos no PGA, se seleccionou uma amostra<sup>47</sup> de 204 processos (38,4% do universo), onde 41 (20,1%) respeitam a actos e contratos de pessoal, 155 (76,0%) a aquisições de bens e de serviços, e 8 (3,9%) a empreitadas de obras públicas, conforme espelha o gráfico seguinte:

<sup>43</sup> As alegações foram remetidas a coberto do ofício com o n.º 1082, de 26 de Abril de 2006.

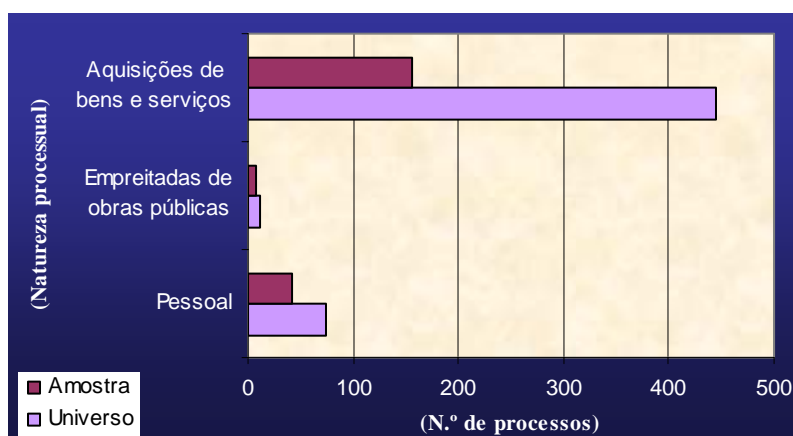
<sup>44</sup> Através do ofício n.º 1175, de 8 de Maio de 2006, congregando, neste caso, não só as respostas do GSR, como da DRT e da DRAC. As alegações prestadas pelo Dr. Bruno Pereira, Director Regional do Turismo em exercício de funções à data dos factos deram entrada na SRMTC, a 8 de Maio de 2006, com o registo n.º 1100.

<sup>45</sup> Os processos seleccionados constam do anexo II.

<sup>46</sup> Através dos ofícios do GSR n.ºs 675, 1469 e 2013, de 7 de Abril, 7 de Julho e 11 de Outubro de 2005, respectivamente.

<sup>47</sup> Os critérios de selecção desta amostra são apresentados no ponto 2.2. do presente relatório.

Gráfico II – N.º de processos analisados segundo a sua espécie



No ponto 3.2. do relatório, são analisados os processos que suscitam dúvidas quanto à legalidade ou regularidade financeira das correspondentes despesas.

### 3.1. O controlo interno administrativo

A SRTC não possui um regulamento que consagre regras e procedimentos de controlo interno, designadamente ao nível da segregação de funções, do controlo das operações e do registo dos factos, na parte relativa aos procedimentos administrativos e contabilísticos e à autorização e processamento das despesas. Neste domínio, cabe a cada serviço (GSR, DRT ou DRAC) assegurar as tarefas específicas relacionadas com a sua actividade e funcionamento, em sintonia com o previsto no diploma que aprovou a orgânica da SRTC.

O exame realizado aos processos de aquisição de bens e de serviços e de empreitadas de obras públicas mostrou que a actividade desenvolvida pela SRTC se pautou, de uma forma geral, pelo cumprimento das regras aplicáveis à contratação pública. A mesma conclusão pode ser retirada no concernente aos actos relacionados com a admissão e gestão de pessoal, onde igualmente foram observados os regimes legais que enquadram o ingresso e o acesso nas carreiras e categorias da Administração Pública Regional.

Deve ainda destacar-se a fiabilidade dos registos e da documentação contabilística, no referente à correcta classificação económica das despesas e à correspondência dos montantes dos pagamentos realizados com os autorizados e objecto de requisição/compromisso, facturação e recibo.

Contudo, o levantamento efectuado evidenciou os seguintes aspectos dignos de reparo na área da contratação pública:

- ◆ Em todos os serviços da SRTC, a maioria dos actos autorizadores de despesas primava pela ausência da fundamentação de facto e, em certos casos, pela fundamentação de direito, com reflexos negativos na identificação das necessidades que importava colmatar, na demonstração da prossecução do interesse público e no enquadramento da actuação nas respectivas atribuições, sugerindo até, nalgumas situações, um eventual fraccionamento de despesas;
- ◆ A DRAC, sem justificação consistente, recorreu sistematicamente ao ajuste directo simples, em preterição de procedimentos mais solenes, que eram, nalguns casos, legalmente exigidos face aos montantes envolvidos e às situações concretas e, noutros, passíveis de proporcionar resultados mais vantajosos, como é próprio da concorrência, ainda que mínima;





- ◆ O Mapa XVII do orçamento da RAM de 2005<sup>48</sup> não reproduz na íntegra todas as responsabilidades contratuais plurianuais da SRTC e o respectivo escalonamento para os anos seguintes, emergentes dos contratos celebrados<sup>49</sup>;
- ◆ Relativamente aos processos analisados quer na DRAC, quer na DRT, nem sempre foi possível determinar as datas dos pagamentos.

## 3.2. Gabinete do Secretário Regional e Serviços de Apoio

### 3.2.1. Actos e contratos de pessoal

Os procedimentos do GSR que integram a amostra constam do quadro seguinte<sup>50</sup>:

Quadro VI – Processos de pessoal analisados no GSR

TIPO DE PROCEDIMENTO/ACTO	CATEGORIA	N.º LUGARES	OBSERVAÇÕES
Concurso interno acesso limitado	Coordenadores	4	Ver o ponto 3.2.1.1.
Concurso interno acesso geral	Técnico Superior 1.º Classe	1	Nada a observar
Reclassificação	Assistente Administrativo	1	Ver o ponto 3.2.1.2.
Nomeação em substituição	Chefe de Secção	1	Nada a observar
Nomeação	Conselheiros técnicos	9	Ver o ponto 3.2.1.3.

#### 3.2.1.1. Concurso interno de acesso limitado

Na Administração Regional as regras sobre o ingresso e acesso na carreira de coordenador do grupo de pessoal de chefia encontram-se vertidas no DLR n.º 23/99/M, de 26 de Agosto<sup>51</sup>, na Resolução n.º 212/2005, de 10 de Março de 2005, do Conselho do Governo da Madeira, devendo ainda ter-se presente, no caso da SRTC, o disposto no art.º 37.º do DRR n.º 2/2005/M, de 10 de Fevereiro.

Da legislação citada, extrai-se, relativamente à carreira de coordenador, o seguinte:

- ◆ Trata-se, sem margem para dúvidas, de uma carreira vertical constituída por duas categorias: a de coordenador e a de coordenador especialista, ambas com o mesmo conteúdo funcional<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Aprovado pelo DLR n.º 1/2005/M, de 18 de Fevereiro.

<sup>49</sup> Desde 2003, a RAM, em consonância com o orçamento do Estado (a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, aplicável à RAM na parte relativa aos princípios e regras orçamentais estabelecidos no seu Título II, consagrou um vasto articulado de mapas orçamentais a integrar o OE, dos quais fazem parte o novo *Mapa XVII – Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupados por ministérios*), adoptou, pela primeira vez, um mapa orçamental denominado “*Mapa XVII das responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupados por secretarias*”, nele figurando a SRTC [cfr. o art.º 1.º, alínea c), do DLR n.º 1/2005/M, de 18 de Fevereiro].

<sup>50</sup> Das listas remetidas pela SRTC, e relativamente ao GSR, constava a informação referente a 3 concursos de acesso, encontrando-se, até 30 de Setembro de 2005, apenas 1 deles concluído, tendo este, por isso, sido analisado. No tocante aos actos não integrantes das aludidas listas, detectados através de pesquisa no *site* do JORAM, foram todos analisados e respeitam: a uma promoção, a uma reclassificação, e a uma nomeação, em regime de substituição, da chefe de secção da Administração Geral e Arquivo.

<sup>51</sup> Que adaptou à RAM o DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro. Neste diploma, o art.º 6.º situa a categoria de coordenador na carreira técnico-profissional. Em contraditório, a SRTC venceu o aspecto de que, na Administração Regional, a carreira de coordenador integra o grupo de pessoal de chefia administrativa.

<sup>52</sup> Ver o mapa anexo ao DLR n.º 23/99/M, de 26 de Agosto, e o art.º 5.º do DL n.º 248/85, de 15 de Julho.

- ◆ As categorias desta carreira integram, na Administração Regional, conjuntamente com as de chefe de departamento (nalguns quadros de pessoal<sup>53</sup>) e chefe de secção, o grupo de pessoal de chefia da área administrativa.
- ◆ O recrutamento para o lugar de ingresso da referida carreira (coordenador) faz-se “*de entre chefes de secção com comprovada experiência na área administrativa*”<sup>54</sup> (igualmente de chefia, do grupo de pessoal administrativo).

O enquadramento exposto permite sustentar o entendimento de que o provimento na categoria de coordenador deve ser precedido de concurso de ingresso, e não de acesso, uma vez que a admissão nas carreiras da função pública faz-se, em regra, no primeiro escalão da categoria de base, e o concurso de acesso visa o preenchimento de lugares das categorias intermédias e de topo das carreiras<sup>55</sup>.

Porém, a SRTC, no contraditório, argumentou que as categorias de coordenador e coordenador especialista “*constituem de facto o prolongamento do grupo de pessoal de chefia administrativa*”, pelo que, adianta, “*a categoria de coordenador não é de base, mas sim intermédia do grupo de pessoal de chefia administrativa, imediatamente a seguir à categoria de Chefe de Secção.*”

Tal argumentação, porventura manuseando os termos «grupo de pessoal», «carreira», «categoria», «ingresso» e «acesso» sem o rigor inerente à sua dimensão conceptual<sup>56</sup>, tem na base a suposição de que o grupo de pessoal de chefia administrativa do quadro dos Serviços de Apoio ao SR mais não é do que uma “carreira” constituída por três categorias: chefe de secção (lugar de ingresso), coordenador (lugar intermédio) e coordenador especialista (lugar de topo).

Crê-se, no entanto, que o inusitado prolongamento do referido grupo não desfruta de apoio legal, quer no mapa anexo ao DLR n.º 23/99/M, quer na Resolução n.º 212/2005, quer ainda no art.º 37.º do DRR n.º 2/2005/M, onde a carreira de coordenador surge claramente hierarquizada em duas categorias, às quais correspondem funções da mesma natureza, mas diferenciadas em exigências, complexidade e responsabilidade - art.º 4.º, n.º 1, do DL n.º 248/85, de 15 de Julho<sup>57</sup>. À categoria de acesso (coordenador especialista) poderão ser promovidos os coordenadores com três anos de antiguidade, enquanto que o recrutamento para a categoria de ingresso (coordenador) faz-se de entre chefes de secção com comprovada experiência administrativa, em ambos os casos através de concurso.

A simples existência de identidade funcional entre a carreira vertical de coordenador e a categoria de chefe de secção, proveniente do facto de integrarem o grupo de pessoal de chefia administrativa, não é suficiente para considerar o lugar de ingresso daquela carreira a categoria imediatamente superior dos chefes de secção, como se de uma promoção na mesma carreira se tratasse, e em detrimento da regra de que o ingresso em cada carreira deve operar no primeiro escalão da categoria de base na sequência de concurso ou de aproveitamento de estágio, sem embargo de, no tocante à determinação das remunerações, ser observado o disposto no art.º 18.º, n.ºs 2 e 4, do DL n.º 353-A/89, de 16 de Outubro<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Cujos lugares serão extintos à medida que vagarem, por força do art.º 21.º, n.º 2, do DLR n.º 23/99/M, de 26 de Agosto.

<sup>54</sup> Como se encontra plasmado no n.º 2 da Resolução n.º 212/2005.

<sup>55</sup> Cfr. o n.º 2 do art.º 6.º do DL n.º 204/98, de 11 de Julho.

<sup>56</sup> Os grupos de pessoal, definidos a partir da caracterização genérica do respectivo conteúdo funcional e das exigências habilitacionais e profissionais, são a estrutura básica de todo e qualquer quadro de pessoal. As carreiras integram-se nos grupos de pessoal, e estas reportam-se a conjuntos hierarquizados de categorias.

<sup>57</sup> A consulta do anexo ao DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, mostra que existem carreiras que não integram qualquer categoria ou que são unicategoriais (de categoria única).

<sup>58</sup> Na redacção dada pelo DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Deste modo, decorre da legislação antes citada, devidamente conjugada com os preceitos dos art.ºs 26.º, n.º 2, e 27.º, n.ºs 2, 3 e 4, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, que as vagas postas a concurso eram em lugar de ingresso, pelo que, atentas as regras do art.º 6.º, n.º 2, do DL n.º 204/98, de 11 de Junho, o seu preenchimento deveria, pois, fazer-se através de concurso interno de ingresso, aberto a todos os funcionários que reunissem as condições necessárias ao provimento na categoria de coordenador, independentemente do serviço ou organismo de origem a que pertencessem, e não apenas circunscrito ao universo da SRTC, como sucedeu no concurso interno de acesso limitado agora em causa.

A situação descrita, na medida em que terá impedido a candidatura de funcionários possuidores dos requisitos gerais e especiais legalmente exigidos, é susceptível de ofender o direito fundamental à igualdade no acesso à função pública, consagrado no art.º 47.º, n.º 1, da CRP, e densificado nos princípios da liberdade de candidatura e da igualdade de condições e oportunidades, expressamente previstos no n.º 1 do art.º 5.º do DL n.º 204/98, de 11 de Junho.

### 3.2.1.2. Reclassificações profissionais

O regime da reclassificação e reconversão profissionais nos serviços e organismos da Administração Pública consta do DL n.º 497/99, de 19 de Novembro<sup>59</sup>, em cujo art.º 4.º se encontram elencadas as situações que podem dar lugar à utilização dessas formas de mobilidade dos recursos humanos.

No percurso profissional do reclassificado, enquanto funcionário público, importa destacar o seguinte:

- ◆ Em 14 de Outubro de 2004, tomou posse como telefonista, com efeitos reportados ao dia 1 do mesmo mês, por urgente conveniência de serviço;
- ◆ Em 12 de Outubro de 2005, foi, através da reclassificação em análise, nomeado, em comissão de serviço extraordinária, na categoria de assistente administrativo, remontando a produção de efeitos ao dia 3 desse mês;
- ◆ O responsável pela área de pessoal esclareceu que a reclassificação ficou a dever-se ao facto de um outro telefonista, que se encontrava de baixa por doença prolongada, ter, entretanto, regressado ao serviço<sup>60</sup>.

Em síntese, dá-se por assente que, decorrido um ano após o funcionário ter ingressado na carreira de pessoal auxiliar com a categoria de telefonista<sup>61</sup>, foi desencadeado um procedimento tendente à sua reclassificação na carreira de assistente administrativo<sup>62</sup>, porque o SR, em despacho, assim o determinou, em virtude de o “*volume de serviço na Secção de Orçamento e Receitas da Direcção de Serviços Administrativos (...)*” exigir “*a colaboração permanente de um elemento da carreira de assistente administrativo, situação contemplada no plano de admissão*”, e o funcionário em causa estar “*habilitado com o Curso Técnico de Seguros, que confere equivalência ao 12.º ano de escolaridade, pelo que possui as habilitações literárias para ingressar na carreira de assistente administrativo*”.

---

<sup>59</sup> Adaptado à RAM através do DLR n.º 8/2000/M, de 1 de Abril.

<sup>60</sup> Será, no entanto, de excluir a possibilidade de o funcionário ter sido nomeado, em 14 de Outubro de 2004, como telefonista, em regime de substituição, por motivo doença prolongada de um outro, pois este raciocínio não encontra qualquer acolhimento, ainda que mínimo, no quadro normativo que orienta a relação jurídica de emprego público constituída com base na nomeação – cfr. os art.ºs 3.º a 8.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

<sup>61</sup> Ver o estipulado na alínea c) do n.º 1, do art.º 10.º do DL n.º 404-A/98.

<sup>62</sup> O ingresso nesta carreira está dependente da titularidade do 11.º de escolaridade ou equivalente, tendo ainda, como métodos de selecção, uma prova de conhecimentos gerais e uma prova de conhecimentos específicos, cada uma delas eliminatória de *per si*, complementadas com uma entrevista profissional de selecção – ver o n.º 2 do art.º 8.º do DL n.º 404-A/98.

De seguida, interessa referir que o acto autorizador da reclassificação invoca apenas, como fundamento legal, que é emitido “*ao abrigo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º*”. Ora, a simples invocação dos n.ºs 1 e 2 do art.º 6.º do DL n.º 497/99<sup>63</sup> não dispensa, antes pressupõe, a identificação da concreta situação que motiva a reclassificação profissional e o seu enquadramento nas alíneas do art.º 4.º, pois é neste preceito que o legislador especifica as condições de aplicação daquele instrumento de gestão e optimização de recursos humanos.

Em contraditório, a SRTC concede que o “*despacho que deu início a este processo de reclassificação profissional pode estar incompletamente fundamentado*”, e aponta um conjunto de factos que supostamente poderão estar na base de um efectivo “*desajustamento funcional*”, nos termos da alínea e) do art.º 4.º do DL n.º 497/99.

No entanto, os factos trazidos no contraditório eram já conhecidos, na medida em que, ressalvadas ligeiras alterações de pormenor ou aspectos relacionados com a sua interpretação, não diferem materialmente dos acima transcritos. Trata-se de factualidade que, no essencial, põe em destaque o problema da falta de pessoal na Secção de Orçamento e Receitas da Direcção de Serviços Administrativos<sup>64</sup>, de resolução tão urgente que inviabilizava a admissão de um assistente administrativo através de concurso, por este demorar alguns meses, argumenta a SRTC.

Conhecidas as razões que levaram à reclassificação, retém-se que, por despacho do SR, o interessado começou a exercer funções de assistente administrativo em 3 de Outubro de 2005, isto é, imediatamente a seguir à sua nomeação provisória como telefonista se ter convertido automaticamente em definitiva, pelo decurso do período probatório de um ano<sup>65</sup>. Anota-se ainda que, passados 9 dias, em 12 de Outubro de 2005, sobreveio o aludido “*desajustamento funcional*”, caracterizado pela não coincidência entre o conteúdo funcional da categoria de telefonista, de que o funcionário é titular, e as funções efectivamente desempenhadas como assistente administrativo.

É, pois, no contexto descrito, que devem ser apreciadas as causas justificativas apresentadas para a reclassificação profissional do funcionário, as quais, convém dar por adquirido, independentemente da sua pertinência, não gozam de acolhimento em nenhuma das alíneas do art.º 4.º do DL n.º 497/99, e “*não são motivo para uma reclassificação profissional*”, como, aliás, a própria SRTC admite, retirando substância à alegação referente ao “*efectivo desajustamento funcional*”, eventualmente enquadrável na alínea e) do art.º 4.º do DL n.º 497/99.

As provas recolhidas evidenciam, assim, que a reclassificação foi utilizada para melhorar a situação profissional do funcionário<sup>66</sup> ou como alternativa ao concurso enquanto meio normal de ingresso numa carreira da função pública, o que torna, sob o ponto de vista da consequência jurídica, inválidos os actos administrativos inseridos no respectivo procedimento, incluindo o referente à futura nomeação na carreira de assistente administrativo, por violação do art.º 4.º do DL n.º 497/99 e do princípio da prossecução do interesse público, previsto no art.º 4.º do CPA.

---

<sup>63</sup> De acordo com o n.º 1 do art.º 6.º, as reclassificações dependem “*(...) de iniciativa da Administração, mediante despacho do dirigente máximo dos serviços (...)*”, dispondo o n.º 2 que “*são precedidas do exercício, em comissão de serviço extraordinária, das funções que correspondem à nova carreira por um período de seis meses ou pelo período legalmente fixado para o estágio de ingresso, se este for superior.*”.

<sup>64</sup> Agravada pela ausência, por motivo de doença prolongada, de um funcionário que aí exerce funções.

<sup>65</sup> O que explica a produção de efeitos retroactivos da reclassificação a essa data, cujo acto autorizador foi proferido a 12 de Outubro de 2005.

<sup>66</sup> Através do ingresso em nova carreira sem ser por concurso.



### 3.2.1.3. Nomeações de Conselheiros Técnicos

Uma das vertentes de análise da auditoria abrangeu as despesas relacionadas com os conselheiros técnicos que exercem funções no Gabinete do SRTC, nomeados ao abrigo do art.º 11.º do DRR n.º 16/2004/M, de 17 de Dezembro, que aprovou a organização e funcionamento do Governo Regional da Madeira.

O legislador regional, naquele DRR n.º 16/2004/M, reservou os art.ºs 10.º e 11.º para tratar do regime, composição e orgânica dos gabinetes dos membros do Governo Regional da Madeira, donde se extrai que a matéria relacionada com a sua coadjuvação no exercício de funções se rege pela legislação específica regional, a remeter em primeira linha para aquelas normas regionais e para as orgânicas das Secretarias Regionais<sup>67</sup>, e, subsidiariamente, pelo disposto no DL n.º 262/88, de 23 de Julho<sup>68</sup>.

No que interessa aos conselheiros técnicos, o art.º 11.º, no seu n.º 1, dispõe que, “*para a prossecução de assuntos interdepartamentais, poderão ser nomeados conselheiros técnicos, que farão parte integrante dos gabinetes dos membros do Governo Regional, os quais serão, para todos os efeitos, equiparados a adjuntos*”. As normas sobre a nomeação e exoneração dos conselheiros técnicos constam do n.º 2 do mesmo art.º 11.º, onde se prevê que “*serão nomeados e exonerados livremente por resolução do Conselho do Governo Regional e mediante proposta do membro do Governo Regional responsável pelo sector*”.

Foi assim que, ao abrigo do art.º 11.º do DRR n.º 16/2004/M, até à data dos trabalhos da auditoria, tinham sido nomeados para prestar serviço no Gabinete do SRTC os 9 conselheiros técnicos identificados no quadro seguinte<sup>69 e 70</sup>:

**Quadro VII – Conselheiros Técnicos no GSR**

ASSUNTOS INTERDEPARTAMENTAIS	NOME	SITUAÇÃO PROFISSIONAL	N.º E DATA DA RESOLUÇÃO
Informação do GSR	Gilberto Marcos Teixeira de Jesus	Reformado, pelo Centro Nacional de Pensões desde 18/06/2003	1612/2004, de 17/11
Turismo	João Gonçalves Borges	Aposentado, ao abrigo da al. a) do n.º 2 do art.º 37.º do Estatuto da Aposentação, desde 01/06/1990	1613/2004, de 17/11
Cultura	Paulo Cândido Fragoso Freitas	Aposentado, ao abrigo da al. b) do n.º 2 do art.º 37.º do Estatuto da Aposentação, desde 01/02/1996	1614/2004, de 17/11
Animação Turística	Maria Manuela Freitas de Gouveia	Chefe de Divisão de Eventos e Material de	1615/2004, de 17/11

<sup>67</sup> No caso da SRTC, aprovada pelo DRR n.º 2/2005/M, de 10 de Fevereiro.

<sup>68</sup> Este diploma procedeu à reunificação de normas dispersas existentes sobre a matéria e procurou adequar a composição dos gabinetes à amplitude e multiplicidade de tarefas cometidas aos membros do Governo da República, visando criar novas condições e melhorar as condições de actuação dos respectivos gabinetes, permitindo, designadamente, o recurso ao regime de prestação de serviços quando a especificidade do interesse público em causa assim o exija (ver o preâmbulo).

<sup>69</sup> Sobre a selecção das pessoas em causa, o Chefe do Gabinete, em resposta ao questionário n.º 1, afirmou que “*foram tidos em consideração os factores habilitações académicas e ou profissionais (experiência profissional)*”, sendo que “*as qualificações exigidas e nível de experiência foram em função das respectivas missões a desempenhar*”.

<sup>70</sup> Uma vez que os conselheiros técnicos não podem acumular funções, face ao disposto no n.º 1 do art.º 4 do DL n.º 196/93, de 27 de Maio, e na Circular n.º 6/DRAPL/2004, foram apresentadas, por todos os nomeados, “*Declarações*” de inexistência de conflitos de interesses. Certamente, por lapso, as declarações invocam o DL n.º 169/93, de 27 de Maio, em vez do DL n.º 196/93, de 27 de Maio.

ASSUNTOS INTERDEPARTAMENTAIS	NOME	SITUAÇÃO PROFISSIONAL	N.º E DATA DA RESOLUÇÃO
		Animação da DRT	
Museologia	Maria João Prado de Almada Cardoso	Arquitecta, sem vínculo à Função Pública	1616/2004, de 17/11
Mercado do Turismo de Congressos e Incentivos	Maria da Graça Luís Oliveira	Técnica na área de hotelaria ou em agências de viagens, sem vínculo à Função Pública	1617/2004, de 17/11
Programas e Fundos Comunitários	Assunta Maria Jardim Marcos Velosa	Assessora da Comissão Executiva do BANIF – Funchal, sem vínculo à Função Pública	1618/2004, de 17/11
Animação Cultural	Maria do Carmo Garcês Teixeira de Aguiar Fontes	Técnica Superior de 2.ª Classe da DRT	1619/2004, de 17/11
Projecto do Instituto Atlântico do Desenvolvimento	Francisco Manuel de Freitas Gomes	Sem vínculo à Função Pública	277/2005, de 17/11

No tocante às remunerações e demais abonos/regalias, os conselheiros técnicos auferiram, no ano de 2005, um total de €369.823,02, conforme ilustra o quadro seguinte:

#### Quadro VIII – Remunerações dos Conselheiros Técnicos em 2005

(em Euros)

NOME	REMUNERAÇÃO ANUAL (a)	DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO	AJUDAS DE CUSTO E DE TRANSPORTE	TELEFONES	TOTAL GERAL ILÍQUIDO
Gilberto Marcos Teixeira de Jesus	38.579,61	5.980,57			45.455,10
João Gonçalves Borges	24.626,01				27.422,22
Paulo Cândido Fragoso Freitas	26.523,46				27.422,22
Maria Manuela Freitas de Gouveia	37.843,63	5.980,57			45.390,77
Maria João Prado de Almada Cardoso	38.579,61	5.980,57			45.440,30
Maria da Graça Luís Oliveira	38.579,61	5.980,57	585,63	282,17	46.267,40
Assunta Maria Jardim Marcos Velosa	38.579,61	5.980,57			45.418,10
Maria do Carmo G. Teixeira de Aguiar Fontes	38.119,62	5.980,57			45.381,83
Francisco Manuel de Freitas Gomes	35.400,71	5.427,73			41.625,08
<b>TOTAL</b>	<b>316.831,87</b>	<b>41.311,15</b>	<b>585,63</b>	<b>282,17</b>	<b>369.823,02</b>

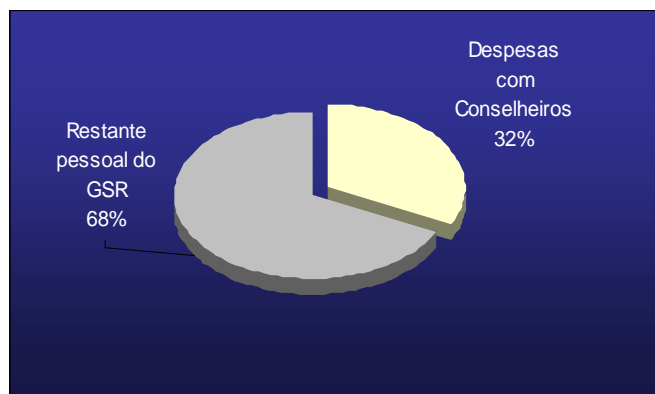
(a) Inclui o subsídio de Natal e o de férias.

A despesa suportada com os conselheiros técnicos representa 32%<sup>71</sup> dos custos com todo o pessoal do GSR, como se pode observar no gráfico *infra*:

<sup>71</sup> Atendendo a que o GSR previa, no seu orçamento inicial, o valor de €1.150.115,00, para despesas com pessoal.



**Gráfico III – Relação entre os custos dos conselheiros e o restante pessoal do GSR**



Quer o art.º 11.º, n.º 1, do DRR n.º 16/2004/M, quer o art.º 2.º, n.º 2, do DL n.º 262/88, de 23 de Julho, confluem no sentido de que podem ser nomeados conselheiros técnicos “*para assuntos interdepartamentais*”. Com a diferença de que, no âmbito do diploma nacional, os assuntos interdepartamentais são previamente definidos em resolução do Conselho de Ministros, enquanto que, no caso da SRTC, o n.º 3 do art.º 9.º da sua orgânica refere que aos conselheiros técnicos compete “*desenvolver e coordenar assuntos interdepartamentais de âmbito específico designado pelo Secretário Regional*”<sup>72</sup>.

Como resulta do teor literal daquelas normas, não está em causa admitir alguém para levar a cabo tarefas circunscritas ou de carácter pontual, que se esgotam com a apresentação de um estudo ou o desempenho de uma missão, mas sim, no âmbito da composição do gabinete do Secretário Regional, de nomear conselheiros técnicos, expressamente equiparados a adjuntos do gabinete, com os quais se estabelece uma relação de emprego público modelada pelas especificidades do domínio em que nos encontramos.

As resoluções do Conselho do Governo e as determinações nelas contidas assumem uma feição unilateral e, ressalvadas particularidades de contexto, uma natureza próxima da nomeação<sup>73</sup>. Adequando o título constitutivo da relação ao pessoal dos gabinetes, trata-se de, por via unilateral, nomear pessoas (conselheiros técnicos) para o exercício de funções de apoio aos gabinetes, nos termos do DRR n.º 16/2004/M ou do DL n.º 262/88, “*para assuntos interdepartamentais*”.

Vejamos agora os conteúdos funcionais dos nomeados, tal como constam das resoluções.

Todas elas situam a colaboração no âmbito da actividade da SRTC, e seguem a linha de expor os objectos funcionais de forma abrangente e indefinida – fala-se em nomear como conselheiro técnico para: «a museologia», «a informação do GSR», «o mercado de turismo de congressos e incentivos», «programas e fundos comunitários», «a animação turística», «a cultura», «o turismo», «a animação cultural» e «o projecto do Instituto Atlântico do Desenvolvimento», o que prenuncia a enunciação de uma dada função a desenvolver com regularidade pelos nomeados<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> A mesma orgânica, no seu art.º 8.º, estipula ainda que o GSR é constituído, para além do Chefe de Gabinete, de 2 adjuntos e 2 secretários pessoais, também por Conselheiros Técnicos (sem número definido).

<sup>73</sup> Cfr. o art.º 4.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

<sup>74</sup> Embora persista uma elevada generalidade, foi-se um pouco mais longe na delimitação das funções dos conselheiros Maria do Carmo Fontes e Francisco Gomes, cabendo à primeira coordenar as actividades do projecto Foro Intercontinental – Centro Internacional de Estudos sobre a Sociedade Contemporânea, em particular o *Master* em Estudos Políticos e Sociais, e ao segundo a tarefa de ser responsável pela fase de estudos do projecto de criação do Instituto Atlântico do Desenvolvimento.

Contudo, não se poderá entender que as funções cometidas aos conselheiros técnicos têm o pendor finalístico da “*prossecação de assuntos interdepartamentais*”, conforme declaradamente exige o n.º 1 do art.º 11.º do DRR n.º 16/2004/M, mesmo levando em conta a explicitação do n.º 3 do art.º 9.º da orgânica da SRTC, quando acrescenta “*assuntos interdepartamentais de âmbito específico designado pelo Secretário Regional*”.

O termo interdepartamental deverá querer significar “*que existe ou se efectua entre departamentos*”<sup>75</sup>, como, de resto, terá sido o sentido em que o legislador o utilizou no n.º 2 do art.º 2.º do DL n.º 262/88, onde consagrou que, para assuntos interdepartamentais, previamente definidos em resolução do Conselho de Ministros, podem ser nomeados conselheiros técnicos.

Tem o intérprete de presumir que o legislador regional, no n.º 1 do art.º 11.º do DRR n.º 16/2004/M, emprega as palavras no seu sentido adequado, daí que possamos partir do princípio de que ao escrever a expressão “*prossecação de assuntos interdepartamentais*” ele soube o significado de cada uma das palavras utilizadas, havendo assim que concluir que assuntos interdepartamentais serão aqueles que, de modo relevante e facilmente notável, envolvem vários departamentos do Governo Regional. Aliás, mesmo que, no contexto do n.º 3 do art.º 9.º do DRR n.º 2/2005/M, de 10 de Fevereiro (orgânica da SRTC), se faça uma leitura restritivamente confinada à esfera de actuação dos serviços da SRTC, permanece intacto o pressuposto da natureza interdepartamental dos assuntos.

Ora, na situação vertente, fica-se com a ideia de que os conselheiros exercem funções similares às dos adjuntos (categoria referida nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do DRR n.º 16/2004/M), prestando apoio técnico no que lhes for determinado, como acontece com os adjuntos, na área de actuação do membro do Governo para que foram especificamente nomeados, dentro dos sectores do Turismo e Cultura, ambos da responsabilidade da SRTC, conforme atesta o respectivo elenco de atribuições legalmente outorgado.

E se, nas funções confiadas aos conselheiros técnicos, existe algum assunto de interesse comum aos vários departamentos do Governo Regional, ele não transparece dos elementos consultados, podendo, inclusivamente, observar-se que, no plano interno da SRTC, sobressai a segmentação dos campos de actuação dos conselheiros técnicos, a deixar subentendida uma opção assente em critérios de especialização em domínios concretos, mais consentânea com a assessoria direccionada para áreas de governo da Secretaria Regional, em vez de acentuar o carácter interdepartamental dos assuntos.

Por outro lado, como os conteúdos funcionais correspondem, grosso modo, às atribuições genéricas da SRTC, e não existem documentos que permitam conhecer a actividade realizada pelos conselheiros ou os assuntos interdepartamentais em que se encontram envolvidos<sup>76</sup>, o carácter genérico desses conteúdos sugere que estamos perante o exercício funções de apoio técnico directo ao membro do Governo, através de uma relação de trabalho em que o respectivo objecto terá de ser delimitado em função do universo abstractamente considerado da área atribuída a cada nomeado (animação turística, cultura, turismo, animação cultural, etc.).

Deste modo, a natureza vaga e difusa da enunciação das funções cometidas aos conselheiros não dispensa a explicitação do apoio técnico que lhes for solicitado caso a caso nas áreas conexas com as atribuições da SRTC e a emanção de ordens e orientações pelo membro do Governo ou pelo chefe do gabinete, o que, a par de se confundir com a actividade dos adjuntos, subverte a configuração funcional talhada para os conselheiros técnicos pelo n.º 1 do art.º 11.º do DRR n.º 16/2004/M.

---

<sup>75</sup> Como vem informado no *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*, da Academia das Ciências de Lisboa, Verbo, 2001.

<sup>76</sup> Uma vez que, “*regra geral, não é norma apresentar relatório dos trabalhos realizados. Contudo, Maria da Graça Luís Oliveira elabora relatório de todas as suas deslocações que efectua para fora da Região (continente português e estrangeiro), em missão oficial*”, como refere o Chefe do Gabinete, em resposta ao citado questionário.





Acresce que, na situação vertente, não só existe alguma ambiguidade quanto à integração e dependência funcional dos conselheiros técnicos no âmbito do GSR, como um vazio resultante da ausência de regras sobre as condições de prestação de trabalho, a indefinição (desconhecimento) das tarefas específicas distribuídas a cada conselheiro e a falta de acompanhamento e controlo das respectivas prestações funcionais, aspectos que questionam a racionalidade das despesas em causa.

Conjugando todos estes elementos – a natureza do título constitutivo da relação, o teor das resoluções e a caracterização material das funções – propende-se, num juízo de globalidade, a considerar que com os conselheiros técnicos foram estabelecidas relações de trabalho de emprego público com o perfil e conteúdo modelados para os adjuntos dos gabinetes dos membros do Governo Regional. Em consequência, conclui-se pela violação do n.º 2 do art.º 10.º e do n.º 1 do art.º 11.º do DRR n.º 16/2004/M.

### 3.2.2. Aquisições de bens e serviços

#### 3.2.2.1. Aquisição de serviços à empresa “JARTÁNICO – Artesanato e Decoração, Ld.”<sup>77</sup>

Por conta dos processos de despesa (PD) n.ºs 194 e 195, pagou-se, a 11 de Agosto de 2005, através da rubrica orçamental CO 05.50.12.00 e CE 02.02.03, relativa à *Conservação de bens* do edifício da SRTC, a despesa, no valor global de €9.269,39 (inclui IVA à taxa de 13%), emergente dos serviços prestados pela empresa *JARTÁNICO – Artesanato e Decoração, Ld.*<sup>a</sup>, conforme ilustra o quadro sub-sequente:

**Quadro IX – Pagamentos à empresa “JARTÁNICO – Artesanato e Decoração, Ld.”<sup>77</sup>**

PD	REQUISIÇÃO		AUTORIZAÇÃO DA DESPESA	FACTURA			
	N.º	DATA		N.º	DATA	SERVIÇO PRESTADO	VALOR (EM EUROS) a)
194	113	23/02/05	Chefe do Gabinete	134	11/04/05	Trabalhos de pintura de paredes, tectos, janelas, átrio e escadaria do edifício da SRTC e sala do pessoal auxiliar, arranjo de ventiladores e de soalho (material e mão-de-obra).	180,80
	174	29/04/05		140	19/05/05		4.455,59
195	179	11/05/05		143	22/05/05		4.633,00
<b>TOTAL DOS PAGAMENTOS</b>							<b>9.269,39</b>

a) Inclui IVA à taxa de 13%.

Os processos integram três requisições externas assinadas pelo Chefe do Gabinete, não havendo qualquer documento que contenha as justificações, quer para a aquisição dos serviços, quer para o ajuste directo, aparentemente sem consulta, pelo que as despesas não se apresentam fundamentadas sob os pontos de vista legal e factual – cfr. o art.º 79.º, n.º 1, do DL n.º 197/99<sup>77</sup>.

Mais, os processos não facultam dados que dêem a conhecer as razões que objectivamente conduziram à repartição dos serviços por três procedimentos distintos, isto quando medeia pouco tempo entre as datas das requisições, o co-contratante foi o mesmo e as prestações tinham natureza similar, afigurando-se ainda que o facto de os serviços estarem distribuídos pelos vários pisos do edifício da SRTC não constituía, em princípio, obstáculo à sua concentração numa única aquisição.

Esta situação poderá configurar o eventual fraccionamento da despesa, para evitar utilizar um procedimento mais solene, e ficar abrangida pela previsão do n.º 2 do art.º 16.º do DL 197/99, que proíbe “o fraccionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma.”

<sup>77</sup> Quanto à sua aplicação às empreitadas de obras públicas, ver o art.º 4.º do mesmo diploma.

Em contraditório, a SRTC concede que “*poderia ter havido um melhor planeamento dos trabalhos a realizar*”, e refuta “*o propósito de fraccionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime do Decreto-Lei n.º 197/99*”.

Alega ainda que as requisições não têm todas a mesma natureza, apresentando um descrito que mostra que os trabalhos em causa, consubstanciados no fornecimento de mão-de-obra e material<sup>78</sup>, eram, na sua maior componente financeira, de construção civil, o que, face à definição do art.º 2.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, configura uma empreitada de obra pública, cuja contratação devia seguir o regime traçado nesse diploma (cfr., ainda, o art.º 5.º do citado DL n.º 59/99).

Tratando-se, como tudo aponta, de obras de conservação, restauro, reparação e beneficiação de bem imóvel, executadas por conta de um dono de obra pública, o procedimento tendente à realização da correspondente despesa seria, atento o valor global das três requisições (€8.203,00, sem IVA), o ajuste directo com consulta a 3 entidades, em sintonia com o disposto na al. d) do n.º 2 do art.º 48.º do DL n.º 59/99.

Nesta conformidade, subsiste a hipótese do fraccionamento da despesa e da inobservância das normas dos art.ºs 16.º, n.º 2, 79.º, n.º 1, ambos do DL n.º 197/99, e do art.º 48.º, n.º 2, al. d), do DL n.º 59/99, não sendo de excluir a ilegalidade das despesas em análise, bem como a eventual responsabilidade financeira sancionatória, relativamente à entidade que autorizou a sua realização, o Chefe do Gabinete do Secretário Regional, por aplicação da norma contida na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

### 3.2.2.2. Aquisição de serviços de vigilância para dois edifícios da SRTC

A 23 de Abril de 2004, o Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Turismo e Cultura, dá conta superiormente que o serviço de vigilância privada, junto à porta principal dos dois edifícios da Secretaria Regional “*(edifício-sede e edifício denominado Centro Cívico Cabral do Nascimento), por motivos conhecidos, finda em 2004-04-30*”, pelo que “*torna-se necessário iniciar (...) um novo processo de contratação daquele serviço*”, mediante “*negociação sem publicação prévia de anúncio*”, em que “*o novo contrato tenha a duração de 2 anos*”. Sobre esta proposta, recaiu, a 27 daquele mês, o despacho de concordância do Secretário Regional do Turismo e Cultura.

De acordo com o processo correspondente (sob a denominação III/6.4.1.), foram endereçados, em 28 de Abril de 2004, ofícios-convite às empresas: MEGASEGURA – Empresa de Segurança Privada, PROWISE – Sociedade de Protecção, Vigilância e Segurança, Lda., e SECURITAS, S.A., em cujo ponto 4 ficou estabelecido que a proposta deveria ser apresentada, “*por escrito, até ao 10.º dia útil a contar da data do envio, por registo postal, deste ofício*”.

O processo não estava instruído com quaisquer dados referentes ao registo da recepção das propostas na SRTC, o que poderia implicar a inobservância do disposto no art.º 46.º, n.ºs 1 e 3, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho. Esta questão ficou, no entanto, dirimida no contraditório, quando o GSR remeteu os comprovativos da entrega das propostas dentro do prazo fixado para o efeito, contendo a indicação da data, hora e local em que as mesmas foram recebidas nos serviços da SRTC<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Reparar a pintura em parede da sala da Direcção de Serviços Administrativos, pintura do átrio de entrada e escadaria até ao 3.º andar do edifício, pintura das paredes do quarto do pessoal auxiliar, arranjo do soalho do gabinete do SR e pintura de todas as paredes e tectos das cinco divisões do referido gabinete e duas janelas.

<sup>79</sup> A documentação remetida acompanhou o ofício ref.ª 1082, de 26 de Abril de 2006.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

O contrato celebrado em 22 de Julho de 2004, com a empresa MEGASEGURA – Empresa de Segurança Privada<sup>80</sup>, termina a 30 de Junho de 2006, dele emergindo encargos financeiros para os orçamentos da SRTC de 2004, 2005 e 2006. No entanto, a SRTC, não fez constar tais encargos plurianuais, na parte correspondente, do Mapa XVII do orçamento da RAM de 2005 e de 2006, aprovados pelo DLR n.ºs 1/2005/M, de 18 de Fevereiro, e 21-A/2005/M, de 30 de Dezembro, respectivamente<sup>81</sup>.

### 3.2.2.3. Deslocação a Roma do Secretário Regional

No PD n.º 240392, transitado de 2004, apurou-se que foi requisitado, a 21 de Setembro de 2004, à agência de viagens Abreu S.A., “*um voucher single B/B para o Hotel Hassler Villa Medici, Roma, de 02 a 08 de Outubro de 2004, a favor de S. Ex.ª o Secretário Regional, Sr. João Carlos Nunes Abreu*”, no valor total de €5.340,00, a fim de “*participar na cerimónia de Beatificação do Imperador Carlos da Áustria*”.

Do processo consta ainda um *Boletim Itinerário* para efeitos de abono de ajudas de custo, pela permanência em Roma no referido período, processadas em nome do SR, e por este assinado a 11 de Outubro de 2004, no valor diário de €105,72, e global de €740,04.

O primeiro aspecto a realçar é o de que foi o SR que autorizou a realização da despesa, o qual, contudo, estava impedido de intervir no correlativo procedimento administrativo, face ao interesse que nele tinha. Tal resulta do art.º 44.º, n.º 1, al. a), do CPA, onde se dispõe que “*nenhum titular de órgão ou agente da Administração Pública pode intervir em procedimento administrativo ou em acto ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública (...) quando nele tenha interesse, por si, (...)*”, e cuja aplicabilidade aos titulares de cargos políticos não se discute, pelo que a ilegalidade da referida intervenção torna inválido o acto autorizador da despesa, sendo anulável nos termos gerais, como expressamente sanciona o art.º 51.º, n.º 1, do mesmo Código.

A SRTC, no contraditório, depois de referir que “*talvez mercê de uma prática de ancestralismo, sempre se procedeu assim nesta Secretaria Regional*”, informa que tomou devida nota do reparo e que, no futuro, irá rectificar o mencionado procedimento.

Anota-se, de seguida, que a despesa inerente à deslocação foi justificada com a participação do SR na cerimónia de beatificação do Imperador Carlos da Áustria, ocorrida a 3 de Outubro de 2004<sup>82</sup>, tendo aquela entidade, de acordo com o alegado no contraditório, aproveitado a estadia em Roma, no período compreendido entre 2 e 8 do mesmo mês, “*para também efectuar contactos com operadores turísticos locais, visando a promoção, naquele mercado, nomeadamente da ilha do Porto Santo*”, mas sem que isso transpareça ou encontre suporte nos elementos do processo, através da identificação das diligências realizadas e da externalização das vantagens de ordem económica, técnica, cultural, social ou outras que importava prosseguir em concreto, conforme exigem o n.º 2 do art.º 7.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e os n.ºs 2 e 3 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro<sup>83</sup>.

Acresce, por último, que a documentação disponibilizada para analisar a conformidade legal da despesa não evidencia o preenchimento dos pressupostos legais de que depende o recurso ao ajuste directo, sem consulta, sendo apenas evidente que a al. c) do n.º 1 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho,

---

<sup>80</sup> À qual, entretanto, tinha sido adjudicada a prestação de serviços, por despacho do SR de 14 de Junho de 2004.

<sup>81</sup> Cfr. o art.º 1.º, alínea c), dos mencionados DLR.

<sup>82</sup> Apenas se conhece a realização do evento através da leitura do Diário de Notícias da Madeira, na sua edição de 3 de Outubro de 2004, na notícia sob a epígrafe “*Papa Beatificador recordista por causa da falta de valores*”, refere que “*a cerimónia de beatificação de Carlos da Áustria (...) ocorre hoje de manhã na Praça de São Pedro*”.

<sup>83</sup> De acordo com os quais nenhuma despesa pode ser efectuada sem que seja “*legal*” e “*justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia*”.

obrigava a que a adjudicação dos serviços em causa, atento o seu valor de €5.340,00<sup>84</sup>, tivesse sido precedida de ajuste directo com consulta a, pelo menos, duas entidades.

Deste modo, no caso vertente, não se mostram observadas as normas legais antes citadas do CPA, do DL n.º 197/99 e da Lei n.º 28/92, que orientam a actividade administrativa, e muito particularmente a realização das despesas públicas. A inobservância dessas disposições configura uma infracção financeira, passível de tornar incurso em responsabilidade sancionatória o SR, por aplicação do comando da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.<sup>85</sup>

### 3.2.2.4. Serviços prestados por Francisco Manuel F. Gomes

O GSR, através da requisição n.º 20, de 5 de Janeiro de 2005, adquiriu os “serviços referentes a estudos sobre relações internacionais com Universidades, com vista à informação de congressos e seminários a serem realizados na RAM”, “referente ao mês de Janeiro de 2005”, envolvendo uma despesa no valor de €2.950,00, autorizada pelo Chefe do Gabinete<sup>86</sup>.

O processo continha ainda os seguintes elementos:

- ◆ A nota de honorários do prestador dos serviços “referentes ao estabelecimento de um centro de estudos políticos e à realização de congressos e seminários sobre política e relações internacionais na Região Autónoma da Madeira”, no valor de €2.950,00, e sujeito à retenção de 20% de IRS na fonte (€590,00), datada de 21 de Janeiro de 2005;
- ◆ A guia de receita da RAM, no valor correspondente ao IRS retido na operação (€590,00);
- ◆ O recibo do prestador de serviços (modelo n.º 6, em conformidade com o art.º 115.º do Código do IRS), este sem data, com o n.º 0601763, no valor referido, incluindo a retenção na fonte<sup>87</sup>.

No entanto, esta despesa suscita os seguintes comentários:

- a) Tudo foi tratado ao nível da simples requisição, não existindo uma proposta ou informação devidamente fundamentada a suportar legal e factualmente a adjudicação dos serviços, e a concretizar: o modo, a forma, os objectivos, a duração, a base de cálculo dos honorários e o interesse público regional subjacente.

As explicações fornecidas no contraditório, ao invés de abordarem os referenciados aspectos negativos que afectam o procedimento, foram direccionadas para realçar as qualificações académicas e profissionais do particular contratante, quando o que está em causa não é a pessoa do prestador, mas sim verificar a conformidade legal da despesa.

Deste modo, o acto administrativo que autorizou a despesa padece de falta de fundamentação, em desrespeito pelo estatuído nos art.ºs 7.º, n.º 1, e 79.º, n.º 1, ambos do DL n.º 197/99, e no art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Cfr. a requisição do GSR n.º 332 e a factura, contendo o serviço prestado, com o n.º 70406082, de 23 de Setembro de 2004. Valor isento de IVA, nos termos do DL n.º 221/85, de 3 de Julho (estabelece as normas de determinação do IVA por que se regem as agências de viagens e os organizadores de circuitos turísticos).

<sup>85</sup> A despesa relativa ao alojamento foi paga a 17 de Fevereiro de 2005 e o abono das ajudas de custo, de acordo com o respectivo boletim, apresenta a data de 11 de Outubro de 2004.

<sup>86</sup> Em 17 de Março de 2005, o interessado foi nomeado conselheiro técnico do SR, para o “Projecto do Instituto Atlântico do Desenvolvimento”, com efeitos a partir de 1 de Fevereiro desse ano, e o vencimento mensal líquido de €2.759,93. Ver, a este propósito, o ponto 3.2.1.3. do relatório.

<sup>87</sup> A despesa foi paga a 7 de Fevereiro de 2005.

<sup>88</sup> Cfr., ainda, os art.ºs 124.º e 125.º do CPA.



- b) O teor da requisição e o da nota de honorários não coincidem na especificação da natureza dos serviços objecto da prestação, uma vez que a primeira alude “*a estudos sobre relações internacionais com Universidades, com vista à informação de congressos e seminários a serem realizados na RAM*”, enquanto que a segunda menciona “*serviços referentes ao estabelecimento de um centro de estudos políticos e à realização de congressos e seminários sobre política e relações internacionais na Região Autónoma da Madeira*”.

No exercício do contraditório, a SRTC esclareceu que a circunstância de a requisição e a nota de honorários não terem rigorosamente a mesma descrição ficou a dever a manifesto lapso de redacção, concluindo que “*onde se lê na requisição informação deve ler-se realização*”. Não obstante, o que importa aqui salientar é a falta de justificação para a realização da despesa, através da especificação dos fins a alcançar com a aquisição dos serviços, e da evidenciação da utilidade do trabalho realizado, ou do concreto benefício, para a SRTC ou Região.

Com efeito, não basta dizer que o relatório de actividades do contratado foi oportunamente apresentado e salientar o rigor do trabalho desenvolvido, importa igualmente demonstrar a observância do princípio da prossecução do interesse público, cuja essência obriga a ter presente que as entidades públicas devem prosseguir e otimizar a satisfação das necessidades colectivas que a lei fixa como suas atribuições, com reflexos evidentes ao nível do princípio da boa gestão – art.º 7.º, n.º 2, do DL n.º 197/99.

Em consequência, torna-se necessário que a realização da despesa respeite critérios de interesse público, proporcionalidade e adequação aos fins visados. Relevante será, pois, que a SRTC, com o dispêndio de meios financeiros, vise a satisfação de necessidades colectivas do âmbito das respectivas atribuições.

Sob o ponto de vista da legalidade da despesa, os factos recolhidos e analisados remetem a análise para o domínio dos art.ºs 7.º, n.ºs 1 e 2, e 79.º, n.º 1, ambos do DL n.º 197/99, e do art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro<sup>89</sup>. Assim, a factualidade descrita, por consubstanciar a violação de normas sobre a execução orçamental de despesas e do princípio da prossecução do interesse público, é susceptível de fazer incorrer a entidade que autorizou a despesa em causa, o Chefe do Gabinete, em responsabilidade financeira sancionatória, imputável nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

### 3.3. Direcção Regional do Turismo

#### 3.3.1. Actos e contratos de pessoal

Os processos da DRT, inseridos na amostra, encontram-se identificados no anexo IV, merecendo apenas destaque o procedimento relativo ao concurso interno de acesso limitado para o provimento de 3 lugares de coordenadores, que apresenta a questão suscitada e analisada no ponto 3.2.1.1., para o qual se remete.

---

<sup>89</sup> De acordo com os quais nenhuma despesa pode ser efectuada sem que seja “*legal*” e “*justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia*”. A falta de justificação para esta contratação externa é ainda visível quando a orgânica da SRTC confere ao SR a competência para “*constituir os grupos de trabalho ou comissões que, eventualmente, se mostrem convenientes para o exercício de funções de estudo ou executivas de carácter transitório e cujo desempenho não possa ser assegurado pelos serviços permanentes da SRTC*” [cfr. o art.º 4.º, n.º 1, alínea j), do DRR n.º 2/2005/M].

### 3.3.2. Empreitada de obra pública

A única empreitada adjudicada pela DRT tinha por objecto a “*Construção e recuperação do varandim em urze no percurso de acesso ao Miradouro da Eira do Serrado*”, apresentando-se no quadro abaixo os principais elementos relacionados com a realização da correspondente despesa<sup>90</sup>:

**Quadro X – Empreitada de construção e recuperação do varandim em urze no percurso de acesso ao Miradouro da Eira do Serrado**

ADJUDICATÁRIO	VALOR DA ADJUDICAÇÃO (EM EUROS E S/ IVA)	PROCEDIMENTO	RUBRICA ORÇAMENTAL
Constroplante – Construções, Plantações e Arborizações, Ld. <sup>a</sup>	7.750,00	Ajuste directo, com consulta a 3 entidades, nos termos do art.º 48.º, n.º 2, al d) do DL n.º 59/99	Secretaria 05. Capítulo 50. Divisão 03. Subdivisão 02. Classificação económica 07.01.04.
	1.829,00 (* <i>Trabalhos a mais</i> )	Ajuste directo, ao abrigo do art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99	

#### Questões suscitadas:

- a) Através do Despacho da Directora de Serviços de Promoção Turística, de 3 de Novembro de 2003, aposto sobre uma informação da Divisão de Empreendimentos Turísticos, da mesma data, foi autorizada a abertura do procedimento por ajuste directo com consulta a 3 entidades, em conformidade com o que preceitua a al. d) do n.º 2 do art.º 48.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, para efeitos de fornecimento e colocação de varandim em madeira de urze, numa extensão de 250 metros lineares, com colocação de estacas compassadas de 1,10 metros, com um X ao meio e vara na parte superior, servindo de corrimão, com o valor base de €8.000,00 (s/ IVA).

A competência para autorizar a abertura do procedimento, todavia, à data, pertencia exclusivamente ao Director Regional de Turismo, conforme dispõe a al. a) do n.º 1 do art.º 17.º do DLR n.º 1-A/2003/M, de 30 de Janeiro, uma vez que a DRT não apresentou, durante os trabalhos da auditoria, qualquer delegação de competências daquela entidade na Directora de Serviços da área.

A inexistência de poderes próprios para praticar o acto em causa é uma ilegalidade que afecta a validade do acto final de adjudicação, com a anulabilidade, por incompetência relativa, nos termos do art.º 135.º do Código do Procedimento Administrativo, repercutindo-se no contrato de empreitada celebrado, *ex vi* do n.º 1 do art.º 185.º do mesmo Código<sup>91</sup>.

Refira-se, porém, que, no caso concreto, aquele vício acabaria por ser sanado, nos termos do n.º 3 do art.º 137.º do CPA, já que, em caso de incompetência relativa, o órgão competente para a prática

<sup>90</sup> Para uma análise mais detalhada, cfr. a Pasta dos Papéis de Trabalho, separador n.º 1, pág. 90.

<sup>91</sup> Contudo, o acto administrativo anulável é um acto juridicamente eficaz, necessitando de uma declaração posterior (anulação administrativa ou jurisdicional) sobre a sua invalidade para o afastar e aos seus efeitos. De outro modo, mantém-se, vinculando e produzindo os seus efeitos como se válido e legal fosse. Mais, decorrido um ano contado da sua prática (cfr. os art.ºs 136.º, n.ºs 1 e 2, e 141.º do CPA, e o art.º 58.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos), o acto já não pode ser anulado pela Administração ou impugnado perante os tribunais competentes, passando a viver como se fosse um acto válido: a sua ilegalidade deixa de poder fundamentar uma anulação administrativa ou uma sentença anulatória e passa a ser visto no ordenamento jurídico como um acto tão consistente quanto um acto legal. A ilegalidade de que padecia perdeu a sua força invalidante, e o acto tornou-se inimpugnável com esse fundamento - Cfr. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, in *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, actualizada, revista e aumentada, Almedina, págs. 660 e 661.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

do acto inválido poderá ratificá-lo<sup>92</sup>, tendo-se verificado isso mesmo quando o Director Regional adjudicou a obra em apreço.

- b) Constatou-se que, não obstante nos ofícios-convite não tenha sido solicitada a apresentação de documentação relativa à comprovação da idoneidade e aptidão das entidades contactadas, em inobservância do disposto nos art.ºs 54.º a 56.º e 67.º a 71.º, todos do DL n.º 59/99, a adjudicatária anexou à sua proposta o alvará contendo as autorizações de natureza necessária para a realização dos trabalhos em apreço, e os documentos comprovativos da regularização da situação contributiva para com a segurança social portuguesa e da situação tributária perante o Estado português.
- c) A leitura do auto de consignação, outorgado pelo delegado do dono da obra, o representante da DRT, e pelo representante do empreiteiro, mostra que *“houve modificações que, em relação ao estipulado, se tenham dado no local em que os trabalhos hão-de ser executados e que possam influir no seu custo”*.

Com efeito, a adjudicatária, por ofício enviado a 14 de Janeiro de 2004, acedendo a uma solicitação da DRT, apresentou uma proposta com o preço de € 1.829,00 (s/ IVA)<sup>93</sup> para o fornecimento e colocação de varandim em madeira de urze, numa extensão de 59 metros lineares, ao longo do percurso de acesso ao miradouro da Eira do Serrado.

Na mesma data, no citado ofício foi aposta a seguinte informação: *“a proposta apresentada resulta de no acto de entrega da obra de melhoramentos no varandim em urze do acesso ao miradouro da Eira do Serrado, (...) termos verificado que o trabalho em questão deveria iniciar-se num espaço ajardinado situado junto à esplanada existente no sopé do acesso ao referido miradouro e não a cerca de 30 metros, conforme estava previsto. Neste sentido, solicitámos à empresa adjudicatária a apresentação de uma proposta para a realização destes trabalhos a mais, os quais não atingem o limite de 25% do valor da adjudicação, pelo que não incorre em incumprimento para com o artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, podendo assim ser autorizada a realização destes trabalhos da mesma natureza”*.

Ainda nesse ofício, a 16 de Janeiro de 2004, passou a constar que o *“o Sr. Martinho, encarregado da obra, foi informado verbalmente, que poderia realizar os trabalhos a mais, tendo o mesmo informado que não necessitava de aumento do prazo para a sua realização”*.

A despesa referente a estes trabalhos foi autorizada pela supra referenciada Directora de Serviços de Promoção Turística, na mesma data, em substituição do Director Regional do Turismo, nos termos do art.º 15.º, n.º 3, do DRR n.º 14/2003/M.

Ora, no domínio das empreitadas de obras públicas, e em conformidade com o que dispõe o n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 59/99, apenas integram o conceito legal de *“trabalhos a mais”* os trabalhos cuja espécie e quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato inicial, se destinem à realização da mesma empreitada, se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra, e se preencherem uma das seguintes condições:

- ◆ Não poderem ser técnica ou economicamente separados do contrato da empreitada principal, sem inconveniente grave para a entidade adjudicante;
- ◆ Ou, ainda que separáveis da execução do contrato inicial, serem estritamente necessários ao seu acabamento.

---

<sup>92</sup> A doutrina compreende a ratificação como sendo *“(…) o acto através do qual o órgão competente sana o vício de incompetência [relativa] de um acto da autoria de um órgão incompetente”*. (Cfr. *op. cit.*, pág. 663).

<sup>93</sup> O preço do metro ascendia a €31,00, valor idêntico ao da proposta inicial.

A DRT, relativamente aos trabalhos a mais em apreço, não invoca qualquer facto que, enquanto circunstância imprevista surgida no decurso da obra, permita enquadrar a sua realização no citado n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 59/99. Mais, a natureza e abrangência desses trabalhos, de espécie prevista na adjudicação inicial, mostram, sim, que a necessidade superveniente de ordenar a sua execução resultou de uma incorrecta percepção das características do terreno existente no local de construção e recuperação do varandim – cfr. o n.º 4 do art.º 63.º do DL n.º 59/99.

Pelo que, analisados os elementos que instruem o processo do contrato principal e do adicional, não se afigura que os referidos trabalhos possam beneficiar do enquadramento jurídico fornecido pelo art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, pois não resulta evidente a ocorrência de uma qualquer circunstância imprevista surgida no decurso da obra, nem que se revelaram imprescindíveis à completa realização da empreitada inicialmente adjudicada.

Na verdade, a factualidade conhecida evidencia que estamos diante de uma omissão do projecto, em que o custo dos trabalhos, por o projecto ser da autoria do dono da obra, deveria ter sido acrescido ao valor da adjudicação, com base nos art.ºs 15.º, n.º 1, 37.º e 38.º do DL n.º 59/99, ficando, por isso, afastada a via do ajuste directo fundamentado no art.º 26.º, n.º 1, do mesmo diploma legal.

Como, de resto, reconheceu a SRTC no contraditório, quando afirma “*que houve um errado enfoque por parte dos Serviços relativamente ao enquadramento, no conceito de trabalhos a mais, daqueles 59 metros lineares de varandim*”, sem, contudo, haver “*qualquer prejuízo financeiro para a Administração Regional, uma vez que os referidos trabalhos foram executados com maior celeridade e exactamente ao mesmo preço dos inicialmente ajustados*”, conclui.

- d) Embora o processo não integre quaisquer autos de vistoria e medição de trabalhos, a adjudicatária apresentou duas facturas, com a data de 22 de Março de 2003, no montante de €7.750,00 (s/ IVA), e de €1.829,00 (s/ IVA), que correspondem ao valor da adjudicação inicial e ao dos “*trabalhos a mais*”, respectivamente. Todavia, os recibos não se encontram datados nem assinados, desconhecendo-se, portanto, o momento em que as facturas foram pagas.
- e) O processo não estava instruído com nenhuma informação de cabimento.

Esta questão remete para a disciplina vertida no art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, donde emerge que as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento. Aqui trata-se de utilizar as dotações de despesa, de gerir e executar o orçamento, por quem está legalmente habilitado para o fazer, através do registo do cabimento prévio em dotação orçamental igual ou superior a esse cabimento, isto é, a cativação de determinado montante para realizar uma despesa concreta.

Pode, assim, concluir-se que apenas podem ser assumidas despesas após os competentes serviços da contabilidade exararem informação prévia de cabimento nos respectivos documentos de autorização, o que implica verificar se as mesmas dispõem de inscrição orçamental, têm cabimento na correspondente dotação, estão adequadamente classificadas e preenchem os demais requisitos que presidem à realização de despesas públicas.

### **3.3.3. Aquisições de bens e serviços**

#### **3.3.3.1. Pagamento de despesas no âmbito da telenovela “*Morangos com Açúcar*”**

Por ocasião da deslocação à RAM, entre 14 e 21 de Novembro de 2004, para a rodagem de filmagens, de actores e equipa de produção e realização da telenovela portuguesa “*Morangos com Açúcar*”, em exibição na TVI, a SRTC, através da DRT, assumiu despesas com: os serviços de figuração





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

e de transporte via marítima, entre Lisboa e Funchal e vice-versa, de material técnico necessário à realização de filmagens, alteração do guião da telenovela, deslocações locais, refeições, bebidas e alojamento do elenco, abrangendo cerca de 22 pessoas, nas condições descritas no quadro infra:

**Quadro XI – Despesas com as filmagens da telenovela "Morangos com Açúcar 2"**

PD	REQUISIÇÃO			AUTORIZAÇÃO DA DESPESA	FACTURA			DATA DE PAGAMENTO
	N.º E DATA	SERVIÇO EMISSOR	OBJECTO		N.º E DATA	FORNECEDOR	VALOR (EM EUROS)	
164	1228 12/11/04	DSPT	Serviços de figuração para a rodagem da telenovela	Dr. Bruno Pereira	479 20/12/04	Teatro Experimental do Funchal	2.640,00	07/06/05
169	1168 08/11/04	DSPT	Transporte via marítima, entre Lisboa e Funchal e vice-versa, de material técnico para a realização de filmagens	Dr. Bruno Pereira	44003053 02/12/04	Abreu – Carga e Tránsitos, Ld. <sup>a</sup>	1.334,22	02/06/05
169	1226 12/11/04	DSPT	Transportes locais, entre 14 e 21/11/04	Dr. Bruno Pereira	3668 30/11/04	Planeta Azul, Viagens e Turismo, Ld. <sup>a</sup>	2.951,52	15/06/05
206	1122 05/11/04	DSPT	Alteração do guião da telenovela "a fim das filmagens de alguns episódios serem rodados na Madeira"	Dr. Bruno Pereira	115 31/12/04	BIG BANG – Marketing, Patrocínio e Gestão de Eventos, Ld. <sup>a</sup>	14.875,00	n.d.
211	1056 27/10/04	DSPT	Fornecimento de três refeições à equipa de produção	Secretário Regional	8811 28/10/04	Restaurante Adega - Quinta do Estreito	80,00	n.d.
211	1169 08/11/04	DSPT	Suplemento de ½ pensão e almoços (21 a 23/11) a favor de toda a equipa (22 pax)	Secretário Regional	77175 23/11/04	Crowne Plaza Resort Madeira	4.980,00	n.d.
243	1200 11/11/04	DSPT	Fornecimento de 1 gerador insonorizado para ser utilizado nas gravações	Dr. José Pereira Júnior a)	1198 22/11/04	VENDAP (Madeira) Aluguer e Venda de Equipamentos, Ld. <sup>a</sup>	403,41	26/07/05
243	1198 11/11/04	DSPT	Fornecimento de águas minerais	Dr. José Pereira Júnior a)	26769 17/11/04	SOSOUSAS, Sociedade de Representações, Ld. <sup>a</sup>	38,13	05/07/05
259	1199 11/11/04	DSPT	Alojamento em quartos <i>single</i> e duplo, entre 21 e 23/11, para 21 pessoas	Dr. José Pereira Júnior a)	77773 23/11/04	Crowne Plaza Resort Madeira	3.800,00	n.d.
<b>TOTAL</b>							<b>31.102,28</b>	

n.d. – Informação não disponível no processo.

a) Nos termos do art.º 15.º, n.º 3, do DRR n.º 14/2003/M, de 9 de Julho.

A DRT, ainda no âmbito da mesma telenovela, contraiu encargos no valor de €2.026,88, com a deslocação à RAM e estadia de 4 jornalistas, além de transportes locais de um fotógrafo, conforme o quadro *infra* reproduz:

**Quadro XII – Outras despesas com a rodagem da telenovela "Morangos com Açúcar 2"**

PD	REQUISIÇÃO			AUTORIZAÇÃO DA DESPESA	FACTURA			DATA DE PAGAMENTO
	N.º E DATA	SERVIÇO EMISSOR	OBJECTO		N.º E DATA	FORNECEDOR	VALOR (EM EUROS)	
169	1239 18/11/04	DSPT	4 passagens aéreas entre LIS/FNC/LIS para jornalistas encarregues da cobertura	Dr. Bruno Pereira	70407662 07/12/04	Agência de Viagens Abreu	1.385,68	02/06/05

PD	REQUISIÇÃO			AUTORIZAÇÃO DA DESPESA	FACTURA			DATA DE PAGAMENTO
	N.º E DATA	SERVIÇO EMISSOR	OBJECTO		N.º E DATA	FORNECEDOR	VALOR (EM EUROS)	
			das gravações					
169	1313 14/12/04	DSPT	Transportes locais, entre 18 e 21/12/04, do fotógrafo Helder Ferreira	Dr. Bruno Pereira	3704 31/12/04	Planeta Azul, Viagens e Turismo, Ld. <sup>a</sup>	161,20	15/06/05
259	1223 12/11/04	DSPT	Alojamento entre 18 e 20/11, para os 4 jornalistas	Dr. Bruno Pereira	44047	Hotel Girassol	480,00	n.d.
<b>TOTAL</b>							<b>2.026,88</b>	

n.d. - Informação não disponível no processo.

Verificou-se igualmente que:

- a) No **PD n.º 169**, referente à deslocação à Madeira de 4 jornalistas, existia uma comunicação da DRT, assinada pelo Director de Serviços de Animação Turística, em substituição do Director Regional, de 16 de Novembro de 2004, dirigida ao SR, a informar que: “*encontra-se na Madeira uma equipa de telenovela portuguesa Morangos com Açúcar a realizar filmagens a serem integradas na mencionada produção*”, e “*a fim de proceder à cobertura jornalística das gravações na Madeira, entre 18 e 19/11*”, solicitava-se autorização para a aquisição de 4 passagens aéreas, no valor de €1.385,68, para “*4 jornalistas, 2 da revista Nova Gente (Srs. Carlos Correia e Jessica Cardos), e 2 da DeLUX/TVI (Rute Cruz e Tiago Donato)*”, a qual foi obtida a 18 de Novembro de 2004.
- b) O **PD n.º 206** continha uma comunicação da Direcção de Serviços de Promoção Turística (DSPT)<sup>94</sup>, de 28 de Outubro de 2004, a justificar a realização da despesa com a alteração do guião da telenovela, no valor de €14.875,00 (inclui €2.375,00 de IVA, à taxa de 19%), e o respectivo procedimento através de ajuste directo nos termos art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, da seguinte forma:

*«Um dos principais objectivos (...) é o de promover o turismo da Região no mercado português.*

*Um dos meios mais poderosos e com resultados imediatos é a televisão. Assim, a RAM, apostando fortemente no segmento de mercado jovem, considerou a telenovela portuguesa “MORANGOS COM AÇÚCAR 2” um excelente veículo promocional na captação dessa faixa etária já que a mesma é transmitida em horário nobre numa das estações televisivas com maior audiência a nível nacional.*

*As filmagens da referida telenovela prolongam-se por uma semana na RAM e os episódios serão transmitidos ao longo de cinco dias.*

*Considerando que as filmagens implicam a deslocação de 18 elementos entre actores e equipa de produção e realização.*

*A BIG BANG é a empresa que organiza todas as actividades realizadas pela produtora NBP em qualquer ponto do País e a entidade que coordena esta visita (...) encarregue de toda a logística (...) inerente à produção e filmagem dos episódios, (...) responsável pela alteração do guião da referida telenovela.».*

<sup>94</sup> Do mesmo PD consta ainda uma certidão emitida pela DGCI, a 7 de Março de 2005, atestando que, à data, se encontrava em curso um processo por execução fiscal instaurado à BIG BANG por dívidas de IVA ao Estado em €41.142,98 e que a empresa “*se encontra a regularizar a dívida descrita, mediante pagamentos por conta que tem efectuado mensalmente*”.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Na mesma data (28 de Outubro de 2004), o Director Regional do Turismo autorizou a aquisição de serviços à empresa BIG BANG – Marketing, Gestão de Eventos, Ld.<sup>a</sup> (BIG BANG). Nesta despesa de €14.875,00, face aos elementos disponíveis, não era evidente que a sua realização se destinou a prosseguir interesses públicos confiados, por lei, à Administração Regional.

- c) Nas restantes dez aquisições, no total de €16.227,28, assumidas no contexto das filmagens da referida telenovela, não existiam quaisquer elementos justificativos para a sua realização, dado não haver nos processos inicialmente consultados qualquer informação a fundamentá-las legalmente e a especificar os motivos de interesse público que importava satisfazer. E o mesmo sucedia com as despesas relacionadas com as viagens e alojamento de jornalistas e transportes de um fotógrafo (€ 2.026,88), inseridas no contexto das filmagens da referida telenovela no espaço regional, em benefício da actividade das revistas «Nova Gente» e «DeLUX/TVI».

No contraditório, o Director Regional do Turismo, em exercício de funções à data dos factos, alegou que se tratou de uma iniciativa que, “do ponto de vista promocional”, «enquadra-se numa estratégia de “placement”, ou seja, a colocação de produtos (neste caso o produto “Madeira”) num programa televisivo de grande audiência. Assim, através de um guião que foi escrito propositadamente para o efeito, foi possível promover para o vasto público os vários recursos (paisagens, serviços, clima) da Região», os quais «Se estes “largos” minutos de televisão fossem contratualizados pela tabela publicitária normal da estação televisiva, em horário nobre, o valor a despender seria excepcionalmente superior ao custo total desta iniciativa».

As referidas alegações foram acompanhadas de novos dados, mais concretamente, de uma comunicação interna de 5 de Agosto de 2004, a colocar superiormente a possibilidade de a DRT «apoiar as filmagens na Madeira de alguns episódios da série “Morangos com Açúcar”», a qual foi aprovada pelo SR nesse dia, e de uma proposta de prestação de serviços de gestão de patrocínio, da autoria da empresa BIG BANG, contendo o *Projecto de patrocínio institucional – Programa Morangos com Açúcar*”, com data de 3 de Agosto de 2004.

Não obstante os esclarecimentos prestados, e que se mostram atendíveis, chama-se a atenção para o facto de os PD em causa não se encontrarem devidamente instruídos com toda a documentação pertinente e justificativa das opções da DRT<sup>95</sup>.

### **3.3.3.2. Contrato de avença celebrado com um arquitecto**

O Director Regional do Turismo, a 11 de Novembro de 2004, informou o SR de que, no âmbito das competências da Divisão de Empreendimentos Turísticos<sup>96</sup>, de “emitir pareceres nos pedidos de informação prévia, nos pedidos de licenciamento ou de autorização para a realização de obras de edificação, sobre os projectos de arquitectura dos empreendimentos turísticos, empreendimentos de turismo no espaço rural e casas de natureza”, havia a “necessidade de proceder à contratação em regime de avença, de um licenciado em Arquitectura”.

E, no quadro de um procedimento por consulta prévia a três prestadores de serviços<sup>97</sup>, lançado ao abrigo do art.º 81.º (não é referido o n.º ou a alínea) do DL n.º 197/99, propôs “a contratação em regime de avença, pelo período de 1 (um) ano, eventualmente renovável por iguais períodos, até ao limite de

---

<sup>95</sup> Salienta-se que esta situação, a da adequada instrução dos processos, já havia sido objecto de reparo por este Tribunal à SRTC. Veja-se, para tal, o ponto 1.3. do Relatório de Auditoria n.º 21/2002 – FC/SRMTC, aprovado em sessão de 16 de Dezembro de 2002 (Proc.º n.º 2/02 – Aud./FC).

<sup>96</sup> Inserida na Direcção de Serviços de Empreendimentos e Actividades Turísticas (DRT).

<sup>97</sup> Foram remetidos ofícios-convite a três entidades, a 8 de Novembro de 2004.

*três anos, com início em 2004-12-01, do licenciado em Arquitectura António Paulo de Andrade Costa, por ter apresentado a proposta de valor mais baixo”.*

Em 17 de Novembro de 2004, o SR despachou favoravelmente essa proposta. Na sequência do que, a DRT, a 22 desse mês, celebrou o almejado contrato de avença com o arquitecto seleccionado, pelo período de 1 ano, com início em 01/12/2004, tacitamente renovável por igual período, até ao máximo de 3 anos consecutivos, e pelo preço de €1.635,00 mensais<sup>98</sup>, através do qual o avençado se obrigou à elaboração dos pareceres técnicos que lhe forem pedidos, sobre projectos de arquitectura de empreendimentos hoteleiros submetidos à apreciação da DRT.

Ao nível do procedimento, interessa referir que os ofícios-convite enviados aos três arquitectos consultados indicavam como critério de adjudicação o da proposta que apresentasse *“o valor da remuneração mensal mais baixo e que, no âmbito da experiência profissional, garanta maior eficácia no desempenho da função”*. No entanto, não foram explicitados, por ordem decrescente de importância, os dois factores que, aparentemente, intervinham no critério de adjudicação, nem se procedeu à análise das duas propostas concorrentes a partir do referido critério – cfr. os art.ºs 151.º, n.º 2, al. b), e 153.º, n.º 2, ambos do DL n.º 197/99<sup>99</sup>.

A celebração do contrato de prestação de serviços por parte da Administração só pode ter lugar nos termos da lei e para a execução de trabalho com carácter não subordinado, de acordo com o preceituado no art.º 10.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio.

A disposição genérica do n.º 1 do mencionado art.º 10.º remete a Administração, na celebração do contrato de prestação de serviços, quer na forma inominada, quer através de avença ou de tarefa, para os termos da lei. Esta remissão terá de ser entendida, não só para a lei geral, como ainda para as normas de direito público que disciplinam a formação e fixam o regime desse contrato, em particular para o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, na matéria concernente à realização de despesas públicas com a aquisição de serviços, e, quanto ao respectivo enquadramento jurídico, para o DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, e para o DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho

Especificamente em relação ao contrato de avença, dispõe o art.º 14.º, n.º 3, do DLR n.º 13/85/M<sup>100</sup>, que se caracteriza por ter como objecto prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, apenas podendo os serviços recorrer a tal tipo de contrato quando no próprio serviço não existam funcionários ou agentes com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto de avença<sup>101</sup>.

Assim, importava, desde logo, para cumprir o disposto no art.º 14.º, n.º 3, do DLR n.º 13/85/M, excluir a possibilidade de, no quadro da DRT, haver pessoal provido e qualificado para exercer as funções correspondentes à avença, o que não foi arrolado na fundamentação inerente à sua autorização, quando a dotação daquele quadro, na carreira técnica superior, é de 20 lugares, abrangendo diversas áreas de formação. A este propósito, foi explicitado no contraditório que, *“face à necessidade não permanente desta parceria, optou-se por não prover uma das duas vagas de técnico superior com esta valência, privilegiando outras funções de carácter mais instantâneo e permanente”*.

---

<sup>98</sup> A acrescer IVA à taxa legal em vigor, e sujeito aos descontos legais.

<sup>99</sup> Dos três convites efectuados foram recebidas duas propostas, já que o 3.º convidado declinou a oferta alegando motivos de incompatibilidade profissional, sendo a proposta deste avençado aquela que efectivamente apresentava o valor mensal mais baixo.

<sup>100</sup> Adapta o Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, à RAM, diploma que simplificou o processo de apresentação e apreciação de diplomas relacionados com estruturas orgânicas e quadros de pessoal e aprovou os instrumentos de mobilidade nos serviços da Administração Pública.

<sup>101</sup> Tradicionalmente, a prestação de serviços reconduz-se ao contrato de avença ou ao contrato de tarefa – ver o art.º 17.º do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, e o art.º 14.º do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho, que adaptou à RAM aquele DL.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

A SRTC refutou, ainda, o ponto de vista expresso no relato de que o avençado exerce funções próprias e permanentes da DRT, porquanto considera que o avençado presta os serviços “*de forma não subordinada, como típico profissional liberal e com uma frequência temporal absolutamente lábil, uma vez que a afluência de projectos de arquitectura submetidos a apreciação desta Secretaria Regional se processa com uma cadência irregular e não previsível*”<sup>102</sup>.

É claro que, em primeira e última instância, a afluência de projectos de arquitectura, ou a sua cadência irregular e não previsível, não pode ser argumento, nem critério, para delimitar o universo das funções próprias e permanentes da DRT<sup>103</sup>. O único critério válido terá sempre como referência a lei, independentemente do número de projectos entrados para apreciação e da sua distribuição temporal.

Para tanto, há que recorrer ao art.º 13.º, n.º 2, al. h), do DRR n.º 2/2005/M, de onde consta que à DRT compete “*emitir parecer sobre projectos de empreendimentos turísticos e de outros estabelecimentos ou actividades, no âmbito da sua competência legal*”<sup>104</sup>, sendo aqui que entronca o objecto desenhado para o contrato de avença, por força do qual o arquitecto emite “*pareceres nos pedidos de informação prévia, nos pedidos de licenciamento ou de autorização para a realização de obras de edificação, sobre os projectos de arquitectura dos empreendimentos turísticos, empreendimentos de turismo no espaço rural e casas de natureza*”.

Como se alcança, tais pareceres têm o papel de auxiliar à tomada de decisão da entidade competente, qual seja a de, com base no estudo realizado pelo avençado aos projectos, propor a sua aprovação, correcção ou rejeição. Deste modo, as conclusões dos pareceres emitidos, a pedido da DRT no âmbito da execução do contrato, ou são acolhidas pelo órgão destinatário competente, constando, por remissão ou concordância, do conteúdo dos despachos a proferir, ou, então, não sendo seguidas, obrigam-no a fundamentar a decisão contrária (cfr. a al. e) do n.º 1 do art.º 124.º do CPA).

O que coloca o avençado a executar funções de apoio técnico ou instrumental, traduzidas no estudo técnico dos projectos, para coadjuvação directa à DRT no exercício de uma das suas competências, designadamente a enunciada no art.º 13.º, n.º 2, al. h), do DRR n.º 2/2005/M<sup>105 e 106</sup>.

Anota-se também que o processo contém uma declaração do avençado, de 22 de Novembro de 2004, a informar que “*exerce funções inerentes à categoria de Assessor Principal da carreira técnica superior do quadro de pessoal da Direcção Regional de Obras Públicas da Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente*”, e uma comunicação, proveniente do Gabinete do Secretário Regional do Equipamento Social e Ambiente, a dar conta que “*foi autorizada a acumulação de funções nos termos requeridos*”, por “*despacho de 2004/11/15*” do Secretário Regional.

O DL n.º 184/89, de 2 de Junho, cujos princípios gerais nele plasmados foram objecto de desenvolvimento pelo DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, fixa a regra da exclusividade na prestação do serviço

---

<sup>102</sup> Entre Janeiro e Agosto de 2005, haviam sido submetidos à apreciação da Divisão de Empreendimentos Turísticos 22 projectos de empreendimentos turísticos e de turismo em espaço rural.

<sup>103</sup> Funções próprias de um serviço público serão todas aquelas cujo exercício corresponda à aplicação de medidas de política e à concepção, execução e acompanhamento das acções tendentes à prossecução das respectivas atribuições.

<sup>104</sup> Ainda na DRT, ver o n.º 3 do art.º 17.º do DRR n.º 2/2005/M, sobre o enunciado de competências da Direcção de Serviços de Empreendimentos e Actividades Turísticas, através da Divisão de Empreendimentos Turísticos.

<sup>105</sup> Deste modo, à situação concreta corresponderá aquilo a que a gíria administrativa chama de falso avençado, em contraposição ao contrato puro, isto é, a quem executa as prestações inseridas no objecto do contrato em conformidade com o regime jurídico que lhe é aplicável.

<sup>106</sup> O cumprimento das obrigações contratuais implica a deslocação do arquitecto à SRTC, para aí proceder à consulta e análise de projectos, com a inerente utilização dos meios materiais postos à sua disposição pelo serviço.

público, não sendo “*permitida a acumulação de cargos (...) salvo, quando devidamente fundamentada em motivo de interesse público*”<sup>107</sup>.

A situação concreta não surge excepcionada no regime de acumulação de funções, pelo que, nos termos da lei geral, a autorização só pode ser concedida quando “*a actividade a acumular não for legalmente considerada incompatível*”, “*os horários a praticar não forem total ou parcialmente coincidentes*”, “*não ficarem comprometidas a isenção e a imparcialidade do funcionário ou agente no desempenho de funções*”, “*não houver prejuízo para o interesse público e para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”<sup>108</sup>.

Neste contexto legal e factual, não pode deixar de se colocar a dúvida sobre a compatibilidade de horários no desempenho de ambas as funções por parte do avençado: as de assessor principal na DROP e as de avençado na DRT<sup>109</sup>.

Em síntese, a matéria de facto evidencia que o contratado desempenha funções próprias e permanentes da DRT, numa posição contratual irregular e precária, sancionada com a nulidade do contrato de avença que tutela essa actividade profissional, por imposição do art.º 10.º, n.º 6, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho<sup>110</sup>. A celebração do contrato de avença, à margem do respectivo quadro legal, mostra-se ainda passível de fazer incorrer o responsável pela autorização e pagamento da despesa em causa, o SR, em responsabilidade financeira sancionatória, imputável nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Falta salientar que a SRTC deveria, obrigatoriamente, manter afixada, nas suas instalações, uma lista contendo “*o nome, a função, a data de início e termo do contrato, os motivos da sua celebração e a respectiva remuneração*”, reportada a “*30 de Junho e a 31 de Dezembro de cada ano*”, a fim de observar o disposto no n.º 3 do art.º 10.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, na redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio.

### 3.3.3.3. Inserção publicitária no semanário “O Diabo”

A 21 de Janeiro de 2005, a Directora de Serviços de Promoção Turística, através de informação dirigida ao Director Regional do Turismo, evoca que “*o mercado português tem, como mercado gerador de turismo para a Região, uma posição privilegiada*”, havendo “*todo o interesse em que este Organismo participe com uma inserção publicitária na edição do semanário «O DIABO»*”, e isto porque, “*na sua edição de 25 de Janeiro, pretende abordar assuntos dedicados à actividade económica/turística do País, nos quais serão também abordados assuntos ligados a esta Região*”.

Pode ainda ler-se naquela informação que os considerandos anteriores justificam “*a realização da referida inserção publicitária no valor de € 5.935,70 (valor do IVA incluído), através de ajuste directo, à empresa EDITORIAL VIA NORTE LD.ª, já que esta é a única entidade com aptidão técnica para*

---

<sup>107</sup> Cfr. os art.ºs 4.º e 12.º do citado DL n.º 184/89, e os art.ºs 31.º e 32.º, ambos do igualmente referido DL n.º 427/89.

<sup>108</sup> Cfr. o n.º 3, alíneas a) a d), do art.º 32.º, do já citado DL n.º 427/89.

<sup>109</sup> O dever de assiduidade, tal com surge definido no art.º 14.º do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto, manda que os funcionários e agentes compareçam regularmente ao serviço e aí permanecer continuamente, não podendo ausentar-se salvo nos termos e pelo tempo autorizado pelo superior hierárquico, sob pena de marcação de falta, de acordo com a legislação aplicável.

<sup>110</sup> Além da nulidade do contrato assim celebrado, o art.º 10.º, n.º 7, do DL n.º 184/89, faz também incorrer em responsabilidade civil, disciplinar e financeira, pela prática de acto ilícito, a entidade que o celebrou ou autorizou. A responsabilidade financeira implica a entrega, nos cofres do Estado, de todas as importâncias que tiverem sido abonadas ao pessoal ilegalmente contratado como prestador de serviços – art.º 10.º, n.º 8, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, na redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

executar o referido serviço de acordo com os interesses desta Região”, nos termos do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99.

Na mesma data, foi, em sintonia com o proposto, a aquisição autorizada pelo Director de Serviços de Animação Turística, em substituição do Director Regional do Turismo, e elaborada a requisição n.º 142-A, pela DSPT, no valor de €5.935,70, cujo pagamento data de 24 de Junho de 2005, na sequência da factura emitida pela Editorial Via Norte, com o n.º 110003/2005, de 4 de Fevereiro de 2005, onde a adjudicatária cobra os “serviços de publicidade no Jornal «O Diabo» referente ao mês de Janeiro/05”, por si prestados.

O PD integra uma cópia da dita “inserção publicitária”, contendo os mencionados “assuntos ligados a esta Região”, publicada na edição n.º 1465 do semanário “O Diabo”, de 25 de Janeiro de 2005, página 2, sob a seguinte denominação “A aldrabice de considerar PCP e PS de esquerda”.

Ponderada esta matéria de facto, suscitava-se a dúvida quanto à inserção da despesa no âmbito das atribuições da DRT, enquanto órgão “de estudo, coordenação, promoção, execução e fiscalização, no âmbito e em conformidade com a política governamental definida para o sector do turismo”, conforme o previsto no art.º 13.º, n.º 1, da orgânica da SRTC, contida no DRR n.º 13/2004/M, de 23 de Junho, à data dos factos<sup>111</sup>.

O Director Regional do Turismo contraditado argumentou que «o anúncio de promoção da RAM, inserido no n.º 1465 do Semanário “O Diabo, de 25 de Janeiro de 2005, não tem a ver com o artigo de opinião titulado “A aldrabice de considerar PCP e PS de esquerda”, publicado na pag. 2, mas sim com o anúncio publicado na pag. 23 da mesma edição, contendo uma paisagem da Madeira e o slogan “Madeira, à sua espera todo o ano”», tendo, como prova, anexado uma cópia da citada inserção publicitária.

Não obstante, anota-se que esse anúncio publicitário tem, aparentemente, um carácter avulso, na medida em que não surge situado no contexto da fundamentação inerente ao despacho autorizador da despesa, a qual, convém recordar, aludia a que o semanário «O Diabo», “na sua edição de 25 de Janeiro, pretende abordar assuntos dedicados à actividade económica/turística do País, nos quais serão também abordados assuntos ligados a esta Região”.

Por último, alerta-se, mais uma vez, para a necessidade de os processos de despesa serem adequadamente instruídos<sup>112</sup>.

#### **3.3.3.4. Remuneração de serviços de segurança prestados pela PSP**

No período em análise, a SRTC contraiu despesas no valor de €21.823,16, em resultado da aquisição de serviços de segurança à PSP, com recurso ao art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, por altura da realização de determinados eventos na RAM<sup>113</sup>, conforme mostra o quadro infra:

---

<sup>111</sup> Com correspondência no art.º 13.º, n.º 1, da actual orgânica da SRTC, aprovada pelo DRR n.º 2/2005/M, de 10 de Fevereiro.

<sup>112</sup> À semelhança do referido anteriormente no ponto 3.3.3.1..

<sup>113</sup> Em que há maior concentração de população residente e estrangeira na cidade do Funchal.

## Quadro XIII – Serviços de segurança pública prestados pela PSP

PD	REQUISIÇÃO		AUTORIZAÇÃO DA DESPESA	FACTURA		VALOR (EM EUROS)	DATA DE PAGAMENTO
	N.º E DATA	SERVIÇO EMISSOR		N.º E DATA	SERVIÇO PRESTADO		
270	1210 22/11/04	DSAT	Dr. Bruno Pereira	10 02/02/05	Segurança das áreas públicas durante as FFA 2004 (entre 10/12/04 e 09/01/05)	14.440,36	n.d.
419	156 24/01/05	DSAT	M.ª Luisa Perestrelo a)	46 18/05/05	Segurança das áreas públicas durante os festejos dos Cortejos de Carnaval de 2005 (entre 04 e 08/02/05)	4.000,00	27/07/05
420	507 31/03/05	DSAT	M.ª Luisa Perestrelo a)	124 18/05/05	Segurança das áreas públicas durante os festejos da Festa da Flor de 2005 (entre 07 e 10/04/05)	3.382,80	n.d.
TOTAL						21.823,16	

n.d. – Informação não disponível no processo.

a) Nos termos da norma do art.º 15.º, n.º 3, do DRR n.º 14/2003/M, de 9 de Julho.

Os três processos não contêm quaisquer documentos em que as entidades que autorizaram as despesas fundamentem os seus actos, indicando quais os motivos de facto e de direito que levaram a praticá-los, e a informar sobre a natureza dos serviços, o número de agentes envolvidos, a extensão geográfica com necessidade de cobertura em razão da concentração ou dispersão populacional e o período em que as operações ocorreram<sup>114</sup>.

A este propósito, o Director Regional do Turismo em funções à data dos factos, esclareceu que “*era entendimento da Secretaria Regional de Turismo e Cultura, que relativamente aos eventos que promove e que decorrem na via pública, só a PSP pode, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho*<sup>115</sup> e na Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, garantir a ordem e segurança dos mesmos. Todavia, como o pessoal da PSP normalmente destacado para os locais onde decorrem os referidos eventos se revela manifestamente insuficiente para o efeito, era solicitado pela SRTC, um reforço de efectivos para este fim, reforço este que a PSP interpreta como serviço extraordinário, que como tal terá de ser remunerado. É neste contexto que a SRTC se tem visto obrigada a aceitar o procedimento ora questionado”.

Em tal contexto, as aquisições agora em causa reportar-se-ão a serviços especiais prestados pela PSP<sup>116</sup>, os quais são remunerados “*como serviço extraordinário*” no âmbito da sua actuação, nos termos de regulamentação própria, sendo inapropriada a invocação de apoio legal no art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, face ao disposto no art.º 77.º, n.º 1, al.s f) e g), do mesmo diploma.

### 3.3.3.5. Aquisição de serviços a José A. F. Pestana e de bens a M.ª Cecília Fernandes

A DRT requisitou ao senhor José António Fernandes Pestana os serviços descritos no quadro seguinte:

<sup>114</sup> Por exemplo, as facturas emitidas pela PSP, e referenciadas no quadro anterior, não especificam o número de agentes afectos às operações de segurança e o correspondente preço unitário.

<sup>115</sup> Este diploma, à data dos factos, encontrava-se revogado pelo DL n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

<sup>116</sup> É uma força de segurança com a natureza de serviço público, dotado de autonomia administrativa, que tem por funções defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos do disposto na Constituição e na lei. Um dos propósitos fundamentais da PSP é o de “*garantir a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas*”, assim como “*a segurança nos espectáculos desportivos e equiparados*” – cfr. o art.º 2.º, n.º 2, alíneas b) e i) da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro de 1999, diploma que aprovou a Lei de Organização e Funcionamento da PSP.





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

**Quadro XIV – Serviços prestados por José António F. Pestana à DRT**

PD	REQUISIÇÃO		AUTORIZAÇÃO DA DESPESA	FACTURA			DATA DE PAGAMENTO
	N.º E DATA	SERVIÇO EMISSOR		N.º E DATA	SERVIÇO PRESTADO	VALOR (EM EUROS) a)	
141	1291 07/12/04	DSPT	Dr. Bruno Pereira	119 13/12/04	Execução de <i>poster</i> e impressão de 10 mil folhetos c/ programa das FFA	3.887,20	26/04/05
141	1236 16/11/04	DSPT	Dr. Bruno Pereira	121 15/12/04	Execução de postais de Natal e envelopes	1.542,45	26/04/05
142	1061 27/10/04	DSPT	Dr. Bruno Pereira	112 28/10/04	Concepção gráfica e artes finais de brochura <i>wellness</i> em 3 idiomas e de guia de eventos em 4 idiomas	2.599,00	19/04/05
143	1328 22/12/04	DSPT	Dr. Bruno Pereira	122 24/12/04	Anúncios publicitários em CD-ROM para várias revistas	2.655,00	05/05/05
TOTAL						10.683,65	

- a) Os valores incluem IVA à taxa de 13% e foram sujeitos a retenção de 10% de IRS (€ 344,00, factura n.º 119, € 136,50, factura n.º 121, € 230,00, factura n.º 112, e € 235,00, factura n.º 122).

A DRT contratou ainda o fornecimento de flores, nas condições indicadas no quadro abaixo:

**Quadro XV – Fornecimento de flores por M.ª Cecília Fernandes à DRT**

PD	REQUISIÇÃO		AUTORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO E/OU DA DESPESA	FACTURA			DATA DE PAGAMENTO
	N.º E DATA	SERVIÇO EMISSOR		N.º E DATA	SERVIÇO PRESTADO	VALOR (EM EUROS) a)	
243	1233 12/11/04	DSPT	Dr. Bruno Pereira	18 - A 02/12/04	Fornecimento de flores para decoração do Restaurante Forte S. Tiago	2.623,32	22/06/05
382	11 03/01/05	DSPT	Dr. José Pereira Júnior	84 - A 03/01/05	Fornecimento de flores para decoração do <i>stand</i> da Madeira na Exponoivos	3.292,92	22/06/05
384	133 18/03/05	DSPT	Dr. José Pereira Júnior b)	112 - A 30/03/05	Fornecimento de flores para decoração de sala onde decorre o almoço a oferecer no âmbito da BTL 2005	4.152,60	22/06/05
593	432 07/03/05	DSPT	M.ª Luísa Perestrelo b)	458 - A 14/03/05	Fornecimento de flores para decoração de espaço na Feira de <i>Bressuire</i> (França)	3.240,00	-
TOTAL						13.308,84	

- a) Inclui IVA à taxa de 8%.  
b) Nos termos da norma do art.º 15.º, n.º 3, do DRR n.º 14/2003/M, de 9 de Julho.

Para além de não existir nenhuma fundamentação a justificar a execução de material publicitário e o fornecimento das flores (no caso do PD 243)<sup>117</sup>, a natureza dos serviços e dos bens e a proximidade das datas das requisições ou o carácter continuado dos fornecimentos, em ambas as situações adjudicados às mesmas entidades, fazem com que subsista a hipótese do fraccionamento das despesas, proibido pelo o n.º 2 do art.º 16.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, o qual, atentos os respectivos valores de €9.455,00 e € 12.323,00 (sem IVA), obrigava a seguir o procedimento de consulta prévia a, pelo menos, dois locadores, conforme prevê o art.º 81.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99.

<sup>117</sup> Como o demonstram as comunicações internas da DSPT, dirigidas ao Director Regional de Turismo, n.ºs 12239, de 28/12/04 (PD 382); 324, de 12/01/05 (PD 384) e 1648, de 24/02/05 (PD 593).

Esta actuação, na medida em que se revela contrária ao quadro normativo decorrente dos art.ºs 7.º, n.º 1, 16.º, n.º 2, art.º 79.º, n.º 1, e do art.º 81.º, n.º 1, al. c), todos do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, pode tipificar uma infracção financeira, tornando, eventualmente, incursos em responsabilidade financeira sancionatória o Director Regional de Turismo e os Directores de Serviços de Animação Turística e de Promoção Turística, no quadro da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

O Director Regional do Turismo admitiu que, no caso das aquisições de serviços a José Pestana, “o processo padeceu de alguma falta de planeamento, talvez motivado por se tratar de artigos diversos e cuja necessidade se fez sentir em momentos distintos”, o mesmo acontecendo com a aquisição de diversas flores a Maria Cecília Fernandes, que revelou “alguma falta de planeamento”, embora “tratando-se de eventos distintos (...), as aquisições de flores foram sendo determinadas pela sua sucessão temporal”, contestando, em ambos os casos, “qualquer propósito de ilegal fraccionamento de despesas”.

Ficou, no entanto, por esclarecer em que medida a gestão das necessidades, avaliadas casuisticamente, através do recurso a ajustes directos concentrados num curto espaço de tempo, resguardou a economicidade dos dinheiros públicos, isto quando, em matéria de aquisições de bens, uma gestão racional dos recursos materiais pressupõe a existência de estimativas das necessidades a satisfazer, não só por razões de cobertura orçamental, como ainda por a opção por procedimentos de contratação abertos à concorrência, ainda que mínima, propiciar, regra geral, a obtenção de condições financeiras mais favoráveis para a entidade pública adquirente.

Serve isto para dizer que, também sob o ponto de vista estritamente económico, a DRT poderia ter obtido, no âmbito de consultas ao mercado, propostas mais vantajosas por parte de outros operadores económicos dos sectores em causa, incluindo das entidades agora fornecedoras.

### 3.3.3.6. Protocolo celebrado com a “Productions Sarfati SARL”

De acordo com o **PD 582**, a SRTC, através do Director Regional do Turismo, celebrou, a 8 de Junho de 2005, um protocolo com a “Productions Sarfati SARL”, com o intuito de esta realizar um espectáculo no Teatro Baltazar Dias, no dia 12 de Junho, pelas 18:00, mediante o pagamento da quantia de €21.074,00, sujeita à retenção na fonte de 25%. A SRTC comprometeu-se ainda a suportar as despesas com o transporte e alojamento, por três dias, em regime B/B, dos intervenientes, incluindo o transporte dos respectivos instrumentos (cfr. os art.ºs 5.º e 6.º do mesmo protocolo).

No entanto, não são conhecidos os desenvolvimentos subsequentes relacionados com a execução do protocolo, uma vez que o processo, a par de não integrar a fundamentação de facto e de direito para a realização da despesa, não fornece elementos quanto à natureza do espectáculo, nem contém os comprovativos da sua efectivação e do correspondente pagamento nos termos acordados.

No contraditório, foi explicitado que “se tratou de um concerto de música clássica, do Trio Berezovsky – piano, violino e violoncelo – que se realizou no dia 12 de Junho, no teatro Baltazar Dias, conforme se documenta com as fotos em anexo (...) no âmbito do Festival do Atlântico”, tendo a SRTC remetido fotografias da actuação do referido trio no teatro Baltazar Dias<sup>118</sup>.

Juntou ainda cópias do documento de retenção na fonte de €5.268,52 a título de IRS (25%) e da requisição de pagamento sobre o Banco BNP Agence Centrale, em França, esta no valor global da despesa (€21.074,06) e não na quantia correspondente ao *cachet* líquido de €15.805,55, calculada de acordo com o art.º 5.º do mesmo protocolo. Face a esta divergência, persiste por comprovar o montan-

---

<sup>118</sup> Ao que parece, e com recurso a pesquisa feita na *internet*, o trio em causa é composto por: *Dimitri Makhtin* (violino), *Boris Berezovsky* (piano) e *Alexander Kniazev* (violoncelo). No entanto, sobre a realização do referido espectáculo na data mencionada (12 de Junho de 2005), não foram encontrados artigos de imprensa a relatar a sua concretização.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

te da despesa efectivamente paga, uma vez que a SRTC não anexou o documento confirmativo do recebimento por parte do prestador do serviço em questão.

### 3.3.3.7. Outras aquisições de bens e serviços pela DRT

No período em análise, a DRT adquiriu os bens e serviços, que totalizam €106.022,67, identificados no quadro seguinte:

**Quadro XVI – Outras aquisições de serviços efectuadas pela DRT**

PD	REQUISIÇÃO		AUTORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO E/OU DA DESPESA	FACTURA			DATA DE PAGAMENTO
	N.º E DATA	SERVIÇO EMISSOR		N.º E DATA	SERVIÇO PRESTADO	VALOR (EM EUROS) a)	
126	823 05/08/04	DSPT	M.ª Luísa Perestrelo c)	24154 11/10/04	Edição de 500 exemplares do livro "Madeira e Porto Santo"	7.875,00	28/04/05
240964	Não tem	-	M.ª Luísa Perestrelo c)	161 23/07/04	Inserção publicitária na edição especial da revista alemã "Capital"	55.600,00	24/02/05
303	972 06/10/04	DSAT	Dr. Bruno Pereira	4103 27/10/04	Elaboração de libreto alusivo ao XXI Encontro Regional de Bandas	6.500,00	15/06/04
585	881 10/05/05	DSAT	Dr. Bruno Pereira	b)	Programação geral e direcção artística – XXVI Festival de Música da Madeira/2005	28.194,67	n.d.
736	727 10/05/05	DSPT	Dr. Bruno Pereira	2284 30/06/05	Inserção publicitária	7.853,00	n.d.
TOTAL						106.022,67	

n.a. – Informação que não consta do processo consultado.

a) Os valores incluem IVA com excepção do PD 240964.

b) O prestador dos serviços correspondentes a este PD, Luís António Pereira Leal, apresentou uma nota de honorários, esta sem data, no referido valor, a que foi acrescido 19% a título de IVA (€ 4.501,67) e retido na fonte 20% de IRS (€ 4.738,60).

c) Nos termos da norma do art.º 15.º, n.º 3, do DRR n.º 14/2003/M, de 9 de Julho.

Nos PD n.ºs 126 (fornecedor: PRINTER PORTUGUESA – Indústria Gráfica, Ld.ª), 240964 (fornecedor: *Globus Vision Ltd.*), 303 (fornecedor: Jornal da Madeira) e 585 (prestador: Luís António Pereira Leal), seguiu-se o ajuste directo sem consulta, fundamentado na al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, tendo, para o efeito, sido ponderado que este normativo admite esse procedimento quando “a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado”.

A possibilidade consentida pelo legislador de, independentemente do valor da despesa, a Administração utilizar, em situações bem delimitadas, o ajuste directo sem consulta, implica, no caso específico da al. d) do n.º 1 do citado art.º 86.º, demonstrar o preenchimento dos pressupostos ínsitos a esta alínea, dando a conhecer os concretos motivos de aptidão técnica que levaram à escolha dos fornecedores em causa.

A análise dos motivos expostos nos despachos autorizadores das despesas, constantes, por remissão ou concordância, do conteúdo das informações instrutórias onde foram proferidos ou nas notas internas, não possibilita identificar os factores (motivos) “de aptidão técnica” que a entidade administrativa subsumiu na previsão legal daquela alínea d), para retirar a consequência de que estavam verificados os pressupostos legais que condicionam o acesso ao ajuste directo sem consulta, porquanto se atendeu,

no essencial, mas sem qualquer desenvolvimento ou concretização, a aptidão técnica dos co-contratantes<sup>119</sup>.

Assim, a fundamentação expressa apoia-se na simples invocação da aptidão técnica dos interessados, adquirida, na melhor das hipóteses, por via de anteriores relações contratuais com o Serviço, não contendo outros elementos probatórios que permitam concluir não ser plausível que houvesse outro ou outros fornecedores habilitados com igual ou superior eficiência à dos contratados, o que faz com que se questione a legalidade dos procedimentos promovidos ao abrigo da al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99.

Sobre os referenciados PD, o Director Regional do Turismo em exercício de funções à data dos factos, sustentou o seguinte:

- A aquisição dos 500 livros à PRINTER PORTUGUESA – Indústria Gráfica, Ld.<sup>a</sup> (**PD 126**), “*da autoria da escritora Cristina Abreu*”, “*só poderia ser feita à firma indicada, porquanto esta era a única que os comercializava, mercê de um contrato de exclusividade com a autora*”. Porém, não foi remetida cópia do mencionado contrato.
- A inserção publicitária, referida no **PD 240964**, foi «*feita na revista alemã “Capital”, que é considerada a publicação líder e de maior prestígio no segmento de negócios deste país (...) a única que preenchia o desiderato pretendido (...) a divulgação e promoção da Madeira junto deste segmento de mercado*».
- A divulgação do Encontro Regional de Bandas (**PD 303**) “*junto de certos segmentos da população, seria melhor conseguida através do Jornal da Madeira, tendo em vista as características da sua implantação no universo de potenciais leitores*”, e de «*se ter disponibilizado para elaborar um “encarte” especificamente alusivo ao evento em causa*».
- «*(...) o recurso, desde sempre, aos serviços do Dr. Pereira Leal, radica no facto do mesmo se encontrar ligado profissionalmente ao departamento Artístico da Fundação Gulbenkian, exercendo funções de Director dos Serviços de Música, com conhecimentos profundos e contactos privilegiados no meio da chamada música erudita o que o posiciona inequivocamente como “pessoa certa” para assumir a responsabilidade de Director Artístico do Festival de Música da Madeira.*» (**PD 585**).

Todavia, os esclarecimentos prestados não justificam as opções tomadas pela SRTC, quer porque não encontram acolhimento na lei, quer ainda porquanto não foi enviada prova documental para algumas das alegações produzidas, a qual era decisiva para verificar a legalidade dos procedimentos.

Sob o ponto de vista jurídico, esta perspectiva torna inaplicável, aos casos em apreço, o dispositivo da al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, pelo que a DRT, atentos os valores das despesas, deveria ter desencadeado os seguintes procedimentos previstos naquele diploma:

---

<sup>119</sup> Para a adjudicação dos serviços ao senhor Luís António Pereira Leal, a DSAT, através de comunicação interna, dado estar-se perante “*motivos de aptidão técnica ou artística*”, invocou o art.º 86.º, n.º 1, alínea d), do DL n.º 197/99. E explicou esta aquisição afirmando que “*a pessoa em causa, desde há vários anos, tem facultado os seus conhecimentos, empenho e experiência para a realização do Festival de Música da Madeira, contribuindo de forma decisiva para o sucesso que o mesmo tem tido*”. No entanto, quando confrontada com a necessidade de comprovar a mencionada competência técnica, aquele serviço teve que pedir ao prestador a documentação pertinente. Estranha-se que a SRTC, que habitualmente recorre aos serviços deste senhor, nunca tenha tido a preocupação em se documentar no sentido de justificar as opções tomadas. Do mesmo modo, não constam do processo os elementos de suporte quanto aos pretendidos “*serviços de programação geral e direcção artística do Festival de Música da Madeira de 2005, incluindo a planificação detalhada das actividades artísticas e técnicas a desenvolver e respectiva orçamentação*”, exigidos pela SRTC.



**Quadro XVII – Tipo de procedimento face à despesa envolvida**

PD	FORNECEDOR	VALOR DA DESPESA (EM EUROS) a)	BASE LEGAL (DL n.º 197/99)
126	PRINTER PORTUGUESA – Indústria Gráfica, Ld. <sup>a</sup>	7.500,00	Consulta prévia a 2 locadores [art.º 81.º, n.º 1, al. c)]
240964	Globus Vision Ltd	55.600,00	Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio (art.º 80.º, n.º 4)
303	Jornal da Madeira	5.752,21	Consulta prévia a 2 locadores [art.º 81.º, n.º 1, al. c)]
585	Luís Pereira Leal	23.693,00	Consulta prévia a 3 locadores [art.º 81.º, n.º 1, al. b)]

a) Não inclui IVA

Relativamente ao PD 736 (fornecedor: Jornal da Madeira), a DSPT, na sua comunicação interna n.º 3045/A, de 11 de Abril de 2005, justificava a necessidade de ser feita publicidade ao Festival de Música, pois que *“um dos meios mais eficazes para a promoção deste festival junto da população local é através da imprensa escrita diária”*. Nesta sequência, e uma vez que a *“verba prevista para o efeito não ascende os € 8.000,00 com IVA”*, foi proposta a realização do *“procedimento por consulta prévia ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do art.º 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99”*, o que colheu autorização do Director Regional de Turismo nessa data.

Contudo, do processo não consta qualquer elemento comprovativo da efectiva realização do procedimento de consulta a dois prestadores, designadamente: os ofícios-convite enviados às entidades consultadas para a apresentação de propostas; peças a estipular as condições contratuais definidas pela entidade adjudicante e demais regras do procedimento; as propostas das entidades convidadas; o relatório de análise das propostas.

Obviamente que, para superar as questões suscitadas no procedimento referente à presente despesa, não basta que o citado Director Regional alegue que, relativamente à aquisição do serviço ao Jornal da Madeira, *“foi realizada consulta prévia”*, sem anexar a correspondente documentação comprovativa.

A omissão do procedimento de selecção legalmente imposto, onde se inclui a falta de preenchimento dos pressupostos de que o legislador faz depender a utilização do ajuste directo sem consulta, ao substanciar a preterição de uma formalidade prescrita para a realização das despesas, não só afectou a validade dos respectivos actos adjudicatórios, como será ainda passível de fazer incorrer em responsabilidade financeira sancionatória o Director Regional do Turismo e a Directora de Serviços de Promoção Turística, por força do estatuído no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

### **3.3.3.8. Concessão de apoios à “Associação de Promoção da RAM”**

Por escritura, de 31 de Março de 2004, foi constituída a Associação de Promoção da RAM (AP), uma associação sem fins lucrativos, com duração subordinada à vigência dos pressupostos consignados no Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística<sup>120</sup>, com o objectivo de promover e divulgar a RAM como destino turístico, e, em particular, a promoção e captação do negócio.

<sup>120</sup> O referido protocolo foi celebrado a 30 de Maio de 2003, entre o ICEP Portugal, a SRTC, a Secretaria Regional da Economia (Açores), a Confederação do Turismo Português e a Associação Nacional das Regiões de Turismo, e estabelece as normas de concertação em matéria de promoção turística e os princípios a que deve obedecer a contratualização da promoção turística do país e das suas regiões. São órgãos da AP, a Assembleia-Geral, a Direcção e o Conselho Fiscal, tendo os mandatos dos membros uma duração de três anos, sem direito a remuneração. Na dependência directa da direcção, actua um Gestor executivo, a quem compete assegurar as resoluções ou deliberações tomadas pelos órgãos da associação.

A RAM, a 30 de Dezembro de 2004, celebrou com a referida AP um protocolo, destinado a vigorar até 30 de Junho de 2005, e a financiar até ao montante de € 231.800,00, um projecto de promoção de reconhecida qualidade e interesse estratégico no quadro da política de desenvolvimento turístico, em que a última tranche, cerca de 30%, seria liberta após entrega de relatório final.

O mencionado apoio foi concedido através da RCG n.º 1862/2004, de 29 de Dezembro, em conformidade com o art.º 23.º, n.º 2, do DLR 30-A/2003/M, de 31 de Dezembro<sup>121</sup>, e o art.º 7.º do DLR n.º 25/99/M, de 27 de Agosto<sup>122</sup>, e rege-se pela Portaria n.º 78/2001, de 13 de Julho, em concreto, quanto ao processo de candidatura, prevendo a constituição de uma comissão de análise e acompanhamento para o efeito<sup>123</sup> (CAA), a sua aprovação, os direitos e obrigações das partes, incluindo a fiscalização da execução do projecto apoiado pela referida comissão.

No âmbito da análise efectuada ao **PD 156**, relativo ao pagamento, a 1 de Abril de 2005, da participação financeira de 30% (última tranche), no valor de € 69.540,00, ao abrigo do citado protocolo, para feitos de comprovação legal (Port.78/2001), solicitou-se:

- a. O projecto de promoção apresentado pela AP, incluindo a memória descritiva, o orçamento, o cronograma financeiro e indicação dos apoios pretendidos (art.º 4.º);
- b. O parecer prévio da CAA, incluindo a determinação do valor da participação e a ponderação em termos de, designadamente, viabilidade económica e relevância turística (art.ºs 9.º, n.º 3, e 10.º, n.º 1);
- c. A aprovação do projecto de promoção pelo Secretário Regional do Turismo e Cultura, no prazo de 30 dias, a contar da data de emissão do parecer prévio da CAA (art.º 10.º, n.º 2);
- d. Relatórios periódicos entregues pela AP à CAA, sobre a execução do referido projecto de promoção (art.º 12.º, n.º 1);
- e. Acompanhamento da execução financeira do protocolo pela SRTC, enquanto entidade concedente dos apoios [art.º 12.º, n.º 2, al. a)];
- f. Exercício do controlo e fiscalização pela SRTC do cumprimento dos aspectos legais, financeiros e técnicos [art.º 12.º, n.º 2, al. c)];
- g. Fiscalização da execução do projecto pela CAA e respectivos autos de fiscalização (art.º 13.º);
- h. Relatório final entregue à SRTC, contendo os resultados alcançados face aos objectivos definidos, assim como os documentos comprovativos das despesas realizadas, para efeitos de libertação da última tranche [art.º 12.º, n.º 2, al. d)].

De todos os elementos solicitados, por não existirem, não foram facultados os mencionados nas als. d) a g), donde se conclui que não existe qualquer monitorização do aludido projecto de promoção<sup>124</sup> por parte das entidades competentes, a CAA e a SRTC, a fim de acompanhar a aplicação dos dinheiros

---

<sup>121</sup> Diploma que aprovou o ORAM para 2004, e que no mencionado artigo autoriza o Governo Regional a conceder subsídios ou outras formas de apoio a acções e projectos que visem, designadamente, a promoção da RAM.

<sup>122</sup> Define o regime legal a que deve obedecer a concessão de apoios financeiros a projectos de interesse cultural ou de promoção e animação turística.

<sup>123</sup> No caso concreto, e de acordo com o estipulado no art.º 9.º, n.ºs 1 e 2, da citada Port. n.º 78/2001, a comissão foi nomeada através de despacho conjunto dos secretários regionais do Turismo e Cultura e do Plano e Finanças, de 12 de Janeiro de 2005, e é constituída por um presidente e dois vogais.

<sup>124</sup> O projecto submetido à referida participação pública consistiu na apresentação do plano de actividades e orçamento da AP para 2005.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

públicos pela AP, que somam €231.800,00. No relatório final, a AP limita-se a justificar as despesas efectuadas, não fazendo qualquer alusão aos resultados alcançados face aos objectivos definidos, contrariamente ao que está obrigada.

Analisou-se também o PD 693, respeitante a uma comparticipação financeira pública à AP de €49.612,50, concedida nos termos do art.º 22.º do DLR n.º 1/2005/M, de 18 de Fevereiro<sup>125</sup>, através da RCG n.º 1029/2005, de 21 de Julho. Esta comparticipação resultou do contrato-programa (CP) celebrado, a 1 de Agosto de 2005, entre a RAM, através da SRTC, e a AP, para vigorar até Março de 2006, com o objectivo de financiar as despesas de funcionamento da AP em 2005, no valor de €99.225,00<sup>126</sup>.

No tocante aos referidos PD, foram pedidos elementos sobre:

- a. O programa detalhado das actividades abrangidas pelo CP, incluindo o orçamento e o cronograma financeiro [cláusula 3.ª, n.º 2, al. a)];
- b. O relatório de actividades (a apresentar até 12/12/2005) e os documentos comprovativos das despesas realizadas [cláusula 3.ª, n.º 2, al. e)];
- c. O comprovativo do acompanhamento efectuado pela SRTC à execução financeira [cláusula 3.ª, n.º 1, al. a)];
- d. O exercício do controlo e fiscalização do CP pela SRTC [cláusula 3.ª, n.º 1, al. c)];
- e. O relatório final entregue à SRTC (cláusula 4.ª, n.º 2).

Ao relatório de actividades<sup>127</sup>, solicitado na al. b), foi-lhe atribuída a natureza de relatório final, cuja apresentação era necessária para efectivar o último pagamento. Este relatório, de 5 páginas, apresentado à SRTC a 14 de Setembro de 2004, limita-se a descrever e a documentar a execução financeira das despesas de funcionamento da AP, essencialmente com: remunerações e ajudas de custo do Gestor e do pessoal administrativo (mais 3 elementos), a renda das instalações da AP, o aluguer de uma viatura, o recurso a empresas especializadas (processamento dos vencimentos e contabilidade), assessoria jurídica e encargos bancários, com material de escritório e comunicações.

Contudo, verificou-se que o seu conteúdo não respeitou o estipulado no art.º 12.º, al. d), da Portaria n.º 78/2001, já que dele não consta “*a comparação entre custos estimados e efectivamente realizados, bem como análise dos objectivos e das finalidades traçadas e alcançadas*”. O que foi confirmado pelo anterior Director Regional do Turismo, quando admite que “*a Comissão de Análise não elaborou os Autos de Fiscalização conforme lhe competia, isto sem embargo de ter procedido ao acompanhamento fiscalizador, informal, da execução de ambos os projectos*”, e que “*a falta da comparação entre os custos estimados e os efectivamente realizados se deveu a um lapso, neste momento já devidamente rectificado.*”

---

<sup>125</sup> Diploma que aprovou o OR para 2005.

<sup>126</sup> Deste valor, 50% foi processado no momento da assinatura do contrato e o restante por altura da entrega do relatório final, conforme atesta o PD 823. As tranches foram pagas em 9 de Setembro e 10 de Novembro de 2005, respectivamente.

<sup>127</sup> Apresentado dentro do prazo.

### 3.3.3.9. Monitorização do Plano de Ordenamento Turístico da RAM

O DLR n.º 17/2002/M, de 29 de Agosto, que aprovou o Plano de Ordenamento Turístico da RAM (POT)<sup>128</sup>, estabeleceu no art.º 18.º que, “*de dois em dois anos, um grupo de trabalho integrado por representantes da vice-predicência do Governo Regional, da Secretaria Regional do Turismo e Cultura e da Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes elaborará um relatório de acompanhamento sobre a aplicação das medidas constantes*” do POT, “*a ser apreciado em Conselho de Governo, após parecer do Conselho Regional de Turismo*”.

Por esse facto, e dado terem decorrido “*cerca de 3 anos após a aprovação deste plano sectorial do turismo, sem que tenha sido efectuada qualquer tipo de avaliação/monitorização do mesmo*”, o Director Regional do Turismo, autorizou, a 13 de Julho de 2005, a abertura do procedimento por consulta prévia, previsto no art.º 81.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 197/99<sup>129</sup>, com vista à “*monitorização*” do POT<sup>130</sup>.

O processo culminou com a adjudicação dos serviços à empresa Bruno Soares Arquitectos, que elaborou e apresentou um relatório em 15 de Setembro de 2005 (fim do prazo de entrega do trabalho), alusivo à monitorização do POT, tendo a DRT, com a sua aquisição, despendido o montante de €27.600,00<sup>131</sup>.

O POT, como instrumento de gestão territorial, integra-se na designação de plano sectorial estabelecida no art.º 35.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro<sup>132</sup>, constituindo, por isso, um instrumento de programação ou de concretização das diversas políticas com incidência na organização do território.

Na RAM, a competência para promover a monitorização dos instrumentos de gestão territorial é da DROPE (Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes). No entanto, o art.º 18.º do DLR n.º 17/2002/M, refere que tal monitorização deve ser efectuada por um grupo de trabalho composto por representantes da VPGR, da SRTC e da SREST, o que não se concretizou.

De acordo com o Director Regional do Turismo, «*o relatório apresentado pela Bruno Soares Arquitectos foi realizado no âmbito das específicas atribuições da DRT – alíneas a), b) e c) do n.º 3 do art.º 18.º do D.R.Reg. n.º 2/2005/M, de 10 de Fevereiro*<sup>133</sup> (...) e só não foi “*apreciado em Conselho de Governo, após parecer do Conselho de Turismo*”, por não se tratar do documento elaborado pelo Grupo de Trabalho, cuja constituição emerge do art.º 18.º do DLR n.º 17/2002/M, de 29 de Agosto».

Assim, face aos argumentos apresentados e acima transcritos, pode concluir-se que o POT, atendendo aos fins que nortearam a sua aprovação (a gestão de estratégias e de políticas no domínio do sector

---

<sup>128</sup> Um instrumento de gestão territorial do sector turístico, que abrange toda a RAM, e que define a estratégia de desenvolvimento do turismo regional e o modelo territorial a adoptar, com vista a orientação do investimento público e privado, e a garantia do equilíbrio na distribuição territorial dos alojamentos e equipamentos turísticos, e o melhor aproveitamento e valorização dos recursos humanos, culturais e naturais.

<sup>129</sup> O valor da despesa prevista não ascenderia a 24 mil euros.

<sup>130</sup> Em concreto: a análise da sua implementação, a verificação do crescimento da oferta turística e do seu confronto com os limites nele definidos em termos de ocupação, bem como o levantamento e análise da oferta e da procura na Comunidade Autónoma de Canárias.

<sup>131</sup> Pago a 23 de Setembro de 2005.

<sup>132</sup> Diploma que desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo.

<sup>133</sup> Concretamente, “a) *Elaborar estudos com vista à determinação das potencialidades e do interesse de actuação em cada mercado, nacional ou estrangeiro, acompanhando a sua evolução e comportamento*”, “b) *Estudar as motivações e comportamentos do consumidor, seus hábitos de férias e viagem, com vista a alcançar a melhor rentabilidade da oferta turística regional*” e “c) *Executar estudos sobre a situação económica e financeira dos vários sectores de actividade turística*”.





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

turístico regional), não está a ser monitorizado, tanto ao nível do Conselho Regional de Turismo, como do Conselho do Governo Regional, conforme prevê o citado art.º 18.º do DLR n.º 17/2002/M.

Esta lacuna, num quadro em que o desenvolvimento turístico exige estratégias que atendam, por um lado, à realidade regional e, por outro, à consolidação qualitativa da imagem de marca do destino Madeira, impede a avaliação de algumas das medidas preconizadas no mencionado POT, designadamente sobre:

- ◆ a distribuição territorial e as características dos empreendimentos turísticos e sua adequação às realidades paisagísticas, históricas, sociais e culturais das zonas em que estão inseridos, num contributo para o desenvolvimento local integral;
- ◆ o cumprimento dos limites e ritmos de crescimento dos alojamentos estabelecidos e a sua distribuição territorial.

### 3.4. Direcção Regional dos Assuntos Culturais

#### 3.4.1. Actos e contratos de pessoal

Os procedimentos relativos aos actos de pessoal da DRAC, integrantes da amostra, figuram no Anexo IV, fazendo-se aqui referência a dois concursos que colocam questões de legalidade.

No concurso interno de acesso limitado aberto para prover 6 lugares na carreira de coordenador, destaca-se a desadequação, atenta a natureza das vagas, do procedimento adoptado, conforme se deu conta no ponto 3.2.1.1., para onde se remete.

Quanto ao concurso interno de acesso para admitir um técnico superior de 1.ª classe – Licenciatura em Direito, impõe-se destacar os factos a seguir expostos:

- ◆ A acta que contém a classificação final foi homologada, em 17 de Junho de 2005, pelo Chefe do Gabinete do SR;
- ◆ Do processo é parte integrante uma comunicação interna, de 23 de Junho de 2005, elaborada pelo júri do concurso, dirigida ao Chefe do Gabinete, a informar que o candidato admitido *“concorda com a classificação atribuída e que prescinde do recurso hierárquico.”*
- ◆ O SR proferiu o despacho n.º 74/2005, de 27 de Junho de 2005, a nomear o candidato como Técnico Superior de 1.ª Classe.
- ◆ Termo de aceitação datado de 30 de Junho do mesmo ano.

Esta factualidade remete para o art.º 40.º do DL n.º 204/98, de acordo com o qual, homologada a acta que contém a lista de classificação final, esta deve ser notificada aos candidatos. Da homologação dessa lista feita pelo dirigente máximo do serviço, cabe recurso hierárquico com efeito suspensivo, a interpor no prazo de 10 dias úteis – n.º 2 do art.º 43.º do DL n.º 204/98<sup>134</sup>.

Ainda o DL n.º 204/98, no seu art.º 41.º, sob a epígrafe *“Provimento”*, depois de preceituar, no n.º 1, que os candidatos aprovados são nomeados segundo a ordenação das respectivas listas de classificação final, dispõe, no n.º 2, que *“não podem ser efectuadas quaisquer nomeações antes de decorrido o prazo de interposição do recurso hierárquico da homologação da lista de classificação final ou, sendo interposto, da sua decisão expressa ou tácita”*.

---

<sup>134</sup> Trata-se de uma manifestação do princípio do controlo da actividade administrativa; a protecção dos cidadãos fica completada através das garantias graciosas ou administrativas e das garantias jurisdicionais ou contenciosas, umas e outras consagradas pela ordem jurídica.

A forma peremptória como o legislador se exprimiu naquele n.º 2, mostra que o compromisso assumido pelo candidato aprovado no concurso, de que não iria interpor recurso hierárquico da homologação da lista de classificação final, não tem força para afastar a disciplina normativa dimanada dos preceitos legais invocados, a propósito do momento em que devem ser proferidos os despachos de nomeação<sup>135</sup>.

A DRAC, no contraditório, alinou os seus comentários para demonstrar que tinha sido cumprido o preceituado no n.º 2 do art.º 43.º do DL n.º 204/98, sustentando, para o efeito, e em síntese, que “*a atitude assumida pelo candidato fez com que se esgotasse o prazo que estava a decorrer e, consequentemente, podia ser efectuada a nomeação na data em que o foi*”.

A verdade, porém, é que a aplicação do quadro normativo em que se insere a questão resultante da factualidade recenseada, não está dependente do número de candidatos aprovados no concurso<sup>136</sup>, ainda que seja apenas um e este renuncie unilateralmente ao direito de recurso, na medida em que a Administração não tem base legal para ultrapassar o comando ínsito à norma do n.º 2 do art.º 41.º do DL n.º 204/98, de 22 de Junho.

É esse o único sentido que corresponde ao pensamento do legislador, directa e imediatamente vinculativo para a actividade da Administração Pública. Solução diversa, não só frustraria o espírito da lei, com está afastada, *in limine*, pela incumbência legal que pende sobre a Administração de só proceder à nomeação dos candidatos aprovados quando tiver decorrido o prazo de dez dias úteis fixado para a interposição do recurso hierárquico necessário, previsto no n.º 2 do citado art.º 43.<sup>o137</sup>.

### 3.4.2. Empreitadas de obras públicas

O quadro seguinte dá conta das empreitadas de obras públicas seleccionadas e analisadas no âmbito da DRAC:

Quadro XVIII – Empreitadas da DRAC

DESIGNAÇÃO DA EMPREITADA	VALOR DA ADJUDICAÇÃO (EM EUROS)	ADJUDICATÁRIO	PROCEDIMENTO	RUBRICA ORÇAMENTAL	OBS.
Impermeabilização de terraços e drenagens da Sé do Funchal	109.487,35	STAP – Reparação, Consolidação e Modificação de Estruturas, S.A.	Concurso limitado sem publicação de anúncio, com consulta a 5 entidades*	Secretaria 05. Capítulo 50. Divisão 05. Subdivisão 02. Classificação económica 07.01.04X <sup>138</sup>	a) e b)
Execução de trabalhos a mais na empreitada de impermeabilização de terraços e drenagens da Sé do Funchal	€ 9.958,75		Ajuste directo sem consulta, nos termos do art.º 26.º, n.º 1, do DL 59/99		

<sup>135</sup> Em caso de recurso, como este tem efeito suspensivo, há que aguardar o fim do prazo de 15 dias conferido pelo art.º 46.º para o órgão competente decidir, considerando-se o mesmo tacitamente indeferido, com a cessação do efeito suspensivo, quando não seja tomada uma decisão naquele prazo.

<sup>136</sup> Ou à admissão, no regime do contrato administrativo de provimento, de estagiários.

<sup>137</sup> Sobre a contagem do prazo, ver o art.º 44.º do DL n.º 204/98, de 11 de Julho.

<sup>138</sup> A informação de cabimento que instruíra o processo despesa, reportada a 18 de Setembro de 2003, previa o pagamento de € 32.167,38, no ano de 2003, deixando os restantes € 91.553,33, para o ano de 2004, perfazendo o montante de € 123.720,71, a que corresponde o valor da adjudicação, acrescido de IVA, repartição de encargos que resulta da informação do Director Regional dos Assuntos Culturais prestada na mesma data, que a justifica em função da data prevista para o início e o prazo de execução da empreitada.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

DESIGNAÇÃO DA EMPREITADA	VALOR DA ADJUDICAÇÃO (EM EUROS)	ADJUDICATÁRIO	PROCEDIMENTO	RUBRICA ORÇAMENTAL	OBS.
Trabalhos diversos de serralharia e reconstrução no Centro Cívico e Cultural de Santa Clara	34.898,01	José Fernando Gomes Baptista	Ajuste directo, com consulta a 3 entidades**	Secretaria 05. Capítulo 50. Divisão 08. Subdivisão 11. Classificação económica 07.01.05	b) e c)
Beneficiação das Salas do Cabido – Sé do Funchal	36.136,60	Lourenço, Simões & Reis, Ld. <sup>a</sup>	Ajuste directo, com consulta a 3 entidades**	Secretaria 05. Capítulo 50. Divisão 05. Subdivisão 02. Classificação económica 07.01.15	a), b) e c)
Execução da entrada de emergência da Igreja e Mosteiro de Santa Clara	59.950,00	Lourenço, Simões & Reis, Ld. <sup>a</sup>	Concurso limitado sem publicação de anúncio, com consulta a 5 entidades*	Secretaria 05. Capítulo 50. Divisão 05. Subdivisão 01. Classificação económica 07.01.04X.	b)
Recuperação de coberturas do Museu Etnográfico da Madeira	58.446,60	Lourenço, Simões & Reis, Ld. <sup>a</sup>	Concurso limitado sem publicação de anúncio, com consulta a 5 entidades*	Secretaria 05. Capítulo 50. Divisão 06. Subdivisão 01. Classificação económica 07.01.15	b)
Recuperação de uma unidade habitacional tradicional de Santana (casa, cozinha e palheiro)	79.846,50	EDIMADE – Edificadora da Madeira, Ld. <sup>a</sup>	Concurso limitado sem publicação de anúncio, com consulta a 5 entidades*	Secretaria 05. Capítulo 50. Divisão 06. Subdivisão 03. Classificação económica 07.01.15	b)
Recuperação da casa de colmo de Meio Fio n.º 70 – Sítio da Silveira, Santana	34.814,00	EDIMADE – Edificadora da Madeira, Ld. <sup>a</sup>	Ajuste directo, com consulta a 3 entidades**	Secretaria 05. Capítulo 50. Divisão 06. Subdivisão 03. Classificação económica 07.01.15	a), b) e c)

\*Cfr. o art.º 48.º, n.º 2, al. b), do DL n.º 59/99.

\*\* Cfr. o art.º 48.º, n.º 2, al. d), do DL n.º 59/99, e o art.º 3.º do DLR n.º 11/2001/M, de 10/05.

- a) A análise do mapa de quantidades enviado em anexo aos ofícios-convite, no âmbito da “*empreitada de impermeabilização de terraços e drenagens da Sé do Funchal*”, permitiu verificar que nele constava a referência à marca/patente comercial do betão a incorporar na empreitada em apreço, nomeadamente a *LEKA*, nos pontos 1.4 do Capítulo 1 – *Capela-mor*, 2.4 do Capítulo 2 – *Capela do Santíssimo Sacramento*, e 3.4 do Capítulo 3 – *Capela de Nossa Senhora do Amparo*, quando tais indicações são proibidas pelo art.º 65.º, n.º 6, do DL n.º 59/99, aspecto que é susceptível de colocar em crise o princípio da concorrência, consagrado no art.º 10.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável por força da al. a) do n.º 1 do art.º 4.º do mesmo diploma.

A actuação acima descrita foi reiterada no procedimento relativo à “*empreitada de beneficiação das Salas do Cabido – Sé do Funchal*” e à “*recuperação da casa de colmo de Meio Fio n.º 70 – Sítio da Silveira, Santana*”, conforme resulta da observação do mapa de quantidades e dos elementos e características da obra, remetidos às empresas em anexo aos ofícios-convite, uma vez que estas peças fazem referência às marcas/patentes comerciais de materiais a incorporar na obra a que dizem respeito, nomeadamente a *BONDEX*, no ponto 9. do Capítulo *Diversos*, do citado mapa de quantidades, e a *Valadares*, relativa a material sanitário [cfr. pontos 2.11, als. a) e b) dos elementos e características da obra].

Nesta sede, a DRAC, no contraditório, limitou-se a arguir que, “ (...) apesar da referência a marcas/patentes comerciais, e na medida em que verificou-se a inexistência da expressão «ou equiva-

*lente» ou «tipo», nenhum concorrente seria excluído do procedimento por utilização dessas marcas ou patentes, por força do n.º 6 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março”.*

Persistindo a violação do art.º 65.º, n.º 6, do DL n.º 59/99, a validade dos actos finais de adjudicação ficou afectada com a anulabilidade, por vício de violação de lei, nos termos do art.º 135.º do CPA<sup>139</sup>. Todavia, considerando a interpretação feita anteriormente em relação aos actos administrativos anuláveis [cfr. ponto 3.3.2. a)], aqueles actos fixaram-se como juridicamente eficazes e consistentemente válidos.

b) Em todas as obras analisadas, a propósito do pagamento das facturas aos empreiteiros, verificou-se que:

◆ Na “*impermeabilização de terraços e drenagens da Sé do Funchal*”, a “*STAP – Reparação, Consolidação e Modificação de Estruturas, S.A.*”, apresentou sete facturas à DRAC no ano de 2004, a 30 de Janeiro, a 27 de Fevereiro, a 31 de Março, a 30 de Abril<sup>140</sup>, a 31 de Maio<sup>141</sup>, a 30 de Junho<sup>142</sup>, e a 22 de Julho<sup>143</sup>, e uma em 19 de Dezembro de 2005 (relativa à revisão de preços), no valor de, respectivamente, € 17.351,92, € 38.870,16, € 19.276,41, € 20.685,69, € 16.724,11, €23.837,82, €11.253,39, e €3.421,24, com inclusão do IVA.

Ora, dos elementos do processo resulta que apenas as facturas emitidas a 30 de Abril, a 31 de Maio, a 30 de Junho e a 22 de Julho, já se encontram pagas. Esse pagamento, todavia, ocorreu apenas em 7 e 8 de Março, e a 11 de Abril, do ano de 2005, excedendo, em muito, os prazos definidos para esse efeito no art.º 212.º do DL n.º 59/99, o que poderia conduzir ao pagamento de juros de mora, nos termos do art.º 213.º do mesmo diploma<sup>144</sup>.

Em contraditório, a DRAC, trouxe que, relativamente às facturas de 30 de Janeiro, 27 de Fevereiro e 31 de Março, foram pagas a 4 de Dezembro de 2004. Este argumento, porém, não invalida a consideração de que não foram anexados quaisquer recibos demonstrativos desses pagamentos, que estes, a terem ocorrido em tais momentos, implicaram uma dilação temporal que poderia conduzir ao pagamento de juros, nos moldes anteriormente definidos, e que a situação da factura apresentada em 19 de Dezembro de 2005 continua por regularizar.

◆ Na “*empreitada relativa a trabalhos diversos de serralharia e reconstrução no Centro Cívico e Cultural de Santa Clara*”, José Fernando Gomes Baptista apresentou a pagamento uma factura, no dia 23 de Julho de 2004, no valor de €39.434,75 (c/IVA), correspondente à totalidade dos trabalhos. Contudo, este valor só foi pago a 18 de Abril de 2005, excedendo, em muito, os prazos definidos para esse efeito no art.º 212.º do DL n.º 59/99, o que poderia conduzir ao pagamento de juros de mora, nos termos do art.º 213.º do mesmo diploma.

◆ No caso da “*beneficiação das Salas do Cabido – Sé do Funchal*”, a “*Lourenço, Simões & Reis, Ld.ª*”, apresentou duas facturas, a 29 de Outubro e a 26 de Novembro de 2004, datas em que foram assinados o 1.º e 2.º autos de vistoria e medições de trabalho, no valor de, respectivamente, €19.366,47 (c/ IVA), e de €21.467,89 (c/ IVA), perfazendo o valor da adjudicação. Toda-

---

<sup>139</sup> No caso de ter sido celebrado contrato escrito, esta invalidade também nele se repercutiria, *ex vi* do n.º 1 do art.º 185.º do referido CPA.

<sup>140</sup> Cfr. o auto de vistoria e medições de trabalho n.º 5, da mesma data.

<sup>141</sup> Cfr. o auto de vistoria e medições de trabalho n.º 6, da mesma data.

<sup>142</sup> Cfr. o auto de vistoria e medições de trabalho n.º 7, da mesma data.

<sup>143</sup> Cfr. o auto de vistoria e medições de trabalho n.º 8, da mesma data.

<sup>144</sup> Todavia, conforme foi possível apurar junto do Director de Serviços Administrativos, os empreiteiros não têm por hábito reivindicar esse direito.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

via, aqueles montantes apenas foram pagos a 8 de Março e a 30 de Maio de 2005, o que também deixa antever o incumprimento dos prazos definidos pelo art.º 212.º do DL n.º 59/99

- ◆ Na “*execução da entrada de emergência da Igreja e Mosteiro de Santa Clara*”, a mesma firma, “*Lourenço, Simões & Reis, Ld.ª*”, apresentou duas facturas, uma a 26 de Novembro e outra a 22 de Dezembro de 2004, no valor de €20.933,25 (c/ IVA), e de €46.810,25 (c/ IVA), totalizando o valor da adjudicação, datas dos autos de vistoria e medições dos trabalhos n.ºs 1 e 2. Os pagamentos efectivaram-se a 30 de Maio e a 23 de Agosto de 2005, pondo em causa o cumprimento dos prazos fixados para esse efeito no art.º 212.º do DL n.º 59/99.
  - ◆ Na “*recuperação de coberturas do Museu Etnográfico da Madeira*”, novamente a firma “*Lourenço Simões & Reis, Ld.ª*”, apresentou duas facturas, uma a 26 de Novembro de 2004 e outra a 4 de Março de 2005, no valor de €12.258,24 (c/ IVA), e de €53.786,42 (c/ IVA), o que perfaz o valor da adjudicação, e coincide com os dois autos de vistoria e medições dos trabalhos assinados nas mesmas datas. Todavia, apenas se pode confirmar o pagamento do primeiro daqueles montantes, a 30 de Maio de 2005, em inobservância dos prazos definidos para esse efeito no art.º 212.º do DL n.º 59/99. Quanto à segunda daquelas facturas, a DRAC informou que “*o processo de despesa transitou para o ano de 2006, ainda não pago mas com n.º de autorização de pagamento (1903)*”, facto que já vimos poder levar ao pagamento de juros de mora.
  - ◆ No que concerne à “*recuperação de uma unidade habitacional tradicional de Santana (casa, cozinha e palheiro)*”, a “*EDIMADE, Edificadora da Madeira, Ld.ª*”, apresentou uma factura à DRAC em 28 de Fevereiro de 2005, no montante de €90.226,55 (c/IVA), a que corresponde o valor da adjudicação e dos trabalhos medidos no auto n.º 1, lavrado naquela data, tendo sido paga, segundo informou a DRAC, a 10 de Fevereiro do corrente ano (embora não tenham sido anexados quaisquer elementos comprovativos desse facto), o que também deixa em aberto a possibilidade de haver lugar ao pagamento de juros.
  - ◆ Relativamente à “*recuperação da casa de colmo de Meio Fio n.º 70 – Sítio da Silveira, Santana*”, a “*EDIMADE, Edificadora da Madeira, Ld.ª*”, apresentou uma factura a pagamento a 11 de Março de 2005, no montante de €39.339,82 (c/IVA), o qual perfaz o valor da adjudicação e corresponde ao auto de vistoria e medições de trabalhos n.º 1 da mesma data, cujo pagamento, de acordo com a DRAC, ocorreu a 10 de Fevereiro passado (não tendo sido, no entanto, anexados recibos que o demonstrem), o que levanta, novamente, a hipótese da cobrança de juros.
- c) Os processos de três das empreitadas em apreço estavam deficientemente instruídos, encontrando-se em falta elementos necessários à verificação da legalidade e da regularidade financeira dos actos e contratos objecto de análise, havendo até indícios de que só depois de as despesas terem sido assumidas se procedia à organização dos correspondentes processos. Em concreto, verificou-se que:
- ◆ Na “*empreitada relativa aos trabalhos diversos de serralharia e reconstrução no Centro Cívico e Cultural de Santa Clara*”, o processo não tinha sido instruído com:
    - Informação de cabimento. Quanto a este ponto, a DRAC adiantou que “*a informação de cabimento orçamental consta na parte final do Relatório elaborado pela comissão, no qual foi aposto o despacho adjudicatório*”. Contudo, a aludida informação faz apenas referência à rubrica pela qual iria ser paga a despesa em causa, o que se mostra deveras insuficiente, face aos elementos que aí deveriam constar, designadamente os valores referentes: às dotações do orçamento inicial; aos eventuais reforços e anulações e ao orçamento devidamente corrigido; às despesas pagas; aos encargos assumidos; ao saldo disponível; à despesa emergente e ao saldo residual, por serem estes os dados que permitiriam aferir da existência de efectivo cabimento orçamental, ou não;

- Os documentos comprovativos das habilitações ou autorizações profissionais exigidas na lei ou no programa de concurso, designadamente os alvarás adequados, tendo aquela Direcção Regional esclarecido que *“não consta do processo, nem foi exigido no anexo I – Elementos e características da obra, do ofício convite, na medida em que existia um conhecimento da empresa que garantia, como garantiu, a boa execução da obra, ainda que se admita que deva ser sempre exigido”*.

Deste modo, o comportamento da DRAC contraria o preceituado no art.º 69.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, que demanda aos concorrentes, sem excepção, a apresentação ao dono da obra de alvará, contendo as autorizações de natureza necessária para a realização da empreitada posta a concurso, nos moldes aí definidos, configurando, portanto, um elemento essencial que a Administração deverá sempre exigir;

- A declaração, sob compromisso de honra, do adjudicatário, do cumprimento das obrigações respeitantes ao pagamento das quotizações para a segurança social e de impostos e taxas no espaço económico europeu;
- A última declaração periódica de rendimentos para efeitos de IRS ou IRC, na qual se contenha o carimbo *“recibo”*;
- Os documentos comprovativos da entrega dos impostos, decorrentes da actividade da empresa na RAM (Mod. 43 para o IRS, Mod. 44 e Anexo A para o IRC e Modelo 2 para o Imposto de selo)<sup>145</sup>, como se exigiu aos concorrentes nos ofícios-convite.

Em relação à ausência dos documentos elencados anteriormente, a DRAC trouxe que *“foi entendimento da comissão, que apesar de todas as formalidades terem sido cumpridas, no caso concreto, os documentos entregues pelo concorrente, globalmente satisfaziam o seu fim”*. Todavia, este entendimento contraria o disposto no art.º 67.º, n.º 1, alíneas e), f) e i), do DL n.º 59/99, aplicável por força do art.º 69.º, n.º 3, do mesmo diploma, que exige a apresentação, por parte dos concorrentes à entidade adjudicante, de tal documentação;

- Autos de vistoria e medições de trabalho;
- O auto de consignação da obra. Foi aduzido que não foi elaborado *“(…) na medida em que, atendendo à simplicidade da obra, o prazo de execução da mesma iniciou-se no dia seguinte ao da prestação da caução (Ponto II.3 do anexo I – elementos e características da obra, ao ofício-convite), facto que não obsta, como não obstou, a execução da obra, uma vez que o empreiteiro nessa data já disponha de todos os elementos e peças para poder realizar a obra. Tal situação não prejudica os direitos do empreiteiro, visto que pode sempre reclamar pelo facto da não elaboração do auto de consignação, o que não se verificou, por entender ser possuidor de tudo o que se mostrava necessário (e que nada obstava) à execução da obra.”* Não obstante, essa omissão põe em causa o fixado no art.º 155.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, que determina que da consignação será lavrado auto.
- O auto de recepção provisória da obra.

- ◆ Na *“empreitada de beneficiação das Salas do Cabido – Sé do Funchal”*, estavam em falta as informações de cabimento de verba e o auto de consignação. A DRAC, para explicar a falta des-

---

<sup>145</sup> O processo apenas continha a declaração de retenção na fonte relativa ao IRS, ao IRC e ao imposto de selo, reportada a Março de 2004.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

ses elementos, repetiu os esclarecimentos prestados no âmbito de processos anteriormente analisados, pelo que se reiteram, aqui, as posições aí explanadas.

- ◆ Por último, não constavam do processo relativo à recuperação da casa de colmo de Meio Fio, n.º 70 – Sítio da Silveira, Santana, quaisquer informações de cabimento, tendo, relativamente a este assunto, a DRAC utilizado a mesma argumentação que apresentou em situações anteriormente referenciadas.

A correcta instrução dos correspondentes processos, ao nível da suficiência dos documentos de suporte que os devem integrar, tem reflexos particularmente visíveis na apreciação do cumprimento de normas legais que norteiam a adjudicação de empreitadas de obras públicas e a sua execução, como também no tocante à apreciação da correcção jurídico-financeira das despesas assumidas e pagas.

Em relação à informação de cabimento prévio, ver a alínea e) do ponto 3.3.2. do relatório.

### 3.4.3. Aquisições de bens e serviços

#### 3.4.3.1. Prestações de serviços por particulares

No período analisado, a DRAC, recorreu a 23 prestadores de serviços externos, para executarem determinados trabalhos para as suas unidades orgânicas, designadamente, o Arquivo Regional da Madeira (ARM), a Biblioteca Pública Regional (BPR), o *Photographia* – Museu Vicentes (PMV) e o Centro Cívico e Cultural de Santa Clara (CCCSC), conforme mostra o quadro seguinte:

**Quadro XIX – Prestações de serviços por particulares – DRAC**

PD	PRESTADOR	REQUISIÇÃO			VALOR (EM EUROS)	DOCUMENTOS APRESENTADOS PELO PRESTADOR	
		N.º E DATA	SERVIÇO EMISSOR	OBJECTO		RECIBO d)	OUTRO
275	Rosa Margarida de Lemos Gomes C. Clode	165 17/03/05	DRAC	Estabelecimento de contactos e recolha de informação sobre instituições culturais com actividade na RAM, Açores, Canárias e Cabo Verde	3.000,00 a)	28/03/05	Nota de honorários (28/03/05)
309	Marisa Maria Pereira Santos Costa	207 01/04/05	DRAC	Divulgação do estatuto do dirigente cultural da RAM em diversas associações culturais	4.665,00	04/04/05	-
363	António Manuel Vasconcelos Silva	191 01/04/05	DRAC	Criação de base de dados com informação sobre a inventariação, classificação e investigação de instituições culturais que desenvolvem a sua actividade na RAM, RAA, Canárias e Cabo Verde	4.950,00 a)	19/04/05	-
443	Lúcia Gonçalves Travassos	293 18/04/05	PMV	Acompanhamento de visitas guiadas – <i>Photographia</i> – Museu Vicentes	3.834,40	26/04/05	-
844	Lúcia Gonçalves Travassos	629 04/07/05	PMV	Acompanhamento de visitas guiadas – <i>Photographia</i> – Museu Vicentes	1.917,12	06/07/05	Nota de honorários (06/07/05)
443	Maria de Jesus Miranda de Freitas	294 18/04/05	PMV	Vigilância e acompanhamento de visitantes e recepção na loja – PMV	3.834,40	26/04/05	-
443	Maria Elisabete Fernandes Luís	292 18/04/05	PMV	Realização de visitas guiadas – PMV	3.834,40	26/04/05	-
844	Maria Elisabete Fernandes Luís	628 04/07/05	PMV	Realização de visitas guiadas – PMV	1.917,12	Não tem	Nota de honorários (06/07/05)
443	Tânia Regina Fernandes G.	295 18/04/05	PMV	Elaboração de ficheiro c/ contactos de agências de viagens e hotéis, de	4.792,80	Sem data	-

PD	PRESTADOR	REQUISIÇÃO			VALOR (EM EUROS)	DOCUMENTOS APRESENTADOS PELO PRESTADOR	
		N.º E DATA	SERVIÇO EMISSOR	OBJECTO		RECIBO d)	OUTRO
	Afonso			Tradução de textos e de coordenação de visitas guiadas - PMV			
844	Tânia Regina Fernandes G. Afonso	630 04/07/05	PMV	Realização de visitas guiadas - PMV	4.792,80	Não tem	Nota de honorários (06/07/05)
526	Alice Rodrigues	395 06/05/05	DRAC	Recolha, organização e sistematização de catálogos, brochuras e documentação administrativa do CCCSC	2.800,00 b)	Não tem	-
1062	Alice Rodrigues	790 16/08/05	DRAC	Recepção e acompanhamento de utentes no CCCSC	3.000,00 b)	Não tem	Nota de honorários (18/08/05)
583	José Manuel Dionísio de Sousa b)	490 30/05/05	DRAC	Inventariação e catalogação de livros e revistas para o CEJP	3.000,00 a)	03/06/05	-
606	António Jorge e Castro Pestana	413 10/05/05	DRAC	Coordenação editorial das edições de 2005 da revista Islenha, enquanto seu Director	3.750,00 a)		Declaração de acto isolado (10/05/05)
606	Ana Margarida Simões Falcão Seixas	410 10/05/05	DRAC	Assessoria e consultadoria das edições de 2005 da rev. Islenha, enquanto membro do Conselho Editorial	1.250,00 a)	10/05/05	-
606	Maria Idalina Ferreira P. Sardinha	412 10/05/05	DRAC	Assessoria e consultadoria das edições de 2005 da revista Islenha, enquanto membro editorial	1.250,00 a)	-	Declaração de acto isolado (10/05/05)
1145	Marcela Tomás S. Lima Costa	783 12/08/05	ARM	Apoio técnico na definição e implementação do serviço educativo do ARM	4.867,50 a)	31/08/05	Nota de honorários (31/08/05)
1145	Liliana Guilhermina T. Abreu	785 12/08/05	ARM	Catalogação de processos judiciais do Tribunal do Funchal no ARM	4.980,00 a)	-	Nota de honorários (31/08/05)
1145	Ana Cristina de Gouveia Mendes	743 08/08/05	ARM	Descrição e inventariação documental do arquivo da extinta Junta Geral	3.750,00 a)	03/10/05	-
647	Ana Cristina de Gouveia Mendes	467 19/05/05	DRAC	Elaboração de estudo e relatório sobre documentos históricos da RAM do séc. XIX	4.200,00 a)	24/05/05	-
647	Nuno Alexandre Gonçalves Ferreira Mota	466 19/05/05	DRAC	Elaboração de estudo e relatório sobre documentos históricos da RAM do séc. XIX.	4.200,00	19/05/05	-
1097	Nuno Alexandre Gonçalves Ferreira Mota	786 12/08/05	ARM	Descrição e inventariação documental do arquivo da extinta Junta Geral	3.750,00	05/09/05	-
647	Ana Luísa da Silva Jesus	468 19/05/05	DRAC	Apoio administrativo à elaboração de estudo e relatório s/ documentos históricos da RAM do séc. XIX	1.500,00	-	Declaração de acto isolado (19/05/05)
721	Ana Cristina G. Figueira	488 30/05/05	BPR	Divulgação, <i>marketing</i> e relações públicas na BPR	3.850,00 a)	06/06/05	-
721	Adelaide Rosário F. Carvalho	500 01/06/05	BPR	Acompanhamento pedagógico na sala de leitura da BPR	1.000,00	-	Declaração de acto isolado (08/06/05)
919	Hugo Miguel Silva Ribeiro	679 15/07/05	-	Prestação de serviços de divulgação dos museus da RAM, junto de agentes económicos ligados ao turismo	3.100,00 a)	17/10/05	-





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

PD	PRESTADOR	REQUISIÇÃO			VALOR (EM EUROS)	DOCUMENTOS APRESENTADOS PELO PRESTADOR	
		N.º E DATA	SERVIÇO EMISSOR	OBJECTO		RECIBO d)	OUTRO
1088	Carlos Manuel P. Enes	426 12/05/05	DRAC	Investigação sobre a evolução de fotografia nos Açores	3.000,00	30/06/05	-
1132	Ihor Chervonovsky	736 04/08/05	ARM	Apoio técnico na manutenção e funcionamento do novo edifício do ARM	4.867,50 a) e c)	20/09/05	-
241633	Oswaldo Livramento	Não tem f)	-	Serviços de recuperação e conservação dos tectos e paredes do foyer do CCCSC	10.571,29 a)	10/08/04	-
TOTAL DAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS					106.224,33		

a) Houve retenção na fonte de 20% de IRS.

b) Houve retenção na fonte de 10% de IRS.

c) Sujeito a IVA à taxa de 15%. No caso do PD 24133 a taxa de IVA foi 13%.

d) Recibo em impresso de modelo oficial (vulgo recibo verde), de harmonia com o disposto no art.º 115.º do Código do IRS, no caso de titulares de rendimentos da categoria B (trabalhadores independentes).

e) Iniciou funções, a 15 de Julho de 2005, na DRAC, no Centro de Estudos *John* dos Passos, como Técnico Superior Estagiário, na sequência de concurso externo de ingresso.

f) No PD 241633 consta o Despacho n.º 12/2004, de 4 de Agosto, da Arq.ª Diva de Freitas<sup>146</sup>, Directora de Serviços do Património Cultural, a propor a aquisição do serviço em causa, nos termos do art.º 86.º, n.º 1, als. c) e d), do DL n.º 197/99.

Quanto à contratação das referidas prestações de serviços, que envolvem uma despesa global de €106.224,33, constatou-se o seguinte:

- ◆ Não é feita referência às necessidades que originaram a aquisição dos serviços, nem tão-pouco à sua duração e à forma tida em conta no cálculo das importâncias processadas e pagas, desconhecendo-se igualmente qual o vínculo contratual que ligou os particulares à DRAC, a natureza das tarefas (temporárias/ocasionais do serviço, ou um aumento excepcional de trabalho), e se as prestações em causa foram executadas conforme o previsto<sup>147</sup>;
- ◆ Os serviços têm um carácter de regularidade e respeitam às funções próprias e permanentes da DRAC, enquadráveis na prossecução das respectivas atribuições, e inseríveis nos conteúdos funcionais das carreiras específicas previstas no quadro de pessoal, designadamente, as funções inerentes à carreira/categoria de: vigilante-recepcionista, técnico superior de biblioteca e documentação, técnico superior de arquivo, técnico-profissional biblioteca e documentação, técnico-profissional de arquivo e técnico-profissional de museografia;
- ◆ Não existem documentos de suporte aos procedimentos administrativos que precederam a realização das despesas, designadamente contendo os actos que autorizaram previamente as despesas e fixaram o procedimento administrativo para as efectivar, os quais eram exigidos pelo n.º 1 do art.º 79.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho;
- ◆ Todas as despesas foram autorizadas, através de requisição, pelo Chefe de Divisão da DISA, à excepção de 3 prestações de serviços (as relacionadas com as edições da revista *Islenha* para 2005, PD 606), ao contrário do que seria de supor, não apresentam nenhuma data para a sua efectivação;
- ◆ Em todas as prestações de serviços, as notas de honorários e os recibos da actividade exercida, emitidos pelos interessados, não especificam as datas em que os serviços foram prestados;

<sup>146</sup> Em substituição do Director Regional dos Assuntos Culturais, nos termos do art.º 23.º, n.º 4, do DRR n.º 13/2004/M, de 23 de Junho.

<sup>147</sup> Com efeito, o material disponibilizado mostra que as despesas não se encontram justificadas sob o ponto de vista da identificação das necessidades concretas que importava satisfazer e dos serviços adquiridos.

- ◆ Em 4 das prestações de serviços, cada um dos contratados juntou uma declaração de acto isolado, à qual, em princípio, corresponderá uma situação laboral esporádica;
- ◆ Todas as despesas foram autorizadas, através de requisição, pelo Chefe de Divisão da DISA, com excepção da referente ao PD n.º 919 (relativo aos honorários do Hugo Miguel Silva Ribeiro), em que não existe requisição ou qualquer outro acto autorizador, nem se sabe qual o departamento da DRAC beneficiário dos serviços adquiridos;
- ◆ A maior parte das prestações em causa, por se inserirem na actividade normal dos serviços da DRAC, implicaram a prestação de trabalho com subordinação jurídica (com sujeição às ordens e instruções da entidade contratante, e ao cumprimento de horário no local de trabalho por esta indicado), configurando assim verdadeiras relações jurídicas de emprego público.

Sobre as aludidas contratações, a DRAC clarifica que “*foram feitas por ajuste directo*” e tiveram por “*contrapartida um preço (...) ajustado*” entre si e os particulares, e que “*são efectivamente enquadráveis na prossecução das atribuições da DRAC*”, (...) “*como forma de impedir o aumento do número de funcionários públicos*”, constituindo um meio que “*se revela mais ajustado à satisfação de necessidades que, não sendo permanentes, esgotam-se assim que o serviço é executado. Caso se pretendesse estabelecer verdadeiras relações jurídicas de emprego público, naturalmente, teriam sido adoptados os procedimentos jurídico-processuais próprios*”, acentuando que “*todos os processos de despesa emitidos por estes serviços são submetidos à apreciação da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade (DROC) da Secretaria Regional do Plano e Finanças, que os analisa sob o ponto de vista legal e financeiro e só após concluir pela sua conformidade autoriza o respectivo pagamento*”.

Desde logo, importa ter presente que a celebração do contrato de prestação de serviços por parte da Administração só pode ter lugar nos termos da lei e para a execução de trabalho com carácter não subordinado, de acordo com o preceituado no art.º 10.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio, e no art.º 14.º do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho. Uma sumária reflexão sobre o regime daquele contrato, tal como surge modelado nos textos legais citados, permite afirmar que os indivíduos contratados através dele não são agentes administrativos e que as suas principais marcas caracterizadoras apontam para a execução de trabalho que tem carácter excepcional, prestado com autonomia e sem subordinação hierárquica (não implica o cumprimento de horário de trabalho).

Na situação vertente, a DRAC, para além de não concretizar os critérios usados na fixação do preço de cada aquisição, apresenta alegações entre si contraditórias, na medida em que começa por considerar as aquisições em causa enquadráveis nas atribuições da DRAC, como expressamente declara, para depois concluir que se trata da “*satisfação de necessidades que, não sendo permanentes, esgotam-se assim que o serviço é executado*”.

Ora, se os serviços contratados se enquadram nas atribuições da DRAC, e se funções próprias são todas aquelas cujo exercício corresponda à aplicação de medidas de política e à concepção, execução e acompanhamento das acções tendentes à prossecução das respectivas atribuições, não haverá dúvidas de que tais serviços configuram funções próprias e permanentes do Serviço [de que são exemplo: os serviços de coordenação, assessoria e consultadoria das edições da revista *Islenha* (PD 606)<sup>148</sup>, a realização de visitas guiadas e respectivo acompanhamento e vigilância continuado no PMV (PD 443 e 844)<sup>149</sup>, a divulgação, *marketing* e relações públicas na BPR e o acompanhamento pedagógico na sala de leitura da mesma biblioteca (PD 721)]<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> Compreende o montante de €6.250,00, pago a 3 prestadores de serviços.

<sup>149</sup> Atinge o montante de €24.923,04, remunerado a 7 prestadores de serviços, 3 dos quais reiteram a prestação do serviço.

<sup>150</sup> Envolve o montante de €4.850,00, abonado a 2 prestadores de serviços.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Entramos então no domínio da relação de emprego na Administração, a remeter para a nomeação<sup>151</sup>, através da qual se assegura o exercício profissionalizado de funções próprias do serviço público que revistam carácter de permanência, para o contrato administrativo de provimento, reservado para o desempenho de funções próprias não permanentes, e para o contrato de trabalho a termo resolutivo, cuja celebração visa a satisfação de necessidades transitórias dos serviços de duração limitada<sup>152</sup>.

Por último, no respeitante ao cumprimento das normas constantes dos regimes jurídicos específicos de recrutamento e selecção de pessoal na Administração Pública Regional e/ou de aquisições de bens e serviços, compete esclarecer que o facto de “*todos os processos de despesa emitidos por estes serviços são submetidos à apreciação da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade*” não condiciona o juízo de legalidade e de regularidade financeira do Tribunal de Contas sobre as despesas em apreço<sup>153</sup>.

Sob o ponto de vista jurídico, a presente situação configura, em primeira linha, a violação do princípio da legalidade, por força do qual as entidades públicas devem observar, na formação e execução dos contratos, as regras e os princípios previstos naquele diploma, não podendo, designadamente, ser adoptados procedimentos diferentes dos nele tipificados para a contratação pública com a locação e aquisição de bens móveis e de serviços – art.º 7.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

Verifica-se, com efeito, que, no caso vertente, as despesas respeitantes aos serviços, a par de não terem sido devidamente fundamentadas quanto às concretas necessidades que almejavam satisfazer, foram pura e simplesmente assumidas e pagas através de requisição (mero ajuste directo)<sup>154</sup>, mas sem que este procedimento administrativo se encontre justificado sob o ponto de vista legal, tendo concretamente em atenção a duração previsível das prestações, os valores em causa e os procedimentos legalmente indicados pelo citado DL n.º 197/99 para as realizar.

Assim, a ausência de actos expressos da entidade competente, a autorizar a realização das despesas e a escolher os procedimentos administrativos, determina a violação das normas dos art.ºs 7.º, n.º 1, 79.º, n.º 1, e 81.º, todos do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e do art.º 18.º da LEORAM, e pode fazer incorrer a entidade que as autorizou, o Chefe de Divisão dos Serviços Administrativos, em responsabilidade financeira sancionatória, por aplicação da norma contida na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

### 3.4.3.2. Aquisição de serviços de restauro de órgãos das igrejas

A DRAC, até Outubro de 2005, pagou a *Dinarte Machado, Atelier de Organaria, Ld.ª*, a importância de €204.402,24, pela execução de serviços de construção, restauro, desmontagem e acondicionamento de vários órgãos das igrejas da RAM, conforme ilustra o quadro seguinte:

**Quadro XX – Serviços de restauro e de construção de vários órgãos de igrejas da RAM**

PD	DESIGNAÇÃO	FACTURA (EM EUROS)				DATA DE PAGAMENTO	AUTORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO
		VALOR LIQUIDO	IVA	TOTAL	N.º E DATA		
241421	Pagamento da 1.ª prestação	15.712,13	2.042,58	17.754,71	41, de	21/02/05	Despacho

<sup>151</sup> Sobre o contrato sem termo resolutivo, ver a Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, que aprovou o regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública.

<sup>152</sup> Cfr. os art.ºs 5.º a 9.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, e os art.ºs 3.º, 4.º, 14.º e 18.º, todos do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, e o art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho.

<sup>153</sup> Cfr. o art.º 35.º do DRR n.º 3/2005/M, de 11 de Fevereiro, diploma que aprovou a orgânica da Secretaria Regional do Plano e Finanças e do Gabinete do Secretário Regional e serviços de apoio.

<sup>154</sup> Com excepção de uma em que não houve nenhum acto.

PD	DESIGNAÇÃO	FACTURA (EM EUROS)				DATA DE PAGAMENTO	AUTORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO
		VALOR LÍQUIDO	IVA	TOTAL	N.º E DATA		
	(50%) dos trabalhos de levantamento, desmontagem, acondicionamento do órgão da Igreja da Ponta do Sol				20/07/04		10/2004, de 26/07, do Dr. João H. Silva a)
1167	Restauo do órgão da Igreja da Ponta do Sol – Pagamento dos restantes 50%	7.856,07 7.856,07	1.178,41 1.178,41	9.034,48 9.034,48	173 e 174, de 02/09/05	28/09/05	
780	Restauo do órgão da Igreja do Convento B. Jesus	27.473,80	3.571,59	31.045,39	168, de 28/06/05	21/07/05	Despacho 3/2005, de 10/05, do Dr. João H. Silva b)
782	Construção do órgão da Igreja do Colégio	59.400,00	7.722,00	67.122,00	167, de 28/06/05	09/08/05	Despacho do Secretário Regional, de 11/10/04 c)
1168	Restauo do órgão da Igreja de S. Pedro (2.ª e 3.ª fases)	16.834,07 16.834,07	2.525,11 2.525,11	19.359,18 19.359,18	171 e 172, de 02/09/05	28/09/05	Despacho 11/2004, de 28/07, do Esc. Ricardo Veloza d)
961	1.º pagamento do restauro do orquestrófone do Museu Quinta das Cruzes	6.983,00	907,79	7.880,79	163, de 23/06/05	18/08/05	Despacho 90/2005, de 20/05, do Dr. João H. Silva e)
966	2.º pagamento do restauro do orquestrófone do Museu Quinta das Cruzes	13.966,00	1.815,58	15.781,58	164, de 27/06/05	18/08/05	
1169	Restauo do orquestrófone do Museu Quinta das Cruzes	6.983,00	1.047,45	8.030,45	176, de 02/09/05	04/10/05	
<b>TOTAL</b>		<b>179.898,21</b>	<b>24.514,03</b>	<b>204.402,24</b>			

- a) Valor da prestação de serviços: € 30.893,20 (não inclui IVA).  
b) Contrato de prestação de serviços, celebrado a 6 de Abril de 2005, pelo prazo de 1 ano, no valor de € 54.947,60 (não inclui IVA).  
c) Contrato de prestação de serviços, celebrado a 5 de Maio de 2005, pelo prazo de 20 meses, no valor de € 198.000,00 (não inclui IVA).  
d) Contrato de prestação de serviços, celebrado a 28 de Julho de 2004, pelo prazo de 8 meses (até Março de 2005), no valor de € 67.336,28 (não inclui IVA).  
e) Valor da prestação de serviços: € 27.932,00 (não inclui IVA).

De acordo com a DRAC<sup>155</sup>, em 1992, solicitou ao organeiro em causa a realização de um “*Inventário do Património Organológico da Madeira*”<sup>156</sup>, com o objectivo de proceder à “*recolha e catalogação*”, bem como “*avaliar a singularidade das componentes e características dos instrumentos no contexto histórico do nosso património cultural*”, e “*estabelecer critérios de prioridade tendentes à posterior recuperação*”. Da realização do inventário resultou a identificação de *cerca de trinta órgãos históricos, cujos exemplares se distribuem entre a organaria inglesa (séc. XIX), a organaria ibérica (séc. XVIII) e a organaria alemã*”<sup>157</sup>. E, dada a “*importância e excelência do património existente, por*

<sup>155</sup> Cfr. a comunicação interna n.º 302, de 25 de Janeiro de 2006, facultada aquando dos trabalhos de campo.

<sup>156</sup> Segundo a mesma comunicação, idêntico trabalho havia sido concretizado por Dinarte Machado em 1987, na Região Autónoma dos Açores.

<sup>157</sup> De acordo com os elementos disponibilizados pelo serviço, o referido organeiro, entre Janeiro e Fevereiro de 1992, juntamente com dois funcionários da DRAC, efectuou vistorias a 27 órgãos de igrejas da RAM, delas resultando um relatório, datado de 5 de Maio de 1993, contendo o pretenso levantamento geral e a descrição do estado de conservação dos



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

*razões de ordem histórica, originalidade e de complexidade*” e o “*estado de conservação dos instrumentos*”, foi apresentada pelo organeiro uma lista contendo aqueles que “*prioritariamente deveriam ser objecto de restauro*”. Assim, em conformidade com as prioridades definidas, a DRAC, em 1995, elaborou o projecto “*Restauro dos Órgãos Históricos*”, que possui duas vertentes: uma, a do restauro propriamente dito, e a outra, a de promoção e divulgação dos órgãos.

Inicialmente, o processo de restauro era da responsabilidade das igrejas, proprietárias dos órgãos, intervindo a DRAC na concessão do apoio correspondente<sup>158</sup>. Posteriormente, com o “*Plano para Restauro de Órgãos 2002-2006*”<sup>159</sup>, tem a DRAC dado continuidade ao trabalho desenvolvido e suportado o investimento necessário.

Todos os serviços supra referidos foram adjudicados ao abrigo do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, que permite recorrer ao ajuste directo sem consulta, independentemente do valor estimado do contrato, quando, “*por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado*”.

Na presente situação, o preenchimento da previsão normativa da citada alínea, no tocante à verificação dos “*motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor*”, justificativos de que os serviços em causa apenas podiam ser realizados pelo adjudicatário, assentou, essencialmente, na invocação da sua “*alta idoneidade e capacidade técnica e artística*” e a “*vasta experiência necessária e imprescindível à prossecução da especificidade do trabalho em curso*”<sup>160</sup>, pois que, sendo “*considerado um dos maiores especialistas no restauro da organaria portuguesa (séc. XVII-XVIII)*”, a “*sua filosofia de restauro, alicerçada nos seus múltiplos aspectos de especificidade e de coerência técnica, tem permitido a integridade histórica, estética e artística dos órgãos recuperados*”.

Tais considerandos sobre a aptidão técnica do co-contratante, deixam implícita a presença de aspectos que conferem um carácter quase *intuitus personae* às sucessivas contratações efectuadas, acentuando a perspectiva de que as obrigações inerentes aos serviços reuniam determinadas características e especificidades que quase as tornavam em obrigações não fungíveis, em que interessava, não apenas o objecto da obrigação, mas também outras qualidades pessoais do co-contratante.

Porém, para efeitos de aplicação e de verificação da observância da norma da citada al. d), não será de aceitar esta fundamentação baseada na simples invocação do currículo profissional do prestador, ou na sua relação pretensamente especial com o serviço, mas apenas a fundamentação que contenha e sustente a prova formada que permita concluir não ser plausível que haja outro ou outros interessados em melhores condições para executar os serviços.

A DRAC, no contraditório, sustentou que “*tal prova é impossível se não tivermos em conta as especiais aptidões técnicas e artísticas do prestador de serviços por referência às exigências do objecto da prestação, sendo que são precisamente aquelas qualidades que garantem e asseguram um resultado em conformidade com o pretendido*”. E justifica o seu ponto de vista referindo que o pretendido «*com*

---

órgãos à época, bem como a indicação das necessidades de intervenção em termos de reparação, restauro ou até mesmo substituição.

<sup>158</sup> À excepção do órgão da Igreja de Machico, foram objecto de restauro os órgãos da Sé e da Igreja do Porto da Cruz.

<sup>159</sup> Um documento, sem data, que prevê a realização de determinadas intervenções nos órgãos das igrejas regionais, incluindo os trabalhos detalhados e respectivos custos: entre 2002 e 2003, igrejas de Machico, Porto da Cruz Ponta do Sol e São Pedro, no Funchal; a iniciar em 2004 e a terminar em 2005: Convento do Bom Jesus e Igreja de Santa Luzia, ambas no Funchal; a iniciar em 2005 e a terminar em 2006: Igreja Presbiteriana no Funchal e Igreja Matriz da Ribeira Brava.

<sup>160</sup> Destacando, para o efeito, a participação em 1992/93 no restauro do órgão do Palácio Real em Madrid, sendo actualmente responsável pelo restauro dos seis órgãos da Basílica do Palácio Nacional de Mafra.

*o restauro dos órgãos e do orquestrófone era que os mesmos, dado o estado de degradação em que se encontravam, recuperassem as suas características próprias, quer ao nível de sonoridade quer ao nível estético relativo à “caixa” que o sustenta», onde pontuam “diversos e diferentes factores que têm a ver com a origem do órgão, o ano em que foi feito, o organeiro responsável pelo mesmo, os materiais utilizados, as condições acústicas do local onde se integra, etc., pelo que a natureza dos serviços em causa é muito complexa e diversificada, o que (...) impossibilita a definição das especificações necessárias à sua adjudicação”.*

Não obstante as alegações apresentadas, que pretendem justificar a intervenção nos órgãos das igrejas em prol do reconhecido interesse público regional, face à necessidade de preservação daquele conjunto de bens culturais, não ficou demonstrada a legalidade do recurso sistemático à contratação, por ajuste directo, do mesmo prestador, envolvendo, por conta dos contratos analisados e em execução em 2005, uma despesa na ordem dos €379.109,08, dos quais €204.402,24 foram pagos nesse ano.

A este propósito, interessa notar que na *internet*, como organeiros contemporâneos em Portugal, surgem referenciados o mesmo prestador de serviços, Dinarte Machado, com 34 restauros realizados em órgãos históricos, a dupla *Beate Von Rohden* e Pedro Guimarães (instalações em Esmoriz), com 46 obras efectuadas junto de órgãos de igrejas, e as empresas *Karl Göckel*, Lda., e ORGUIAN, Lda., ambas com sede em Avidos, Vila Nova de Famalicão, as quais não divulgam listas de trabalhos por si realizados<sup>161</sup>.

O procedimento seguido pelo DRAC desconsiderou alternativas, quer no âmbito do território nacional, quer no espaço comunitário, implicando o desrespeito de valores fundamentais acolhidos nos princípios gerais da contratação pública, principalmente naqueles onde sobressaem as exigências da prossecução do interesse público e da livre concorrência, a imporem a ponderação do binómio custo/qualidade e o mais amplo acesso aos procedimentos dos interessados em contratar, tendo em vista uma melhor e mais transparente gestão dos dinheiros públicos.

Deste modo, atenta a falsa representação dos pressupostos que consentiriam a utilização do ajuste directo, fundamentado na norma contida na alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, a realização da despesa inerente a estas aquisições de serviços deveria ter sido antecedida de concurso público (ou de concurso limitado por prévia qualificação), com anúncio divulgado ao nível da União Europeia, de acordo com o preceituado nos art.ºs 80.º, n.ºs 1 e 2, 191.º e 194.º daquele DL n.º 197/99, cuja preterição acarreta igualmente a violação do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

Face ao exposto, conclui-se que a despesa foi assumida e paga com inobservância de normas que orientam a execução do orçamento das despesas, o que, ao configurar a assunção de despesas com violação das normas legais aplicáveis, pode tornar incurso em responsabilidade financeira sancionatória o SR e os Directores Regionais dos Assuntos Culturais em exercício de funções à data dos factos, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da LOPTC.

### 3.4.3.3. Outras aquisições de bens e serviços pela DRAC

A DRAC adquiriu os bens e serviços identificados no quadro abaixo:

**Quadro XXI – Outras aquisições de bens e serviços pela DRAC**

PD	REQUISIÇÃO		AUTORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO E/OU DA DESPESA	FACTURA			DATA DE PAGAMENTO
	N.º E DATA	SERVIÇO EMISSOR		N.º E DATA	SERVIÇO PRESTADO	VALOR (EM EUROS) a)	
729	484/A	Museu	Dr. Emanuel	1155234	Desinfecção da caixa do orques-	4.440,90	09/08/05

<sup>161</sup> Cfr. a cópia que consta do processo da auditoria, arquivada na Pasta da *Documentação de Suporte*, separador 22.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

PD	REQUISIÇÃO		AUTORIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO E/OU DA DESPESA	FACTURA			DATA DE PAGAMENTO
	N.º E DATA	SERVIÇO EMISSOR		N.º E DATA	SERVIÇO PRESTADO	VALOR (EM EUROS) a)	
	30/05/05	Quinta das Cruzes	Correia	31/05/05	trofone do Museu da Quinta das Cruzes		
758	324 26/04/05	Museu Quinta das Cruzes	Dr. Emanuel Correia	1155232 31/05/05	Desinfestação das instalações do Museu da Quinta das Cruzes	5.503,10	07/07/05
559	938/A 23/09/04	DSDC/ DAC	Secretário Regional	760 16/12/04	Fornecimento de refeições, de 25 a 28/09/04, ao grupo SIRAM, artistas plásticos e funcionários da DRAC b)	3.957,75	23/09/05
574	914 20/09/04	DSDC/ DAC	Secretário Regional	761 16/12/04	Fornecimento de 373 refeições, de 20 a 24/09/04, ao grupo SIRAM, artistas plásticos, grupo Madeirense de Fados de Coimbra e Fundação Mapfre b)	4.205,75	23/09/05
558	-	-	Esc. Ricardo Veloza	2949 20/12/04	Concepção, desenvolvimento e produção gráfica de conteúdos para a Casa de Colombo – Porto Santo	17.850,00	24/06/05
603	-	-	Dr. João Henrique Silva	1050201 24/05/05	Gravação e edição de CD nos órgãos das igrejas de Pto Cruz e Machico.	5.934,53	18/07/05
1547	1115 26/10/05	DSPC	Dr. Emanuel Correia	1050418 03/11/05	Fornecimento de 500 CD de música erudita gravada nos órgãos das igrejas de Porto da Cruz e Machico	3.551,35	n.a.
1573	952 28/09/05	DSPC	Dr. Emanuel Correia	1050388 04/10/05	Fornecimento de 500 CD de música erudita gravada nos órgãos das igrejas de Porto da Cruz e Machico	3.551,35	n.a.
241301	c)		Desconhecida	3871 17/09/04	Serviços de concepção, elaboração e publicação de catálogo de divulgação do ARM e da BPR (1300 exemplares)	15.428,40	n.a.
<b>TOTAL</b>						<b>64.423,13</b>	

n.a. – Informação que não consta do processo consultado.

a) Inclui IVA à taxa de: 4% (PD 241301), 8% (PD 559 e 574), 13% (PD 729 e 758), 19% (PD 558 e 603) e 21% (PD 1547 e 1573).

b) A facturação correspondente nada específica em termos de quantidade e de descrição dos bens fornecidos, o preço unitário e o preço global, com e sem IVA, pelo que transcrevemos a descrição do serviço pretendido constante nas requisições correspondentes.

c) No PD 241301 consta o Despacho n.º 14/2004, de 25 de Agosto, da Arq.ª Diva de Freitas, Directora de Serviços do Património Cultural, <sup>162</sup> a propor a aquisição do serviço em causa, nos termos do art.º 86.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99.

A análise efectuada aos PD referenciados suscitou as questões que, de seguida, se expõem.

◆ **PD 729 e 758 – Adjudicatário: RENTOKIL INITIAL PORTUGAL – Serviços de Protecção Ambiental, Ld.ª) e PD 559 e 574 – Fornecedor: Snack - Bar Restaurante Baiana - Porto Santo**

Para além de não existir nenhuma fundamentação a justificar a realização das despesas, a proximidade das datas dos fornecimentos pode indiciar o fraccionamento das despesas, visando proporcionar o recurso sistemático ao ajuste directo sem consulta, pela repartição dos encargos globais, emergentes das quatro requisições, em detrimento dos procedimentos administrativos legalmente exigidos para a efectivação das despesas – art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99.

No contraditório, a DRAC esclareceu que os PD 729 e 758 respeitam a “serviços bastante distintos entre si, pois são completamente diferentes as exigências relativas às operações de desinfestação”, em que, no primeiro caso, os serviços pretendidos consistiam na “desinfestação da caixa do

<sup>162</sup> Em substituição do Director Regional dos Assuntos Culturais, nos termos do art.º 23.º, n.º 4, do DRR n.º 13/2004/M, de 23 de Junho.

*orquestrofone (segundo-se o método de anóxia” e, no segundo, na “desinfestação dos travejamentos e ombreiras das janelas do Museu Quinta das Cruzes, segundo-se o método de injeção”, “e por essa razão (...) se entendeu adjudicar separadamente os serviços em causa”, ficando, em consequência, ultrapassada a questão do fraccionamento da despesa. Note-se que estes dois PD não continham quaisquer elementos de suporte para a realização das despesas correspondentes.*

Já no que concerne às despesas “feitas no âmbito do Festival de Colombo, que todos os anos se realiza no Porto Santo, em Setembro” (PD 559 e 574), justificou a DRAC que “reportam-se a refeições realizadas em períodos temporais distintos, durante a realização do Festival, sendo certo que as mesmas não estavam previstas em tais quantidades e tiveram de ser realizadas naquele local e naquele espaço de tempo, não havendo a possibilidade de, em tempo útil, se cumprir com as formalidades previstas para qualquer procedimento que não o ajuste directo”.

Os esclarecimentos ora apresentados não são atendíveis, pois que, perante um evento que se realiza anualmente (em 2005, o Festival em questão ia na sua VI edição), e que faz parte do cartaz turístico da RAM, nada justifica o ajuste directo, pelo que a SRTC, face ao valor da despesa (€7.510,42, sem IVA), deveria ter desencadeado de antemão o devido procedimento, que, no caso, consistia na realização de uma consulta prévia a 2 locadores, conforme prevê o art.º 81.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99. Esta situação é susceptível de ofender as normas constantes dos art.ºs 7.º, n.º 1, 16.º, n.º 2, 79.º, n.º 1, e 81.º, n.º 1, al. c), todos do DL n.º 197/99.

#### ◆ **PD 558 – Adjudicatário: Artlandia – Design e Comunicação Visual, Ld.<sup>a</sup>**

Este PD contém o despacho n.º 11-A/2004, de 2 de Agosto de 2004, do Director Regional dos Assuntos Culturais de então, a fundamentar a realização da despesa com a Casa Colombo – Museu do Porto Santo, que à data se encontrava em “reestruturação”, e que, nesse âmbito, importava “conceber e desenvolver uma nova imagem que se mostre mais atraente para o público”, a qual passava “pelo desenvolvimento de um novo material de exposição gráfica no campo da museografia”.

Refere ainda o mesmo despacho que tais “objectivos pretendidos só serão cabalmente prosseguidos se os respectivos serviços forem prestados por entidade altamente qualificada e especializada na área do design e do grafismo e que possua experiência no desenvolvimento de projectos de cariz museológico”, e uma vez que a empresa Artlandia – Design e Comunicação Visual, Ld.<sup>a</sup>, “é altamente especializada nas áreas em causa e tem a experiência e as qualificações necessárias e suficientes para garantir a execução dos serviços pretendidos com elevado grau de qualidade (...) tem produzido e prestado idênticos serviços para diferentes entidades museológicas de todo o País, sendo reconhecido por todos a qualidade e mérito dos seus trabalhos”, propõe a sua contratação nos termos do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99.

A DRAC, em contraditório, explicou a contratação argumentando que “a aptidão técnica da adjudicatária pode ser comprovada pelos trabalhos realizados para diversas instituições públicas nacionais, tais como a Assembleia da República, diversas Câmaras Municipais, entre elas a de Lisboa e do Funchal, a Associação Portuguesa de Bibliotecas e Arquivistas, e museus como a Casa dos Patudos – Museu de Alpiarça”.

Todavia, os argumentos expendidos não estão escorados em quaisquer elementos comprovativos da invocada aptidão técnica da adjudicatária para a execução de tais serviços, o que coloca em causa o procedimento desencadeado e a legalidade da despesa alusiva à produção gráfica de conteúdos para a Casa de Colombo.





◆ **PD 603, 1573 e 1547 – Adjudicatário: AudioPro-tecnologias da Comunicação, Ld.<sup>a</sup>**

No PD 603 consta o despacho n.º 6/2005, de 3 de Maio, do Director Regional dos Assuntos Culturais, a explanar as razões para a realização da despesa, no valor de €4.987,00<sup>163</sup>, enquadrável nas atribuições da DRAC<sup>164</sup>, e necessária à edição de CD “*com gravações efectuadas nos órgãos da Igreja Matriz de Machico e da Igreja Paroquial do Porto da Cruz, incluindo-se nesses serviços a montagem digital, arranjo gráfico e impressão de capas, manufactura e encapamento, bem como distribuição nacional e internacional*”, destinados à “*promoção e divulgação dos órgãos restaurados*”, como forma de dar “*a conhecer ao público em geral e aos entendidos em particular as potencialidades sonoras e artísticas dos órgãos restaurados, sendo (...) o meio mais eficaz e adequado para o efeito*”, invocando para o efeito a alínea a) do n.º 3 do art.º 81.º do DL n.º 197/99.

No entanto, porque foram identificados dois outros PD, no valor global de €7.702,70 (inclui IVA), relacionados com a aquisição deste serviço, para os quais não existe qualquer fundamentação de facto e de direito<sup>165</sup>, fica comprometido o ajuste directo inicialmente desencadeado nos termos do n.º 3, al. a), do art.º 81.º, do DL n.º 197/99<sup>166</sup>.

Neste âmbito, a DRAC alegou que se tratam de serviços cuja natureza é distinta, pois enquanto que o PD 603 “*diz respeito a serviços de edição, com gravações feitas ao vivo nos órgãos restaurados das igrejas de Machico e do Porto da Cruz, (...) incluindo a montagem, arranjo gráfico e distribuição nacional e internacional*”, os dois restantes PD “*reportam-se a aquisições de CD, portanto, um produto final*”.

Contudo, atenta a natureza dos serviços, não se compreende esta interpretação de separar artificialmente a gravação e edição de CD da sua aquisição, quando, aparentemente, a encomenda, o objecto da prestação, era precisamente o de a adjudicatária fornecer o dito produto final (os CD), pois foi para isso que foi contratada<sup>167</sup>.

◆ **PD 241301 – Adjudicatário: Als Design, Ld.<sup>a</sup>**

No que concerne aos serviços de elaboração e de execução gráfica pela empresa *Als Design, Ld.<sup>a</sup>*, de catálogo para a inauguração do ARM e da BPR, a 17 de Setembro de 2004, e questionada sobre o incumprimento do procedimento legal que, face ao valor da despesa € 14.835,00 (sem IVA), obrigaria a consulta prévia a três entidades [cfr. o art.º 81.º, n.º 1, alínea b)], a DRAC defendeu que “*a despesa e respectiva adjudicação foram devidamente fundamentadas de facto e de direito no Despacho n.º 14/2004, o qual fazia parte do processo*”.

---

<sup>163</sup> A acrescer IVA à taxa de 19% (e valor global de €5.934,53).

<sup>164</sup> Concretamente, as previstas no art.º 21.º, n.º 1, alínea d), do DRR n.º 2/2005/M, de 10 de Fevereiro, de promoção de “*acções integradas que visem a preservação e valorização do património cultural imóvel, móvel e imaterial que, pelo seu valor histórico, arquitectónico, artístico e documental se constituam como elementos fundamentais da identidade cultural da RAM*”.

<sup>165</sup> As respectivas requisições de despesa, que são praticamente idênticas em termos de descrição das necessidades pretendidas, referem que a aquisição de CD é feita com recurso ao art.º 86.º, n.º 1, alínea d), do DL n.º 197/99.

<sup>166</sup> Além de que nada é dito quanto ao destino dos referidos CD, que se supõe ser o da promoção do referido património cultural junto do público (através de oferta e/ou venda), bem como relativamente à protecção jurídica dos direitos de autor.

<sup>167</sup> Elementos demonstrativos disso são: as duas facturas emitidas pela AudioPro-tecnologias da Comunicação, Ld.<sup>a</sup>, cujo conteúdo dos serviços prestados é praticamente idêntico, e uma comunicação via *e.mail*, daquela empresa à DRAC, referindo que “*Em anexo envio documento pdf com a factura relativa à 1.ª tranche, no valor de Eur. 4.987,00, sem IVA*”.

Não obstante a necessidade de realizar a despesa esteja justificada<sup>168</sup>, o mesmo não se passa com a fundamentação invocada para enquadrar a aquisição no ajuste directo da alínea c) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, isto porque, a 9 de Agosto de 2004, o ARM dava conta ao Director Regional dos Assuntos Culturais, de que, “*por indicação do Senhor Secretário Regional do Turismo e Cultura, o ARM consultou uma empresa gráfica para elaborar um catálogo de divulgação do novo edifício do ARM/BPR, (...) de qualidade e atractivo*”, que apresentou o preço de “*14.835,00 + 593,40 (IVA 4%) = € 15.428,40*”<sup>169</sup>. Logo não sobressaem quaisquer motivos de urgência imperiosa susceptíveis de reconhecimento.

Assim, atentos os valores das despesas em causa<sup>170</sup>: € 7.510,42 (fornecimento de refeições), € 15.000,00 (produção gráfica de conteúdos para a Casa de Colombo), € 10.857,00 (gravação de CD nas igrejas de Porto da Cruz e Machico) e € 14.835,00 (concepção de 1300 catálogos), a sua realização obrigava a desencadear os procedimentos indicados no quadro seguinte:

**Quadro XXII – Tipo de procedimento face aos montantes de despesa**

PD	FORNECEDOR	VALOR DOS FORNECIMENTOS (EM EUROS) a)	BASE LEGAL (DL N.º 197/99)
574 e 559	<i>Snack – Bar Restaurante Baiana – Porto Santo</i>	7.510,42	Consulta prévia a 2 locadores [art.º 81.º, n.º 1, al. c)]
558	<i>Artlandia – Design e Comunicação Visual, Ld.ª</i>	15.000,00	Consulta prévia a 3 locadores [art.º 81.º, n.º 1, al. b)]
603, 1573 e 1547	<i>AudioPro-tecnologias da Comunicação, Ld.ª</i>	10.857,00	Consulta prévia a 2 locadores [art.º 81.º, n.º 1, al. c)]
241301	<i>Als Design, Ld.ª</i>	14.835,00	Consulta prévia a 3 locadores [art.º 81.º, n.º 1, al. b)]

a) Não inclui IVA.

Os factos descritos, por não respeitarem as normas constantes das als. b) e c) do n.º 1 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, são susceptíveis de fazer incorrer em responsabilidade financeira sancionatória os responsáveis envolvidos na autorização das referenciadas despesas, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97.

## 3.5. Centro de Estudos de História do Atlântico

### 3.5.1. Actos e contratos de pessoal

Os procedimentos analisados no Centro de Estudos de História do Atlântico (CEHA) constam do quadro *infra*:

<sup>168</sup> Para tal são invocados no referido despacho, datado de 25 de Agosto de 2004, o facto de “*a data da inauguração só recentemente foi confirmada*”, a necessidade de uma “*eficaz promoção e divulgação das novas instalações e dos novos serviços (...) junto das mais diversas entidades públicas e privadas*” que “*por uma questão de garantia de qualidade, têm de ser prestados por uma entidade altamente qualificada e especializada na área do design e do grafismo*”.

<sup>169</sup> Documento que consta do processo, separador 23.

<sup>170</sup> Com exclusão do IVA.



**Quadro XXIII – Processos desencadeados pelo CEHA, em 2005, e analisados pela SRMTC**

TIPO DE PROCEDIMENTO	CATEGORIA	N.º LUGARES	OBSERVAÇÕES
Concurso Externo Ingresso Recrutamento Excepcional	Técnico Superior 1.º Classe (Direito)	1	<i>Ver ponto 3.5.1.1</i>
Concurso Externo Ingresso	Técnico Superior 2.º Classe (História)	1	Nada a observar
Transferência	Assistente Administrativo Especialista	1	Nada a observar

### 3.5.1.1. Concurso externo de ingresso – Recrutamento excepcional

Foi aberto, através do Despacho n.º 97/2005, de 15 de Setembro, do SR, um concurso externo de acesso geral para o provimento de um lugar de técnico superior de 1.ª classe, assumindo o carácter de recrutamento excepcional, nos termos do art.º 28.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho<sup>171</sup>.

De acordo com esse artigo, podem ser recrutados, excepcionalmente e em casos devidamente fundamentados, mediante concurso externo, para lugares de acesso, indivíduos que possuam licenciatura adequada e qualificação e experiência profissional de duração não inferior à normalmente exigível para acesso à categoria, bem como indivíduos habilitados com mestrado ou doutoramento.

A primeira nota a reter é a de que o art.º 28.º do DL n.º 184/89 consente o recrutamento excepcional “em casos devidamente fundamentados”, tendo, na situação concreta, o despacho de abertura do procedimento sido proferido sob a invocação dos seguintes argumentos:

*“Considerando a necessidade de dotar o quadro de pessoal do Centro de Estudos de História do Atlântico com um técnico superior detentor de formação e experiência jurídicas, face às muitas exigências legais de funcionamento do CEHA;*

*Considerando que a satisfação da referida necessidade postula e impõe que se recrute uma pessoa com a categoria de Técnico Superior de 1.ª classe da carreira técnica superior, obviamente com formação jurídica;*

*Determino:*

*1. (...) é aberto concurso externo de acesso geral (recrutamento excepcional), para provimento de um lugar de Técnico Superior de 1.ª Classe da carreira técnica superior do quadro de pessoal do CEHA, com licenciatura em Direito e experiência profissional de âmbito jurídico, de duração não inferior a três anos.”*

Das justificações contidas no despacho, nada se extrai no sentido de escorar a excepcionalidade do recrutamento de um técnico superior de 1.ª classe, pois as “*muitas exigências legais de funcionamento do CEHA*”<sup>172</sup> não implicarão, por si só, “*que se recrute uma pessoa com a categoria de Técnico Superior de 1.ª classe da carreira técnica superior*”, sendo até de admitir a possibilidade de um simples concurso externo, aberto para o provimento da categoria base (técnico superior de 2.ª classe), alcançar o mesmo objectivo, ou seja, recrutar um licenciado em Direito com “*formação e experiência jurídicas*”, inclusive de duração não inferior a três anos.

<sup>171</sup> O presente procedimento iniciou-se com um ofício consulta a todos os departamentos do GR, datado de 14 de Junho de 2005, a solicitar informação quanto à disponibilidade de, nos serviços, haver pessoal com o mestrado em Direito. O ponto 1 mesmo ofício informava que o CEHA “*pretende admitir um técnico superior de 1.ª classe com mestrado em Direito (recrutamento excepcional)*”. Não tendo obtido qualquer resposta positiva, o CEHA avançou para a abertura do presente concurso externo – recrutamento excepcional.

<sup>172</sup> Supostamente, até prova em contrário, semelhantes àquelas que se colocam à maioria dos serviços públicos.

Interessa, de seguida, referir que a alínea b) do ponto 3 do aviso de abertura do concurso, publicado no JORAM, de 23 de Setembro, II Série<sup>173</sup>, exigia, no tocante aos requisitos especiais dos potenciais candidatos, somente a posse de “*licenciatura em Direito e comprovada experiência profissional de âmbito jurídico, de duração não inferir a três anos*”, deixando de fora os indivíduos habilitados com o grau de mestre ou de doutor em Direito, não se observando, com isso, o prescrito na parte final do art.º 28.º do DL n.º 184/89.

A limitação do universo destinatário do concurso de acesso aos licenciados em Direito teve a consequência de discriminar os titulares dos mencionados graus académicos, através do seu afastamento da área de recrutamento do concurso, como decorre, desde logo, da simples consulta ao aviso divulgado no JORAM, através do qual o CEHA publicitou as regras do procedimento a que se vinculou, e que, na maior parte das vezes, constitui o único meio de levar ao conhecimento dos potenciais interessados a abertura do concurso e as condições de admissão.

Neste contexto, a legalidade do concurso ficou, *ab initio*, afectada com a não inclusão, na área de recrutamento do concurso, dos mestres e doutores em Direito. Deste modo, a actuação descrita não só configura a violação do citado art.º 28.º, como também ofende o princípio da igualdade no acesso à função pública consagrado no art.º 47.º, n.º 1, da CRP, com expressão visível nos princípios da liberdade de candidatura e de igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos, que enformam o concurso, enquanto processo de recrutamento e selecção de pessoal para os quadros da Administração Pública (cfr. o art.º 5.º, n.º 1, do DL n.º 204/98, de 11 de Junho).

Torna-se assim evidente a ofensa ao conteúdo essencial de um direito fundamental. E o art.º 133.º, n.º 2, al. d), do CPA, determina que são nulos os actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental, logo, em concreto, o referente à nomeação em apreço.

Como antes se deu conta, o recrutamento excepcional para o lugar de acesso posto a concurso ficou circunscrito aos portadores de “*licenciatura em Direito e comprovada experiência profissional de âmbito jurídico, de duração não inferir a três anos*”.

Porém, analisados os documentos de candidatura da concorrente aprovada, no sentido de apurar o preenchimento daquele requisito, verificou-se que possui o Mestrado em Direito na área de Ciências Jurídico-Civilísticas e que se encontra (no momento da candidatura) a elaborar a tese de Doutoramento. No tocante à actividade profissional, quando da candidatura, constava do *curriculum vitae* a seguinte informação:

- ◆ Secretária da direcção do CEHA, nomeada por Despacho n.º 61-A/2003, de 31 de Outubro, do SR, com efeitos a partir de 1 de Novembro de 2003, inclusive;
- ◆ Coordenadora de um grupo de trabalho da SRTC para a preparação de iniciativas legislativas, após a última revisão constituição – Dezembro de 2004 (do processo da candidata não consta o respectivo comprovativo);
- ◆ Coordenadora de um grupo de trabalho constituído por representantes das Direcção Regional do Plano e Finanças, Secretaria Regional de Educação e Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, nomeada por Despacho n.º 11/2005, de 23 de Fevereiro;
- ◆ Interlocutora da SRTC junto do Grupo Parlamentar do PSD, na Assembleia Legislativa da RAM (do processo da candidata não consta o respectivo comprovativo);

---

<sup>173</sup> Ao concurso, apresentaram-se duas concorrentes, tendo uma delas sido excluída, constando a sua exclusão da acta n.º 1, de 14 de Outubro de 2005, pelo “*não cumprimento do disposto na alínea c) do ponto, 8.1 do aviso de abertura do concurso, publicado no JORAM, II Série, n.º 184, de 23 de Setembro de 2005, o que consequentemente, ao abrigo do disposto no n.º 1 do art.º 29, conjugado com os números 1 e 7 do art.º 31 do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho, determina a exclusão da candidata do concurso*”.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

- ◆ Assistente convidada da Universidade da Madeira (UMa) desde 1997, no Departamento de Gestão e Economia, onde lecciona as disciplinas de Direito Económico e da Empresa, Direito do Trabalho e Direito Comunitário;
- ◆ Professora auxiliar do departamento de direito da Universidade Autónoma de Lisboa “Luís de Camões”, docente da disciplina de Direito Internacional Privado (5.º ano) (o comprovativo não se encontra devidamente discriminado com o número de horas exercidas pela candidata, pelo que, para efeitos de contagem de tempo, não se pode considerar).

No apuramento da “*experiência profissional de âmbito jurídico, de duração não inferir a três anos*”, serão de excluir as funções de Secretária da direcção do CEHA<sup>174</sup>, pois ao exercício do conteúdo funcional deste cargo não corresponderá experiência profissional de âmbito preponderantemente jurídico<sup>175</sup>. Por outro lado, em relação à actividade de docente universitário, importa reter que:

- ◆ A duração semanal de trabalho é de 35 horas, de acordo com o art.º 7.º do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto, o que, em 3 anos, ascende a 5.460 horas;
- ◆ A interessada exerceu funções de docente a tempo parcial num total de 3.536 horas, conforme resulta da contabilização dos tempos de leccionação, ao longo dos vários anos<sup>176</sup>.

Confrontando os dois valores (5.460 e 3.536), verifica-se que, para perfazer os 3 anos, ainda faltam 1.924 horas de experiência profissional, pelo que a candidata não preenche o requisito relativo à “*experiência profissional de âmbito jurídico, de duração não inferir a três anos*”, condição essencial para ser opositora, seleccionada e nomeada no âmbito do presente concurso de recrutamento excepcional.

À data dos trabalhos de campo, a candidata ainda não tinha sido nomeada, porquanto a acta que contém a classificação final aguardava homologação. Contudo, será de referir que, no contexto descrito, fica comprometida a legalidade da futura nomeação.

#### 4. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, e ao abrigo do disposto no art.º 106.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide:

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria.
- b) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
  - ◆ a Sua Excelência o Secretário Regional do Turismo e Cultura, na qualidade de responsável máximo pela entidade auditada;
  - ◆ e aos directores regionais de Turismo e dos Assuntos Culturais em exercício de funções à data dos factos, o Drs. Bruno Miguel Camacho Pereira e João Henrique da Silva, e o Escultor Ricardo Jorge Veloza, respectivamente.

---

<sup>174</sup> O Estatuto do CEHA foi aprovado pelo DRR n.º 4/2001/M, encontrando-se, no n.º 1 do art.º 5.º, a composição da direcção (presidente, vice-presidente e secretário), cujas competências estão elencadas no n.º 3 do mesmo artigo.

<sup>175</sup> Além do mais o citado Despacho n.º 61-A/2003, de 31 de Outubro, não especifica as funções da Secretária de direcção.

<sup>176</sup> Os cálculos constam da Pasta de papéis de trabalho n.º 6.

- c) Entregar o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efectuadas pela Secretaria Regional do Turismo e Cultura para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- e) Fixar os emolumentos devidos pela Secretaria Regional do Turismo e Cultura em €1.585,80, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota constante do Anexo VI).
- f) Mandar divulgar este relatório no site do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 9 de Junho de 2006.

***O Juiz Conselheiro,***

*(Manuel Roberto Mota Botelho)*

***O Assessor,***

*(José Emídio Gonçalves)*

***O Assessor,***

*(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)*

***Fui presente,  
O Procurador-Geral Adjunto,***

*(Orlando de Andrade Ventura da Silva)*



## **ANEXOS**







## ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

ITEM DO RELATÓRIO	SITUAÇÃO APURADA	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (LEI N.º 98/97, DE 26 DE AGOSTO)	RESPONSÁVEIS
3.2.2.1.	Não sujeição do procedimento conducente à adjudicação de uma empreitada de obra pública à disciplina normativa do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e indícios de fraccionamento da despesa. <b>a)</b>	Art.ºs 16.º, n.º 2, 79.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, 5.º e 48.º, n.º 2, al. d), do DL n.º 59/99	Sancionatória [art.º 65.º, n.º 1, al. b)]	Chefe do Gabinete
3.2.2.3.	Despesa autorizada por entidade impedida de intervir no procedimento; omissão do procedimento legalmente exigido para a sua realização; e não evidenciação do interesse público subjacente. <b>b)</b>	Art.ºs 7.º, n.º 2, 81.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99, 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 28/92, e 44.º, n.º 1, al. a), do CPA	Sancionatória [art.º 65.º, n.º 1, al. b)]	Secretário Regional do Turismo e Cultura
3.2.2.4.	Despesa assumida e paga, no valor de € 2.360,00 (s/ IRS), sem respeitar as normas legais aplicáveis. <b>c)</b>	Art.º 7.º, n.ºs 1 e 2, e art.º 79.º, n.º 1, ambos do DL n.º 197/99, e art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 28/92	Sancionatória [art.º 65.º, n.º 1, al. b)]	Chefe do Gabinete
3.3.3.2.	Celebração de um contrato de avença à margem do quadro legal aplicável à aquisição de serviços nesta modalidade. <b>d)</b>	Art.ºs 14.º, n.º 3, do DLR n.º 13/85/M, e art.º 10.º, n.º 6, do DL n.º 184/89	Sancionatória [art.º 65.º, n.º 1, al. b)]	Secretário Regional do Turismo e Cultura
3.4.3.1.	Aquisição de serviços para desempenhar funções próprias e permanentes da DRAC, bem como despesas realizadas com preterição das formalidades legalmente exigíveis para o efeito. <b>e)</b>	Art.ºs 7.º, n.º 1, 79.º, n.º 1, e 81.º, todos do DL n.º 197/99, 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 28/92	Sancionatória [art.º 65.º, n.º 1, al. b)]	Chefe de Divisão dos Serviços Administrativos da DRAC
3.4.3.3.	Indícios de fraccionamento de despesas na aquisição de bens e serviços. <b>f)</b>	Art.ºs 7.º, n.º 1, 16.º, n.º 2, 79.º, n.º 1, e 81.º, n.º 1, al. c), todos do DL n.º 197/99	Sancionatória [art.º 65.º, n.º 1, al. b)]	Secretário Regional, Director Regional dos Assuntos Culturais e Chefe de Divisão dos Serviços Administrativos da DRAC
3.3.3.7., 3.4.3.2 e 3.4.3.3.	Não preenchimento dos requisitos para recorrer ao ajuste directo sem consulta. <b>g)</b>	Art.ºs 80.º, n.ºs 1, 2 e 4, 81.º, n.º 1, als. b) e c), 86.º, n.º 1, al. d), 191.º e 194.º, todos do DL n.º 197/99	Sancionatória [art.º 65.º, n.º 1, al. b)]	Secretário Regional do Turismo e Cultura, Director Regional do Turismo, Director Regional dos Assuntos Culturais e Chefe de Divisão dos Serviços Administrativos da DRAC

a) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, separador 4, folhas 100 a 111.

b) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, separador 6, folhas 170 a 187.

c) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, separador 7, folhas 188 a 194.

d) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, separador 11, folhas 389 a 470.

e) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, separador 21, folhas 1534 a 1601.

f) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, separador 23, folhas 1706 a 1709 e de 1712 a 1719.

g) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, separadores 16, folhas 549 a 576, 22, folhas 1602 a 1701, e 23, folhas 1710, 1711 e de 1720 a 1723.





## ANEXO II – AMOSTRA DOS PROCESSOS DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

N.º	SERVIÇO	DESIGNAÇÃO DA EMPREITADA	VALOR DA ADJUDICAÇÃO (EM EUROS) a)	ADJUDICATÁRIO	PROCEDIMENTO
1	DRT	<i>Construção e recuperação do varandim em urze no percurso de acesso ao Miradouro da Eira do Serrado</i>	8.757,50	Constroplante, Construções, Plantações e Arborizações, Ld. <sup>a</sup>	Ajuste directo (c/ consulta a 3 entidades)
		<i>Execução de trabalhos a mais na empreitada de construção e recuperação do varandim em urze no percurso de acesso ao Miradouro da Eira do Serrado</i>	2.066,77		Ajuste directo, sem consulta
2	DRAC	<i>Impermeabilização de terraços e drenagens da Sé do Funchal</i>	123.720,71	STAP – Reparação, Consolidação e Modificação de Estruturas, S.A.	Concurso limitado sem publicação de anúncio (com consulta a 5 entidades)
		<i>Execução de trabalhos a mais na empreitada de impermeabilização de terraços e drenagens da Sé do Funchal</i>	11.253,39		Ajuste directo, sem consulta
<i>Trabalhos diversos de serralharia e reconstrução no Centro Cívico e Cultural de Santa Clara</i>		39.434,75	José Fernando Gomes Baptista	Ajuste directo (com consulta a 3 entidades)	
<i>Beneficiação das Salas do Cabido – Sé do Funchal</i>		40.834,36	Lourenço, Simões & Reis, Ld. <sup>a</sup>	Ajuste directo (com consulta a 3 entidades)	
<i>Execução da entrada de emergência da Igreja e Mosteiro de Santa Clara</i>		67.743,50	Lourenço, Simões & Reis, Ld. <sup>a</sup>	Concurso limitado sem publicação de anúncio (com consulta a 5 entidades)	
<i>Recuperação de coberturas do Museu Etnográfico da Madeira</i>		66.044,66	Lourenço, Simões & Reis, Ld. <sup>a</sup>	Concurso limitado sem publicação de anúncio (com consulta a 5 entidades)	
<i>Recuperação de uma unidade habitacional tradicional de Santana (casa, cozinha e palheiro)</i>		90.226,55	EDIMADE – Edificadora da Madeira, Ld. <sup>a</sup>	Concurso limitado sem publicação de anúncio (com consulta a 5 entidades)	
<i>Recuperação da casa de colmo de Meio Fio n.º 70 – Sítio da Silveira, Santana</i>		39.339,82	EDIMADE – Edificadora da Madeira, Ld. <sup>a</sup>	Ajuste directo com consulta a 3 entidades)	
<b>VALOR DA DESPESA ENVOLVIDA</b>			<b>489.422,01</b>		

a) Inclui IVA.





## ANEXO III – AMOSTRA DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

### Gabinete do Secretário Regional

ADJUDICATÁRIO	N.º DE AQUISIÇÕES OU PD RELACIONADOS	DESIGNAÇÃO	MONTANTE DA DESPESA (EM EUROS) a)
MEGASEGURA – Empresa de Segurança Privada	13	Serviços de vigilância prestados em dois edifícios da SRTC entre Set/2004 e Set/2005)	39.461,00
Ag. Viagens Abreu	1	Estadia do Secretário Regional em Roma	5.340,00
Francisco Manuel F. Gomes	1	Serviços relativos a estudos s/ relações internacionais com universidades	2.950,00
JARTÁNICO – Artesanato e Decoração, Ld.ª	3	Material e mão-de-obra utilizados nas instalações do GSR	9.269,39
<b>Total processos do GSR</b>	<b>18</b>	<b>-</b>	<b>57.020,39</b>

a) Inclui IVA.

### Direcção Regional do Turismo

ADJUDICATÁRIO	N.º DE AQUISIÇÕES OU PD RELACIONADOS	DESIGNAÇÃO	MONTANTE DA DESPESA (EM EUROS) a)
Vários	12	Diversos serviços prestados no âmbito da rodagem da telenovela "Morangos com Açúcar"	33.129,16
António Paulo de Andrade Costa	12	Contrato de avença	18.573,60
SIRAM	1	Música ambiente e assistência técnica/FFA – 2004	28.057,90
Printer Portuguesa – Indústria Gráfica, Ld.ª	1	Fornecimento de livros – brindes	7.875,00
José Ant.º Fernandes Pestana	3	Concepção de material promocional	9.738,65
ADIS – Internacional, SRL	1	Campanha publicitária Roménia – 30%	13.500,00
Associação de Promoção da RAM	2	Projecto de promoção turística da RAM	168.765,00
Samuel Camacho Luz e Som Unipessoal, Ld.ª	3	Mão-de-obra geral – FFA/2004 e Carnaval/2004	30.653,89
Euro RSCG	1	Lifting de anúncios da DRT	27.091,75
BIG BANG – Marketing, Gestão de Eventos, Ld.ª	3	Programa de incentivos aos agentes de viagens	56.871,10
	1	Passagem de modelos Exponoivos	29.682,13
Guilherme Rodrigues da Silva	1	Honorários de advogado	4.155,00
Pestana Casino Park	1	Aluguer de sala	10.493,00
Logo Pin, Ld.ª	1	Aquisição de pins	5.884,55
Ruma Vídeo – Fotografia e Vídeo, Ld.ª	1	-	9.831,00
PSP – Comando Regional	3	Segurança FFA/2004, Carnaval e Flor de 2005	21.823,16
Jornal da Madeira	1	Execução de livrete – Encontro Regional de Bandas	6.500,00
On The Road Som e Luz	1	Fornecimento de almoços – BTL	74.067,98
Edicarte, Ld.ª	1	Execução de pórtico – Feiras: Exponor, FIL e Exponoivos	14.091,04
TUI Portugal	1	Aquisição de passagens aéreas	65.000,00
ECOREX Criação e Rep. de Exposições, Ld.ª	2	Requisição de espaço – Exponoivos	7.794,50
M.ª Cecília Fernandes	4	Fornecimento de flores	13.308,84
EDITORIAL Via Norte, Ld.ª	1	Inserção publicitária no "O Diabo"	5.935,70

ADJUDICATÁRIO	N.º DE AQUISIÇÕES OU PD RELACIONADOS	DESIGNAÇÃO	MONTANTE DA DESPESA (EM EUROS) a)
TURINV Consultoria em Turismo, Ld.ª	2	Prestação de serviços	46.330,00
João Figueira & Jardim Carpintaria, Ld.ª	1	Reconstrução <i>stands</i> – Festival do Atlântico	14.125,00
Luis António Pereira Leal	1	Prestação de serviços Festival de Música	28.194,67
Pólo Científico e Tecnológico da Madeira, S.A.	1	Aluguer de espaço	24.058,83
PALMIGráfica Artes Gráficas, Ld.ª	1	Impressão gráfica de brochuras	35.462,00
Patricia Pinto (estilista)	1	Fardamento funcionários do posto de turismo da DRT	12.500,37
Jornal da Madeira	2	Inserção publicitária Festival Música	14.353,50
Bruno Soares Arquitectos, Ld.ª	2	Monitorização do Plano de Ordenamento Turístico da RAM	27.600,00
<b>Total de aquisições ou processos da DRT</b>	<b>69</b>		<b>865.447,32</b>

a) Inclui IVA.

## Direcção Regional dos Assuntos Culturais

ADJUDICATÁRIO	N.º DE AQUISIÇÕES OU PD RELACIONADOS	DESIGNAÇÃO	MONTANTE DA DESPESA (EM EUROS) a)
ALS DESIGN, LDA	1	Concepção, elaboração e publicação de catálogo	15.428,40
Dinarte Machado – Atelier Português de Organaria, Ld.ª	8	Trabalhos de levantamento, acondicionamento, restauro e construção de órgãos de várias igrejas da RAM	195.367,76
ILHALIMPA – Limpeza, Conservação de Edifícios, Ld.ª	4	Serviços de limpeza no ARM e na BPR	-
SECURITAS – Serviços e Tecnologia de Segurança, S.A.	8	Serviços de vigilância dos edifícios da ARM e da BPR	-
Osvaldo Livramento Ramos	1	Serviços de recuperação e conservação de tectos e paredes – CCCSC	10.571,29
Duarte Manuel Costa Rodrigues	1	<i>Cachet</i> pela representação do desembarque/embarque de Colombo – Festival de Colombo	12.480,00
DIGITAL EXPRESSO – Impressão Digital e Serviços, Ld.ª	1	Execução de painéis e impressão de fichas para a Casa de Colombo	5.927,39
EMALIS – Empresa de limpeza, Manutenção de Serviços, Ld.ª	7	Limpeza do ARM	-
Rosa Margarida de Lemos G. C. Clode	1	Prestação de serviços (estabelecimento de contactos e recolha de informação sobre instituições culturais)	3.000,00
Marisa M.ª Pereira Santos Costa	1	Prestação de serviços (divulgação do estatuto de dirigente cultural em diversas associações culturais)	4.665,00
António Manuel Vasconcelos Silva	1	Prestação de serviços de investigação	4.950,00
FEIREXPO – Logística de Feiras e Exposições	1	Embalagem/recolha da obra <i>"Santo"</i> do Museu de Arte Sacra para Lisboa	8.340,00
Mário Baptista Sardinha	1	Aquisição de colecção de livros	15.000,00
Lúcia Gonçalves Travassos	2	Acompanhamento de visitas guiadas – PMV	5.751,12
M.ª de Jesus Miranda de Freitas	1	Serviços de vigilância e acompanhamento de visitantes, na recepção e loja – PMV	3.834,00
M.ª Elisabete Fernandes Luís	2	Realização de visitas guiadas – PMV	5.751,12
Tânia Regina Fernandes G. Afonso	2	Serviços de elaboração de ficheiro com contactos de agências de viagens e hotéis, de tradução de textos e de coordenação de visitas guiadas – PMV.	9.585,60
Diário de Notícias, Ld.ª	1	Publicidade alusiva à <i>"Fotografia Atlânti-</i>	11.656,44



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

ADJUDICATÁRIO	N.º DE AQUISIÇÕES OU PD RELACIONADOS	DESIGNAÇÃO	MONTANTE DA DESPESA (EM EUROS) a)
		ca <sup>r</sup> - Projecto MEDIAT	
José Miguel Sousa – Sociedade Unipessoal, Ld. <sup>a</sup>	1	Serviços de conservação e restauro das janelas do CCCSC	5.633,05
Alice Rodrigues	2	Colaboração, recolha, organização e sistematização de catálogos, brochuras e documentação do CCCSC	5.220,00
Galeria Arcada – Antiguidade, Ld. <sup>a</sup>	1	Aquisição de prato em faiança portuguesa do séc. XVII	7.500,00
ARTLÂNDIA – Design e Comunicação, Visual, Ld. <sup>a</sup>	1	Concepção, desenvolvimento e produção gráfica de conteúdos para o Museu Colombo	17.850,00
Snack Bar – Restaurante Baiana	2	Fornecimento de refeições para o festival de Colombo	8.163,50
José Manuel Dionísio	1	Serviços de inventariação e catalogação de livros e revistas para o CEJP	3.000,00
Emanuel Ferreira Freitas	1	Digitalização de poemas e plantas musicais para livro	3.500,00
AUDIOPRO - Tecnologias da Comunicação, Ld. <sup>a</sup>	1	Serviços de gravação e edição de CD	5.934,53
António Jorge e Castro Pestana	1	Serviços de coordenação editorial da revista Islenha	3.750,00
Ana Cristina de Gouveia Mendes	2	Elaboração de um estudo para o Museu de História da Madeira e inventariação do arquivo da extinta Junta Geral	6.360,00
Nuno Alexandre Gonçalves Ferreira Mota	2	Serviços de elaboração de estudo sobre documentos históricos	7.950,00
Ana Cristina G. Figueira	1	Serviços de divulgação e relações públicas na BPR	4.916,95
RENTOKIL, INITIAL, PORTUGAL	2	Desinfestação do Museu Quinta das Cruzes	9.944,00
Hugo Miguel Silva Ribeiro	1	Prestação de serviços de divulgação dos museus da RAM	3.100,00
Jornal da Madeira	1	Inserção de publicidade	10.859,30
Carlos Manuel P. Enes	1	Serviços de investigação sobre a evolução de fotografia nos Açores	3.000,00
Ihor Chervonovsky	1	Serviços de apoio técnico e manutenção ARM	4.867,50
Marcela Tomás de Sousa L. Costa	1	Apoio técnico na definição e implementação do serviço educativo do ARM	4.867,50
Liliana Guilhermina T. Abreu	1	Serviços de catalogação de processos judiciais do tribunal da Funchal para o ARM	4.980,00
<b>Total processos da DRAC</b>	<b>68</b>	-	<b>423.133,16</b>

a) Inclui IVA.







## ANEXO IV – AMOSTRA DE PROCESSOS RELATIVOS AOS ACTOS DE PESSOAL

### Direcção Regional do Turismo

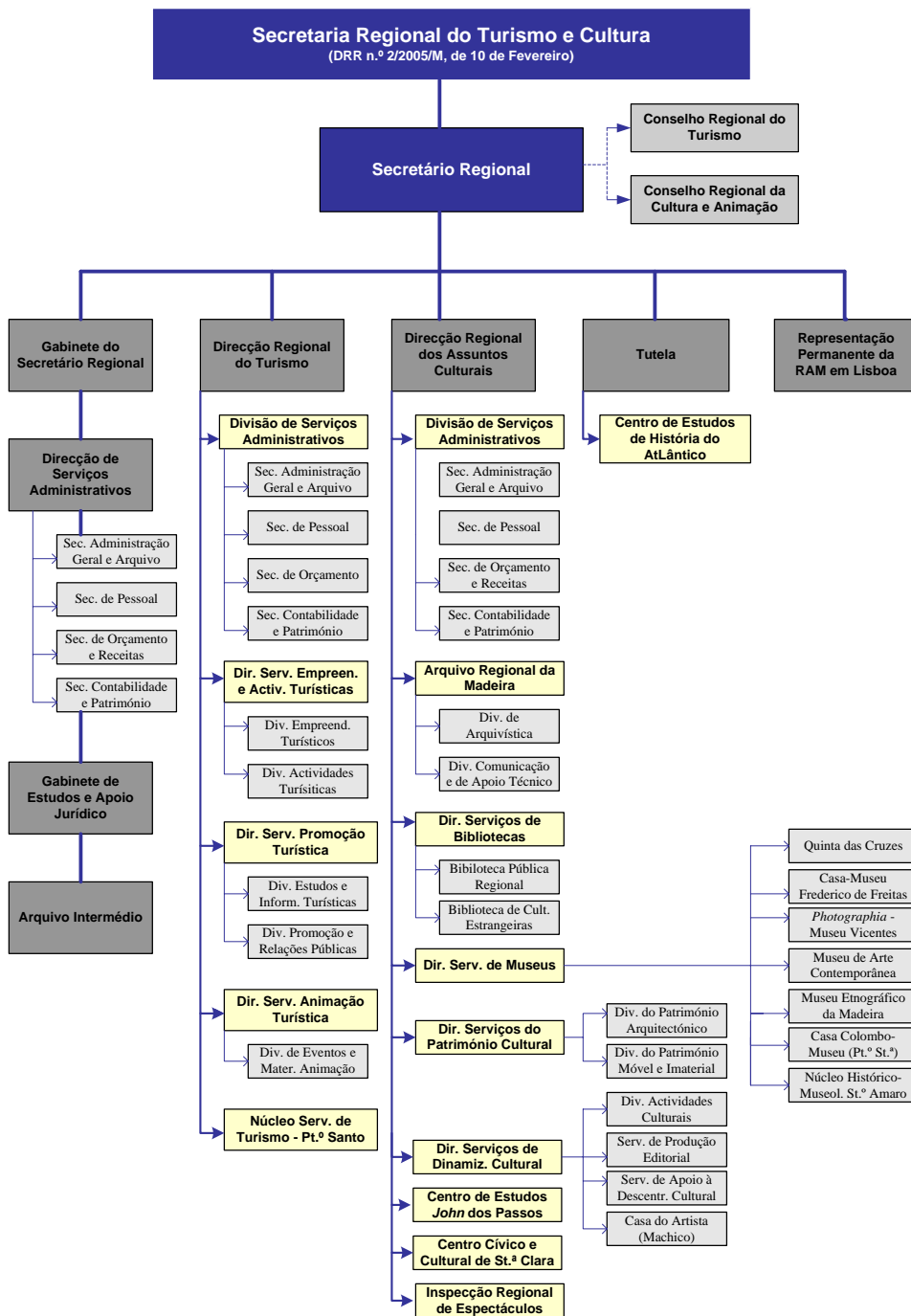
	TIPO DE PROCEDIMENTO	CATEGORIA	N.º DE LUGARES	OBSERVAÇÕES
Constam das Listagens	Concurso externo de ingresso	Técnico Superior de 2.ª Classe, Política Social	1	Nada a observar
	Concurso externo de ingresso	Técnico Profissional de 2.ª Classe, Rececionista de turismo	2	Nada a observar
	Concurso interno de acesso limitado	Coordenadores	3	<i>Ver o ponto 3.2.1.1.</i>
Não constam das listagens	Concurso interno de acesso limitado	Técnico Profissional de 1.ª Classe	4	Nada a observar
	Concurso interno de acesso limitado	Chefe de Secção	1	Nada a observar
	Concurso interno de acesso limitado	Assistente Administrativo Especialista	3	Nada a observar
	Concurso interno de acesso geral	Técnico Superior de 1.ª Classe	1	Nada a observar
	Reclassificação	Técnico Superior de 2.ª Classe	1	Nada a observar
	Reclassificação	Técnico Superior de 2.ª Classe	1	Nada a observar
	Reclassificação	Inspector	1	Nada a observar
	Recrutamento sujeito à Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro	Director de Serviços de Empreendimentos e Actividades Turísticas	1	Nada a observar
	Recrutamento sujeito à Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro	Chefe de Divisão de Empreendimentos Turísticos	1	Nada a observar

## Direcção Regional dos Assuntos Culturais

	TIPO DE PROCEDIMENTO	CATEGORIA	N.º DE LUGARES	OBSERVAÇÕES
Constam das Listagens	Concurso externo de ingresso	Técnico Superior de 2.ª Classe, Línguas e Literaturas Modernas, variante Estudos Portugueses	1	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso geral	Assistente Administrativo Principal	1	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso limitado	Coordenadores	6	<i>Ver o ponto 3.2.1.1.</i>
Não constam das listagens	Concurso interno de acesso geral	Técnico Superior de 1.ª Classe – Licenciatura em Direito	1	<i>Ver ponto 3.4.1.1.</i>
	Concurso interno de acesso circunscrito	Técnico Profissional de 1.ª Classe de Educador de Juventude	1	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso circunscrito	Técnico Profissional Especialista - Microfilmagem	1	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso geral	Técnico Profissional Principal de museografia	1	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso geral	Técnico Profissional Principal de museografia	1	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso geral	Assessor Principal - Arquivo	1	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso geral	Técnico Profissional de 1.ª Classe – Arquivo	1	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso geral	Técnico Superior de 1.ª Classe	4	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso geral	Assessor da carreira Técnica Superior	1	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso geral	Conservador Principal	1	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso geral	Téc. Sup. 1.ª Classe - Biblioteca e Documentação	1	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso geral	Téc. Sup. 1.ª classe – Arquivo	1	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso limitado	Técnico Profissional Especialista de biblioteca e documentação	1	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso limitado	Técnico de 1.ª Classe	4	<i>Nada a observar</i>
	Concurso interno de acesso limitado	Assistente Administrativo Especialista	3	<i>Nada a observar</i>
	Reclassificação	Artífices	2	<i>Nada a observar</i>
	Reclassificação	Vigilante recepcionista de 2.ª Classe	7	<i>Nada a observar</i>
	Transferência	Motorista de Pesados	1	<i>Nada a observar</i>
	Transferência	Técnico de 2.ª Classe	1	<i>Nada a observar</i>
Requisição	Secretariado do Gabinete do Director Regional dos Assuntos Culturais	1	<i>Nada a observar</i>	



## ANEXO V – ORGANOGRAMA DA SRTC







## ANEXO VI – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)<sup>177</sup>

ACÇÃO:

Auditoria de fiscalização concomitante à Secretaria Regional do Turismo e Cultura - 2005

ENTIDADE FISCALIZADA:

Secretaria Regional do Turismo e Cultura

SUJEITO PASSIVO:

Secretaria Regional do Turismo e Cultura

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99		0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	360	31.784,40 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 317,16, pelo n.º 1 da Portaria n.º 42-A/2005, de 17 de Janeiro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		31.784,40 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	15.858,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.585,80 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		1.585,80 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.585,80 €

<sup>177</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.