



Relatório n.º 11/2006-FC/SRMTC

Auditoria de fiscalização concomitante ao contrato relativo à "criação, construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas Festas de Natal e Passagem do Ano de 2005 e nas Festas de Carnaval do ano de 2006, na Região Autónoma da Madeira"

Processo n.º 1/06 – Aud/FC

Funchal, 2006





PROCESSO N.º 1/06-AUD/FC

Auditoria de fiscalização concomitante ao contrato relativo à "criação, construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas Festas de Natal e Passagem do Ano de 2005 e nas Festas de Carnaval do ano de 2006, na Região Autónoma da Madeira"

RELATÓRIO N.º 11/2006-FC/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Julho/2006



ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS.....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	3
FICHA TÉCNICA.....	3
I. SUMÁRIO	5
1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
2. OBSERVAÇÕES.....	5
3. RECOMENDAÇÕES	7
II. INTRODUÇÃO	9
1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA	9
2. ENQUADRAMENTO LEGAL	10
3. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS.....	11
4. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO.....	11
5. O CONTROLO INTERNO.....	12
6. CONDICIONANTES.....	12
7. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	12
III. O CONTRATO	13
1. CARACTERIZAÇÃO GENÉRICA.....	13
2. O PLANEAMENTO	13
2.1. A definição do valor estimado do contrato.....	15
3. O CONCURSO PÚBLICO	21
3.1. A decomposição do critério de adjudicação em factores e subfactores.....	21
3.2. A consideração de aspectos relacionados com a avaliação da capacidade técnica do único concorrente em sede de apreciação do mérito da proposta	24
3.3. A proposta da adjudicatária	25
4. EXECUÇÃO FÍSICA – DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS	26
5. EXECUÇÃO FINANCEIRA – PLANO DE TRABALHOS VS CRONOGRAMA FINANCEIRO	27
6. FISCALIZAÇÃO.....	32
IV. DETERMINAÇÕES FINAIS	34
ANEXOS	35

Auditoria de fiscalização concomitante ao contrato relativo à "criação, construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas Festas de Natal e Passagem do Ano de 2005 e nas Festas de Carnaval do ano de 2006, na Região Autónoma da Madeira"

ANEXO I – SÍNTESE DOS RELATÓRIOS ELABORADOS PELA SIRAM 37

ANEXO II – NOTA DE EMOLUMENTOS 39

ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS

QUADRO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS 11

QUADRO II – METODOLOGIA ADOPTADA..... 11

QUADRO III – COMPARAÇÃO ENTRE OS VALORES ESTIMADOS E OS VALORES DA ADJUDICAÇÃO AO LONGO DOS ANOS DE 1996 A 2005 17

GRÁFICO I – COMPARAÇÃO ENTRE OS VALORES ESTIMADOS E OS VALORES DA ADJUDICAÇÃO AO LONGO DOS ANOS DE 1996 A 2005 18

QUADRO IV – ELEMENTOS QUE INTERFERIRAM NA APLICAÇÃO DO CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO E RESPECTIVA PONDERAÇÃO..... 22

QUADRO V – EVOLUÇÃO DA FACTURAÇÃO 28



RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
art.º(s)	Artigo(s)
<i>Besleasing</i>	<i>Besleasing e Factoring, S.A.</i>
DL	Decreto-Lei
DRT	Direcção Regional de Turismo
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
<i>LUZOSFERA</i>	<i>Luzosfera – Construções, Ld.ª</i>
OE	Orçamento do Estado
RA	Região(ões) Autónoma(s)
RAM	Região Autónoma da Madeira
<i>SIRAM</i>	<i>SIRAM Construções, Ld.ª</i>
SRTC	Secretaria Regional do Turismo e Cultura
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO	
Ana Mafalda Morbey Affonso	Auditora-Coordenadora
SUPERVISÃO	
Fernando Fraga	Auditor-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Alexandra Moura	Técnica Verificadora Superior
Célia Prego	Técnica Verificadora Superior



I. SUMÁRIO

1. Considerações prévias

O presente Relatório espelha os resultados da auditoria realizada para acompanhar, de forma concomitante, a execução do contrato relativo à “*criação, construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas Festas de Natal e Passagem do Ano de dois mil e cinco e nas Festas de Carnaval do ano de dois mil e seis, na Região Autónoma da Madeira*”, acolhida no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2006.

2. Observações

Os resultados da auditoria evidenciam a existência de algumas situações passíveis de suscitar as observações que se passam a elencar de seguida, desenvolvidas, posteriormente, ao longo da Parte III deste Relatório:

2.1. APRECIÇÃO GLOBAL

- a) Não foram disponibilizados estudos de quantificação dos custos ou dados que permitam apreender os critérios de valor sobre os quais assentou a definição do preço estimado do contrato em €3.360.000,00 (cfr. o ponto 2.1).
- b) A solução engendrada, quer para a disponibilização das estruturas metálicas dos motivos decorativos e das estruturas de suporte pertencentes à Secretaria Regional do Turismo e Cultura (SRTC), quer para aquelas a conceber e construir separadamente em 2005, representa para a entidade pública adjudicante determinada perda de valor, porquanto descursa as condições relativas à utilização das primeiras, incluindo eventuais compensações, e não atribui a propriedade destas últimas à adjudicatária, as quais deviam integrar o património da referida Secretaria Regional, que onerosamente as adquire por conta do contrato, cujo objecto abarca a sua *criação e construção* (cfr. o ponto 2.1).
- c) Não houve a preocupação de dar a conhecer aos potenciais concorrentes o exacto conteúdo e significado económico-financeiro das obrigações a assumir, através da discriminação rigorosa das responsabilidades inerentes à concepção e execução do contrato, identificando, quantificando e exigindo a apresentação de preços unitários para os bens e serviços a fornecer, de modo a criar reais condições de concorrência (cfr. o ponto 2.1).
- d) As cláusulas técnicas e funcionais de âmbito genérico do caderno de encargos e o esquema traçado para a propriedade dos equipamentos, igualmente presentes em procedimentos desencadeados no passado, são susceptíveis de favorecer a posição dos potenciais concorrentes que beneficiem de relações contratuais anteriores, no ponto em que passam a dispor, à partida, de condições para apresentarem propostas ajustadas aos seus interesses e, portanto, com maior probabilidade de êxito, aspectos que podem constituir um factor inibidor para outras firmas eventualmente interessadas em concorrer, sedeadas na ou fora da Região, para além da *SIRAM Construções, Ld.^a* (*SIRAM*), a única empresa que tem sido opositora ao concurso anualmente lançado pela SRTC, e que tem uma larga experiência neste contrato (cfr. os pontos 2. e 2.1).

- e) O processo de montagem do contrato indicia que a SRTC não actuou com o grau de diligência e de zelo exigíveis em situações que envolvam montantes com este impacto orçamental, na medida em que o modelo adoptado na concepção do fornecimento posto a concurso, ao dar prevalência ao pressuposto de que as propostas eventualmente recebidas incorporam as soluções adequadas ao fornecimento em prejuízo do planeamento, pode restringir a concorrência, ou até excluí-la, por parte de outros operadores económicos, e manietar a introdução de eventuais programas de melhorias e/ou de redução de custos (cfr. o ponto 2.).
- f) Na decomposição do critério de adjudicação em factores e subfactores recorreu-se a conceitos indeterminados, os quais, por terem conteúdos fluidos e vagos, consentiam uma aplicação susceptível de permitir à entidade adjudicante escolher livremente o co-contratante e depois fazer uma fundamentação à medida da sua intenção, colocando em causa os princípios da transparência e da publicidade, da igualdade, da imparcialidade, e da boa-fé, plasmados nos art.ºs 8.º, 9.º, 11.º e 13.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho (cfr. o ponto 3.1).
- g) Foram incluídos e utilizados factores subjectivos de habilitação dos concorrentes no critério de adjudicação, nomeadamente os referentes aos meios humanos e ao equipamento a afectar à execução do fornecimento de bens e de serviços, em inobservância do determinado no art.º 105.º do DL n.º 197/99, uma vez que tais aspectos se destinam a avaliar a capacidade técnica das empresas, em momento anterior ao da apreciação das propostas (cfr. o ponto 3.2).

2.2. APRECIACÃO ESPECÍFICA

- a) Do lado da co-contratante, a *SIRAM*, a única concorrente, a documentação por esta apresentada limita-se, no tocante ao preço da proposta, a indicar o montante de €3.360.000,00 (igual ao valor estimado do contrato), sem qualquer desenvolvimento ou concretização, uma vez que não se exigiu aos concorrentes, no âmbito do concurso público, a apresentação de preços discriminados para cada uma das componentes do contrato e, dentro destas, para os serviços e bens que as integram, de maneira a suportar o valor total das respectivas propostas (cfr. o ponto 3.3).
- b) Num contexto marcado pela falta de concorrência, a SRTC, por não ter procedido a uma avaliação quantificada do custo provável do contrato, ficou limitada na formulação do juízo valorativo sobre se o preço que se comprometeu a pagar é, ou não, ajustado ao valor real do fornecimento e justificado à luz das leis do mercado (cfr. o ponto 2.1).
- c) A data prevista para o início de execução dos trabalhos sofreu uma dilação imposta pelo momento escolhido para a celebração do contrato, o que, todavia, não teve influência no cumprimento do prazo fixado na alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º do programa do concurso, nem na instalação das estruturas e operacionalidade das iluminações nas datas projectadas (cfr. o ponto 4.).
- d) A execução física do contrato foi acompanhada por uma equipa da SRTC através de deslocações ao local dos trabalhos, na sequência das quais essa equipa procedia à elaboração de relatórios de progresso, cujo teor mostra que o controlo exercido incidiu na fiscalização do calendário da entrada em funcionamento das iluminações, descurando a verificação efectiva da colocação no terreno dos meios materiais e humanos indicados pela adjudicatária na sua proposta (cfr. o ponto 6.).
- e) Desconhece-se de que modo as alterações ao projecto inicialmente traçado pela SRTC, consubstanciadas na não colocação dos contornos na Praça de Colombo e a sua substituição por holofotes, e na supressão da iluminação do Banco Nacional Ultramarino e do Forte do Pico, por falta de autorização, se repercutiram na execução, incluindo financeira, do contrato (cfr. o ponto 4.).



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- h) A *Luzosfera* (actual designação da *SIRAM*)¹ apresentou à SRTC, no corrente ano, para efeitos de pagamento, 8 facturas, duas a 18 de Janeiro, duas a 14 de Março e quatro a 3 de Abril, com vencimento a 17 de Fevereiro, 13 de Abril e 3 de Maio, respectivamente, perfazendo o valor total de €3.864.000,00, a que corresponde o montante da adjudicação acrescido do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) (cfr. o ponto 5.).
- i) Nesta sede, cumpre referir que, em 14 de Janeiro de 2005, foi celebrado um contrato de *factoring* entre a “*Besleasing e Factoring – Instituição Financeira de Crédito, S.A.*” (*Besleasing*) e a *Luzosfera*, materializado na cessão dos créditos detidos por esta à *Besleasing*, em troca do pagamento ou adiantamento dos valores que a adjudicatária tem a receber, actualizados e descontados de uma taxa previamente acordada (cfr. o ponto 5.).
- j) Esta operação teve repercussões directas e imediatas na esfera jurídica da SRTC, como devedora, a qual viu, desde logo, a sociedade de *factoring* passar a ser sua credora, substituindo-se à *Luzosfera*, embora as cláusulas que consubstanciam o referenciado contrato não prevejam qualquer tipo de agravamento para aquela Secretaria (cfr. o ponto 5.).
- k) Contudo, da análise concatenada ao escalonamento financeiro apresentado no programa do concurso e ao facto de as mencionadas 8 facturas não terem sido liquidadas nas respectivas datas de vencimento, nem à *Luzosfera* nem à *Besleasing*, resulta que o plano de pagamentos contratualmente acordado não foi cumprido, o que outorga ao credor a faculdade de cobrar juros de mora, por força dos art.ºs 102.º do Código Comercial e 559.º do Código Civil, com a redacção que lhes foi conferida pelo DL n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro (cfr. o ponto 5.).
- l) A não liquidação das referenciadas facturas, durante o presente ano económico, poderá gerar um aumento do endividamento líquido da Região Autónoma da Madeira (RAM), na acepção do art.º 89.º, n.º 1, da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado (OE) para 2006, aplicável à Região por força do art.º 6.º do DLR n.º 21-A/2005/M, de 30 de Dezembro² (cfr. o ponto 5.).

3. Recomendações

No contexto da matéria exposta no Relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda à Secretaria Regional do Turismo e Cultura que, futuramente:

- a) Quantifique detalhadamente o custo económico dos diversos elementos que influem na definição da estimativa do valor global do contrato, com o escopo de aferir se o preço que irá pagar é, ou não, ajustado ao valor real do fornecimento de bens e serviços, e justificado à luz das leis do mercado.
- b) Na concepção do modelo contratual, aperfeiçoe as cláusulas dos cadernos de encargos, tornando-as mais específicas quanto:
- Ao exacto conteúdo e significado económico-financeiro das obrigações a assumir, através da discriminação rigorosa das responsabilidades inerentes à concepção e execução do contrato, identificando, quantificando e exigindo a apresentação de preços para cada uma das suas componentes e, dentro destas, para os serviços e bens que as integram;

¹ A designação da firma foi alterada em 28 de Outubro de 2005, passando a girar sob o nome “*Luzosfera – Construções, Ld.ª*”.

² Que aprovou o respectivo Orçamento para o mesmo ano.

- À delimitação rigorosa de uma fronteira entre os equipamentos a adquirir por conta do contrato e aqueles a disponibilizar, traçando, relativamente aos primeiros, o regime de propriedade, e, no tocante aos segundos, as condições da sua utilização, incluindo possíveis contrapartidas.
- c) Na decomposição do critério de adjudicação em factores e subfactores, adopte conceitos determinados, com conteúdos objectivos e precisos, indicando os elementos ou aspectos que neles interferem, de modo a que a sua aplicação às propostas respeite os princípios da transparência e da publicidade, da igualdade, da imparcialidade e da boa-fé, consagrados nos art.ºs 8.º, 9.º, 11.º e 13.º, do DL n.º 197/99.
- d) Em sede de apreciação das propostas, não utilize, directa ou indirectamente, factores destinados a avaliar a capacidade técnica ou financeira dos concorrentes, em observância pelo imposto nos art.ºs 55.º, n.º 3, e 105.º, n.º 1, do DL n.º 197/99.
- e) Diligencie no sentido de que os compromissos financeiros decorrentes do contrato sejam satisfeitos nas datas acordadas, de maneira a evitar o acréscimo de custos para o erário público regional, em resultado da eventual cobrança de juros pelos atrasos na realização de pagamentos.
- f) Na fiscalização e acompanhamento técnico da execução física do contrato, recorra a mecanismos que permitam verificar a efectiva colocação no terreno dos meios materiais e humanos contratualmente previstos.



II. INTRODUÇÃO

1. Fundamento, âmbito e objectivos da auditoria

O processo de fiscalização prévia referente ao contrato relativo à “*criação, construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas Festas de Natal e Passagem do Ano de dois mil e cinco e nas Festas de Carnaval do ano de dois mil e seis, na Região Autónoma da Madeira*”, no valor de €3.360.000,00 (s/IVA), outorgado, em 26 de Outubro de 2005, entre a RAM, através da SRTC, e a *SIRAM*, e que deu entrada na SRMTC a 3 de Novembro seguinte³, foi seleccionado, a fim de ser auditado pela Unidade de Apoio Técnico I, no âmbito do seu Programa de Fiscalização para 2006, na acção com o código 06/06.

Essa selecção resultou da verificação de diversos factores, entre eles o de a análise dos elementos que instruíam o referido processo não dar a conhecer as características dos serviços a prestar e dos bens a fornecer, as quantidades, os aspectos técnicos, artísticos ou outros que foram ponderados pela entidade adjudicante para fixar o valor estimado do contrato em €3.360.000,00.

De igual modo, do lado do co-contratante, a documentação por este apresentada limitava-se, no tocante ao preço da proposta, a indicar o montante de €3.360.000,00 (igual ao do valor estimado do contrato), sem qualquer desenvolvimento ou concretização, uma vez que não foi exigido aos concorrentes, no âmbito do concurso público, a apresentação de preços discriminados para cada uma das componentes em que se desdobrava o objecto da prestação de serviços (criação, construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas), e, dentro destas, para os serviços e bens que as integram, de maneira a justificar o valor total das respectivas propostas.

Acresce que esta prática tem sido seguida ao longo de quase uma década, período em que, no concurso público anualmente aberto pela SRTC, o fornecimento de bens e serviços relacionados com as iluminações decorativas nas festas de Natal e passagem de ano na RAM foi sempre adjudicada à *SIRAM*, em contextos concursais em que esta empresa se apresentou como a única concorrente, e que tendem a confundir-se com meros ajustes directos.

Assim, o concurso não tem proporcionado a maior base de selecção no sector de actividade em causa, nem, enquanto meio de legitimação da escolha do outorgante particular, cumprido eficazmente o fim a que se destina: encontrar, num quadro concorrencial e transparente, o co-contratante que melhor satisfaça o interesse público que determinou a sua abertura (cfr. os art.ºs 8.º e 10.º do DL n.º 197/99).

Afigurou-se, pois, haver conveniência na realização de uma auditoria específica para acompanhar, de forma concomitante, a execução física e financeira do contrato em apreço, visando seguir o desempenho das partes contratantes e perceber as especificidades inerentes à execução material, para apurar se o pouco interesse revelado na disputa do contrato pelos potenciais concorrentes ficou a dever-se ao funcionamento do mercado ou se foi consequência da actuação da entidade adjudicante, designadamente por não ter lançado a prestação de serviços em condições contratuais susceptíveis de gerar uma efectiva concorrência.

³ E foi aí registado, na mesma data, sob o n.º 105/2005, tendo sido visado, em sessão diária de visto de 15 de Dezembro do mesmo ano.

Foi neste contexto que, por razões de oportunidade do controlo, o Juiz Conselheiro da SRMTC, por despacho de 10 de Janeiro de 2006⁴, aprovou a realização de uma auditoria ao supra identificado contrato, com enquadramento no Plano Trienal da SRMTC para o período de 2005-2007⁵, dentro do objectivo operacional consagrado à “*realização de auditorias de fiscalização concomitante articuladas com as demais modalidades de controlo*”, visando privilegiar “ (...) o acompanhamento da execução material e financeira de actos e contratos (...) em função do risco que a sua execução envolva, e de maneira a manter um controlo próximo e selectivo”.

A presente acção insere-se, assim, no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas (TC), e com a sua execução pretendeu-se desenvolver um controlo da legalidade e da regularidade numa área considerada relevante, tendo em conta a complexidade do contrato envolvido, a sua expressão financeira e especiais factores de risco, evidenciados, nomeadamente, através do conhecimento de práticas e deficiências detectadas em sede de fiscalização prévia e outras acções de controlo.

2. Enquadramento legal

Atendendo à natureza desta acção, foi conferida particular atenção à legislação que preside à realização de despesas públicas e ao regime jurídico específico que norteia a execução do contrato administrativo em referência, tendo-se, ao nível da legalidade financeira, verificado o cumprimento das regras jurídicas que formam o regime financeiro aplicável.

Temos assim que, no acompanhamento e fiscalização da execução dos trabalhos em causa, foram seguidos:

- O contrato e o estabelecido em todos os documentos que dele fazem parte integrante⁶;
- O DL n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável às Regiões Autónomas (RA) por força do seu art.º 2.º, al. c), que estabelece o regime da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 245/2003, de 7 de Outubro, e 1/2005, de 4 de Janeiro, e a restante legislação tida por pertinente, designadamente o Código do Procedimento Administrativo;
- O DL n.º 171/95, de 18 de Julho, que regula as sociedades de *factoring* e o contrato de *factoring*, as normas aplicáveis ao endividamento público, e o DL n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro, diploma que transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2000/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho, a qual estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transacções comerciais.

⁴ Exarado na *Informação n.º 1/2006 – UATI*, do mesmo dia.

⁵ O Plano Trienal do TC, incluindo o da SRMTC, para o referido período, foi aprovado em 27 de Outubro de 2004 pelo Plenário Geral.

⁶ Consideram-se integrados no contrato o projecto, o caderno de encargos, os restantes elementos patenteados em concurso e mencionados no índice geral, a proposta da adjudicatária e, bem assim, todos os outros documentos que sejam referidos no título contratual ou no caderno de encargos.



3. Relação nominal dos responsáveis

Do quadro seguinte consta a relação dos responsáveis da SRTC, durante o exercício económico de 2005, e respectivos vencimentos líquidos:

QUADRO I – Relação nominal dos responsáveis

Nome	Cargo	Vencimento líquido (em Euros)	
		Mensal	Anual
<i>Sr. João Carlos Nunes Abreu</i>	Secretário Regional do Turismo e Cultura	4.602,03	55.224,37
<i>Dr. António Miguel Nunes de Freitas</i>	Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Turismo e Cultura	3.210,15	38.521,85
<i>Dr. Bruno Miguel Camacho Pereira *</i>	Ex-Director Regional de Turismo	3.330,88	39.970,53
<i>Dr. Dinarte Abreu Camacho**</i>	Director Regional de Turismo	2.885,11	4.863,20

* O Dr. Bruno Miguel Camacho Pereira exerceu funções apenas até ao dia 18 de Novembro de 2005.

** O Dr. Dinarte Abreu Camacho foi nomeado, em comissão de serviço, como Director Regional do Turismo, com efeitos a partir de 10 de Novembro de 2005, inclusive, pelo que os valores dos respectivos vencimentos mensal e anual a que é feita referência no quadro antecedente leva em linha de conta esse facto.

Fonte: SRTC.

4. Metodologia e técnicas de controlo

A execução dos trabalhos da auditoria seguiu, com as adaptações tidas por adequadas, as normas plasmadas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas (Volume I)*⁷ e a metodologia que se apresenta no quadro abaixo reproduzido, concebida para acompanhar e fiscalizar a execução física e financeira do contrato com o escopo de aferir o cumprimento das obrigações contratuais assumidas pela adjudicatária e pela SRTC:

QUADRO II – Metodologia adoptada

FASE DE PLANEAMENTO: Procedeu-se ao exame dos elementos instrutórios que compunham o processo de visto respeitante ao contrato em questão e procedeu-se ao levantamento da legislação e jurisprudência pertinentes. A partir das peças processuais, designadamente do caderno de encargos e do programa do concurso, elaboraram-se ainda questionários com o objectivo de recolher informação pertinente para o âmbito da acção em análise junto dos responsáveis e técnicos da SRTC e da *SIRAM*.

FASE DE EXECUÇÃO: Nesta fase foram adoptados os seguintes procedimentos:

- ❖ Realização de uma única reunião, no mês de Março, com os responsáveis da SRTC, que deu início à realização dos trabalhos de campo, com o objectivo de apresentar a equipa de auditoria e o PGA, e entregar os supra referenciados questionários, pessoalmente e, posteriormente, por via electrónica, com o intuito de recolher informação relacionada com a fase que antecedeu a adjudicação da prestação dos serviços e do fornecimento dos bens em causa, com a execução do contrato e com os mecanismos de controlo interno existentes;
- ❖ Levantamento das medidas de controlo interno instituídas, ao nível do acompanhamento da execução física e financeira do contrato em apreço;
- ❖ Análise de informações internas, de relatórios elaborados pela *SIRAM*, e de autos de fiscalização;
- ❖ Recolha e estudo da documentação de suporte à execução física e financeira do contrato, com especial destaque para as facturas emitidas pela *SIRAM*, a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança, bem como apurar a correcção financeira do montante liquidado e processado;
- ❖ Exame de informação complementar com interesse para o trabalho de auditoria.

⁷ 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.

5. O controlo interno

Neste domínio, direccionou-se a análise para o controlo interno administrativo existente na SRTC na área da contratação pública.

Constatou-se, então, que aquele Serviço 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, cabendo a cada um dos serviços que integram aquela Secretaria assegurar as tarefas específicas relacionadas com a sua actividade e funcionamento, em sintonia com o previsto no diploma que aprovou a sua orgânica.

No que concerne ao processo de aquisição de bens e de serviços em análise, foi apurado que a actividade desenvolvida pela DRT se pautou, de uma forma geral, pelo cumprimento das regras aplicáveis à contratação pública⁸.

6. Condicionantes

Os trabalhos de auditoria decorreram normalmente, e a colaboração prestada pelos responsáveis, dirigentes e funcionários da SRTC e da *SIRAM* contactados foi boa, em termos de celeridade na apresentação dos questionários devidamente preenchidos, o mesmo já não sucedendo no que refere ao envio da documentação solicitada à SRTC por requisição, que não foi tão pronto quanto se desejaria, facto que dificultou o pleno alcance dos objectivos definidos para esta acção dentro do prazo previsto.

Mais cumpre assinalar que a factualidade de, até ao momento da conclusão deste Relatório, ainda não terem sido efectivados pagamentos no âmbito da execução financeira do contrato, não obstante já terem sido apresentadas pela adjudicatária 8 facturas que perfazem o montante da adjudicação, acrescido de IVA, impede que a análise seja conclusiva quanto ao custo final dos trabalhos.

7. Princípio do contraditório

Dando cumprimento ao princípio do contraditório, previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição do Gabinete do Secretário Regional do Turismo e Cultura relativamente ao conteúdo do respectivo relato, o qual veio apresentar alegações que foram tidas em conta na fixação do texto do presente Relatório, aparecendo as respostas devidamente evidenciadas, de forma sumariada ou transcritas, sendo acompanhadas, sempre que necessário, dos comentários considerados convenientes.

⁸ A recepção das propostas dos concorrentes é feita pela Divisão de Serviços Administrativos da Direcção Regional do Turismo (DRT), que emite o respectivo recibo. De seguida, as propostas são guardadas, antes do acto público, no cofre da DRT, ao cuidado da responsável dos serviços administrativos, seguindo-se depois a tramitação específica do concurso público.



III. O CONTRATO

1. Caracterização genérica

O contrato de “*criação, construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas Festas de Natal e Passagem do Ano de dois mil e cinco e nas Festas de Carnaval do ano de dois mil e seis, na Região Autónoma da Madeira*”, de que trata a presente auditoria, foi celebrado, a 26 de Outubro de 2005, entre a SRTC e a “*SIRAM Construções, Ld.*”, na sequência de concurso público, realizado ao abrigo do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, com o valor base de €3.360.000,00 (s/IVA)⁹.

O respectivo anúncio foi publicado, em 2005, no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 24 de Junho, no Diário da República, III série, n.º 132, de 12 de Julho, no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), de 29 de Junho, e no Correio da Manhã e no Jornal da Madeira, ambos de 30 de Junho¹⁰.

O fornecimento dos bens e serviços foi adjudicado por despacho do Secretário Regional do Turismo e Cultura de 29 de Agosto de 2005, abrangendo o período compreendido entre 27 de Outubro seguinte e 13 de Março do corrente ano.

O contrato compreendia a criação, construção e recuperação de motivos metálicos e respectivas estruturas, e a montagem e desmontagem das iluminações na Cidade Vila Baleira e na Cidade do Funchal, distribuídas pelos motivos decorativos na baixa, centro e parte Oeste da capital, nos arredores, nas fachadas, varandas e beirais dos edifícios, nos contornos das igrejas e capelas, nas árvores, e nos projectores.

O projecto considerado na execução do contrato foi o patenteado no concurso, não sendo admitida a apresentação de propostas com variantes. Para a execução dos trabalhos, exigiu-se aos concorrentes que detivessem o certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas, categoria 4 – instalações eléctricas e mecânicas, nas subcategorias de empreiteiro geral de instalações eléctricas e instalações eléctricas de baixa tensão, classe de valor adequado ao serviço a prestar.

2. O Planeamento

Pelo facto de o objecto do contrato auditado compreender a criação, a construção e a recuperação de motivos metálicos, procurou-se, junto da entidade adjudicante e da entidade adjudicatária, saber em que medida essa complexidade afectou o seu planeamento, quer na perspectiva da SRTC, quer na perspectiva da *SIRAM*.

Nesta sequência, apurou-se que o fornecimento de bens e de serviços foi delineado com cerca de 3 meses de antecedência em relação à data de autorização de abertura do procedimento, considerando a SRTC que o prazo que decorreu entre a data de abertura do concurso (29 de Junho de 2005) e a data de início da execução do contrato, que deveria ter tido lugar a 27 de Outubro seguinte, era suficiente para que outros potenciais concorrentes, que não a *SIRAM*, pudessem criar, construir e recuperar os motivos metálicos, posição que sai reiterada quando argumenta que, “*atendendo à dimensão e à responsabilidade dos trabalhos em apreço, supomos que as empresas concorrentes devem ter a dimensão e a capacidade adequada à sua execução*”.

⁹ A adjudicatária prestou uma garantia bancária no valor de €168.000,00, correspondente a 5% do valor do contrato, nos termos e para os efeitos previstos nos art.ºs 69.º e 70.º do DL n.º 197/99.

¹⁰ A proposta da *SIRAM* foi entregue em mão, no dia 11 de Agosto de 2005, cerca das 16:45 (com a entrada n.º 6446).

“De qualquer modo (...)”, acrescenta, “ (...) desejamos frisar que não nos sentimos competentes, nem é nossa atribuição, formular, em abstracto, juízos hipotéticos e prospectivos sobre a capacidade de desempenho de qualquer empresa”, afirmação que se afigura perniciososa para o funcionamento do mercado, uma vez que o planeamento de um fornecimento com estas características encerra, obrigatoriamente, alguma complexidade, e não poderá negligenciar, de modo algum, a capacidade de resposta dos operadores económicos para levarem a cabo a sua execução.

Mas se a SRTC perfilha tal ponto de vista, poderia, por exemplo, mandar publicar um anúncio indicativo, de acordo com o disposto no art.º 195.º do DL n.º 197/99, cujos termos preceituam que, *“no mais curto prazo possível após o início de cada exercício orçamental, devem as entidades adjudicantes enviar para o Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias um anúncio indicativo (...) no qual se mencione o total dos contratos de prestação de serviços (...) ou de aquisição de bens que tencionam celebrar durante os 12 meses seguintes (...)”*. Este expediente conduziria a que outras empresas, eventualmente interessadas em concorrer, sedeadas na ou fora da Região, tivessem mais cedo conhecimento da intenção de celebrar o contrato, e, com isso, ganhar algum tempo, para, depois de se inteirarem dos contornos do fornecimento, serem opositoras ao procedimento.

Este não é, contudo, o entendimento da SRTC que, em sede de contraditório, aduz que *“De acordo com a legislação aplicável o prazo para a apresentação de propostas (...) no caso em apreço, é de 52 dias a partir da data do envio do anúncio para o JOCE. Este período é considerado pelo legislador suficiente para que potenciais concorrentes possam decidir da sua vontade de contratar. Neste sentido, foi entendido prescindir da realização de um anúncio indicativo”*.

Por outro lado, ao nível do planeamento e lançamento do concurso, importa ter presente que a indefinição e a falta de quantificação dos trabalhos, não só consentem, em aspectos relacionados com a execução financeira e material do contrato, que os mesmos sejam aproveitados de forma indiscriminada, para superar eventuais lacunas das peças concursais, como também propiciam que a própria SRTC, através de técnicos, pertencentes aos seus serviços, ou externos a eles, descure o rigor que, quer na projecção dos trabalhos a realizar, quer na estimativa dos custos que os mesmos envolvem, é exigido pela prossecução do interesse público.

Afirmção que a SRTC refere que, *“Não colhe (...) pois consideramos que os trabalhos estão definidos e quantificados, facto que é atestado pela ausência de qualquer pedido de esclarecimento sobre o teor das peças concursais”*.

A existir alguma definição e quantificação dos bens e serviços, ela era genérica e, na maior parte dos casos, sem parâmetros de referência, não acolhendo a leitura que a entidade auditada faz da circunstância de não ter havido qualquer pedido de esclarecimentos.

Na verdade, a entidade adjudicante não pode abster-se de interpretar os sinais dados pelo mercado nos concursos anteriormente abertos. Pois não basta, anualmente, repetir a fórmula para, de seguida, cair num esquema do tipo ajuste directo, sob a aparência de concurso publico, em que este deixa de cumprir o papel de legitimação da escolha do co-contratante. Importante é, pois, que a entidade adjudicante lance o fornecimento em condições contratuais susceptíveis de gerar uma efectiva concorrência, levando, para o efeito, ao conhecimento dos potenciais candidatos tudo aquilo com que podem contar, e sem desvalorizar a análise custo/benefício, tendo em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo dispêndio de recursos financeiros.

Em benefício, quer do princípio da concorrência, cuja essência impede a Administração de dificultar o acesso ao concurso de todos os interessados em contratar, a fim de assegurar a competição na disputa do contrato entre o maior número possível (cfr. o art.º 10.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho), quer do interesse público, pois sabe-se que quanto maior for o número de propostas contratuais, mais possibilidades de escolha tem a Administração, com reflexos evidentes ao nível do princípio da boa gestão – art.º 7.º, n.º 2, do DL n.º 197/99.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Cumprе acrescentar que a *SIRAM* também defende que o período em causa é suficiente para qualquer empresa do sector que disponha dos meios humanos e materiais habitualmente usados na sua actividade, informando que “o processo criativo e construtivo de motivos é um processo contínuo na empresa ao longo de todo o ano, mantendo a empresa as equipas criativas e a serralharia e carpintaria a trabalhar durante todo o ano, e encontrando-se assim sempre preparada para iniciar qualquer montagem de imediato em qualquer dos mercados onde opera e para qualquer dos seus clientes, pelo que não se poderá considerar qualquer antecedência específica para qualquer obra específica, no caso, para as Festas de Natal, Fim do Ano e de Carnaval”.

A posição exposta é atendível à luz da situação específica da *SIRAM*, dado que, até ao momento, nunca esta empresa se deparou com qualquer tipo de concorrência, tendo assumido no mercado madeirense uma posição dominante, por conta das sucessivas adjudicações anuais de contratos com objectos similares ao do agora em presença, deparando-se, ano após ano, com um quadro contratual favorável às suas pretensões, e que, no fundo, enquadra o tipo de gestão que subjaz à argumentação antes transcrita.

2.1. A definição do valor estimado do contrato

Quando uma entidade pública abre um concurso público, no caso com anúncio publicado no JOCE, para a adjudicação de um contrato actua após uma opção estudada e com determinantes ligadas à satisfação das necessidades colectivas que a lei fixa como suas atribuições, culminando o procedimento com a selecção da proposta mais idónea para a prossecução do interesse público concreto, não só em virtude do seu mérito, como também pelo custo que envolve.

É certo que a definição do valor estimado do contrato condiciona uma série de decisões a tomar pela entidade adjudicante, designadamente, a determinação da entidade competente para autorizar a respectiva despesa (cfr. art.ºs 16.º e 17.º do DL n.º 197/99), e a definição do procedimento a seguir na escolha do co-contratante (vide os art.ºs 80.º e ss. do mesmo diploma). Mas, o estabelecimento do valor estimado do contrato reveste-se ainda de grande importância em duas outras vertentes que, não resultando tão explícitas da lei como as anteriores, nem por isso são menos relevantes.

A primeira prende-se com a gestão financeira do serviço adjudicante, onde a fixação, o mais rigorosa possível, de uma estimativa de custos é indispensável a uma correcta execução orçamental, que passa pela avaliação da capacidade financeira do serviço para a execução dos trabalhos, o qual deve evitar uma insuficiência de cabimento, ou permitir a adopção atempada de medidas que colmatem a falta de cobertura orçamental se esta se verificar. A segunda resulta da natureza jurídica do concurso público, designadamente na sua fase de abertura, quando seja esse o procedimento a adoptar, por força do valor estimado para o contrato a outorgar, conforme será desenvolvida no ponto seguinte.

Temos, assim, que a solução normal para adjudicar um fornecimento caracteriza-se, em suma, pelo facto de a entidade pública só apelar à concorrência depois de ter previamente definido e quantificado todos os bens e serviços a adquirir, e de haver delineado, com o maior rigor possível, o objecto do contrato, ou seja, a natureza, a extensão e as características técnicas dos trabalhos.

Relativamente à primeira vertente, solicitou-se à SRTC que procedesse à enunciação dos critérios em que assentou a fixação do valor estimado de €3.360.000,00 do contrato, especificando, em concreto, as quantidades, os aspectos técnicos, artísticos ou outros que foram ponderados em cada umas das suas componentes (fornecimento de bens e aquisição de serviços), e, no caso de a referida estimativa ter tido como referência o montante do contrato de 2004, indicasse o ano em que foi realizado o cálculo desse valor, e os parâmetros em que se baseou.

Aquela Secretaria veio esclarecer que o critério fundamental para a determinação do referido valor estimado, tal como para nos anos antecedentes, “ (...) *foi o reporte, com ajustamentos, ao valor do contrato imediatamente anterior. Concedemos não nos ser possível, neste momento, recuperar os critérios que foram tidos em conta, na já distante fase inicial desta série de contratos, para estabelecer o valor estimado para o serviço*”.

Interessa assim começar por reproduzir no quadro e gráfico seguintes a evolução registada nos últimos anos no valor estimado e no valor da adjudicação do contrato:

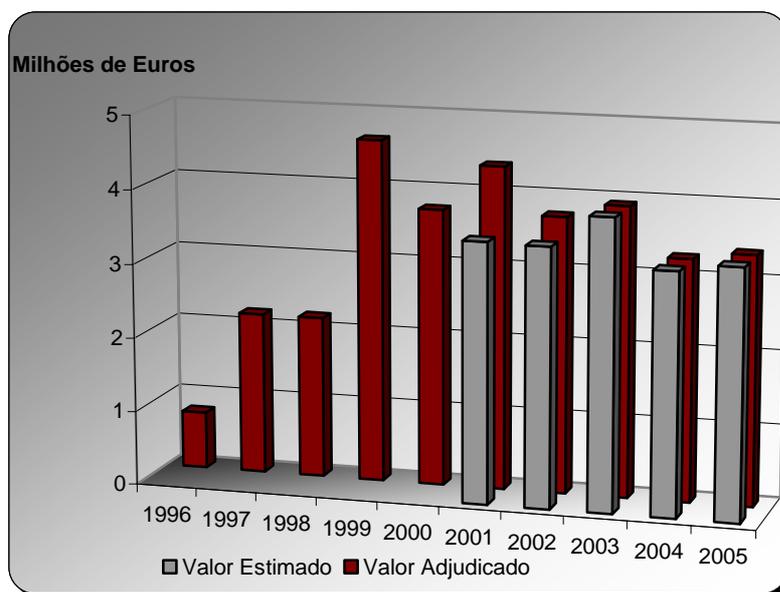


Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

QUADRO III – Comparação entre os valores estimados e os valores da adjudicação ao longo dos anos de 1996 a 2005
(Em euros, s/IVA)

ANO	OBJECTO	VALOR ESTIMADO	DIFERENÇA EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR	DIFERENÇA PERCENTUAL	VALOR DA ADJUDICAÇÃO	DIFERENÇA EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR	DIFERENÇA PERCENTUAL
1996	Electrificação e montagem das iluminações públicas decorativas para as festas de Natal e fim do ano	Não foi definido	-	-	767.151,17	-	-
1997	Electrificação e montagem das iluminações decorativas por motivo das festas de Natal e fim do ano	Não foi definido	-	-	2.182.589,96	+1 415 438,79	+284,51%
1998	Electrificação e montagem das iluminações públicas decorativas para as festas de Natal e fim do ano nas Cidades do Funchal e da Vila Baleira	Não foi definido	-	-	2.182.589,96	-	-
1999	Construção, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas festas de Natal e passagem do ano	Não foi definido	-	-	4.632.301,51	+2.449.711,55	+ 112,24%
2000	Construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas festas de Natal e passagem do ano e nas festas de Carnaval	Não foi definido	-	-	3.739.452,92	- 892.848,59	- 19,27%
2001	Criação, construção e recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas festas de Natal e passagem do ano e nas festas de Carnaval	3.511.537,20	-	-	4.357.962,30	+ 618.509,38	+ 16,54%
2002	Criação, construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas festas de Natal e passagem do ano e nas festas de Carnaval	3.491.585,28	- 19.951,92	- 0,57 %	3.730.762,00	- 627.200,30	-14,39%
2003	Criação, construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas festas de Natal e passagem do ano e nas festas de Carnaval	3.917.300,10	+ 425.714,82	+ 12,19%	3.915.000,00	+ 184.238,00	+ 4,94%
2004	Criação, construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas festas de Natal e passagem do ano e nas festas de Carnaval	3.262.500,00	- 654.800,10	- 16,72 %	3.262.500,00	- 652.500,00	- 16,67%
2005	Criação, construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas Festas de Natal e Passagem do Ano e nas Festas de Carnaval	3.360.000,00	+ 97.500,00	+ 2,99%	3.360.000,00	+ 97.500,00	+ 2,99%

GRÁFICO I – Comparação entre os valores estimados e os valores da adjudicação ao longo dos anos de 1996 a 2005



Da observação do quadro e gráfico apresentados, resulta que, nos últimos 3 anos, o valor estimado tem sido praticamente coincidente com o da adjudicação, o que evidencia a ineficácia do concurso público, anualmente lançado por aquela Secretaria, em fomentar a concorrência, interpretação que a STRC refuta quando contraditada, acrescentando ao seu raciocínio que “ (...) se desconhece a razão porque é que as outras empresas não apresentaram propostas e porque é que outras nem sequer levantaram as peças concursais”.

Embora de 2004 para 2005 a correcção operada no valor estimado do contrato, na ordem dos 3%, possa ter por referência a taxa de inflação registada, este raciocínio não encontra correspondência nos dados relativos aos restantes anos, os quais mostram as oscilações, umas vezes para mais, outras vezes para menos, da expressão financeira estimada anual atribuída ao contrato, daí não serem perceptíveis os motivos que originaram os ajustamentos a que se refere a SRTC.

No mesmo sentido conflui a análise efectuada aos processos relativos aos contratos celebrados em anos anteriores, com idêntico objecto, e submetidos à fiscalização prévia deste Tribunal, visando “recuperar os critérios que foram tidos em conta, na já distante fase inicial desta série de contratos, para estabelecer o valor estimado para o serviço”, cujos resultados confirmam que a SRTC, em nenhum deles, especificou tais critérios, pelo que tal recuperação seria difícil, senão impossível, quando o DL n.º 197/99 fornece uma série de elementos que devem estar na base da estimativa do valor global de bens e de serviços¹¹ (cfr. os art.ºs 23.º, 24.º e 25.º).

Face ao princípio da boa administração, o modelo adoptado na concepção do concurso torna questionável a actuação da SRTC, no sentido de que, ao não apresentar uma estimativa real do custo dos bens e serviços respeitantes a cada uma das componentes do contrato (fornecimento de bens e de serviços), fica sem saber se o preço que paga é, ou não, adequado às contrapartidas que recebe, e se os meios financeiros dispendidos excedem o estritamente necessário à prossecução do fim concreto associado ao contrato, como seria exigível na gestão criteriosa de uma situação que envolve montantes tão representativos como o do contrato em presença.

¹¹ De onde se destacam, designadamente, no caso da aquisição de bens, o número de unidades a adquirir, e no da aquisição de serviços de concepção o valor dos honorários ou comissões, e que fundamentam a previsão do valor da despesa.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Em síntese, estamos perante uma actuação que põe em causa princípios que norteiam a actividade administrativa na área da contratação pública, nomeadamente:

- ❖ O da obtenção de valor pelos fundos dispendidos, de acordo com critérios de economia (atendendo a factores tais como o preço e custos operacionais razoáveis), de eficiência e de eficácia (cfr. o art.º 18.º, n.º3, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro – Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM);
- ❖ O princípio da livre concorrência, por força do qual a Administração deve garantir a disputa do contrato entre o maior número possível de entidades, e o princípio da igualdade que obriga a tratar os interessados e, depois, todos os concorrentes nas mesmas condições, devendo, para o efeito, a entidade contratante proporcionar-lhes iguais possibilidades de acesso e de participação, sem fazer quaisquer discriminações entre eles (cfr. os art.ºs 9.º, n.º 1, e 10.º, do DL n.º 197/99);
- ❖ O da prossecução do interesse público, definido como sendo o interesse geral de uma determinada comunidade – o bem comum¹², que engloba, entre outros aspectos, a satisfação das necessidades colectivas; o critério de interpretação das disposições legais e de delimitação das competências; o dever de boa administração; o limite à discricionariedade da administração e a imparcialidade da actuação administrativa (cfr. os art.ºs 266.º e ss. da Constituição da República Portuguesa, e os art.ºs 7.º e 11.º do DL n.º 197/99).

E os objectivos traçados para a aquisição de bens ou serviços para satisfazer necessidades:

- ❖ Ao melhor custo;
- ❖ Com a qualidade adequada;
- ❖ Nas quantidades mais económicas;
- ❖ Para estarem disponíveis quando necessários;
- ❖ E combinando o custo/qualidade.

Sobre esta questão, a Secretaria Regional vem expor que *“As oscilações reflectem o esforço de consolidação do cartaz turístico das Festas de Fim-de-Ano que, tradicionalmente, mas mais ainda após o ano 1999, com vista a preparar a passagem do milénio, é o mais emblemático na promoção do destino Madeira, período de festa que culmina no réveillon, que é hoje por muitos considerado um dos dez melhores locais do mundo para assinalar a data. As iluminações decorativas são porventura o evento que mais contribui para assinalar estas festas.*

A fixação do valor máximo do procedimento deve-se a razões de constrangimento orçamental, como oportunamente referido.

Pelo exposto, impõe-se referir que os princípios que norteiam a actividade administrativa na área da contratação pública são na íntegra cumpridos, e que em situação alguma as garantias dos potenciais concorrentes são diminuídas, já que quando as regras do concurso são estabelecidas, são-no para todos, não havendo qualquer alteração às mesmas, sendo certo que o número de concorrentes depende sempre do grau de interesse dos mesmos”.

Não se nega que as Festas de Fim-de-Ano constituem um dos mais importantes cartazes turísticos da Região, nem se pretende pôr em causa as eventuais actualizações do preço das iluminações. O que se questiona é o facto de essas actualizações não encontrarem justificação nas peças que constituem o respectivo processo de despesa. Porque não basta indicar um valor estimado, interessa, isso sim, con-

¹² Vd. Prof. Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo*, Volume II, Lisboa, 1988, pág. 36.

cretizá-lo, através da decomposição dos diversos elementos que interferem na sua fixação. E é essa concretização que não tem existido ao longo dos anos, quando poderia ser um importante critério para aferir se os preços dos contratos são, ou não, ajustados aos custos reais dos fornecimentos de bens e serviços, no contexto do mercado concorrencial.

Por isso se diz que os citados princípios não são, pelo menos num plano potencial, observados, em concreto, o da imparcialidade da actuação da Administração Pública, consagrado no art.º 266.º, n.º 2, da CRP, e no art.º 11.º do DL n.º 197/99, no sentido da transparência que comporta o seu n.º 2.

Conexamente impunha-se apurar quais as estruturas metálicas pertencentes à SRTC e os moldes em que esta as tinha cedido à adjudicatária. Assim, *“com excepção das espartanias, dos pinheiros, das taças de champanhe, do sol, das xavelhas, dos pinheiros e das caravelas, constantes das páginas 5 a 13 do anexo II do calendário das iluminações, que são propriedade da SRTC, todas as demais estruturas metálicas são propriedade do adjudicatário. As que são propriedade da SRTC são cedidas a este gratuitamente”*, resposta coincidente com a da SIRAM, de acordo com a qual *“todas as estruturas pertencem à empresa à excepção das que constam na Parte 3, 1), 1.1 do Caderno de Encargos, que tal como consta do caderno de encargos, estão incluídas nos meios a disponibilizar pela entidade adjudicante. Não têm custo nem influência na nossa formação do preço”*.

A este propósito, a SRTC explicita que *“(…) talvez a expressão «ficarão da propriedade do adjudicatário», não seja a expressão técnica mais adequada, já que em momento algum a SRTC pretendeu que as mesmas lhe ficassem a pertencer”*. Acrescentando ainda que *“O intuito deste concurso não é o de adquirir motivos metálicos, mas antes que uma entidade proceda à criação, construção, montagem e desmontagem das iluminações decorativas, ou seja, que preste um serviço, de acordo com o estabelecido em sede de programa e caderno de encargos.*

Quanto às estruturas metálicas que são propriedade da SRTC, são representações figurativas de usos e tradições regionais, que esta entidade pretende ver anualmente expostas. Por essa razão são cedidas gratuitamente, ficando a entidade adjudicatária contratualmente responsável pela sua recuperação”.

Não obstante, o certo é que o objecto do contrato inclui a criação e construção de parte das estruturas metálicas dos motivos decorativos e das estruturas de suporte, e que a SRTC paga esses trabalhos porque incluídos no preço da proposta seleccionada, donde que aqueles equipamentos deveriam integrar o património da entidade adjudicante. Neste contexto, quer os argumentos expendidos em contraditório, quer a previsão da cláusula 1.5) da Parte 3 Disposições finais, do caderno de encargos, quando dispõe que *“ficarão da propriedade do adjudicatário”*, não protegerão os interesses patrimoniais públicos, permitindo, antes, à SIRAM, a acumulação e gestão de material que a podem colocar numa posição de supremacia e de privilégio relativamente às empresas que venham a ser opositoras a futuros concursos.

Assim, a SRTC deverá delimitar uma fronteira mais rigorosa entre os equipamentos a adquirir por conta do contrato e aqueles que nele disponibiliza, consagrando, relativamente aos primeiros, um regime de propriedade consentâneo com as prestações que integram o objecto do contrato, e, no tocante aos segundos, as condições da sua utilização, incluindo a ponderação de possíveis compensações, tendo em vista criar um quadro contratual que acautele o interesse público.

Cabe ainda atender a que a criação, construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas relativa às festas de Natal e passagem do ano, consubstancia um fornecimento de bens e serviços distinto do referente às festas de Carnaval, facto que a SRTC atenua ao contrapor que *“as iluminações decorativas do Natal e da Passagem do ano, apesar de constituírem uma prestação de serviço e fornecimento de bens distinta da Festa do Carnaval, têm contudo uma componente comum e similar, que é a iluminação pura e simples de ruas e árvores. Assim, são*



razões elementares de simplificação administrativa e aproveitamento de sinergias que justificaram a inclusão das festas do Carnaval no âmbito do mesmo contrato”¹³.

As razões invocadas pela SRTC poder-se-ão considerar atendíveis, porém, tal entendimento sai prejudicado pelo facto de não ter sido apresentada nem uma estimativa real dos custos nem uma lista de preços unitários, permanecendo por decifrar o valor dos referidos fornecimentos de bens e serviços que compõem o objecto do contrato, num contexto em que as sinergias são evidentes.

3. O Concurso Público

3.1. A decomposição do critério de adjudicação em factores e subfactores

O anúncio de abertura do procedimento e o programa do concurso publicitavam que o critério de adjudicação era o da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os seguintes factores:

- O mérito artístico da proposta – 0,40;
- A assistência e o mérito técnico da proposta – 0,30;
- A programação e os meios a afectar à prestação – 0,20;
- E o preço – 0,10.

Em momento posterior, e em cumprimento do disposto no n.º 1 do art.º 94.º do DL n.º 197/99, foi elaborada a acta de ponderação a aplicar aos diferentes elementos que interferiam na aplicação do critério de adjudicação, e que se encontram ilustrados na seguinte grelha, com a respectiva pontuação, em termos numéricos, atribuída pelo júri, “ (...) *atendendo ao objecto da contratação (...)* ”.

¹³ A este propósito, julga-se ser oportuno fazer referência ao facto de, no dia 17 de Abril do corrente ano, ter sido publicitado, na II série do JORAM, n.º 75, o anúncio de concurso público para a celebração do contrato de “*Serviços de criação, construção e recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas, nas festas de Natal e passagem dos anos de 2006, 2007, 2008, nas festas de Carnaval dos anos de 2007, 2008, 2009, e nas festas do Vinho 2007,2008,2009, na Região Autónoma da Madeira*”, que conduzirá à celebração de um contrato plurianual, com vários objectos que se distinguem claramente. Todavia, ao contrário da opinião publicada no *Diário de Notícias* da Madeira, de 20 de Abril, pág. 15 (vd. caixa), onde se pode ler que, “*Tendo em conta o montante em causa para a realização, em três anos consecutivos, de 3 eventos diferenciados, este formato de concurso tem todas as potencialidades para atrair outras empresas, quizá contribuindo para reduzir os custos para o erário regional*”, o facto de ser atribuído ao factor *preço*, um dos que integra o critério de adjudicação, a ponderação de 0,10, não se afigura como tendente à adjudicação do contrato à proposta de preço mais baixo que, eventualmente, se venha a apresentar.

QUADRO IV – Elementos que interferiram na aplicação do critério de adjudicação e respectiva ponderação

FACTORES	MÉRITO ARTÍSTICO DA PROPOSTA	ASSISTENCIA E MÉRITO TÉCNICO DA PROPOSTA	PROGRAMAÇÃO E MEIOS A AFECTAR À PRESTAÇÃO	PREÇO
SUBFACTORES	Adequação dos motivos criados à função a que se destina	Tecnologias aplicadas	Metodologia e programação geral dos trabalhos	
	Adequação dos motivos aos locais escolhidos para a sua colocação	Qualidade dos materiais	Meios humanos a afectar	
	Inovação dos motivos criados	Segurança das instalações	Equipamento a afectar	
Plano de assistência				
VALORAÇÃO DE FACTOR	Apurada através da média aritmética do somatório dos 3 itens, multiplicada pela respectiva ponderação (0,40)	Apurada através da média aritmética do somatório dos 4 itens, multiplicada pela respectiva ponderação (0,30)	Apurada através da média aritmética do somatório dos 3 itens, multiplicada pela respectiva ponderação (0,20)	A pontuação de 5 valores corresponderá à proposta de mais baixo preço, aplicando a seguinte fórmula: Pontuação = 5* [preço da proposta mais baixa/preço da proposta em análise multiplicada pela respectiva ponderação (0,10)]
ESCALA DE PONTUAÇÃO DOS ITENS	Para cada um dos itens, foi adoptada a escala de pontuação de 5 a 0 pontos, correspondentes a 5 pontos (Excelente); 4 pontos (Muito Bom); 3 pontos (Bom); 2 pontos (Médio); 1 ponto (Mediocre); 0 pontos (Mau)			

Considerando o critério de adjudicação que foi definido e os factores e subfactores que o compunham, solicitou-se à SRTC que justificasse o facto de o júri do concurso ter atribuído a pontuação de 4 pontos (Muito Bom) ao subcritério “Adequação dos motivos criados à função a que se destina”, quando alguns deles eram sobejamente conhecidos e por demais repetidos, e a mesma valoração ao subcritério “Adequação dos motivos aos locais escolhidos para sua colocação, e esta escolha, relativamente a parte dos motivos, era idêntica à de anos anteriores.

A SRTC veio sustentar que“ (...) o júri do concurso, no uso da sua discricionariedade técnica e da margem de subjectividade de que dispõe, atribuiu a pontuação 4 (Muito Bom) aos subcritérios indicados, porquanto considerou que, apesar de alguns dos motivos serem «sobejamente conhecidos e por demais repetidos» continuam, mesmo assim, complementados pelas inovações introduzidas a preencher de forma conseguida os objectivos pretendidos. Obviamente que o júri não considerou o desiderato alcançado como de excelência, pois, se assim fosse, tê-los-ia pontuado com 5”.

Ora, no ponto anterior, aludiu-se a que a definição do valor estimado do contrato condiciona uma série de decisões a tomar pela entidade adjudicante, nomeadamente a escolha do procedimento, e que, quando o adoptado for o concurso público, importará atentar à sua natureza jurídica.

Sobre essa matéria, o Prof. Marcelo Rebelo de Sousa¹⁴ pronuncia-se no sentido de que “o concurso público contém uma fase, que é a da abertura, que necessariamente se reveste de uma dupla natureza jurídica: a de proposta contratual e a de convite a contratar (...) A abertura do concurso público contém duas realidades jurídicas autónomas, embora entre si ligadas. Uma é uma proposta contratual dirigida ao público (ou oferta ao público) abrangendo as regras processuais a que obedece o concurso público. (...) Simultaneamente com uma proposta contratual da espécie oferta ao público contém a abertura do concurso um convite a contratar concernente ao contrato administrativo final”.

¹⁴ In “O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo”, LEX, Edições Jurídicas, Lisboa, 1994, págs. 45 e ss..



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Pelo que se torna necessário que as condições e regras em que a administração se propõe contratar sejam dadas a conhecer àqueles a quem se dirige o convite para contratar, em nome e obediência aos princípios da transparência e da concorrência e em estreita ligação com o princípio da publicidade [cfr. os art.ºs 4.º, n.º 1, a), 8.º e 10.º do DL n.º 197/99], sendo determinante na formação da vontade dos eventuais concorrentes. Ou seja, as referidas condições e regras apresentam-se como elementos essenciais configuradores do concurso.

O DL n.º 197/99 obriga o júri do concurso a fixar no segundo terço (no mesmo prazo para a prestação de esclarecimentos) aquilo que a lei chama “*os elementos que interferem nos critérios de adjudicação*” e respectivas ponderações. O legislador ao exigir a fixação prévia de critérios de adjudicação pretende atingir determinados objectivos. Por um lado, quer que a entidade adjudicante se auto-vincule de tal forma que não venha a fazer uma escolha em função daqueles que aparecem a concorrer. Por outro lado, pretende também que os potenciais concorrentes possam adequar as suas propostas à vontade contratual unilateralmente anunciada pela entidade adjudicante.

A questão emerge quando na decomposição do critério de adjudicação surgem factores do tipo: “*O mérito artístico da proposta*” e “*Assistência e o mérito técnico da proposta*”, e depois estes são decompostos noutros conceitos (subfactores) também igualmente indeterminados. Por aqui a entidade adjudicante poderá efectivamente escolher quem mais lhe interessar e fundamentar a sua escolha nos factores e subfactores do critério de adjudicação, porque eles são vagos e, portanto, permitem que ela escolha quem quiser e depois faça uma fundamentação à medida da sua intenção. Acresce que os concorrentes, para irem ao encontro dos interesses da entidade adjudicante, sentem maiores dificuldades na elaboração das respectivas propostas.

A par disso, trata-se de matéria de “*discricionariedade técnica*” e com “*margem de subjectividade*”, competindo, em consequência, à entidade adjudicante, ou ao júri do concurso, executar essa tarefa de aplicação dos conceitos indeterminados. E, por conseguinte, o que acontece é que, sob a aparência do concurso público, afinal, subsiste a dúvida sobre a imparcialidade, a verdadeira auto-vinculação da administração em tal procedimento, ficando a sensação de que, de facto, se escolheu quem se queria e que o critério legitimou essa preferência.

Daí entender-se que essa discricionariedade e subjectividade devem ater-se ao mínimo indispensável, e ajustar-se às exigências do interesse público, o que não se afigura ter acontecido na situação vertente, em que o júri do concurso, ao não definir prévia e patentemente o circunstancialismo em que poderia atribuir a pontuação de *Muito Bom* (ou qualquer outra), e ter recorrido a uma escala de pontuações assente em ponderações subjectivas e aleatórias, conduziu a que não tivesse existido completa objectividade na classificação e, posteriormente, na escolha.

Donde que a Administração, ao não ter pré-determinado integralmente a sua actuação, indicando os “*elementos que interferem*” nos aludidos factores e subfactores do critério de adjudicação, de modo a que a sua aplicação à proposta em análise fosse quase imediata, e a classificação atribuída a única possível, pôs em jogo, não só a fundamentação da decisão de adjudicação, mas ainda os princípios da transparência e da publicidade, da igualdade, da imparcialidade, e da boa-fé, na parte que impõe que todos os documentos que servem de base ao procedimento devem conter disposições claras e precisas, com repercussões, designadamente, na verdade, na clareza e na precisão das regras, os quais se encontram previstos nos art.ºs 8.º, 9.º, 11.º e 13.º do DL n.º 197/99.

Embora a Secretaria Regional contraponha que “*Os subfactores são determinados conforme o tipo de fornecimento/serviço e são aqueles que o júri do concurso considera determinantes para avaliar a proposta*”, e que, “*Neste caso, encerram uma discricionariedade técnica e com margem de subjectividade mínima que consideramos indispensável para valorar no caso em apreço o valor ínsito ao carácter artístico de parte do serviço que se pretende contratar*”, a leitura da acta de definição dos critérios e a análise do relatório de apreciação das propostas mostram que o júri do concurso desfrutou de uma discricionariedade susceptível de levar a que os concorrentes pudessem ser tratados de forma

diferenciada e parcial, situação que não teve consequências mais perniciosas apenas porque se apresentou a concurso uma única empresa.

3.2. A consideração de aspectos relacionados com a avaliação da capacidade técnica do único concorrente em sede de apreciação do mérito da proposta

Outra questão suscitada pelos autos é a que resulta do facto de saber se foi dado pleno cumprimento ao disposto na norma do art.º 55.º, n.º 3, do DL n.º 197/99, uma vez que foi apurado, em sede de apreciação do mérito das propostas, que foram considerados aspectos relacionados com a avaliação da capacidade técnica do concorrente, mais concretamente os meios humanos e o equipamento a afectar à execução da prestação de serviços (cfr. o Quadro III).

A SRTC, porém, em sede de verificação preliminar do processo de visto¹⁵, veio afirmar que foi observada a mencionada norma por não terem sido “ (...) considerados quaisquer aspectos ligados à capacidade técnica da concorrente, a qual, ao tempo, já se encontrava definitivamente aferida e assente. Neste momento, sim, o que se analisou e valorou foi o mérito técnico da proposta concretamente apresentada pela concorrente, bem como os meios humanos e equipamentos que esta, na circunstância, decidiu afectar à sua execução, tudo aliás na decorrência do que expressamente estipula a alínea a) do n.º 1 do artigo e diploma supra referidos”, argumentação utilizada, *ipsis verbis*, no âmbito do contraditório.

Contudo, considerando a determinação do citado art.º 55.º, n.º 3, que dispõe que “na análise do conteúdo das propostas não se pode, em qualquer circunstância, ter em consideração directa ou indirectamente, factores relacionados com as habilitações profissionais ou capacidade financeira ou técnica dos concorrentes” (sublinhado nosso), custa a aceitar que os dois subfactores assinalados possam ser considerados neste momento.

Com efeito, reza o mesmo art.º 55.º, nos seus n.ºs 1 e 2 que:

“1- A adjudicação é feita segundo um dos seguintes critérios:

a) O da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta, entre outros e consoante o contrato em questão, factores como o preço, qualidade, mérito técnico, características estéticas e funcionais, assistência técnica e prazos de entrega ou de execução;

b) Unicamente o do mais baixo preço.

2 – O critério de adjudicação escolhido deve ser indicado nos documentos que servem de base ao procedimento, com explicitação, no caso da alínea a) do número anterior, dos factores que nele intervêm, por ordem decrescente de importância”.

E é no momento de apreciação dos concorrentes, que precede imediatamente o da apreciação das propostas, que o júri do concurso, designado pela entidade competente para autorizar a despesa, nos termos do art.º 90.º, deverá apreciar as habilitações profissionais e a capacidade técnica e financeira dos concorrentes, sendo que, em caso de estas não se encontrarem devidamente comprovadas, o júri deverá propor a respectiva exclusão, no relatório a que se refere o art.º 107.º (cfr. o art.º 105.º).

Será apenas após esse momento que o júri procederá à apreciação do mérito das restantes propostas e ordená-las-á para efeitos de adjudicação, de acordo com o critério de adjudicação fixado, em obediência ao n.º 2 do art.º 106.º.

¹⁵ Cfr. o ofício n.º 2343, de 6 de Dezembro de 2005.



Temos então que a fase de análise das propostas contempla um primeiro momento em que é avaliada a capacidade financeira e técnica dos concorrentes e uma segunda fase em que se apreciam e classificam as propostas com base no critério de selecção previamente anunciado.

E estas duas fases encontram-se definidas de forma autónoma com o fim de “ (...) *arredar da fase e da decisão sobre a avaliação e classificação das propostas a consideração de factores e critérios destes, de valorização eminentemente subjectiva, e que permitem distorcer, com alguma facilidade, os resultados ou pontuações obtidas em função dos critérios objectivos de adjudicação. Por isso, o juízo (subjectivo) sobre o preenchimento dos requisitos de aptidão técnica e financeira dos concorrentes (...) precede “ (...) a apreciação (objectiva) das suas propostas, sendo os concorrentes julgados aptos ou inaptos, mas apenas em termos absolutos e sem que o maior ou menor grau de aptidão (daqueles a quem se reconheceu aptidão ou capacidade financeira e técnica) interfira na decisão de adjudicação”*¹⁶.

Donde que se afigura que a proposta da *SIRAM* foi apreciada e classificada em função de elementos que apenas comprovam a sua capacidade técnica, e que se deveriam destinar apenas à verificação da sua aptidão, quando tal não é legalmente admitido, o que desrespeita o princípio da concorrência na sua vertente de igualdade de condições formais e materiais de acesso ao concurso, e o esquema de fases e subfases do procedimento concursal público prescrito pelo art.º 105.º do DL n.º 197/99.

3.3. A proposta da adjudicatária

A primeira observação é a de que, na resposta ao convite da SRTC inserido no processo de concurso orientado à formação do mútuo consenso contratual, o único concorrente tem revelado nos últimos três anos a sua adesão plena às condições em que aquela unilateralmente declarou estar na disposição de adjudicar o fornecimento concreto, mesmo em relação ao preço, um dos elementos tradicionalmente deixados em aberto pela entidade pública adjudicante para os concorrentes preencherem, e sobre o qual eles se devem pronunciar, em regime de concorrência (cfr. o art.º 44.º do DL n.º 197/99).

Cumpre referir que a *SIRAM*, quando instada a indicar os preços unitários de cada uma das componentes em que se reparte o objecto da prestação de serviços e do fornecimento dos bens em apreço, que suportou o preço da proposta por ela apresentada, tendo por referência uma série de itens elencados no questionário, e todos os que não estivessem referenciados e que influíram no referido valor, veio contestar que, “*sendo a empreitada por preço global e tratando-se de contratação pública de bens e serviços e não de empreitada de obra pública, não é exigível nem foi exigida apresentação de preços unitários, pelo que os mesmos não foram calculados nem apurados*”.

É facto que tal exigência não foi colocada aos interessados em sede de concurso. Porém, uma empresa com o volume financeiro da *SIRAM* fará, certamente, uma estimativa dos custos do fornecimento, pois só assim poderá prever qual a sua margem de lucro. E era essa a estimativa, realizada, por certo, com base em elementos objectivos, que se pretendia conhecer, e que a *SIRAM* se furtou a fornecer. Deste modo, a adjudicatária não calculou nem apurou os preços unitários de cada uma das componentes em que se reparte o objecto da prestação de serviços e do fornecimento dos bens em apreço, limitou-se a oferecer o preço de €3.360.000,00 (igual ao valor estimado do contrato) para executar o fornecimento posto a concurso.

Sobre as pretéritas observações, a SRTC limitou-se a acrescentar que “*A fixação do valor máximo do procedimento deve-se a razões de constrangimento orçamental, já que o tipo de procedimento adoptado, Concurso Público Internacional, não tem limite.*”

¹⁶ Cfr. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, in “*Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa Das fontes às garantias*”, Livraria Almedina, Coimbra, 1998, pág. 339.

A adesão plena às condições do convite, inclusive em relação ao preço, é matéria do foro do(s) concorrente(s).

O DL n.º 197/99, de 8 de Junho, nomeadamente o seu artigo 47.º, não impõe aos concorrentes que apresentem, como elemento integrante da sua proposta, uma lista de preços unitários para as diversas componentes em que se reparte o objecto da prestação de serviços. Acresce, além disso, que nunca foi prática destes Serviços, neste tipo de concurso, exigir tal elemento”.

4. Execução física – Desenvolvimento dos trabalhos

Segundo dados da SRTC, fornecidos a 27 de Março¹⁷, o calendário das instalações, ensaios e recepções foi observado, nomeadamente as datas previstas para a recepção provisória¹⁸.

Temos pois que o prazo de execução dos trabalhos de montagem e desmontagem, previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º do programa do concurso, encontrava-se a ser cumprido, com excepção da “*temporalização*” prevista para o início dos trabalhos que sofreu uma dilação imposta pela data da celebração do contrato, mas que a *SIRAM* referiu ter superado, dado ter concluído os trabalhos nos prazos previstos.

Quanto à recepção definitiva, apurou-se que ainda não tinha ocorrido àquela data, uma vez que estava a decorrer o prazo para as desmontagens, o que se coaduna com o prazo limite previsto na Parte 1, ponto 1.4.2) do caderno de encargos, que impunha que aquele momento apenas deveria ocorrer após a desmontagem e armazenamento das iluminações decorativas, como bem apontou a *SIRAM*.

Detectou-se, posteriormente, de acordo com a informação registada pela fiscalização, que as desmontagens das iluminações referentes às Festas de Natal e de Carnaval ficaram totalmente concluídas no dia 29 de Março.

A SRTC e a *SIRAM* informaram não terem acontecido suspensões nem prorrogações dos trabalhos. Mais referiram não terem sido introduzidas alterações ao projecto de execução elaborado pela *SIRAM*.

Todavia, conforme resulta dos autos de fiscalização, e dos relatórios elaborados pela *SIRAM*, esta empresa viu-se impossibilitada de “ (...) colocar os contornos na Praça de Colombo porque os proprietários não deram autorização, serão substituídos por holofotes.” Os autos de fiscalização acrescentam ainda que o Banco Nacional Ultramarino também não deu autorização para colocar iluminação nos beirais, e que o “*Forte do Pico não deixou iluminar*”.

Estas alterações ao projecto inicialmente traçado, de acordo com a informação trazida pela SRTC em sede de contraditório, não tiveram repercussão na execução financeira do contrato, uma vez que “ (...) *no caso da Praça de Colombo os contornos foram substituídos por holofotes, no caso da iluminação dos beirais do Banco Nacional Ultramarino e do Forte do Pico foi reforçada a iluminação no centro da cidade (...)*”.

A SRTC e a *SIRAM* referiram ainda não terem surgido quaisquer acidentes no decurso da prestação dos serviços e do fornecimento dos bens, a nível da execução física, nem reclamações.

Posto o que a SRTC, numa apreciação geral, considerou que “ (...) *a execução do contrato foi, até ao momento, globalmente positiva*”, enquanto que a *SIRAM* a considerou normal.

¹⁷ Data em que aquela Secretaria procedeu ao envio do questionário.

¹⁸ A acontecer nos dias 14 a 18 de Novembro para a zona baixa da Cidade do Funchal, 27 de Novembro a 2 de Dezembro para as restantes zonas, e 28 de Novembro a 2 de Dezembro para a Cidade Vila Baleira.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Por fim, a SRTC aduziu, também a 27 de Março, que, “*até à data, a SIRAM entrega relatórios semanais referentes às iluminações de Natal e ao Carnaval 2006. O primeiro relatório está datado de 5/11/2005 e é relativo à semana que a antecede, e o último é do dia 22/02/2006*”, facto que se afigurava contrariar o estipulado no ponto 1.1.3. da parte 2 do caderno de encargos, que impunha a obrigação de a adjudicatária entregar os referidos relatórios semanalmente, com indicação dos trabalhos efectuados.

Contudo, aquela Secretaria viria a apresentar 17 relatórios elaborados pela *SIRAM* que cobrem todo o período de execução do contrato, com excepção do mês de Dezembro e a primeira semana do mês de Janeiro (o que se pode justificar por nesse período não terem sido executados quaisquer trabalhos de montagem ou de desmontagem), de cujo conteúdo se apresenta, no anexo I ao presente Relatório, uma síntese dos aspectos que se afiguram como sendo mais relevantes.

5. Execução financeira – Plano de trabalhos vs cronograma financeiro

Nos termos do artigo 9.º, alíneas c) e d), do programa do concurso, o concorrente deveria indicar na proposta o prazo de execução dos trabalhos de montagem e desmontagem e apresentar o programa de trabalhos [vide o art.º 47.º, n.º 1, als. b) e c), do DL n.º 197/99], enquanto o artigo 30.º determinava que os pagamentos seriam escalonados pelos anos 2005 e 2006 da seguinte forma:

- ❖ 20%, após o visto do Tribunal de Contas, o qual aconteceu a 15 de Dezembro de 2005 (percentagem que corresponde ao montante de **€672.000,00**, se tivermos em linha de conta que o contrato foi adjudicado pelo valor de €3.360.000,00);
- ❖ 25%, 60 dias após o início das iluminações, que se registou entre 14 e 18 de Novembro na zona baixa da cidade do Funchal, entre 28 de Novembro e 2 de Dezembro, na Cidade Vila Baleira, e entre 27 de Novembro e 2 de Dezembro, nas restantes zonas (percentagem que corresponde a **€840.000,00** do valor da adjudicação);
- ❖ 55 %, 30 dias após a desmontagem das iluminações decorativas (percentagem que corresponde a **€1.848.000,00** do valor da adjudicação).

Condições de pagamento que a SRTC, ao contrário da *SIRAM*, entendia estarem a ser observadas, pelo menos a 27 de Março, “*(...) com excepção da primeira prestação que não foi liquidada na data prevista por falta do visto do Tribunal de Contas*”.

Em concreto, da análise dos elementos relacionados com a execução financeira do contrato, resulta que ainda não haviam sido realizados quaisquer pagamentos, enquanto que o montante facturado se cifrava nos €3.864.000,00, valor correspondente ao da adjudicação, acrescido de IVA, ou seja, nos 100%, conforme se pode observar no quadro infra:

QUADRO V – Evolução da facturação

(Em euros c/IVA)

FACTURAS								
N.º	DATA	DATA DE VENCIMENTO	VALOR	VALOR ACUMULADO	% EM RELAÇÃO AO VALOR DA ADJUDICAÇÃO	% ACUMULADA	VALOR EM FALTA, EM RELAÇÃO AO DA ADJUDICAÇÃO	% EM FALTA
1/2006	18/01	17/02	386.400,00	386.400,00	10,00	10,00	3.477.600,00	90,00
2/2006	18/01	17/02	386.400,00	772.800,00	10,00	20,00	3.091.200,00	80,00
47/2006	14/03	13/04	483.000,00	1.255.800,00	12,50	32,50	2.608.200,00	67,50
48/2006	14/03	13/04	483.000,00	1.738.800,00	12,50	45,00	2.125.200,00	55,00
102/2006	3/04	3/05	531.300,00	2.270.100,00	13,75	58,75	1.593.900,00	41,25
103/2006	3/04	3/05	531.300,00	2.801.400,00	13,75	72,50	1.062.600,00	27,50
104/2006	3/04	3/05	531.300,00	3.332.700,00	13,75	86,25	531.300,00	13,75
105/2006	3/04	3/05	531.300,00	3.864.000,00	13,75	100,00	0,00	0%
TOTAL			3.864.000,00	1.738.800,00	100,00	100,00	0,00	0,00

A adesão da execução financeira à execução material do contrato foi, então, nula, circunstância que a SRTC justifica, a 27 de Abril, com o facto de não possuir autonomia financeira e a gestão dos pagamentos ser da responsabilidade da Secretaria Regional do Plano e Finanças, e reafirma quando contraditada, aditando ainda que *“Os recibos impressos são parte integrante de um processo de despesa, e são apenas datados no momento do seu pagamento, pela Tesouraria do Governo Regional, entidade competente para o pagamento de todas as despesas dos Serviços simples”*.

Efectivamente, se atendermos à calendarização definida no programa do concurso para efeitos de pagamento, à data de vencimento e ao montante de todas as facturas, verifica-se que estas já deveriam ter sido pagas, o que, a não ter acontecido, pode conduzir ao pagamento de juros de mora, nos termos do DL n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro.

O art.º 4.º deste diploma, no seu n.º 1, determina que *“Os juros aplicáveis aos atrasos de pagamentos das transacções previstas no presente diploma são os estabelecidos no Código Comercial”*, e no seu n.º 2 que *“Sempre que do contrato não conste a data ou o prazo de pagamento, são devidos juros, os quais se vencem automaticamente, sem necessidade de novo aviso”*, para o que de momento releva, 30 dias após a data em que o devedor tiver recebido a factura [cfr. a al. a) do n.º 2 do art.º 4.º].

Aliás, todas as facturas fazem menção a que a sua não liquidação *“(…) na data de vencimento implica o pagamento de juros moratórios nos termos do art.º 102.º do Código Comercial, e do art.º 559.º do Código Civil”*, sendo que o mencionado art.º 102.º foi alterado pelo DL n.º 32/2003, o qual passou a rezar assim:



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

“Haverá lugar ao decurso e contagem de juros em todos os actos comerciais em que for de convenção ou direito vencerem-se e nos mais casos especiais fixados no presente Código.

- 1.º A taxa de juros comerciais só pode ser fixada por escrito.*
- 2.º Aplica-se aos juros comerciais o disposto nos artigos 559.º-A e 1146.º do Código Civil. (relativos aos juros usurários)*
- 3.º Os juros moratórios legais e os estabelecidos sem determinação de taxa ou quantitativo, relativamente aos créditos de que sejam titulares empresas comerciais, singulares ou colectivas, são os fixados em portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Justiça.”*

Esse incumprimento emerge também da análise do próprio processo de despesa, de onde constam recibos relativos a cada uma das quatro primeiras facturas apresentadas que, para além de não se encontrarem datados, não fazem qualquer referência a que já se encontrem efectivamente pagos. Desse processo sobressai ainda que a liquidação das referidas facturas foi autorizada pelo Chefe do Gabinete, na sequência dos Despachos n.ºs 23 e 56, de 8 de Fevereiro e 4 de Abril, do Secretário Regional.

Por último, importa destacar que em todos esses recibos foi notada a referência de que o respectivo valor seria pagável à *Besleasing*, e que nas oito facturas apresentadas pela adjudicatária era mencionado que *“Para que esta factura seja considerada liquidada, o respectivo pagamento deverá ser efectuado directamente à BESLEASING e FACTORING, S.A., Av. Álvares Cabral, 27-1.º – 1269-140 LISBOA, que adquiriu este nosso crédito e a quem compete exclusivamente dar quitação do mesmo, sendo nulo e de nenhum efeito o pagamento do referido crédito a outra entidade que não a BESLEASING e FACTORING”*.

Isto porque em 14 de Janeiro de 2005 foi celebrado um contrato de *factoring* entre a *Besleasing* e a *Luzosfera* (actual designação da *SIRAM*), cujos principais traços caracterizadores, para o que de momento releva, eram os seguintes:

QUADRO VI – Principais traços caracterizadores do contrato de *factoring* celebrado entre a *Luzosfera* e a *Besleasing*

<p>A <i>Besleasing</i> adquiriu os créditos de curto prazo, exigíveis, de que a <i>Luzosfera</i> (aderente) seja ou venha a ser titular sobre devedores acreditados e originados em venda de produtos e/ou prestação de serviços até ao limite de € 3.687.000,00, montante que podia ser alterado a qualquer momento pela <i>Besleasing</i>, liquidando por eles à aderente o preço determinado nos termos da cláusula 8.ª das condições gerais do contrato.</p> <p>O montante total dos créditos transmitidos no âmbito do contrato, vincendos e vencidos e não pagos (no todo ou em parte), não poderá exceder, em nenhum momento, € 3.687.000,00, podendo a <i>Besleasing</i> recusar a aquisição de qualquer crédito que faça ultrapassar este montante.</p>
<p>Apenas são susceptíveis de transmissão os créditos originados na venda de produtos e/ou na prestação de serviços em Portugal.</p>
<p>O contrato terá a duração de 12 meses, com início a 14 de Janeiro de 2005. Renova-se por períodos idênticos ao prazo inicial, salvo denúncia de qualquer das partes, por carta registada com aviso de recepção, expedida com antecedência mínima de 60 dias relativamente ao termo do período em curso¹⁹.</p>
<p>A acreditação de um devedor só produz efeitos após a recepção pela <i>Besleasing</i> do termo da notificação a enviar ao devedor, assinado pelo aderente, e que a <i>Besleasing</i> remeterá ao devedor.</p>
<p>O aderente obriga-se a notificar os devedores acreditados nos termos do contrato da cessão de créditos por ele efectuada, de acordo com o termo de notificação facultado pela <i>Besleasing</i>, devendo o aderente entregar na sede social da <i>Besleasing</i> ou na sucursal desta que lhe seja indicada o termo de notificação depois de assinado por quem o obrigue, cabendo à <i>Besleasing</i> proceder à respectiva remessa para o domicílio do devedor pela forma que considerar adequada.</p>
<p>Apenas se encontram abrangidos pela cessão os créditos que se vençam num período compreendido entre 15 dias e um ano a contar da data de aquisição.</p>
<p>Os créditos adquiridos devem ser representados por factura ou documento equivalente, acompanhada de guia de remessa ou equivalente.</p>
<p>O valor do crédito transmitido é o do montante inscrito na factura, ou em documento equivalente, ou no título que o represente, acrescido do IVA que sobre aquele montante deve ser liquidado, aceitando eventuais descontos, abatimentos ou deduções feitos na própria factura, documento ou título, excepto se em relação a essas quantias deduzidas se mantiver o direito do credor ao respectivo pagamento, ainda que em momento diferido.</p>
<p>Todas as facturas ou documentos equivalentes que a <i>Luzosfera</i> emitir sobre devedores acreditados devem mencionar, inequivocamente, que os correlativos créditos são integral e definitivamente transmitidos a favor da <i>Besleasing</i> e que o pagamento dos créditos transmitidos deve ser efectuado directa e integralmente a <i>Besleasing</i>, sob pena de ser considerado nulo e de nenhum efeito, não obstante a falta dessa menção não afecte a cessão nem as obrigações das partes emergentes do contrato de <i>factoring</i> com relação ao correspondente crédito.</p>
<p>A <i>Besleasing</i> fica sub-rogada com relação a todos os créditos cedidos, em todos os direitos inerentes a tais créditos, em conformidade com os art.ºs 577.º a 588.º do Código Civil.</p>
<p>A <i>Besleasing</i>, enquanto credor cessionário, assume o encargo e o risco dos actos necessários à cobrança dos créditos transmitidos, incluindo a recuperação, por via judicial, sendo da sua competência dar quitação dos mesmos, comprometendo-se o aderente a reembolsar a <i>Besleasing</i> das despesas que esta efectue com a cobrança judicial dos créditos.</p> <p>Fica vedado ao aderente receber do devedor ou de terceiros quaisquer verbas respeitantes a créditos cedidos à <i>Besleasing</i>, não sendo liberatório qualquer pagamento efectuado por um devedor ao aderente. Se tal suceder, deverá o aderente ceder à <i>Besleasing</i>, de imediato, todos os fundos que nessas circunstâncias lhe sejam entregues ou depositá-los imediatamente em conta bancária de que a <i>Besleasing</i> seja titular, dando pronto conhecimento do depósito bancário que efectuar, considerando-se nestes casos para todos os efeitos como data do pagamento aquela em que o montante em dívida for efectivamente recebido pela <i>Besleasing</i>.</p>
<p>Decorridos que sejam 90 dias, contados em dias de calendários completos, sobre a data de vencimento de um crédito transmitido sem que este tenha sido pago, o aderente deverá, caso necessário, demonstrar, perante a <i>Besleasing</i> que a existência e exigibilidade do referido crédito se mantém inquestionável. Não se verificando tal demonstração, em termos considerados satisfatórios, a <i>Besleasing</i> pode considerá-lo, para efeitos do contrato de <i>factoring</i>, como inexigível do respectivo devedor.</p>
<p>Consideram-se automaticamente resolvidas as cessões de créditos em relação aos quais o respectivo devedor se venha a encontrar, no prazo de 1 anos após a data de cessão dos referidos créditos à <i>Besleasing</i>, em estado de falência, insolvência, suspensão e dificuldades de pagamento, interdição ou situações análogas.</p> <p>A resolução prevista no número anterior apenas ocorrerá com relação aos créditos cedidos que não se encontrem ainda pagos na data de ocorrência dos factos que dêem origem à resolução.</p>

¹⁹ A partir dessa denúncia a *Besleasing* pode recusar quaisquer novas transmissões de créditos, mas o aderente não fica desobrigado de cobrir, imediatamente, o saldo devedor que eventualmente se registre, e de prestar toda a colaboração para a cobrança dos créditos que, até então, haja transmitido a favor da *Besleasing*.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

O *factoring* é um produto financeiro que existe em Portugal desde a década de 60, e encontra-se actualmente regulamentado no DL n.º 171/95, de 18 de Julho, o qual disciplina, nomeadamente, as sociedades e o contrato de *factoring*²⁰.

O *factoring* traduz-se, simplificadaamente, numa operação financeira pela qual uma empresa (o aderente) vende a outra empresa (o factor) uma série de créditos de curto prazo dos seus clientes (os devedores), relativos à venda de produtos ou serviços dessa mesma empresa.

No caso em apreço, o contrato de *factoring* envolveu uma convenção jurídica entre duas empresas, a *Luzosfera* e a *Besleasing*, concretizado independentemente da vontade da SRTC, enquanto entidade devedora, e materializou-se na cessão dos créditos detidos pelo adjudicatário a uma sociedade de *factoring*, em troca do pagamento ou adiantamento dos valores que a *Luzosfera* tem a receber, actualizados e descontados de uma taxa previamente acordada. Ou seja, o factor obrigou-se, perante o aderente, a receber, em cessão, os seus créditos a curto prazo, derivados da venda de produtos ou de prestação de serviços, mediante uma contraprestação pecuniária, aplicando-se-lhe o regime de cessão de créditos previsto nos art.ºs 577.º a 588.º do Código Civil.

Já a SRTC, como devedora, embora não seja parte dessa convenção, pois esta foi (e poderia ser) celebrada independentemente do seu consentimento, vê repercutir directa e imediatamente na sua esfera jurídica os seus efeitos, vendo modificada a sua relação contratual, uma vez que a sociedade de *factoring* passa a ser sua credora, substituindo-se à *Luzosfera*²¹.

Mas face ao anteriormente exposto, não se afigura que, por força da formalização do contrato de *factoring*, a sua dívida administrativa tenha sofrido qualquer aumento, uma vez que as cláusulas que o consubstanciam não prevêm qualquer tipo de agravamento para aquela Secretaria, sendo indiferente pagar as facturas ao credor inicial (adjudicatário) ou ao factor que o substituiu²².

²⁰ Neste tipo de actividade existem três tipos de intervenientes, a saber (cfr. o art.º 3.º do DL n.º 171/95):

- ❖ Factor ou cessionário: Sociedade de *factoring* que tenha por objecto social o exercício da actividade de *factoring*;
- ❖ Aderente ou cedente: O interveniente no contrato de *factoring* que cede créditos ao factor;
- ❖ Devedor: O terceiro, devedor dos créditos cedidos pelo aderente ao factor.

E, à partida, confere três vantagens ao aderente:

- ❖ Serviço de cobrança (apenas nas vendas a curto prazo): O aderente transmite os seus créditos decorrentes da respectiva actividade comercial para a sociedade de *factoring*, e desvincula-se dos mesmos, sendo esta quem irá cobrar os créditos em nome próprio;
- ❖ Outorga de crédito: O factor assume a obrigação de pagar os créditos ao aderente permitindo, inclusive, que o aderente participe o montante do crédito, mediante o pagamento de juros até ao dia de vencimento do crédito;
- ❖ Cobertura de riscos de crédito: No momento em que o aderente transmite os seus créditos, transmite, igualmente, os ónus que lhe são inerentes, nomeadamente os efeitos de mora e os de intentar a acção judicial para a liquidação das dívidas. Mas nunca, em algum momento, poderá o aderente ser colocado perante o factor numa situação inferior àquela em que se encontrava perante o aderente.

²¹ Isto desde que esta situação lhe tenha sido notificada, ainda que extrajudicialmente, ou desde que ela a aceite, como parece ter acontecido, por força da menção que faz contar dos recibos de que o respectivo valor será pagável à “*Besleasing e Factoring – Instituição Financeira de Crédito, S.A.*”.

²² Esta referência surge porque a cessão de créditos, através dos contratos de *factoring*, pode apresentar contornos idênticos aos de uma operação financeira de endividamento, quando permite mobilizar as facturas emitidas pelo fornecedor e possibilita, por essa via, o seu pagamento diferido à entidade pública. Nessas situações, ainda que formalmente não se esteja perante a figura do empréstimo bancário, a verdade é que a entidade pública passou a dispor de financiamento para satisfazer o compromisso assumido com o empreiteiro, ficando devedora junto da instituição onde a factura foi descontada. Uma operação com estes contornos terá as características próprias de um mútuo, uma vez que se opera uma mudança do titular dos créditos, existe uma disponibilização de fundos alheios para satisfação de obrigações, com base na factura emitida em nome da Secretaria, e há lugar à restituição das importâncias adiantadas e, eventualmente, à cobrança de juros

Em virtude da celebração do mencionado contrato de *factoring*, apenas se poderá registar um agravamento dos custos, em consequência da cobrança de juros (moratórios e remuneratórios), na hipótese de a SRTC não efectuar o pagamento dos montantes devidos ao factor nas datas de vencimento das prestações (e em observância do cronograma financeiro traçado no programa do concurso), nos termos do supra citado DL n.º 32/2003, como parece estar a ocorrer.

Com efeito, apenas nesta perspectiva poderá o endividamento líquido da Região ser agravado, atenta a redacção do art.º 6.º do DLR n.º 21-A/2005/M, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento da RAM para 2006, e o art.º 89.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o OE para o mesmo ano.

A primeira daquelas disposições refere que *“Para fazer face às necessidades de financiamento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2006, fica o Governo Regional autorizado a aumentar o endividamento líquido até ao montante de 75 milhões de euros, resultante dos empréstimos destinados ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitário e nos termos definidos na proposta de lei que aprova o Orçamento do Estado para 2006”*.

E o diploma que aprovou o OE para o corrente ano determina, no seu art.º 89.º, n.º1, que as RA *“ (...) não podem acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida, que impliquem um aumento do seu endividamento líquido”*, o qual é definido pelo n.º 3 do mesmo art.º 89.º, como aquele que *“ (...) resulta da diferença entre a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria”* (sublinhado nosso).

6. Fiscalização

A equipa de fiscalização que procedeu ao acompanhamento da execução física dos trabalhos era constituída pelo Director de Serviços de Animação, José Pereira Júnior, pela consultora jurídica de 2.ª classe, Helena Raquel Correia Brazão de Castro, e pelo técnico profissional especialista principal, Carlos Alberto Ferreira Pereira de Abreu, tendo sido designada por despacho do Senhor Secretário Regional do Turismo e Cultura, de 18 de Maio de 2005.

Segundo trouxe a SRTC, *“a equipa de fiscalização acompanha semanalmente o desenvolvimento dos trabalhos, e na véspera da abertura oficial das iluminações é feita uma fiscalização final, com a presença dos membros da SRTC e dos representantes do adjudicatário, na qual é efectuado um auto de fiscalização”*, informação que é corroborada pela SIRAM, que ainda conta ter sido previamente informada sobre os dias da fiscalização pelo representante da DRT.

A actividade da equipa de fiscalização era desenvolvida *“Através de deslocações ao local dos trabalhos, e da elaboração de relatórios nos casos necessários”*, o que se confirmou através da remessa de quatro autos de fiscalização, um reportado às iluminações com início a 18 de Novembro, dois às iluminações ocorridas a partir de 2 de Dezembro (Funchal e Porto Santo), e outro aos trabalhos relativos ao Carnaval.

“Não se detectando qualquer falha ou necessidade de proceder a alterações, os autos de fiscalização são arquivados”, adianta a SRTC. Esclarece, por fim, que, *“em caso de ser necessário proceder a*

sobre a utilização desse capital. Estaríamos perante um processo indirecto de recurso ao crédito não consentido pela legislação aplicável a esta matéria, mediante o qual a Secretaria utilizaria terceiros para proceder à regularização das suas dívidas ao empreiteiro.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

alterações ou correcções, os serviços de animação propõem e colocam à consideração ao Senhor Secretário Regional, entidade competente para decidir”.

A *SIRAM* informou, ainda, que a articulação com a equipa de fiscalização aconteceu no local dos trabalhos, e que foram fornecidas todas as informações solicitadas pela fiscalização.

Donde que o controlo exercido por aquela equipa incidiu, preponderantemente, na fiscalização do calendário da entrada em funcionamento das iluminações, descurando a verificação efectiva da colocação no terreno dos meios materiais e humanos indicados pela adjudicatária na sua proposta, apreciação que a Secretaria Regional contesta, afirmando que essa verificação, constituiu objecto da fiscalização levada a cabo, mas sem juntar elementos probatórios. Adita, ainda, que *“Doravante serão realizados autos escritos de todas as acções de acompanhamento”*.

IV. 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 um exemplar deste Relatório seja remetido ao Secretário Regional do Turismo e Cultura.
- c) Determinar a remessa de um exemplar deste Relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos e para efeitos do disposto no art.º 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- d) Fixar os emolumentos devidos pela Secretaria Regional do Turismo e Cultura em €1.609,60, 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 no Anexo II).
- e) Mandar divulgar o presente Relatório na *Intranet* e no *site* do Tribunal de Contas na *internet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 11 de Julho de 2006.

O Juiz Conselheiro,

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Assessor,

(José Emídio Gonçalves)

O Assessor, em substituição

(Fernando Maria Morais Fraga)

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

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



ANEXOS



ANEXO I – SÍNTESE DOS RELATÓRIOS ELABORADOS PELA SIRAM

PERÍODOS A QUE RESPEITAM OS RELATÓRIOS	SÍNTESE DOS RELATÓRIOS PERÍODO DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS DE MONTAGEM
13 a 19 de Novembro	<p>Colocação de motivos decorativos nalgumas ruas, iluminação de árvores, beirais, varandas e fachadas de edifícios, montagem da rede de projectores e electrificação de alguns arredores, e correspondente rede de distribuição de energia eléctrica e respectivos quadros eléctricos.</p> <p>Como não foi possível efectuar o contorno dos edifícios da Praça Colombo, foram montados projectores para iluminar a fachada dos edifícios (com o conhecimento da equipa de fiscalização).</p>
20 a 26 Novembro	<p>Colocação de motivos decorativos nalgumas ruas, iluminação de árvores, beirais, varandas, fachadas de edifícios, Igrejas e Capelas, montagem da rede de projectores, electrificação de alguns arredores, e a correspondente rede de distribuição de energia eléctrica e respectivos quadros eléctricos.</p>
27 a 30 Novembro	<p>Colocação de motivos decorativos nalgumas ruas, iluminação de árvores, beirais, varandas e fachadas de edifícios, Igrejas e Capelas, montagem da rede de projectores, electrificação de alguns arredores, e a correspondente rede de distribuição de energia eléctrica e respectivos quadros eléctricos.</p> <p>Não foi iluminada a Fortaleza do Pico, como se encontrava previsto, uma vez que não foi concedida autorização (com o conhecimento da equipa de fiscalização).</p> <p>Colocação de motivos decorativos, iluminação de árvores e de ruas no Porto Santo.</p>
23 de Janeiro a 4 de Fevereiro	<p>Início dos trabalhos de preparação dos materiais e equipamentos a utilizar nas Festas de Carnaval, e dos trabalhos de montagem dos projectores, os quais terminaram nalguns locais.</p> <p>Foram realizados ensaios às iluminações das árvores da Avenida do Mar e das Comunidades Madeirenses e à iluminação das varandas e beirais dos edifícios existentes nessa artéria.</p>
5 a 11 de Fevereiro	<p>Foram concluídos diversos trabalhos, designadamente a montagem de projectores nalguns locais, e a montagem de lâmpadas claras de 25W nas árvores existentes na Rotunda do Infante e na Avenida Arriaga.</p> <p>Foram realizados ensaios às iluminações das varandas e beirais dos edifícios existentes na Avenida Arriaga.</p>
12 a 18 de Fevereiro	<p>Foram concluídos diversos trabalhos, designadamente a montagem de projectores nalguns locais, e a montagem de lâmpadas claras de 25W nas árvores existentes na Avenida Zarco.</p> <p>Foram realizados ensaios às iluminações das varandas e beirais dos edifícios existentes na Avenida Arriaga e na Rua Câmara Pestana.</p>
19 a 22 de Fevereiro	<p>Foram concluídos os restantes trabalhos, e testada e ensaiada toda a iluminação.</p>

PERÍODOS A QUE RES- PEITAM OS RELATÓRIOS	SÍNTESE DOS RELATÓRIOS PERÍODO DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS DE DESMONTAGEM
9 a 21 de Janeiro	<p>Foi iniciada a desmontagem dos quadros eléctricos e dos cabos de alimentação, das estruturas metálicas, postes e motivos decorativos.</p> <p>Ficaram concluídos os trabalhos de desmontagem de motivos decorativos de algumas ruas, e a iluminação de árvores, de beirais, varandas e fachadas de edifícios, da rede de projectores de alguns locais, e de alguns arredores.</p>
23 a 28 de Janeiro	<p>Ficaram concluídos os trabalhos de desmontagem de motivos decorativos de algumas ruas, e a iluminação de beirais, varandas e fachadas de edifícios, e de alguns arredores.</p>
30 de Janeiro a 4 de Fevereiro	<p>Ficaram concluídos os trabalhos de desmontagem de motivos decorativos de algumas ruas, e a iluminação de árvores, de beirais, varandas e fachadas de edifícios, e de alguns arredores.</p>
6 a 11 de Fevereiro	<p>Ficaram concluídos os trabalhos de desmontagem de motivos decorativos de algumas ruas, e a iluminação de árvores, de beirais, varandas e fachadas de edifícios, de Igrejas e Capelas, e de alguns arredores.</p>
13 a 18 de Fevereiro	<p>Ficaram concluídos os trabalhos de desmontagem de motivos decorativos de algumas ruas, e a iluminação de árvores, de Igrejas e Capelas, e de alguns arredores.</p> <p>Desmontagem de motivos decorativos, iluminação de árvores e de ruas no Porto Santo.</p>
20 de Fevereiro a 4 de Março	<p>Ficaram concluídos os trabalhos de desmontagem de motivos decorativos de algumas ruas, e a iluminação de árvores.</p>
6 a 18 de Março	<p>Ficaram concluídos os trabalhos de desmontagem de motivos decorativos de algumas ruas.</p> <p>Procedeu-se à desmontagem da iluminação de Natal e de Carnaval de algumas árvores, e à desmontagem da iluminação de Carnaval dos beirais, varandas e fachadas dos edifícios, dos projectores e de 6 máscaras na Praça do Município.</p>
20 a 29 de Março	<p>Ficaram concluídos os trabalhos de desmontagem de motivos decorativos de Natal das restantes ruas, e das árvores da Avenida do Mar e das Comunidades Madeirenses Norte.</p> <p>As desmontagens das iluminações referentes às Festas de Natal e de Carnaval ficaram totalmente concluídas no dia 29 de Março.</p>



ANEXO II – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)²³

ACÇÃO:	Auditoria de fiscalização concomitante ao contrato relativo à “criação, construção, recuperação dos motivos metálicos, montagem e desmontagem das iluminações decorativas nas Festas de Natal e Passagem do Ano de dois mil e cinco e nas Festas de Carnaval do ano de dois mil e seis, na Região Autónoma da Madeira”
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	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	132	11.654,28 €
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)		1.609,60 €
<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 € 321,92, pelo n.º 1 da Portaria n.º 229/2006, de 10 de Março.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	16.096,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.609,60 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		1.609,60 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.609,60 €

²³ 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.