



Relatório n.º 17/2007-FS/SRMTC

**Auditoria às despesas com a aquisição de  
estudos/pareceres/projectos e  
consultadoria - 2006**

Processo n.º 07/07– Aud/FS

Funchal, 2007







**PROCESSO N.º 07/07-AUD/FS**

**Auditoria às despesas com a aquisição de  
estudos/pareceres/projectos e consultadoria -  
2006**

**RELATÓRIO N.º 17/2007-FS/SRMTC**  
**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Dezembro 2007**





## ÍNDICE

<b>ÍNDICE DOS QUADROS .....</b>	<b>4</b>
<b>FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>8</b>
<b>1. SUMÁRIO .....</b>	<b>9</b>
1.1. Considerações prévias.....	9
1.2. Observações .....	9
1.2.1. Observações gerais .....	9
1.2.2. Observações comuns à VPGR, SRES e SRPF .....	9
1.2.3. Observações específicas de cada departamento .....	10
1.2.4. Eventuais infracções financeiras.....	11
1.3. Recomendações .....	11
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
2.1. Fundamento, âmbito e objectivos da auditoria .....	12
2.2. Metodologia.....	12
2.3. Entidades Auditadas.....	13
2.4. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis .....	13
2.5 Princípio do contraditório.....	14
2.6. Enquadramento.....	14
2.6.1. Quadro institucional e normativo.....	14
2.6.1.1. Caracterização genérica dos departamentos regionais auditados .....	14
2.6.1.2. Regime jurídico da realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à aquisição de serviços.....	16
<b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....</b>	<b>16</b>
3.1. Caracterização geral .....	16
3.2. Vice-Presidência do Governo Regional.....	18
3.2.1. Aspectos gerais .....	18
3.2.2. Aquisição de serviços .....	19
3.2.2.1. Consultoria jurídica e serviços forenses (GVP) .....	20
3.2.2.2. Patrocínio judiciário (GVP).....	29
3.2.2.3. Elaboração do Regulamento de Licenciamento dos Parques Empresariais (DRCIE) .....	32
3.2.2.4. Serviços de consultoria para avaliação e extensão do sistema de avaliação da qualidade (DRCIE).....	34
3.2.2.5. Elaboração de um Estudo sobre os Factores Críticos de Sucesso na Internacionalização da Economia da RAM (DRCIE).....	35
3.2.2.6. Serviços de recolha, tratamento e distribuição de material informativo (GVP).....	36

3.2.2.7. Serviços de apoio técnico e consultadoria para implementação do projecto “Formulários/Serviços ON-LINE” (DRAPL) .....	37
<b>3.3. Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes .....</b>	<b>39</b>
3.3.1. Aspectos gerais .....	39
3.3.2. Aquisição de serviços .....	41
<b>3.3.2.1. Serviços de apoio técnico e assessoria no âmbito da obra de estabilização do Talude do Massapez (DRE).....</b>	<b>41</b>
<b>3.3.2.2. Prestações de serviços na área da geografia e cadastro (DRGC).....</b>	<b>43</b>
<b>3.3.2.3 Projecto de execução da via rápida Câmara de Lobos/Estreito de Câmara de Lobos (DRE) .....</b>	<b>46</b>
<b>3.3.2.4 Assessoria financeira (GSR).....</b>	<b>48</b>
<b>3.3.2.5. Estudo de viabilidade da linha aérea entre Madeira – Açores - Canárias (GAT).....</b>	<b>50</b>
<b>3.3.2.6. Estudo de avaliação da situação do transporte aéreo para a RAM (GSR) .....</b>	<b>54</b>
<b>3.3.2.7. Projecto de execução da beneficiação do traçado da ER 101 - Troço S. Vicente/Porto Moniz (DRE) .....</b>	<b>56</b>
<b>3.3.2.8. Serviços topográficos para a “Elaboração do Estudo Prévio para a Grande Beneficiação da ER 203 – Carreiras” (DRE).....</b>	<b>58</b>
<b>3.3.2.9. Serviços Forenses (GSR, GEPJ, DRTT, DREP, DRE) .....</b>	<b>59</b>
<b>3.4. Secretaria Regional do Plano e Finanças.....</b>	<b>64</b>
3.4.1. Aspectos gerais .....	64
3.4.2. Aquisição de serviços .....	64
<b>3.4.2.1. Serviços de Arbitragem (GSRPF) .....</b>	<b>65</b>
<b>3.4.2.2 Serviços de peritagem (GSRPF).....</b>	<b>68</b>
<b>3.4.2.3. Serviços de consultoria jurídica no âmbito de um empréstimo obrigacionista (GSRPF) .....</b>	<b>71</b>
<b>3.4.2.4. Montagem de operação de titularização de créditos (GSRPF) .....</b>	<b>72</b>
<b>3.4.2.5 Assessoria financeira numa operação de cobertura do risco financeiro (GSRPF).....</b>	<b>76</b>
<b>3.4.2.6. Serviços forenses (DRPA e GSRPF).....</b>	<b>77</b>
<b>3.4.2.7. Serviços de consultoria para a implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade (DRPF).....</b>	<b>82</b>
<b>3.4.2.8. Serviços de assessoria no âmbito das Finanças Regionais (GSRPF) .....</b>	<b>83</b>
<b>4. EMOLUMENTOS .....</b>	<b>86</b>
<b>5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>86</b>
ANEXO I – Quadro síntese de eventuais infracções financeiras.....	91
ANEXO II – Nota de emolumentos e outros encargos.....	93

## ÍNDICE DOS QUADROS

QUADRO 1 – DESPESA REALIZADA PELA ARD .....	16
QUADRO 2 – DESPESA REALIZADA NA RUBRICA EM FUNÇÃO DA DESPESA TOTAL .....	17
QUADRO 3 – PESO DOS EANP NO TOTAL DA DESPESA.....	17
QUADRO 4 – DESPESA REALIZADA PELA VPGR .....	18
QUADRO 5 – AMOSTRA DE AUDITORIA RELATIVA À VPGR.....	20
QUADRO 6 – DESPESAS COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS .....	20
QUADRO 7 – PAGAMENTOS EFECTUADOS EM 2006 À SOCIEDADE DE ADVOGADOS .....	28
QUADRO 8 – PAGAMENTOS EFECTUADOS EM 2006 À EMPRESA DE CONSULTORIA .....	35
QUADRO 9 – PAGAMENTOS EFECTUADOS EM 2006 À EMPRESA DA PUBLICAÇÕES E SERVIÇOS .....	37
QUADRO 10 – PLANO DOS PAGAMENTOS A EFECTUAR AO CONSÓRCIO .....	38
QUADRO 11 – PAGAMENTOS EFECTUADOS EM 2006.....	38



QUADRO 12 – DESPESA REALIZADA PELA SRES .....	39
QUADRO 13 – AMOSTRA DE AUDITORIA RELATIVA À SRES .....	41
QUADRO 14 – PRINCIPAIS ASPECTOS DA CONTRATAÇÃO DA CENORGEIO, LDA. ....	42
QUADRO 15 – PAGAMENTOS EFECTUADOS EM 2006 .....	43
QUADRO 16 – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PELA EMPRESA MUNICIPIA, S.A.....	43
QUADRO 17 – PAGAMENTOS EFECTUADOS EM 2006 .....	45
QUADRO 18 – PLANO DOS PAGAMENTOS A EFECTUAR AO CONSÓRCIO .....	46
QUADRO 19 – PAGAMENTOS EFECTUADOS EM 2006 AO CONSÓRCIO .....	47
QUADRO 20 – PRINCIPAIS ASPECTOS DAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS REALIZADAS .....	49
QUADRO 21 – PAGAMENTOS EFECTUADOS EM 2006 À SOCIEDADE DE CONSULTORES .....	51
QUADRO 22 – FASES DO PROJECTO .....	56
QUADRO 23 – PLANO DOS PAGAMENTOS A EFECTUAR À EMPRESA .....	56
QUADRO 24 – PAGAMENTOS EFECTUADOS À EMPRESA .....	58
QUADRO 25 – DESPESA REALIZADA PELA SRPF .....	64
QUADRO 26 – AMOSTRA DE AUDITORIA.....	65
QUADRO 27 – PAGAMENTOS EFECTUADOS EM 2006 À SOCIEDADE DE ADVOGADOS.....	67
QUADRO 28 – PAGAMENTOS EFECTUADOS EM 2006 .....	70
QUADRO 29 – PAGAMENTOS EFECTUADOS EM 2006 .....	77
QUADRO 30 – PAGAMENTOS EFECTUADOS EM 2006 .....	77

**RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>SIGLA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
<b>al.</b>	Alínea(s)
<b>ALR</b>	Assembleia Legislativa Regional
<b>AP</b>	Administração Pública
<b>ARD</b>	Administração Regional Directa
<b>Art.º</b>	Artigo
<b>AT</b>	Assistência Técnica
<b>CA</b>	Conselho de Administração
<b>C.E.</b>	Classificação Económica
<b>Cfr.</b>	Conforme
<b>CG</b>	Conselho do Governo
<b>CGR</b>	Conselho do Governo Regional
<b>cl.</b>	Cláusula
<b>C.O.</b>	Classificação Orgânica
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DLR</b>	Decreto Legislativo Regional
<b>DR</b>	Diário da República
<b>DRAPL</b>	Direcção Regional da Administração Pública e Local
<b>DRCIE</b>	Direcção Regional de Comércio, Indústria e Energia
<b>DRE</b>	Direcção Regional de Estradas
<b>DREP</b>	Direcção Regional de Edifícios Públicos
<b>DRFP</b>	Direcção Regional de Formação Profissional
<b>DRGC</b>	Direcção Regional de Geografia e Cadastro
<b>DROC</b>	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
<b>DRPA</b>	Direcção Regional de Património
<b>DRPF</b>	Direcção Regional de Planeamento e Finanças
<b>DRR</b>	Decreto Regulamentar Regional
<b>DRTT</b>	Direcção Regional de Transportes Terrestres
<b>DST</b>	Direcção de Serviços de Tesouraria
<b>EANP</b>	Encargos Assumidos e não Pagos
<b>ER</b>	Estrada Regional
<b>GAT</b>	Gabinete de Apoio Técnico
<b>GEPJ</b>	Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos
<b>GGCO</b>	Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental
<b>GR</b>	Governo Regional
<b>GSR</b>	Gabinete do Secretário Regional
<b>GSRES</b>	Gabinete do Secretário Regional do Equipamento Social (e Transportes)
<b>GSRPF</b>	Gabinete do Secretário Regional do Plano e Finanças
<b>GT</b>	Grupo de Trabalho
<b>GVP</b>	Gabinete do Vice-Presidente
<b>IDRAM</b>	Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira
<b>INTERREG</b>	Programa de Iniciativa Comunitária INTERREG
<b>IRE</b>	Instituto Regional de Emprego
<b>IRS</b>	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares
<b>IVA</b>	Imposto sobre o valor acrescentado
<b>JORAM</b>	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
<b>Lda.</b>	Limitada
<b>LOE</b>	Linhas de Orientação Estratégica
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas





<b>SIGLA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
<b>MEC</b>	Madeira Engineering & Company, Lda.
<b>MPE, S.A.</b>	Madeira Parques Empresariais, S.A.
<b>NE</b>	Não Especificada
<b>OR</b>	Orçamento Regional
<b>PA</b>	Programa da Auditoria
<b>PD</b>	Processo(s) de Despesa(s)
<b>PE</b>	Parques Empresariais
<b>PGA</b>	Programa Global da Auditoria
<b>Pgts.</b>	Pagamentos
<b>PGR</b>	Presidência do Governo Regional
<b>PIDDAR</b>	Programa de Investimentos e Despesas da Região Autónoma da Madeira
<b>RAA</b>	Região Autónoma dos Açores
<b>RAM</b>	Região Autónoma da Madeira
<b>RCG</b>	Resolução(ões) do Conselho do Governo
<b>Res.</b>	Resolução(ões)
<b>S.A.</b>	Sociedade Anónima
<b>SR</b>	Secretário Regional
<b>SRARN</b>	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais
<b>SRAS</b>	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
<b>SRE</b>	Secretaria Regional de Educação
<b>SRES</b>	Secretaria Regional do Equipamento Social (e Transportes)/Secretário Regional do Equipamento Social (e Transportes)
<b>SRMTC</b>	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
<b>SRPC</b>	Secretário Regional do Plano e Coordenação
<b>SRPF</b>	Secretaria Regional do Plano e Finanças/Secretário Regional do Plano e Finanças
<b>SRRH</b>	Secretaria Regional dos Recursos Humanos
<b>SRTC</b>	Secretaria Regional do Turismo e Cultura
<b>SS</b>	Segurança Social
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>VPGR</b>	Vice-Presidência do Governo Regional/Vice-Presidente do Governo Regional

## FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Mafalda Morbey Affonso	Auditora-Coordenadora
<i>Coordenação</i>	
Susana Silva	Auditora-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Luísa Sousa	Assessora Principal
Nereida Silva	Téc. Verificador Superior
<i>Apoio Jurídico</i>	
Alice Ferreira	Téc. Verificador Superior



## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Considerações prévias

O presente relatório integra os resultados da *Auditoria às despesas com a aquisição de estudos/pareceres/projectos e consultoria - 2006*, efectuada junto da Vice-Presidência do Governo Regional e das Secretarias Regionais do Equipamento Social e Transportes e do Plano e Finanças, de acordo com o previsto no Programa Anual de Fiscalização da SRMTC<sup>1</sup>, no período compreendido entre 11 e 31 de Julho de 2007.

Com a realização desta auditoria, que abrangeu o ano económico de 2006, pretendeu-se que os respectivos resultados contribuíssem para a elaboração do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM relativa a 2006, no domínio da despesa.

### 1.2. Observações

Tendo por base os resultados desta acção de fiscalização, apresentam-se as seguintes observações, que sintetizam os principais aspectos da matéria exposta ao longo do presente documento:

#### 1.2.1. Observações gerais

- a) A despesa com a aquisição de serviços, paga através da rubrica orçamental *02.02.14 – Estudos, pareceres, projectos e consultoria*, ascendeu a cerca de 8,6 milhões de euros, tendo sido a Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes o departamento regional que registou o maior volume de despesas nesta rubrica, com pagamentos que atingiram 6,2 milhões de euros (cfr. ponto 3.1.).
- b) O montante dos encargos assumidos pela Administração Regional Directa nesta rubrica e que transitaram para 2007 ascendeu a 8,3 milhões de euros, sendo igualmente a Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes a registar o maior valor daqueles encargos, quantificados em cerca de 6,2 milhões de euros (cfr. ponto 3.1.).

#### 1.2.2. Observações comuns à VPGR, SRES e SRPF

- a) Identificaram-se situações em que a prestação dos serviços ocorreu em momento prévio à autorização e cabimentação das correlativas despesas e/ou até à própria adjudicação, em desrespeito pelo consignado nos art.ºs 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º e 79.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho (cfr. pontos 3.2.2.1, 3.2.2.2, 3.2.2.3, 3.3.2.1, 3.3.2.2, 3.3.2.9 e 3.4.2.6).
- b) Nalguns dos casos em que a escolha da entidade prestadora foi precedida de ajuste directo ao abrigo, nomeadamente, das al. b), c) e e) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, não ficou suficientemente demonstrada a verificação dos pressupostos aí vertidos que admitem o recurso a este procedimento adjudicatório, independentemente o valor da despesa (cfr. pontos 3.2.2.3 e 3.4.2.1).

<sup>1</sup> Concretamente, o Plano de Fiscalização da SRMTC para 2007.

- c) Detectaram-se fragilidades ao nível do sistema de controlo interno instituído, traduzidas na falta de regras e procedimentos consistentes no domínio da previsão, autorização e realização das despesas, no insuficiente acompanhamento da execução dos contratos de prestação de serviços e na deficiente organização e confirmação dos documentos integrantes dos processos de despesa (cfr. pontos 3.2.2.1, 3.2.2.6, 3.3.2.4, 3.3.2.8 e 3.4.2.1).

### **1.2.3. Observações específicas de cada departamento**

#### **Vice-Presidência do Governo Regional**

- a) Em diversos processos o acto de adjudicação das prestações de serviço encontrava-se insuficientemente fundamentado, revelando o deficiente cumprimento do consignado nos art.ºs 8.º, n.º 3, do DL n.º 197/99, e 124.º, n.º 1, e 125.º do CPA (cfr. pontos 3.2.2.4, 3.2.2.5).
- b) Em alguns casos a produção de efeitos dos contratos foi reportada a um momento prévio ao da respectiva celebração (cfr. pontos 3.2.2.4 e 3.2.2.5).
- c) Num dos processos analisados, os pagamentos realizados não acompanharam a redefinição das datas de conclusão das diferentes fases do projecto a elaborar pelo prestador do serviço, tendo ocorrido em momento anterior à entrega das diferentes componentes do documento (cfr. ponto 3.2.2.7).

#### **Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes**

- d) Apurou-se uma situação de eventual fraccionamento da despesa no âmbito da aquisição de serviços na área da geografia e cadastro, em oposição ao preceituado no art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, concatenado com o n.º 1 do mesmo artigo (cfr. ponto 3.3.2.2).
- e) Foram pagos serviços que não tinham sido objecto de adjudicação expressa e cujo pagamento não tinha sido autorizado, em violação do disposto nos art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º e 79.º do DL n.º 197/99, 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92 (cfr. ponto 3.3.2.9).
- f) Constatou-se que, num processo, a escolha da entidade prestadora foi precedida de ajuste directo ao abrigo do art.º 81.º, n.º 3, al. b), do DL n.º 197/99, sem que tenha ficado suficientemente evidenciado o preenchimento dos requisitos que admitem o recurso a este procedimento adjudicatório, nos termos definidos no normativo citado (cfr. ponto 3.3.2.6).

#### **Secretaria Regional do Plano e Finanças**

- g) As razões de facto invocadas para fundamentar a aquisição, pela RAM, dos serviços de estruturação, organização e execução da operação de titularização de créditos resultantes da reestruturação e reescalonamento de dívidas a fornecedores não são suficientemente explícitas quanto ao sentido e alcance da contratação, pondo em causa o integral cumprimento do disposto nos art.ºs 124.º, n.º 1, e 125.º, do CPA (cfr. ponto 3.4.2.4).
- h) Ainda relativamente ao mesmo processo, não ficou demonstrada a legalidade e justificação do pagamento dos serviços específicos de assessoria financeira, por não ser evidente que lhe corresponda uma contraprestação adequada à prossecução das atribuições da Administração Regional Directa, tal como resulta do art.º 59.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97 (cfr. ponto 3.4.2.4).



- i) Num dos casos não foi localizado o acto de escolha do procedimento adjudicatório, traduzindo-se a sua falta no desrespeito pelo estatuído nos art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º e 79.º do DL n.º 197/99 (cfr. ponto 3.4.2.6).
- j) Identificaram-se dois contratos de prestação de serviços de assessoria técnica celebrados ao abrigo do DL n.º 55/95, de 2 de Março, que ainda se encontravam em vigor em 2006, por força de renovações sucessivas (cfr. ponto 3.4.2.8).

#### **1.2.4. Eventuais infracções financeiras**

Os factos anteriormente descritos e sintetizados na al. a) do ponto 1.2.2., bem como nas al. e), d), g), h) e i) do ponto 1.2.3. são susceptíveis de tipificar eventuais ilícitos geradores de responsabilidade financeira sancionatória, resultantes da inobservância de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de compromissos [cfr. o art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto].

Paralelamente, a situação enunciada na al. h) do ponto 1.2.3. é ainda passível de eventual imputação de financeira reintegratória, por indiciar a realização de pagamentos ilegais e indevidos (cfr. o art.º 59.º, n.ºs 1 e 2, da mesma Lei n.º 98/97)<sup>2</sup>.

Ressalva-se, no entanto, que, em duas das situações concretas reportadas à al. a) do ponto 1.2.1 (cfr. pontos 3.2.2.1 e 3.2.2.3), a matéria de facto apurada fornece um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, por se encontrarem preenchidos os requisitos enunciados no n.º 8, als. a) a c), do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

### **1.3. Recomendações**

Face às observações apresentadas no âmbito da presente acção de fiscalização, a Secção Regional do Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações:

- Ao nível do sistema de controlo interno devem ser instituídas regras e procedimentos consistentes no domínio da previsão, autorização e realização das despesas, bem como ao nível do acompanhamento e controlo da execução dos contratos de prestação de serviços;
- Deve ser dada estrita observância ao regime jurídico da contratação pública relativa à aquisição de bens e de serviços, ficando o recurso ao ajuste directo, independentemente do valor da despesa, reservado para as situações legalmente admitidas e desde que devidamente fundamentado;
- Devem ser cumpridas, de forma rigorosa, as normas legais e regulamentares que disciplinam a execução do orçamento das despesas, mais concretamente no que respeita à sua atempada autorização e cabimentação.

<sup>2</sup> Cfr. o quadro síntese das infracções financeiras, constante do Anexo I do presente relato.

<sup>4</sup> Aprovado por deliberação do Plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 28/01/1999, e adoptado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTTC, de 15/11/2001.

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Fundamento, âmbito e objectivos da auditoria

No Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2007, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 19 de Dezembro de 2006, através da Resolução n.º 2/06-PG, foi prevista a auditoria horizontal denominada *Auditoria às despesas com a aquisição de estudos/pareceres/projectos e consultadoria – 2006*.

A auditoria enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica, previamente definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2005-2007 e, com a sua realização, pretendeu-se um aperfeiçoamento do controlo da actividade financeira pública, desenvolvendo a qualidade com que é exercido, criando as condições para uma melhor efectivação de responsabilidades financeiras e promovendo uma cultura de responsabilização.

Em concreto, visou-se com esta acção fiscalizar as despesas realizadas pela Administração Regional Directa com a aquisição de estudos/pareceres/projectos e consultadoria, de modo a apreciar as razões de facto e de direito que fundamentaram o pagamento destas verbas.

Pretendeu-se ainda identificar os contratos que titularam as transferências efectuadas e verificar o cumprimento dos procedimentos da contratação pública, nas situações que o exigiram.

### 2.2. Metodologia

A metodologia seguida na realização da presente acção englobou três fases distintas (planeamento, execução, análise e consolidação de informação), tendo-se adoptado, no seu desenvolvimento, os métodos e os procedimentos definidos no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*<sup>4</sup>.

#### A) Fase de Planeamento

- ✓ Elaboração de um questionário, remetido a todos os departamentos regionais, com a finalidade de obter um conhecimento adequado da dimensão e composição do universo;
- ✓ Compilação e análise da informação recolhida;
- ✓ Estudo e análise da legislação pertinente;
- ✓ Elaboração do PGA<sup>5</sup>;
- ✓ Determinação do conjunto das entidades visadas na realização dos trabalhos de campo, por recurso ao método de amostragem não estatística<sup>6</sup>, fixando-se a dimensão da amostra de fluxos financeiros objecto de trabalho de campo, através da conjugação dos seguintes critérios de selecção fixados no PGA:
  - Secretaria Regional com o volume financeiro de pagamentos de serviços prestados mais elevado;
  - Procedimentos da contratação pública adoptados pelo Departamento Regional;
  - Natureza dos serviços prestados.

<sup>5</sup> Aprovado pelo Exmo. Juiz Conselheiro desta Secção Regional, através de despacho de 09/07/2007, exarado na Informação n.º 59/2007 – UAT II.

<sup>6</sup> Em respeito pelas disposições relativas aos métodos de selecção previstas no Manual de Auditoria e de Procedimentos – Volume I, do Tribunal de Contas, Lisboa, 1999.



Dos critérios seleccionados resultou que foram analisadas as despesas realizadas pela Vice-Presidência do Governo Regional (VPGR) e pelas Secretarias Regionais do Equipamento Social e Transportes (SRES) e do Plano e Finanças (SRPF).

A amostra definida tem um volume financeiro associado de €2.809.497,33, o qual representa 36,9% do universo abrangido por esta acção de fiscalização.

### **B) Fase de Execução**

- Realização de reuniões na VPGR, SRPF e SRES que visaram apresentar a equipa e informar o serviço sobre o âmbito e os objectivos da auditoria;
- Elaboração do PA<sup>7</sup>, onde foram definidos os critérios de amostragem adoptados para os trabalhos desenvolvidos junto dos Departamentos Regionais acima mencionados:
  - Processos de despesa com maior volume financeiro;
  - Procedimentos de contratação adoptados;
  - Natureza dos serviços prestados.
  - Classificação orçamental da despesa;
  - Entidade prestadora;
- Apreciação da consistência dos dados recolhidos, designadamente, por cruzamento com as informações oriundas dos Departamentos Regionais.

### **C) Análise e consolidação de informação**

- Consolidação da informação obtida junto das diversas entidades;
- Verificação e análise dos processos de despesa e demais documentação de suporte. Neste contexto, desenvolveram-se testes substantivos sobre as informações prestadas, de modo a aferir acerca da expressão financeira das diversas operações realizadas e, subsidiariamente, da adequação do seu suporte documental e processamento contabilístico.

## **2.3. Entidades Auditadas**

Tendo em consideração os critérios atrás enunciados, os exames de auditoria realizados incidiram sobre as despesas realizadas pela Vice-Presidência do Governo Regional e pelas Secretarias Regionais do Equipamento Social e Transportes e do Plano e Finanças.

## **2.4. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis**

De um modo geral, salienta-se a boa colaboração prestada pelos responsáveis e funcionários que contactaram com a equipa no decurso da auditoria.

Cumpre, no entanto, assinalar que se verificaram algumas limitações no âmbito dos trabalhos de campo, em particular ao nível da VPGR, na medida em que, apesar das insistências feitas, alguns dos elementos solicitados no início daqueles trabalhos apenas foram disponibilizados no final dessa fase, existindo informação que não chegou a ser facultada e outra que não correspondia à solicitada.

---

<sup>7</sup> Aprovado por despacho do Exmo. Sr. Juiz Conselheiro, de 26 de Julho de 2007, exarado na Informação n.º 61/2007 – UAT II, de 20/07.

Também a disponibilização de elementos pela SRES nem sempre ocorreu com a brevidade pretendida, sendo de destacar que a entrega de alguns dos documentos requisitados, por escrito, na reunião de abertura da auditoria, bem como de outros elementos adicionais solicitados (face à insuficiência de informação constante dos processos), só ocorreu no último dia dos trabalhos de campo, o que obrigou a uma recalendarização da acção.

## 2.5 Princípio do contraditório

No âmbito desta acção foi dado cumprimento ao princípio do contraditório, nos termos previstos no n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, através da audição do Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, dos Secretários Regionais do Equipamento Social e do Plano e Finanças, assim como dos demais responsáveis identificados no Anexo I ao presente relatório.

Dentro do prazo fixado para o efeito, deram entrada na SRMTC as respostas emitidas através dos Gabinetes do Vice-Presidente do Governo da Região Autónoma da Madeira e do Secretário Regional do Plano e Finanças e de alguns dos responsáveis constantes do Anexo I<sup>8</sup>, tendo as respostas do Secretário Regional do Equipamento Social e os responsáveis daquela Secretaria, sido recebidas posteriormente na sequência da prorrogação do prazo concedida pelo Juiz Conselheiro desta Secção Regional<sup>9</sup>, as quais, após análise, foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, encontrando-se transcritas e/ou sintetizadas ao longo do presente texto.

## 2.6. Enquadramento

### 2.6.1. Quadro institucional e normativo

#### 2.6.1.1. Caracterização genérica dos departamentos regionais auditados

As três entidades abrangidas pela presente auditoria – VPGR, SRES e SRPF – integram a estrutura do Governo Regional da Madeira, fazendo parte da Administração Regional Directa. Em relação a cada uma delas destacam-se os seguintes aspectos:

##### a) Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira

De acordo com o art.º 1.º da orgânica da VPGR, aprovada pelo DRR n.º 7/2005/M, de 10 de Março<sup>10</sup>, este departamento do Governo Regional “*tem por atribuições definir e executar as acções necessárias ao cumprimento da política regional nos sectores da Administração Pública, administração da justiça, assuntos parlamentares, assuntos europeus e cooperação externa, comércio regional, economia, energia e indústria*”.

---

<sup>8</sup> Cfr. o Ofício n.º 1694, de 3/12/2007 do Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, o Ofício n.º 1699, de 3/12/2007 da Chefe de Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional, o Ofício ref.ª SAI05060/07/SRP, de 30/11/2007, do Secretário Regional do Plano e Finanças, o Ofício n.º 991, de 30/11/2007, do Secretário Regional dos Recursos Humanos, o Ofício remetido pelo Ex-Secretário Regional do Turismo e Cultura, com registo de entrada na SRMTC em 30/11/2007, o Ofício n.º 5721, de 30/11/2007, da Directora Regional do Comércio, Indústria e Energia.

<sup>9</sup> Cfr. o Ofício n.º 12109, de 5/12/2007, da Directora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental da SRES, o Ofício n.º 12116, de 5/12/2007, do Secretário Regional do Equipamento Social, o Ofício n.º 12126, de 5/12/2007, do Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Equipamento Social, o Ofício da Ex-Adjunta do Gabinete do Secretário Regional do Equipamento Social, com registo de entrada na SRMTC, em 5/12/2007.

<sup>10</sup> E entretanto alterada pelo art.º 1.º do DRR n.º 2/2007/M, de 17/01.





Nos termos dos art.º 2.º e 3.º do mesmo diploma, a VPGR é superiormente dirigida pelo Vice-Presidente do Governo Regional, integrando diferentes órgãos e serviços, de que se destaca, face à sua relevância no âmbito da presente auditoria, o Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional.

Este Gabinete compreende um chefe de gabinete, três adjuntos e três secretários pessoais, incluindo, para o exercício das suas atribuições, os seguintes serviços de apoio (art.º 4.º, n.ºs 1 e 2):

- Gabinete para os Assuntos Parlamentares;
- Gabinete de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão;
- Assessoria Jurídica;
- Direcção de Serviços de Contabilidade e Pessoal;
- Departamento dos Serviços Administrativos;
- Gabinete de Apoio, cuja organização e apoio administrativo devem ser, em conformidade com o art.º 17.º, n.º 2, do mesmo diploma, definidos por despacho do Vice-Presidente do Governo.

O art.º 4.º, n.º 4.º, do referenciado DRR n.º 7/2005/M prevê ainda a possibilidade de, para os assuntos interdepartamentais, serem nomeados, nos termos legalmente previstos, conselheiros técnicos, equiparados, para todos os efeitos, a adjuntos.

#### **b) Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes**

O art.º 1.º do DRR n.º 6/2005/M, de 9 de Março, que aprovou a orgânica da SRES, atribuiu a este departamento do executivo regional a responsabilidade pela *“definição e execução da política regional respeitante aos sectores dos edifícios e equipamentos públicos, estradas, urbanismo, litoral, portos, aeroportos, transportes terrestres, ordenamento do território e informação geográfica, cartográfica e cadastral”*.

Em virtude da reestruturação orgânica introduzida pelo DRR n.º 5/2007/M, de 23 de Julho, as competências detidas por esta Secretaria em matéria de transportes transitaram, no entanto, para a actual Secretaria Regional do Turismo e Transportes, tendo passado desde então a adoptar a designação de Secretaria Regional do Equipamento Social.

A SRES é superiormente dirigida pelo Secretário Regional do Equipamento Social e compreende diferentes organismos e serviços de concepção, coordenação, consulta, controlo, execução e apoio técnico (art.ºs 3.º e 4.º do DRR n.º 7/2005/M).

#### **c) Secretaria Regional do Plano e Finanças**

De harmonia com disposto no art.º 2.º, n.º 1, da estrutura orgânica da SRPF, constante em anexo ao DRR n.º 3/2005/M, de 11 de Fevereiro, cabe a esta Secretaria *“a definição, condução e execução da política regional, nos domínios da estatística, finanças, informática da Administração Pública, orçamento, contabilidade, gestão, controlo e aquisição do património regional, gestão de fundos comunitários, planeamento, habitação, execução fiscal, inspecção financeira industrial, serviços internacionais do centro internacional de negócios da Madeira e registo internacional de navios”*.

A representação e direcção da SRPF é confiada ao Secretário Regional do Plano e Finanças, o qual dispõe de um conjunto de serviços de apoio directo, com funções coordenadoras ou consultivas, instrumentais ou de execução (art.ºs 3.º, 4.º e 5.º da mesma orgânica).

Neste domínio está ainda prevista a possibilidade de criação de outros serviços com a natureza de comissões técnicas de análise e estudo, cuja composição e funcionamento devem ser definidos por despacho do Secretário Regional da pasta (art.º 5.º, n.º 3, da orgânica).

### 2.6.1.2. Regime jurídico da realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à aquisição de serviços

O regime jurídico da realização de despesas públicas e da contratação pública aplicável à aquisição de serviços – consubstanciados, v.g. na elaboração de estudos, pareceres, projectos e consultadoria - encontra-se actualmente plasmado no DL n.º 197/99, de 8 de Junho<sup>11</sup>.

Em matéria de realização de despesas públicas assumem ainda especial importância a Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (Lei de Enquadramento do orçamento da RAM), assim como o DL n.º 155/92, de 28 de Julho, que aprovou o regime da Administração Financeira do Estado.

No que concerne à contratação de serviços na modalidade de avença e tarefa, importa ainda chamar à colação os diplomas legais que regulam e disciplinam a admissão de pessoal na Administração Pública, com enfoque para o DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, que aprovou os instrumentos de mobilidade nos serviços da AP, o qual foi adaptado à RAM pelo DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho, e que contém normas específicas relativas à disciplina que condiciona o recurso a estas duas formas de aquisição de serviços.

## 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

No âmbito da análise efectuada, e em conformidade com os objectivos definidos para a acção, identificaram-se as despesas realizadas pela ARD com a aquisição de estudos, pareceres, projectos e consultoria.

O exame efectuado permitiu ainda aferir sobre a conformidade legal e regulamentar das despesas enquadradas na amostra definida, nomeadamente na perspectiva da observância dos procedimentos de contratação pública aplicáveis e das normas que disciplinam a sua realização e pagamento.

Foi ainda concretizado o levantamento e a quantificação dos pagamentos efectuados no ano 2006 e das responsabilidades assumidas e não pagas nesse exercício económico no domínio assinalado, ao mesmo tempo que se verificou a legalidade dos mesmos.

### 3.1. Caracterização geral

O montante total da despesa da ARD com a aquisição de serviços, paga através da rubrica 02.02.14 – *Estudos, pareceres, projectos e consultoria*<sup>12</sup>, ascendeu, em 2006, a cerca de 8,6 milhões de euros, assim distribuídos:

**Quadro 1 – Despesa realizada pela ARD**

Departamento regional	Orçamento Inicial (1)	Orçamento Final (2)	Divergência (2)-(1)	Pagamentos	Tx execução (%)	(em euros)
						Peso execução (%)
PGR	500,00	0	-500,00	0	0,0	0,0
VPGR	641.710,00	769.452,00	127.742,00	643.693,64	83,7	7,5

<sup>11</sup> O DL n.º 197/99, de 8 de Junho, operou a revogação do DL n.º 55/95, de 29/03, que anteriormente fornecia o enquadramento normativo aplicável à matéria em questão.

<sup>12</sup> Nos termos das *Notas Explicativas ao Classificador Económico*, constantes do Anexo III ao DL n.º 26/2002, de 14/02, que aprovou os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, incluem-se na rubrica em referência “as despesas relativas a estudos, pareceres, projectos e consultoria, de organização, apoio à gestão e serviços de natureza técnica prestados por particulares ou outras entidades”, devendo ser ainda “classificados nesta rubrica, (...) entre outros, os encargos com estudos de organização de projectos informáticos e estudos económico-financeiros”.



(em euros)

Departamento regional	Orçamento Inicial (1)	Orçamento Final (2)	Divergência (2)-(1)	Pagamentos	Tx execução (%)	Peso execução (%)
SRRH	10.350,00	0	-10.350,00	0	0,0	0,0
SRTC	1.669.000,00	427.379,00	-1.241.621,00	245.024,72	57,3	2,8
SRES	14.393.500,00	12.543.832,00	-1.849.668,00	6.207.195,19	49,5	72,1
SRAS	362.500,00	458.650,00	96.150,00	103.508,97	22,6	1,2
SRE	897.998,00	713.975,00	-184.023,00	103.865,25	14,5	1,2
SRPF	858.541,00	606.949,00	-251.592,00	423.998,69	69,9	4,9
SRARN	3.205.105,00	2.142.752,00	-1.062.353,00	878.464,37	41,0	10,2
<b>TOTAL</b>	<b>22.039.204,00</b>	<b>17.662.989,00</b>	<b>-4.376.215,00</b>	<b>8.605.750,83</b>	<b>48,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Conta da Região Autónoma da Madeira de 2006, Volume I e II – Relatórios e Anexos (ainda não sujeita a Parecer do Tribunal de Contas)

A leitura do quadro *supra* revela a existência de uma diferente repartição daquela despesa pelos nove departamentos que compõem o executivo regional, sendo a SRES responsável por cerca de 72,1% daquele volume financeiro, seguida da SRARN, que, no entanto, apenas efectuou 10,2% do total daqueles pagamentos.

Considerando toda a despesa paga pelo GR no ano em análise (€1.148.896.792,92), bem como a sua distribuição pelos vários departamentos regionais, constata-se que foi também na SRES que este tipo de despesas adquiriu maior relevância, representando 3,81% da totalidade da despesa realizada por esta Secretaria Regional. Ainda no mesmo contexto, assinala-se o peso dos encargos desta natureza na totalidade das despesas da VPGR (3,58%).

#### Quadro 2 – Despesa realizada na rubrica em função da despesa total

(em euros)

Departamento regional	Pagamentos (1)	Despesa Total (2)	(1) / (2) (em %)
PGR	0	1.990.107,38	0,00
VPGR	643.693,64	17.969.879,48	3,58
SRRH	0	15.942.435,23	0,00
SRTC	245.024,72	23.026.925,01	1,06
SRES	6.207.195,19	162.931.014,44	3,81
SRAS	103.508,97	237.363.149,45	0,04
SRE	103.865,25	358.635.044,80	0,03
SRPF	423.998,69	249.296.134,35	0,17
SRARN	878.464,37	81.742.102,78	1,07
<b>TOTAL</b>	<b>8.605.750,83</b>	<b>1.148.896.792,92</b>	<b>0,75</b>

Fonte: Conta da Região Autónoma da Madeira de 2006, Volume I e II – Relatórios e Anexos (ainda não sujeita a Parecer do Tribunal de Contas)

A expressão dos EANP no total da despesa da rubrica, assumida pela ARD<sup>13</sup>, está patente no quadro seguinte:

#### Quadro 3 – Peso dos EANP no total da despesa

(em euros)

Departamento regional	Pagamentos (1)	EANP (2)	Despesa Assumida (3)=(1)+(2)	(2) / (3) (em %)
PGR	0	0,00	0,00	0,0
VPGR	643.693,64	93.560,59	737.254,23	12,7
SRRH	0	0,00	0,00	0,0

<sup>13</sup> A despesa assumida inclui os pagamentos realizados em 2006 e os encargos que transitaram para 2007.

(em euros)

Departamento regional	Pagamentos (1)	EANP (2)	Despesa Assumida (3)=(1)+(2)	(2) / (3) (em %)
SRTC	245.024,72	166.190,04	411.214,76	40,4
SRES	6.207.195,19	6.165.308,33	12.372.503,52	49,8
SRAS	103.508,97	187.891,86	291.400,83	64,5
SRE	103.865,25	595.822,73	699.687,98	85,2
SRPF	423.998,69	121.480,03	545.478,72	22,3
SRARN	878.464,37	960.291,00	1.838.755,37	52,2
<b>TOTAL</b>	<b>8.605.750,83</b>	<b>8.290.544,58</b>	<b>16.896.295,41</b>	<b>49,1</b>

Fonte: Conta da Região Autónoma da Madeira de 2006, Volume I e II – Relatórios e Anexos (ainda não sujeita a Parecer do Tribunal de Contas) e DROC (ofício n.º SAI02587/07, de 16 de Agosto).

O montante dos EANP pela ARD às entidades prestadoras destes serviços ascendeu, no ano em apreço, a 8,3 milhões de euros (cerca de 49,1% do total da despesa assumida), surgindo a SRES como o departamento que registou o maior valor daqueles encargos, quantificados em quase 6,2 milhões de euros (cerca de 73,2% do total dos encargos em referência).

Esta última situação resultou, maioritariamente, dos encargos assumidos pela SRES no âmbito da celebração de contratos de prestação de serviços (de elaboração de projectos e de assessoria técnica, entre outros) associados a várias empreitadas de obras públicas promovidas pela Secretaria e que ainda se encontravam em curso.

Por sua vez, o segundo maior saldo apurado (cerca de 960,3 mil euros), reportado à SRARN, constitui uma decorrência dos compromissos assumidos e não pagos associados a projectos do PIDDAR.

A ARD efectuou ainda pagamentos associados ao tipo de prestações de serviços em análise através de outras rubricas de classificação económica, sendo feita referência a estes casos no presente documento sempre que assim se justifique.

## 3.2. Vice-Presidência do Governo Regional

### 3.2.1. Aspectos gerais

Em 2006, as despesas realizadas pela VPGR com a aquisição de estudos, pareceres, projectos e consultoria apresentavam a seguinte expressão:

**Quadro 4 – Despesa realizada pela VPGR**

(em euros)

C.O./C.E.	Entidade prestadora	Despesa			
		Ofício (a)	Tesoureiro (b)	EANP 2006	Divergência (b)-(a) <sup>14</sup>
01.01.00/02.02.14	GARCIA PEREIRA & ASSOCIADOS-SOC. ADVOGADOS	33.455,70	33.581,7	0	126,
01.01.00/02.02.14	SERVULO CORREIA & ASSOCIADOS-SOC.ADVOGADOS	13.800,00	13.800,00	0	0
01.01.00/02.02.14	J. C. VIEIRA DE ANDRADE	0	0	20.570,	0
01.01.00/02.02.14	IDEIAS-PUBLICAÇÕES E SERVIÇOS, LDA.	8.050,00	8.050,00	3.450,	0
01.01.00/02.02.14	GARCIA PEREIRA E ASSOCIADOS-SOC. ADVOGADOS	0	356,00	0	356,

<sup>14</sup> A coluna *Divergência* reflecte as diferenças existentes entre a informação prestada pela VPGR e os elementos constantes dos mapas da Tesouraria do GR. Refira-se que, em contraditório o VPGR alegou que a divergência de € 857,58, “referente à entidade prestadora “Garcia Pereira e Associados – Sociedade de Advogados”, respeita às Taxas de Justiça que não foram incluídas no Quadro I, por se ter entendido, face ao âmbito da auditoria (...) que aquelas não estariam ali contempladas.”. Contudo, conforme decorre da leitura do Quadro 7, o valor das taxas de justiça foi de €731,58 sendo os restantes €126 respeitantes a uma correcção do IVA.



(em euros)

C.O./C.E.	Entidade prestadora	Despesa			
		Ofício (a)	Tesoureiro (b)	EANP 2006	Divergência (b)-(a) <sup>14</sup>
01.01.00/02.02.25	GARCIA PEREIRA E ASSOCIADOS-SOC. ADVOGADOS	0	375,58	0	375,58
<b>Subtotal Gabinete do Vice-Presidente</b>		<b>55.305,70</b>	<b>56.163,28</b>	<b>24.020,</b>	<b>857,58</b>
50.02.04/02.02.14X	BRAINY PARTNER (MADEIRA)	15.049,13	15.049,13	0	0
50.04.02/02.02.14	RELACRE	0	0	2.862,	0
50.04.02/02.02.14	INSTITUTO PORTUGUES DE ACREDITAÇÃO	0	1.373,31	0	1.373,31
50.04.06/02.02.14	APCER-ASSOC. PORT.DE CERTIFICAÇÃO	0	271,60	0	271,6
50.24.04/02.02.14W	CEDRU, LDA.	22.995,40	22.995,40	34.493,1	0
50.26.01/02.02.14P	IST	0	0	22.500,	0
50.26.01/02.02.14	MIGUEL CATELA TEIXEIRA	43.125,00	43.125,00	0	0
50.31.03/02.02.14P	SINFIC, SA	493.591,50	493.591,50	0	0
50.31.04/02.02.14	INOVA-ENGENHARIA DE SISTEMAS, LDA.	11.500,00	11.500,00	4.600,	0
<b>Subtotal Investimentos do Plano</b>		<b>586.261,03</b>	<b>587.905,94</b>	<b>64.455,1</b>	<b>1.644,91</b>
<b>TOTAL</b>		<b>641.566,73</b>	<b>644.069,22</b>	<b>88.475,1</b>	<b>2.502,49</b>

Fonte: VPGR (Ofício n.º 888, de 12 de Junho de 2007) e Conta do Tesoureiro do Governo da RAM (Diário de Despesa do ano económico 2006).

Do montante global pago (cerca de 644,1 mil euros), cerca de 87,1% (561,2 mil euros) respeitou a despesas realizadas pela VPGR com a aquisição de serviços de consultoria, associados, na sua maioria, a projectos de investimentos do PIDDAR (505,1 mil euros).

Neste âmbito salienta-se o projecto 50.31.03 – *Formulários/Serviços On-line – Madeira Digital – DRAPL*, onde assume relevância a prestação de serviços da empresa SINFIC, S.A., a que corresponderam 76,6% do total dos pagamentos com este tipo de serviços, e que será objecto de análise num subponto autónomo do presente relato.

Verificou-se ainda a existência de uma divergência entre o montante dos EANP indicados nos mapas enviados pela VPGR e os constantes das listagens da DROC<sup>15</sup>, em que consta o montante de € 5.085,49 no orçamento do GVP, na rubrica orçamental 02.02.14.

De acordo com as alegações do Vice-Presidente do Governo Regional em sede de contraditório, tal divergência deve-se ao facto de no Quadro I, remetido à SRMTC<sup>16</sup>, por lapso, não terem sido devidamente assinalados os seguintes EANP: IDEIAS – Publicações e Serviços, Lda<sup>a</sup> - € 1.150,00; André Salgado de Matos - € 1.815,00; Susana Antas Videira - € 1.815,00; DATAJURIS – Direito e Informação, Ld.<sup>a</sup> € 315,49, num total de € 5.095,49, não tendo, no entanto, sido identificados os respectivos PD. O Vice-Presidente do Governo Regional referiu ainda que a divergência apurada foi de € 5.095,49 e não € 5.085,49, pois houve um lapso no Quadro 4 do relato, uma vez que o valor correcto dos EANP relativos à entidade RELACRE é de € 2.852,00 e não de € 2.862,00 (valor constante do Quadro I remetido à SRMTC).

### 3.2.2. Aquisição de serviços

A análise levada a cabo abrangeu uma amostra de 96,4% do universo dos pagamentos realizados em 2006 com as aquisições deste tipo de serviços, fornecendo o quadro seguinte uma síntese do volume financeiro envolvido:

<sup>15</sup> Enviadas através do Ofício n.º SAI02587/07, de 16/08, da DROC.

<sup>16</sup> Através do Ofício n.º 888, de 12 de Junho de 2007.

## Quadro 5 – Amostra de auditoria relativa à VPGR

(em euros)

C.O./C.E.	Entidade	Serviço prestado	Pagamentos	EANP
01.01.00/02.02.14	Garcia Pereira & Associados	Consultoria	33.937,7	0
01.01.00/02.02.25			375,58	0
<b>Subtotal</b>			<b>34.313,28</b>	<b>0</b>
01.01.00/02.02.14	Ideias, Lda.	Consultoria	8.050,	3.450,
01.01.00/02.02.14	Sérvulo Correia & Associados	Consultoria	13.800,	0
50.31.03/02.02.14P	SINFIC, S.A.	Consultoria	493.591,5	0
50.31.04/02.02.14	Inova, SA	Consultoria	11.500,	4.600,
50.26.01/02.02.14	Miguel Catela	Concepção Regulamento	43.125,	0
50.02.04/02.02.14X	Brainy Partner	Estudo	15.049,13	0
50.04.06/02.02.14	APCER	Certificação da qualidade	271,6	0
50.04.02/02.02.14	Inst. Português Acreditação	Auditoria da qualidade	1.373,31	0
<b>Subtotal</b>			<b>586.760,54</b>	<b>8.050,</b>
<b>Total da amostra</b>			<b>621.073,82</b>	<b>8.050,</b>

Fonte: VPGR (Ofício n.º 888, de 12 de Junho de 2007) e Conta do Tesoureiro do Governo da RAM (Diário de Despesa do ano económico 2006).

No âmbito do exame efectuado foram identificadas várias situações de realização de despesa que merecem destaque na perspectiva da sua regularidade e/ou de legalidade, as quais serão objecto de tratamento nos subpontos seguintes.

## 3.2.2.1. Consultoria jurídica e serviços forenses (GVP)

Tomando por referência os pagamentos realizados pela VPGR em 2006, foram identificadas despesas com a aquisição de serviços de consultoria jurídica à Sociedade de Advogados Garcia Pereira & Associados no montante global de € 27.753,47 (s/IVA), sendo € 21.453,47 decorrentes de adjudicações efectuadas por ajuste directo, conforme se pode observar no quadro abaixo:

## Quadro 6 – Despesas com prestação de serviços

(em euros)

Serviço Prestado	Abertura Proced. / Autoriz. Despesa	Procedimento adoptado (DL n.º 197/99, de 08/06)	Adjudicação			Data realização do serviço <sup>17</sup>	PD N.º	Pago em 2006
			Valor (s/IVA)	Data	Entidade Adjud.			
Consultoria jurídica em matéria de Queixas Crime e pedidos cível de indemnização	20-12-04	Consulta prévia 2 fornecedores [art.81.º n.º 4 e art.151.º e 154.º]	3.800,00	28-12-04	Chefe do Gabinete	Notific.Trib 13-1-05	553	4.522,00
	23-12-04	Consulta prévia 2 fornecedores [art.81.º n.º 4 e art.151.º e 154.º]	2.500,00	4-1-05	Chefe do Gabinete	Notific.Trib 9-2-05	553	2.975,00
	<b>Subtotal</b>		<b>6.300,00</b>					<b>7.497,00</b>
	14-2-06	Ajuste directo [art.81.º n.º 3 al. a)]	2.000,00	13-3-06	Chefe do Gabinete		108	2.420,00
	14-2-06	Ajuste directo [art.81.º n.º 3 al. a)]	2.000,00	13-3-06	Chefe do Gabinete	Notific.Trib 28-4-06	108	2.420,00
	14-2-06	Ajuste directo [art.81.º n.º 3 al. a)]	1.000,00	13-3-06	Chefe do Gabinete		108	1.210,00
	<b>Subtotal</b>		<b>5.000,00</b>					<b>6.050,00</b>
	31-1-06	Ajuste directo [art.81.º n.º 3 al. a)]	3.000,00	20-4-06	Chefe do Gabinete	14-07-2005	187	3.630,00
	31-1-06	Ajuste directo [art.81.º n.º 3 al. a)]	3.000,00	20-4-06	Chefe do Gabinete	26-07-2005	187	3.630,00

<sup>17</sup> Embora não tivesse sido disponibilizada informação sobre o período em que decorreu a prestação destes serviços, foi possível identificar, em alguns casos, as datas da prática de actos inerentes à sua efectivação, já que os respectivos processos integravam cópias das notificações efectuadas pelo Ministério Público no âmbito dos respectivos processos, assim como os talões comprovativos do pagamento das taxas judiciais.





(em euros)

Serviço Prestado	Abertura Proced. / Autoriz. Despesa	Procedimento adoptado (DL n.º 197/99, de 08/06)	Adjudicação			Data realização do serviço <sup>17</sup>	PD N.º	Pago em 2006
			Valor (s/IVA)	Data	Entidade Adjud.			
	<b>Subtotal</b>		<b>6.000,00</b>					<b>7.260,00</b>
	04-12-06	Ajuste directo [art.86.º n.º 1 al. d)]	6.000,00	12-12-06	Vice-Presidente	Notific.Trib 11-12-06	499	7.260,00
	<b>Subtotal</b>		<b>6.000,00</b>					<b>7.260,00</b>
	06-12-06	Ajuste directo [art.86.º n.º 1 al. d)] [art. 81º n.º 3, al. a)]	4.453,47	13-12-06	Chefe do Gabinete		500	5.388,70
	<b>Subtotal</b>		<b>4.453,47</b>					<b>5.388,70</b>
	<b>Total</b>		<b>27.753,47</b>					<b>33.455,70</b>

Numa perspectiva temporal, constatou-se que, em 2004, foram lançados dois procedimentos com consulta prévia a dois prestadores, tendo em vista a aquisição de serviços de consultoria jurídica em matéria de queixas-crime e pedidos cíveis de indemnização.

De acordo com as informações internas que precederam e sustentaram os respectivos actos de adjudicação, só a Sociedade de Advogados Garcia Pereira & Associados apresentou proposta.

Nessa sequência, todos os serviços de idêntica natureza posteriormente adquiridos pela VPGR foram adjudicados à aludida Sociedade mediante ajuste directo, exclusivamente fundamentado - com excepção de dois casos<sup>18</sup> -, na al. a) do n.º 3 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, que admite o recurso a este procedimento de selecção sempre que o valor da despesa envolvida seja igual ou inferior a €4.988,00.

Compulsados os dados processuais relativos a estes ajustes directos, verifica-se que as datas do seu lançamento e da autorização das correlativas despesas, assim como as datas da adjudicação dos serviços são muitas vezes coincidentes. Essa circunstância, aliada ao facto de os serviços adquiridos revestirem a mesma natureza, suscita dúvidas quanto à legalidade da opção individualizada por aquele procedimento, levando a equacionar um cenário de eventual fraccionamento da despesa propiciador do afastamento do procedimento pré-contratual exigível em função do valor total da despesa envolvida, em oposição à disciplina instituída pelo art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, que visa garantir o princípio da concorrência e da transparência no domínio da contratação pública, expressamente consagrados nos art.ºs 8.º e 10.º do mesmo diploma.

Com efeito, considerando que, nos termos do n.º 1 do citado art.º 16.º, que consagra a regra da unidade da despesa, a despesa a atender é a do custo total dos serviços a adquirir, nos casos em apreço, e face aos montantes envolvidos, não se conhecem motivos para não ter sido adoptado um procedimento adjudicatório concorrencial, nomeadamente o procedimento com consulta prévia<sup>19</sup>, tanto mais que em nenhuma destas situações foi invocada a especial qualificação ou aptidão da entidade co-contratante para a execução dos serviços contratados.

Refira-se, a este propósito que, nos dois casos acima excepcionados<sup>20</sup>, a opção pelo ajuste directo sem consulta foi legalmente fundamentada no art. 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, por aparentemente estar em causa a “*protecção de direitos exclusivos de representação*”.

Embora a mencionada alínea do n.º 1 do art.º 86.º permita a adopção do ajuste directo, independentemente do valor da despesa, quando, “[p]or motivos de aptidão técnica ou artística ou

<sup>18</sup> PD n.ºs 499 e 500.

<sup>19</sup> Vd. o art.º 81.º, n.º 1, do DL n.º 197/99.

<sup>20</sup> PD n.ºs 499 e 500, sendo o valor da adjudicação superior a €4.988,00, no primeiro deles.

*relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos e autor, a locação ou o fornecimento de bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado”, suscitam-se, no entanto, dúvidas quanto à subsunção das situações em apreço na previsão daquela norma, uma vez que os elementos instrutórios de ambos os processos, em particular, os respectivos despachos de adjudicação, não concretizam ou demonstram suficientemente a enunciada “protecção de direitos exclusivos de representação”.*

No exercício do princípio do contraditório, o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira pronunciou-se expressamente sobre esta última questão, na perspectiva da análise do PD n.º 499, relativo *“à aquisição de diversos serviços de consultoria jurídica”*.

Nas alegações apresentadas, o mesmo responsável não só explicitou os fundamentos enunciados na informação interna que suportou a abertura do correspondente procedimento adjudicatário, tornando mais clara a cronologia factual que determinou a escolha do prestador do serviço, como sublinhou a ideia de que *“este tipo de procedimentos relativos à aquisição de serviços visando a obtenção de um patrocínio judiciário, reúne determinadas especificidades e assume uma natureza muito especial, circunstâncias estas que, de per si, o diferenciam de outro qualquer procedimento “normal” de aquisição de bens ou serviços.*

Naquelas alegações pode ler-se ainda que, *“se tivermos por base a realidade subjacente ao funcionamento da máquina judicial comum, é, na nossa opinião, impensável, como no caso em apreço, que em cada momento processual em que é necessária a intervenção do respectivo mandatário, sendo a legitimidade desta acção limitada por prazos legais e, ainda para mais, quando essa acção se correlaciona com outro processo já anteriormente instaurado, tenhamos ainda que proceder à abertura de um procedimento concursal de aquisição dos referidos serviços, apenas por imposição do enquadramento legal que rege a aquisição de serviços públicos.*

*Para além do mais, a relação advogado-constituente tem por base não só uma profunda questão de confiança recíproca, mas também de honestidade, probidade, rectidão, lealdade e sinceridade, que, uma vez iniciada com determinado mandatário judicial e estando em causa determinados factos ou situações, é incompatível com o recurso sistemático a procedimentos de consulta como critério de atribuição de determinados serviços”.*

Ponderados os esclarecimentos adicionais prestados nesta sede, com destaque para a densificação dos circunstancialismos que envolveram a selecção da entidade adjudicatária e respectiva articulação com as especificidades inerentes à natureza dos serviços contratados, entende-se terem ficado ultrapassadas as dúvidas inicialmente equacionadas quanto à verificação dos pressupostos que admitem o recurso ao ajuste directo com fundamento na al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99.

Igualmente ouvida no âmbito do contraditório, a Chefe do Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional pronunciou-se acerca da alusão feita à coincidência, em alguns casos, entre as datas do lançamento dos ajustes directos e autorização das respectivas despesas, assim como da própria adjudicação, serem coincidentes, invocando que *“a coincidência de datas apenas se verifica nos processos de despesa n.º 108 e 187”* e concretizando que *“[o] processo de despesa n.º 108 refere-se a três procedimentos de aquisição de serviços distintos de consultadoria jurídica (...)”*.

Nessa perspectiva, *“se dúvidas houvesse quanto à “legalidade da opção individualizada por aquele procedimento”, não existem quaisquer motivos, a não ser de ordem interna, ao nível da estruturação e organização interina dos próprios processos, para ter optado pela realização de três procedimentos em vez de um. Até porque (...) a única alternativa seria realizar um só procedimento por ajuste directo, fundamentado única e exclusivamente, na al. d), do n.º 1 do artigo 86º do DL nº 197/99, considerando que (...) qualquer um dos serviços a adquirir nessa altura advinham de processos judiciais já em curso e nos quais, necessariamente, já existia mandatário judicial constituído (...), obviamente na sequência de outros procedimentos de contratação pública”*.





Indo ao encontro da posição externada pelo Vice-Presidente do Governo Regional, também esta responsável fez questão de realçar que *“este tipo de procedimentos relativos à aquisição de serviços visando a obtenção de um patrocínio judiciário, reúne determinadas especificidades e assume uma natureza muito especial, circunstâncias estas que, de per si, o diferenciam de outro procedimento “normal” de aquisição de bens ou serviços”, em especial por não ser “possível (...) que em cada momento processual em que é necessária a intervenção de um advogado, e possuindo já a entidade contratante alguém devidamente mandatado, que estejamos a interromper e a quebrar toda uma orientação processual que vinha sendo feita num determinado processo, com o surgir de um novo mandatário”.*

Segundo os esclarecimentos fornecidos, *“dois dos processos são “aberturas de instrução” desencadeados na sequência de despachos “de arquivamento do Ministério Público” emitidos em datas muito próximas, tendo os procedimentos sido “iniciados no mesmo dia, apenas por uma questão de economicidade de procedimentos”.*

*“No que respeita ao terceiro procedimento deste processo de despesa n.º 108”, “trata-se de uma “provisão” que nos foi solicitada, no início do ano, para fazer face a despesas, inesperadas, que foram ocorrendo com processos já em curso.*

Com efeito, apesar de o *“art.º 65 do Estatuto da Ordem dos Advogados”* estabelecer que *“na fixação dos honorários deve o advogado proceder com moderação, atendendo ao tempo gasto, à dificuldade do assunto, à importância do serviço prestado, às posses dos interessados, aos resultados obtidos e às praxes do foro e estilo da comarca”, “por vezes, o advogado, ao fixar os honorários, ignora quanto tempo gastará e que grau de dificuldade acabará por revelar o assunto, levando a que, por vezes, haja necessidade de fazer alguns ajustes aos honorários que, prévia e antecipadamente, estabeleceu”.*

*“Já quanto ao processo de despesa n.º 187, os procedimentos foram de facto iniciados no mesmo dia, porque houve um lapso, do qual só nos apercebemos em Janeiro de 2006, altura em que procedemos à sua regularização”.*

Mais foi realçado que *“[a] opção pelo ajuste directo foi frequentemente utilizada porque assim o valor o permitia. Daí a justificação apenas fundamentar-se na alínea a) do n.º 3 do artigo 81.º do Decreto-Lei 197/99, de 8 de Junho, em todos os casos, excepcionando os processos de despesa n.º 499 e 500”.*

As razões acabadas de enunciar reforçam a ideia, já anteriormente acolhida, de que, em última instância, nas situações em apreço, a natureza dos serviços a adquirir legitimava a sua adjudicação por simples ajuste directo, nos termos da al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99.

Tais explicações são igualmente esclarecedoras acerca do diferente âmbito e objecto dos três procedimentos para aquisição de serviços de consultoria jurídica reportados ao PD n.º 108, ficando aparentemente afastada a hipótese de estarmos perante um caso de fraccionamento da despesa não permitido por lei.

Não obstante, e por tudo o que ficou dito a propósito da relação privilegiada entre o mandatário judicial e o correlativo processo, não se conhecem motivos para as contratações realizadas se restringirem à prática de actos processuais isolados, ao invés de abrangerem o acompanhamento do processo até ao seu termo.

Complementarmente, ressalva-se que os dois processos de despesa primeiramente mencionados respeitam a uma pluralidade de procedimentos de aquisição de serviços forenses e de consultoria jurídica, não correspondendo, por isso, a casos isolados em que se verifica a existência de uma coincidência entre as datas dos ajustes directos, das autorizações das respectivas despesas e/ou das adjudicações.

Por último, cumpre anotar, relativamente ao procedimento do PD n.º 108, promovido com vista a acorrer a despesas não previstas no âmbito de processos já em curso, que não existem elementos concretos que permitam identificar a que processos respeitam tais despesas adicionais.

No âmbito da análise efectuada apurou-se, por outro lado, que, apesar de as despesas identificadas terem sido autorizadas e adjudicadas por entidade competente para o efeito e de terem sido prestadas as correspondentes informações de cabimento de verba, tais formalidades foram praticadas, na generalidade dos casos, após a efectiva prestação dos serviços pela Sociedade de Advogados em referência, o que fere de ilegalidade as despesas autorizadas e pagas, por inobservância dos art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º e 79.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92, de 28 de Julho.

Conforme resulta do Quadro 6, apesar de não existir informação precisa quanto às datas da prestação dos serviços<sup>21</sup>, a análise dos documentos consultados, com destaque para as cópias das notificações realizadas pelos Serviços do Ministério Público, assim como os talões de multibanco comprovativos do pagamento das custas judiciais<sup>22</sup>, permite concluir que os serviços em causa foram realizados em momento anterior ao da adjudicação, distando por vezes em mais de um ano<sup>23</sup>.

O desrespeito pelas normas *supra* citadas é susceptível de eventual imputação de responsabilidade financeira, nos termos consignados no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Relativamente a esta problemática, o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira voltou a enfatizar, em contraditório, *“a especial natureza que envolve a relação entre o advogado e o seu constituinte”*, sublinhando, porém, que *“para além desses factores”*, é também essencial *“levar em linha de conta as especificidades relacionadas com os factores tempo, modo e lugar em que esta prestação de serviços e a relação que lhe está subjacente se desenvolve”*.

No desenvolvimento desta ideia, aquele responsável alegou ainda o seguinte:

*“O advogado, a partir do momento em que aceita o patrocínio ou a prestação de quaisquer serviços profissionais, fica responsável não apenas por toda a gestão do respectivo processo, como também é obrigado a assegurar com eficácia a intervenção processual que, em determinado momento, seja necessária. Aliás, é o próprio Estatuto da Ordem dos Advogados (...) a preconizar que “o advogado tem o dever de agir de forma a defender os interesses legítimos do cliente” bem como “em qualquer circunstância, actuar com diligência e lealdade na condução do processo” e isto acontece, obrigatoriamente, após a aceitação do respectivo mandato judicial.*

*Por isso mesmo, é o advogado que, na qualidade de mandatário do assistente, tem conhecimento directo das notificações que lhe são dirigidas no âmbito dos respectivos processos. Por isso, “apenas” lhe é exigido que dê cumprimento às respectivas notificações e dentro prazos legais que lhe são estipulados.*

Donde concluir-se que o cumprimento dos prazos mais limitados fixados para a prática de certos actos e diligências processuais ficaria comprometido *“caso o Ilustre Mandatário constituído necessitasse de uma adjudicação formal da Vice-Presidência decorrente dum procedimento normal de contratação.*

*Para mais, existindo advogado constituído no processo e por isso mesmo já definido a priori o prestador do serviço em causa (...), a opção pela abertura de um procedimento de contratação nesta*

---

<sup>21</sup> De acordo com as explicações obtidas junto da VPGR, nenhum dos processos judiciais se encontrava ainda concluído, pelo que, estando as peças apresentadas em Tribunal em segredo de justiça, dever-se-iam manter sob o cuidado da Sociedade de Advogados até à sua conclusão.

<sup>22</sup> Constantes dos PD n.ºs 553, 187 e 499.

<sup>23</sup> Nos casos constantes do PD n.º 187.



*específica circunstância (...) apenas viria a colocar em risco a garantia e defesa do bem jurídico que pretendíamos proteger com a prestação do (...) serviço”.*

No tocante ao PD n.º 499, *“após a referida notificação do M.P. o mandatário judicial foi célere a intervir processualmente na defesa do seu constituinte, como aliás lhe competia e sendo ele o responsável pela gestão do processo em causa, pelo que só em momento posterior é tivemos conhecimento da propositura da mencionada acusação particular, bem como do pedido de indemnização cível.*

*Já no que diz respeito à apresentação da queixa-crime (...), a realização do procedimento de contratação a que se refere” o mesmo “processo de despesa n.º 499, decorreu concomitantemente com a instauração do respectivo procedimento criminal (...).*

*Neste caso, a peça (...) que continha a difamação produzida, foi enviada para estudo ao mencionado mandatário judicial, ficando este a ponderar sobre a instauração (ou não) do correspondente procedimento criminal. Todavia, e de facto, só em finais de 2006 é que tivemos conhecimento da efectiva realização do serviço, após uma notificação dos serviços do Ministério Público do Funchal, 3ª secção, datada de 11 de Dezembro de 2006.*

Finalizando a argumentação aduzida, aquele responsável fez uma especial chamada de atenção para *“a forma típica das remunerações ora em apreço”* e que, em seu entender, reforça a sua posição *“acerca da especial natureza e especialidade das prestações de serviços de patrocínio judiciário”*.

Para o efeito, sublinhou que *“o Advogado poderá exigir, a título de provisão, e de acordo com a sua intervenção no processo, uma quantia por conta dos honorários que, a final, virá a cobrar”, decorrendo do “artigo 65º do Estatuto dos Advogados (...)”* que, *“na fixação dos honorários deve o advogado proceder com moderação, atendendo ao tempo gasto, à dificuldade do assunto, à importância do serviço prestado, às posses dos interessados, aos resultados obtidos e às praxes do foro e estilo da comarca.”*

Nessa medida, *“[a] necessidade de atender à conjugação de diversos factores aquando da determinação dos respectivos honorários, dificulta a missão (...) de, prévia e antecipadamente, o advogado fixar os honorários devidos, por à partida, se ignorar quanto tempo se gastará e que grau de dificuldade acabará por revelar o assunto(...).*

O posicionamento atrás exposto aponta, em síntese, para a conclusão de que as especificidades inerentes à prestação de serviços em causa não se compadecem com o rigoroso cumprimento das normas reguladoras da contratação pública relativa à aquisição de serviços, emanadas do DL n.º 197/99, e, mormente, das regras sobre a realização de despesas públicas, constantes deste diploma, assim como da Lei n.º 28/92 e do DL n.º 155/92.

Todavia, os diplomas citados, em particular, o DL n.º 197/99, não contemplam normas que excepcionem ou afastem a aplicação dos respectivos comandos injuntivos no caso da aquisição de serviços de consultoria jurídica ou de patrocínio judiciário.

Refira-se, aliás, que, ao contrário da ideia defendida, aquele Decreto-Lei teve em consideração as idiosincrasias inerentes a este tipo de prestações, ao admitir, por um lado, o recurso ao ajuste directo, independentemente do valor do contrato, quando *“[p]or motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado”* [art.º 86.º, n.º 1, al. d)], e, por outro, ao salvaguardar igualmente a hipótese de adopção deste procedimento adjudicatório quando *“[a] natureza dos serviços a prestar, nomeadamente no caso de serviços de carácter intelectual e de serviços financeiros, não permita a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos, desde que o contrato não ultrapasse os limites estabelecidos no art.º 191.º”* [art.º 81.º, n.º 3, al. b)].

Com efeito, este último normativo permite ultrapassar eventuais dificuldades associadas à determinação dos moldes em que o serviço venha a ser prestado, em especial na perspectiva do seu âmbito e complexidade, e, conseqüentemente, na estimativa do valor da despesa envolvida.

Nessa medida, e por que se reconhece a existência de uma relação privilegiada entre o mandatário judicial, o seu constituinte e o correlativo processo, assim como a amplitude dos poderes que àquele são conferidos e as condicionantes próprias da tramitação dos processos em Tribunal, não se vislumbram razões para o objecto das contratações efectuadas se restringir, na generalidade dos casos, à prática de actos processuais isolados, ao invés de abranger o acompanhamento do processo até ao seu termo.

É justamente esta opção que conduz a situações como as descritas, em que as adjudicações acabam por ocorrer em momento posterior à realização do serviço pelo mandatário judicial, em nítido desrespeito pelos preceitos disciplinadores da contratação pública relativa à aquisição de serviços e da realização de despesas públicas.

Pelo que aqui se reitera a observação inicialmente emitida acerca da inobservância, *in casu*, das referenciadas normas, mantendo-se, conseqüentemente, as conclusões extraídas acerca da eventual responsabilidade financeira sancionatória a ser imputada ao Vice-Presidente do Governo Regional, no que respeita ao PD n.º 499.

Ademais, do ponto de vista da prossecução do interesse público e da racional e eficiente utilização dos dinheiros públicos, não se concebe que a contratação deste tipo de serviços pela Administração possa decorrer à revelia do enquadramento jurídico fornecido pela legislação vigente nos domínios assinalados (DL n.º 197/99, pela Lei n.º 28/92 e pelo DL n.º 155/92).

Ainda a este propósito, não pode deixar de se encarar com estranheza a falta de controlo existente ao nível da Vice-Presidência do Governo Regional relativamente ao acompanhamento da execução dos contratos de prestação de serviços forenses, quer numa perspectiva material, quer financeira, bem patente na afirmação de que, num dos processos em questão, *“só em finais de 2006”* aquele Departamento Regional teve *“conhecimento da efectiva realização do serviço, após uma notificação dos serviços do Ministério Público do Funchal, 3ª secção, datada de 11 de Dezembro de 2006”*.

Sobre a mesma matéria, a Chefe do Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional invocou, em sede de contraditório, que *“a situação apontada apenas se verifica quanto ao processo de despesa n.º 187”*, acrescentando que *“neste tipo de consultoria é normal haver um período de ponderação por parte do Advogado com a responsabilidade de gerir o processo, antes de instauração de qualquer procedimento criminal”*, e que, na situação vertente aconteceu que *“o mandatário judicial, no cumprimento do seu dever de agir de forma a defender os interesses legítimos do cliente, bem como de actuar com diligência e lealdade na condução do processo, acabou por dar entrada das respectivas queixas-crime em momento anterior à decisão de abertura do processo de contratação pública”*.

Prosseguindo, referiu a mesma responsável que *“[q]uando tivemos conhecimento da entrada das respectivas acções em juízo, procurámos regularizar a contratação dos serviços então em causa, dando início, na mesma data, aos respectivos procedimentos administrativos, sendo, porém, certo, (...) que esta prestação de serviços jurídicos apenas poderia ser assumida”* pelo prestador que *“já tinha sob sua responsabilidade o patrocínio judiciário da parte contratante em processos motivados pelos mesmos factos”*.

Não obstante, deixou expresso que *“houve, de facto, um lapso e como tal assumimo-lo totalmente”*.

Em relação a estas alegações, importa salientar, antes de mais, que a documentação analisada, nomeadamente as notificações realizadas pelo ministério Público, evidencia que, contrariamente ao que é mencionado, o PD n.º 187 não foi o único em que se registou a prestação dos serviços em



momento prévio à autorização da despesa, não tendo sido disponibilizados quaisquer elementos de que resulte prova em contrário.

No tocante à remissão feita para as especificidades inerentes aos serviços forenses e de consultoria jurídica, dão-se aqui por reproduzidos os comentários já tecidos no presente subponto quanto a este assunto.

Sem embargo, importa destacar que aquela responsável admitiu a existência da ilegalidade apontada em relação ao PD n.º 187, por si destacado, reconhecendo ter a mesma resultado de um lapso.

Assim, e embora essa ilegalidade constitua uma infracção geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, conforme ficou registado, a matéria de facto apurada evidencia que a mesma apenas pode ser imputada àquela responsável a título de negligência.

Ora, este aspecto, conjugado, quer com a ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correcção da assinalada ilegalidade, quer com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura o autor da mesma ilegalidade, configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, facultada pelo n.º 8, al. a) a c), do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

Todavia, importa realçar que, quanto aos PD n.ºs 108, 500 e 553, as situações de facto evidenciadas continuam a configurar infracções financeiras passíveis de gerar de responsabilidade financeira sancionatória, a imputar à Chefe do Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional

Relativamente à tramitação procedimental seguida para a aquisição destes serviços, assim como no concernente à instrução dos correlativos processos de despesa, sublinham-se ainda os seguintes aspectos:

- Nem sempre a Sociedade de Advogados em questão elaborou uma proposta formal na sequência do convite dirigido pela VPGR<sup>24</sup>, tendo o Serviço assumido o entendimento de que, em relação às primeiras contratações, as notas de honorários<sup>25</sup> remetidas por aquela entidade corporizavam a referida peça. Nos processos mais recentes verificou-se que a proposta passou a ser comunicada por fax à VPGR, a qual passou também a notificar formalmente a Sociedade do acto de adjudicação.
- Nos processos analisados o pagamento não foi, em nenhum dos casos, antecedido da apresentação de facturas pela entidade prestadora. No entanto, e de acordo com os elementos recolhidos<sup>26</sup>, esta entidade emitiu, num primeiro momento, notas de honorários<sup>27</sup>, com a função simultânea de “*Propostas/Facturas*”, tendo procedido ao envio, à VPGR, de “*facturas/recibos*” após a efectivação dos pagamentos<sup>28</sup>.
- As “*facturas/recibo*” emitidas pela Sociedade não continham qualquer descritivo ou menção específica dos serviços prestados, criando com isso dificuldades na identificação dos serviços a que respeitavam.

---

<sup>24</sup> Essa situação verificou-se em 7 dos procedimentos incluídos nos PD n.ºs 553, 108 e 187.

<sup>25</sup> Refira-se que as notas de honorários apresentadas pela Sociedade de Advogados, relativamente a 4 prestações de serviços, identificadas nos PD n.ºs 553 e 187, não se encontram datadas.

<sup>26</sup> Consubstanciados na documentação instrutória dos processos, assim como nos esclarecimentos prestados por um dos membros do GVP.

<sup>27</sup> Nem sempre datadas, conforme já referido.

<sup>28</sup> Ainda de acordo com os mesmos esclarecimentos, tal documentação foi posteriormente remetida à DROC, para efeitos de arquivamento no processo de despesa original.



- Em nenhum dos processos foi solicitada à entidade prestadora a apresentação de certidão comprovativa da inexistência de dívidas à Fazenda Pública.

Os pagamentos efectuados, em 2006, à aludida Sociedade de Advogados a título de contrapartida pelos serviços prestados atingiram o montante global de €33.581,70, tendo sido ainda identificadas outras despesas e pagamentos associados aos mesmos serviços, de que se dá conta no próximo quadro:

#### Quadro 7 – Pagamentos efectuados em 2006 à Sociedade de Advogados

(em euros)

C.O./C.E.	PD <sup>29</sup>		Pagamento		Notas Honorários		Fact. / Recibo	
	N.º	Data	Valor	Data	N.º	Data	N.º	Data
03.01.01/02.02.14	553	23-12-2005	7.497,00	30-01-2006	-	s/ data	-	-
	108	14-03-2006	6.050,00	16-03-2006	-	17-02-2006	6104, 6105, 6103	20-3-06
	187	26-04-2006	7.260,00	05-05-2006	-	s/ data	6315, 6316	9-5-06
	499	18-12-2006	7.260,00	01-01-2007	-	12-12-2006	7255	12-1-07
	500	14-12-2006	5.388,70	22-12-2006	-	12-12-2006	7203	28-12-06
	66	14-02-2006	126,00	20-02-2006	-	06-02-2006	5968, 5967	22-2-06
<b>Total</b>			<b>33.581,70</b>					
<b>Outras Despesas:</b>								
03.01.01/02.02.14	60	10-02-2006	356,00	20-02-2006	-	-	-	-
03.01.01/02.02.25	438	13-08-2006	375,58	18-10-2006	-	-	-	-
<b>Total</b>			<b>731,58</b>					

De entre os elementos coligidos destacam-se os pagamentos, no valor total de €731,58, feitos a um dos membros do GVP<sup>30</sup>, a título de reembolso pelo pagamento, por este assegurado, de taxas judiciais no âmbito de alguns dos processos judiciais referenciados, quer através da emissão de cheques da sua conta pessoal<sup>31</sup>, quer por débitos efectuados nessa conta através de operações de multibanco.

Segundo as informações fornecidas por aquele elemento do GVP, o pagamento de taxas judiciais, em substituição da Administração Regional, ficou a dever-se à urgência imperiosa de salvaguardar o cumprimento dos prazos legalmente fixados para o efeito, sob pena de a observância de formalidades prévias em matéria de realização de despesas públicas poder atrasar ou mesmo comprometer as diligências a desenvolver em juízo, pondo nomeadamente em causa a entrega das peças processuais em Tribunal.

De acordo com as explicações avançadas, os procedimentos adoptados para a concretização do reembolso de tais despesas tinham por pressuposto a entrega, pelo interessado, no serviço de contabilidade, de uma cópia do cheque ou do talão de multibanco comprovativo do pagamento das taxas de justiça, com uma anotação manuscrita identificativa do assunto, não havendo lugar à prática de qualquer acto formal autorizador ou justificativo das respectivas despesas, nem à emissão de prévia de uma informação de cabimento de verba.

O exame dos processos referentes a estes reembolsos<sup>32</sup> permitiu comprovar os esclarecimentos prestados, já que os mesmos se encontravam instruídos com uma cópia dos cheques<sup>33</sup>, com o fax da

<sup>29</sup> Refira-se que após o pagamento dos serviços inerentes ao PD n.º 553, foi efectuada uma correcção de €126 no montante pago à Sociedade, resultante da alteração da taxa do IVA de 19% para 21%, com base na Lei n.º 35/2005, de 24/06, tendo nesse âmbito surgido o processo de despesa n.º 66, do qual constam as Facturas/Recibo correspondentes ao PD n.º 553, pelo valor total corrigido.

<sup>30</sup> PD n.ºs 60 e 438.

<sup>31</sup> E entregues, nessa sequência, à Sociedade de Advogados, que procedia à sua entrega na Tesouraria do Tribunal.

<sup>32</sup> PD n.ºs 60 e 438.

<sup>33</sup> No PD n.º 60 - cópia do cheque n.º 7756668382, do BPI, datado de 01/07/2005 no valor de €356,00, destinado ao pagamento de taxas de justiça, suportado por 2 talões de multibanco, de 14/07/2005 e 26/07/2005, no valor de €178 cada,



Sociedade de Advogados que acompanhou a remessa dos talões de multibanco relativos ao pagamento das taxas, bem como com os recibos da Tesouraria relativos ao reembolso, não integrando qualquer documento corporizador da autorização prévia das respectivas despesas, nem qualquer referência à ligação dos pagamentos aos processos judiciais em causa<sup>34</sup>, o que evidencia o desrespeito pelas regras constantes dos art.ºs 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92, em matéria de execução das despesas.

Neste domínio, importa ainda assinalar que, apesar destes reembolsos corresponderem ao pagamento do mesmo tipo de serviços, foram efectuados através de rubricas orçamentais diferentes, estando em causa, no PD n.º 60, a rubrica 02.02.14 – “*Estudos, pareceres, projectos e consultadoria*”, e no PD n.º 438, a rubrica 02.02.25 – “*Outros Serviços*”.

A factualidade descrita evidencia fragilidades no sistema de controlo interno do GVP, indiciando a inexistência de regras e procedimentos internos consistentes ao nível do ciclo de programação, autorização e realização da despesa<sup>35</sup>, que garantam a legalidade das operações e os registos necessários à verificação dos actos praticados.

### **3.2.2.2. Patrocínio judiciário (GVP)**

Em 2005, o GVP recorreu aos serviços da Sociedade de Advogados Sérvulo Correia & Associados para a elaboração de alegações<sup>36</sup> no âmbito do recurso contencioso de anulação da Res. n.º 1216/2002, de 10 de Outubro, do CGR, que suspendeu a concessão de novas autorizações prévias para a instalação ou modificação de unidades comerciais de dimensão relevante, interposto pela empresa LIDL & COMPANHIA.

Esta prestação de serviços foi adjudicada por despacho do Vice-Presidente do GR, de 12 de Dezembro de 2005, pelo valor de € 12.000 (€ 13.800 c/IVA), na sequência de ajuste directo, fundamentado no art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99.

A escolha deste prestador específico por recurso ao procedimento indicado assentou, de acordo com os fundamentos<sup>37</sup> expressos no despacho de adjudicação, na “*complexidade técnica*” da “*matéria*” e na eventual “*amplitude*” do “*contencioso*”, assim como no “*facto de o processo estar a ser dirigido e acompanhado pela sociedade de advogados identificada, particularmente especializada no domínio do direito administrativo e dotada de indiscutível aptidão técnica para o efeito*”.

Os elementos constantes do processo permitiram confirmar que, em 2003, o GVP havia adjudicado os serviços de patrocínio judiciário no âmbito do aludido diferendo à mesma Sociedade de Advogados, também por ajuste directo sem consulta<sup>38 39</sup>.

---

que contém uma menção manuscrita indicando o processo judicial a que se referem. No PD n.º 438 - cópia do cheque n.º 568748267, do Millennium BCP, datado de 01/06/2006, destinado ao pagamento de taxas judiciais, suportado por 2 talões de multibanco de igual valor (€ 178), respectivamente datados de 3/04/2006 e 22/05/2006, sem qualquer menção ao processo a que respeitam.

<sup>34</sup> Embora os 2 talões de multibanco referentes ao pagamento das taxas judiciais incluídos no PD n.º 60 contenham uma menção manuscrita que permite associá-los aos serviços de consultoria relativos ao PD n.º 187, no caso dos 2 talões que constam do PD n.º 438, no valor de € 356,00, não existe qualquer dado que permita apurar a que processo judicial se referem, sabendo-se apenas que foram taxas de justiça que o citado membro do Gabinete do Vice Presidente afirmou ter pago.

<sup>35</sup> Nomeadamente no âmbito da organização e acompanhamento dos processos.

<sup>36</sup> Proc. n.º 11.845/02, do Tribunal Central Administrativo do Sul.

<sup>37</sup> Plasmadas numa informação interna, datada de 09/12/2005.

<sup>38</sup> O respectivo processo foi objecto de análise no Relatório n.º 17/2004 – FC/SRMTTC (ponto 3.2.2.2).

<sup>39</sup> Foi ainda apurada a existência de um outro processo judicial reportado a 2004, em que os serviços desta entidade haviam sido igualmente contratados (PD n.º 461/2004).

Porém, a análise efectuada revelou que aquela Sociedade procedeu à entrega das alegações do GR em Tribunal no dia 7 de Dezembro de 2005<sup>40</sup>, o que evidencia que a prestação do serviço teve início em data anterior à da autorização da despesa envolvida e da consequente adjudicação, contrariando a disciplina jurídica estabelecida pelos art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º e 79.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, 18.º, n.ºs 1, 2 e 4, da Lei n.º 28/92, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92, em matéria de contratação pública e realização de despesas.

A inobservância das normas assinaladas é susceptível de constituir uma infracção financeira passível de imputação de eventual responsabilidade sancionatória, ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97.

Para além disso, importa ainda registar que no processo não existiam evidências do convite dirigido à entidade contratada, nem, tão pouco, da proposta por esta apresentada.

Quanto ao pagamento da despesa gerada com esta prestação de serviços (€ 13.800,00, c/IVA)<sup>41</sup>, foi efectuado em 10 de Abril de 2006, na sequência da apresentação da correlativa factura pela dita Sociedade de Advogados<sup>42</sup>.

Pronunciando-se em sede de contraditório, o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira argumentou, a propósito da referência ao facto de a prestação do serviço ter sido iniciada em momento anterior à autorização da correlativa despesa, que esta afirmação *“padece de um vício lógico inicial recorrente, que é o de considerar a adjudicação da prestação de serviços de patrocínio judiciário em processos judiciais como uma aquisição de serviços normal ou clássica”*, enfatizando, à semelhança do que se verificou em relação ao subponto 3.2.2.1, que *“a obrigação inerente à prestação do serviço contratado reunia (e continua a reunir) determinadas características e especificidades que a tornam numa verdadeira obrigação não fungível, em que ao GVP interessa não “(...) apenas o objecto da obrigação, mas também a habilidade, o saber, a destreza, a força, o bom nome ou outras qualidades pessoais do devedor.*

Mais salientou que as singularidades próprias do serviço a prestar são extensíveis à respectiva remuneração, ensinando a *“prática forense” “que o Advogado poderá exigir, a título de provisão, e de acordo com a sua intervenção no processo, uma quantia por conta dos honorários que, a final, virá a cobrar”*, isto enquanto o já citado *“artigo 65º do Estatuto dos Advogados”* determina que *“na fixação dos honorários deve o advogado proceder com moderação, atendendo ao tempo gasto, à dificuldade do assunto, à importância do serviço prestado, às posses os interessados, aos resultados obtidos e às praxes do foro e estilo da comarca.*

*O que, compreensivelmente, dificulta a tarefa deontologicamente circunscrita de, prévia e antecipadamente, fixar os honorários devidos, por à partida, se ignorar quanto tempo se gastará e que grau de dificuldade acabará por revelar o assunto, no caso em apreço, a elaboração das alegações entregues em juízo.*

Prosseguiu aquele responsável com a alusão a que, *“[c]omo é facilmente compreensível, não existem evidências de qualquer convite dirigido à entidade contratada pela simples razão de se entender que não teria de haver, pois a partir do momento em que processo se encontra à responsabilidade do mandatário constituído, é a este que (salvo razões de força maior e excepcionais) caberá executar todas as diligências inerentes ao mesmo e consequentemente, prestar o serviço até ao seu encerramento.*

---

<sup>40</sup> As alegações foram entregues no Tribunal Administrativo do Sul, tendo sido enviada uma cópia integral das mesmas à VPGR através de ofício de 12/01/2006.

<sup>41</sup> Factura n.º 1996, de 30/12/2005.

<sup>42</sup> Conforme resulta do PD n.º 84.





*E nem por isso se entende que se esteja a violar o respeito e o cumprimento dos princípios que devem fundamentar qualquer processo de despesa, designadamente, os da transparência, legalidade, isenção, igualdade, concorrência, havendo, de igual forma, que compatibilizar tais princípios com a ponderação sobre qual a melhor forma de responder ao interesse público.*

*E, no presente caso, há igualmente que considerar que, à semelhança dos critérios que orientam um qualquer cidadão na escolha, por exemplo, do seu médico, a escolha do advogado importa necessariamente um juízo de confiança pessoal na sua habilidade, destreza e saber, que não se compadece com a simples procura da solução economicamente mais vantajosa...*

Daí considerar essencial *“clarificar que, conforme se pode verificar pelos documentos juntos ao processo de despesa, só a 17 de Janeiro de 2006 é que a Região tomou conhecimento das alegações formuladas no âmbito do processo judicial, desconhecendo-se, até então, qual a data em que as mesmas teriam sido remetidas ao tribunal competente.*

Pelo que, *“[p]artir desse facto para extrapolar a consequência de que o serviço teve início em data anterior à sua autorização e adjudicação não é coerente, por imputar à Região o domínio de uma coordenada que não estava na sua disponibilidade controlar.*

Nessa perspectiva, *“as únicas datas que devem ser consideradas relevantes são as da informação interna - datada de 9 de Dezembro de 2005 – que foi elaborada tendo em consideração o que acima se enunciou e descreveu quanto à forma pelo qual os honorários são calculados, de acordo com as normas da profissão e os dados que eram transmitidos para o efeito pelo prestador de serviço; a data da autorização da despesa – 12 de Dezembro de 2005 – o envio da factura n.º 1996, datada de 30.12.2005, que ocorreu em 9 de Janeiro de 2006 e foi recebida a 13 de Janeiro de 2006, e ainda, por último, o envio, a pedido expresso da Região, do documento que suportava a efectiva prestação do serviço, nomeadamente, as alegações de recurso, que foram expedidas a 12 de Janeiro de 2006 e recebidas a 17 de Janeiro de 2006.*

Para concluir, salientou o mesmo responsável que *“ao contrário do alegado, os processos estão, como sempre estiveram, instruídos com todos os elementos fundamentais para se apurar a legalidade da despesa em causa (...).*

*“Termos em que, por tudo quanto atrás se expôs” entende “que não existiu qualquer inobservância de regras legais e, conseqüentemente, não existe qualquer invalidade nos processos de despesa que sejam susceptíveis de constituir uma infracção financeira passível de imputação de eventual responsabilidade sancionatória”.*

A argumentação acima vertida e transcrita nos seus excertos mais relevantes vai ao encontro do posicionamento expresso no âmbito do contraditório relativamente ao PD n.º 499, tratado no antecedente subponto 3.2.2.1.

Conseqüentemente, dão-se aqui por reproduzidas as observações formuladas naquele subponto quanto à problemática equacionada, destacando-se resumidamente que, embora se considere terem ficado explicitadas e demonstradas as especificidades próprias intrínsecas à prestação de serviços forenses e/ou de consultoria jurídica - pela relação especial que associa o mandatário judicial ao seu constituinte e ao correlativo processo - tal circunstancialismo não afasta a obrigatoriedade do cumprimento das normas reguladoras da contratação pública relativa à aquisição de serviços, emanadas do DL n.º 197/99, assim como das regras sobre a realização de despesas públicas, constantes deste diploma, assim como da Lei n.º 28/92 e do DL n.º 155/92.

É justamente por se reconhecer a existência duma relação privilegiada entre aqueles sujeitos que não se encontra justificação para o objecto das contratações efectuadas se restringir, na generalidade dos casos, à prática de actos processuais isolados, ao invés de abranger o acompanhamento do processo até ao seu termo, conduzindo a situações como a descrita, em que a adjudicação veio a ocorrer em data

posterior à da realização do serviço, em desrespeito pelos preceitos disciplinadores da contratação pública relativa à aquisição de serviços e da realização de despesas públicas.

Donde se reiterem as conclusões previamente apresentadas no tocante à inobservância, na situação vertente, das normas legais referenciadas e, conseqüentemente, quanto à eventual imputação de responsabilidade financeira sancionatória, a recair sobre o Vice-Presidente do Governo Regional.

### **3.2.2.3. Elaboração do Regulamento de Licenciamento dos Parques Empresariais (DRCIE)**

Entre os valores dispendidos, em 2006, pela VPGR, através da rubrica 02.02.14 – *Estudos, pareceres, projectos e consultoria*, inclui-se o pagamento de € 43.125,00, feito ao Professor António Miguel Ferro Catela, a título de honorários devidos pela concepção e elaboração do Regulamento de Licenciamento dos Parques Empresariais na RAM, da responsabilidade da DRCIE<sup>43</sup>.

A referida prestação de serviços havia sido adjudicada àquele especialista em Direito por despacho da Directora Regional do Comércio, Indústria e Energia, de 7 de Junho de 2004, pelo preço de € 37.500,00 (s/IVA). De acordo com o mesmo despacho, o procedimento adoptado para a escolha deste locador foi o ajuste directo, ao abrigo do n.º 1 do art. 59.º e da al. d) do art.º 86.º do DL n.º 197/99, tendo em conta a “*considerável experiência na área*” detida por aquele prestador, assim como o facto de o mesmo ter sido “*o autor do diploma que criou a “Madeira Parques Empresariais, S.A” possuindo por isso, profundos conhecimentos de todo o processo inerente à concessão daquele serviço público, e especial aptidão técnica para o feito*”.

Refira-se, todavia, que a aptidão técnica assente na execução de anteriores prestações em benefício da entidade adjudicante, não constitui, por si só, fundamento para justificar o recurso ao ajuste directo ao abrigo da norma invocada, exigindo-se a demonstração de que o prestador em causa possui uma especial aptidão para a realização dos serviços a contratar, de tal forma que fique afastada a possibilidade de existirem outros prestadores habilitados a executá-los com igual ou superior eficiência.

Ora, na situação vertente, constata-se que o preenchimento daquele pressuposto legal não ficou suficientemente externado, pondo em causa a adjudicação por mero ajuste directo sem consulta. Refira-se que, face ao valor da despesa, a aquisição destes serviços obrigaria a que a escolha da entidade co-contratante tivesse sido precedida, pelo menos, de um procedimento por consulta prévia a três locadores, nos termos da al. b) do n.º 1, do art. 81.º do DL n.º 197/99.

Salienta-se ainda que do processo analisado apenas constava o despacho de adjudicação, não tendo sido localizado o convite dirigido à entidade prestadora com indicação dos termos e condições dos serviços a fornecer, nem a proposta por este apresentada.

Por outro lado, embora não tivesse sido localizada documentação informativa da evolução dos trabalhos contratados, assim como da data da sua conclusão<sup>44</sup>, foram encontradas evidências de que a temática do projecto de regulamento de licenciamento dos parques empresariais vinha sendo objecto de discussão pelo Conselho de Administração da MPE, S.A.<sup>45</sup> desde 2002, e que a sua elaboração, por parte daquele Professor, já decorria no início de 2003, ou seja, em momento muito anterior à data de

---

<sup>43</sup> PD n.º 145.

<sup>44</sup> Consubstanciada na entrega, à DRCIE, do Projecto de DLR sobre o licenciamento dos PE.

<sup>45</sup> Entre os elementos recolhidos no âmbito da auditoria realizada pela SRMTC à MPE, em 2006, contam-se a Acta do CA n.º 20/2002, de 18/07/2002, cujo ponto 3 da ordem de trabalhos alude à “*Preparação da reunião a realizar com o Prof. Miguel Catela, no dia 22 do corrente, tendo em vista a elaboração*” do “*Regulamento de Licenciamento dos Parques Empresariais*”, e a Acta n.º 5/2003, de 30/01/2003, em cujo ponto 2 se pode ler que “*Foi analisada a última versão do projecto de regulamento de licenciamento dos parques empresariais proposta pelo Prof. Miguel Catela*”.



adjudicação de tais serviços. Esta ideia sai reforçada pela circunstância de o DLR n.º 19/2004/M, que aprovou o Regulamento de Licenciamento dos Parques Empresariais, ter sido publicado em 2 de Agosto de 2004, na sequência da sua aprovação pela ALR, em 22 de Junho anterior, ou seja, apenas 15 dias após a adjudicação.

Daí que se suscitem dúvidas quanto à observância, *in casu*, das regras sobre a contratação pública e realização das despesas, consagradas nos art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º e 79.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92.

O exame efectuado <sup>46</sup> pôs ainda em destaque que a cabimentação da despesa apenas ocorreu em 2005, na decorrência da entrega da nota de honorários pelo prestador do serviço, tendo o seu pagamento sido efectivado no exercício económico seguinte, ou seja, em 2006<sup>47</sup>, não se conhecendo os motivos justificativos do atraso verificado na constituição do respectivo processo de despesa.

A ausência de cabimentação atempada da despesa constitui uma clara violação aos já referenciados art.ºs 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 18/92 e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92, sendo esta situação, à semelhança dos circunstancialismos acima apontados, passível de configurar uma infracção susceptível de eventual imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97.

No exercício do princípio do contraditório, a Directora Regional do Comércio, Indústria e Energia alegou o seguinte:

*“Após a criação da Madeira Marques Empresariais, SA (MPE), em 2001, constatou-se a necessidade de proceder à criação de um regulamento para licenciamento dos parques empresariais sob a tutela da MPE.*

*No entanto, constatou-se a necessidade de alargar o âmbito da aplicação do referido regulamento a nível da Região autónoma da Madeira, cuja competência para licenciar pertence a esta Direcção Regional.*

*As discrepâncias das competências das entidades para proceder ao pagamento originaram que a adjudicação pela Região tivesse ocorrido muito próximo da data do regulamento.*

*Por lapso, não foi orçamentado em tempo oportuno, situação que foi corrigida em 2005.*

*Face ao exposto, assumimos o lapso o procedimento, salientando-se, contudo, que esta situação foi excepcional.*

*Informamos ainda V. Exas. que, caso haja lugar à aplicação de multa, estamos disponíveis para proceder ao seu pagamento voluntário, nos termos do número 3 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a última redacção que lhe foi dada pela lei nº 35/2007, de 13 de Agosto”.*

Face aos motivos expostos, embora a ilegalidade apontada constitua uma infracção geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, conforme ficou registado, a matéria de facto apurada evidencia que a mesma apenas pode ser imputada àquela responsável a título de negligência.

Assim sendo, a conjugação deste aspecto com a ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correcção da assinalada ilegalidade, bem como com a circunstância de ser a primeira vez que este

---

<sup>46</sup> Cfr. o ofício dirigido pelo GVP à SRPF, em 28/05/2005, através do qual foi solicitada autorização excepcional para a DRCIE efectuar a cabimentação e processamento, em 2005, das despesas relativas a esta prestação de serviços, o que foi posteriormente autorizado por despacho do SRPF, de 16/09/2005.

<sup>47</sup> A despesa foi cabimentada para o ano de 2006, ao abrigo do Despacho de alterações orçamentais - Despacho n.º 1-Alt/VP/2006, de 2/01/2006.

Tribunal censura o autor da mesma ilegalidade, configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, facultada pelo n.º 8, al. a) a c), do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

#### **3.2.2.4. Serviços de consultoria para avaliação e extensão do sistema de avaliação da qualidade (DRCIE)**

A necessidade de adquirir serviços de consultoria que compreendessem a auto avaliação e a extensão do sistema de gestão da qualidade aos vários serviços da DRCIE, visando a certificação com base na norma NP EN ISSO 9001:2000, levou este departamento regional a abrir um procedimento<sup>48</sup> com consulta prévia a cinco fornecedores, nos termos dos art.ºs 81.º, n.º 1, al. a), e 78.º, n.º 6, do DL n.º 197/99.

A adjudicação destes serviços, constante de despacho emitido pela Directora Regional do Comércio, Indústria e Energia, em 23 de Maio de 2005, recaiu sobre a proposta da empresa INOVA, Engenharia de Sistemas, S.A., do que a mesma foi notificada no dia 25 do mesmo mês.

No processo de selecção foram genericamente seguidas as regras do DL n.º 197/99, em particular as constantes dos art.ºs 151.º a 160.º, havendo, no entanto, a realçar os seguintes aspectos:

- Para efeitos de adjudicação foi adoptado o critério da proposta economicamente mais vantajosa, decomposto, entre outros, nos factores “*Experiência na implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade, segundo a Norma NP EN ISSO 9001: 2000 em organismos públicos*” e “*Certificação do Sistema de Gestão da Qualidade, na área da modernização da Administração Pública, segundo a Norma NP EN ISSO 9001:2000*”.

A escolha dos factores de avaliação assinalados mostra-se, todavia, contrária à regra instituída pelo n.º 3 do art.º 55.º do DL n.º 197/99, de acordo com a qual, “[n]a 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”, conforme foi o caso.

- Os documentos que serviram de suporte à decisão final<sup>49</sup> não identificam os aspectos das quatro propostas que foram objecto de apreciação à luz dos factores de avaliação previamente fixados, não sendo possível conhecer o *item* cognitivo que determinou a atribuição das pontuações, o que leva a concluir no sentido de que o acto de adjudicação se encontra insuficientemente fundamentado, em desrespeito pelo consignado nos art.ºs 8.º, n.º 3, do DL n.º 197/99, e 124.º, n.º 1, e 125.º do CPA.
- Embora a minuta do contrato tivesse sido enviada ao adjudicatário em 24 de Junho de 2005, tendo-lhe sido igualmente solicitada nessa a data a prestação da caução, esta apenas foi emitida em 5 de Setembro, pelo que não foi cumprido o prazo previsto para o efeito no n.º 1 do art.º 65.º do já mencionado DL n.º 197/99<sup>50</sup>.

O contrato de prestação de serviços, no valor de € 24.020,00 (s/IVA), foi celebrado em 14 de Setembro de 2005, constando da sua cláusula 3.ª que o fornecimento a realizar deveria “*ser integralmente executado no prazo de 12 meses, a contar da data da notificação da adjudicação*”,

---

<sup>48</sup> A abertura do procedimento foi autorizada pela Directora Regional do Comércio, Indústria e Energia, em 02/03/2005.

<sup>49</sup> Concretamente o relatório de apreciação das propostas, a acta da proposta de adjudicação, datada de 20/05/2005, assim como a Informação da Divisão de Gestão Financeira e Organização dos Recursos Humanos, sobre a qual foi exarado o despacho de adjudicação.

<sup>50</sup> Em 11/04/2007, a VPGR efectuou o pedido de libertação da garantia bancária, em virtude do contrato estar cumprido.



ficando a entidade prestadora contratualmente obrigada à apresentação de um relatório mensal de actividade informativo do ponto de situação dos trabalhos executados.

Segundo os elementos constantes da documentação fornecida pela DRCIE, a prestação dos serviços em questão decorreu entre 25 de Maio de 2005 e 4 de Dezembro de 2006, em conformidade com a aludida cláusula. Contudo, não existe fundamento para no texto contratual ter ficado consagrada a produção retroactiva dos efeitos materiais do contrato.

Quanto à execução financeira, ficou estabelecido, na cláusula 4.<sup>a</sup> do contrato, que os pagamentos seriam efectuados “em 12 parcelas mensais de igual valor, durante a realização do projecto”. Em 2006, foram assumidos encargos no montante de € 16.100, correspondente às prestações 5.<sup>a</sup> a 11.<sup>a</sup>, constando dos respectivos PD a informação relativa aos relatórios de actividades do mês a que respeitam.

#### Quadro 8 – Pagamentos efectuados em 2006 à empresa de consultoria

(em euros)

C.O./C.E.	PD		Pagamento 2006		EANP 2006	Factura		Recibo		Tranche
	N.º	Data	Valor	Data		N.º	Data	N.º	Data	
50.31.04/02.02.14	185	04-04-2006	2.300,00	10-05-2006	4.600,00	3/06	31-01-06	74/06	06-06-06	6 <sup>a</sup>
	186	06-04-2006	2.300,00	10-05-2006		16/06	27-02-06	74/06	06-06-06	7 <sup>a</sup>
	220	21-04-2006	2.300,00	12-07-2006		33/06	31-03-06	94/06	21-07-06	8 <sup>a</sup>
	278	19-05-2006	2.300,00	12-07-2006		165/05	29-12-05	94/06	21-07-06	5 <sup>a</sup>
	279	19-05-2006	2.300,00	24-07-2006		48/06	30-04-06	107/2006	24-08-06	9 <sup>a</sup>
	651	-	-	-		106/06	30-06-06			10 <sup>a</sup>
	-	-	-	-	85/06	31-05-06			11 <sup>a</sup>	
<b>Total</b>			<b>11.500,00</b>							

Verificou-se, contudo, que, das verbas identificadas no quadro acima, ficou por pagar o montante de € 4.600, correspondente à despesa facturada em Maio e Junho de 2006 (PD n.º 651), tendo-se registado igualmente atrasos significativos entre a facturação e a data da criação do processo de despesa e consequente pagamento nos PD n.ºs 278 e 186<sup>51</sup>.

#### 3.2.2.5. Elaboração de um Estudo sobre os Factores Críticos de Sucesso na Internacionalização da Economia da RAM (DRCIE)

Na sequência de um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio<sup>52</sup>, que envolveu o envio de convites a três fornecedores, foi adjudicado à BRAINY PARTNER (Madeira) – ACE, em 23 de Maio de 2005, pelo valor de € 65.431,00 (s/IVA), a prestação de serviços de elaboração de um “Estudo sobre os Factores Críticos de Sucesso na Internacionalização da Economia da RAM”.

À semelhança da situação detectada na prestação de serviços referida no ponto anterior, também aqui se verificou que na análise das propostas foram considerados factores relacionados com as habilitações e capacidade técnica dos concorrentes, com destaque para a “Certificação do Sistema de Gestão da Qualidade no âmbito da norma NP EN ISSO 9000, na área da consultadoria”.

Embora as pontuações atribuídas às propostas no âmbito da aplicação de tais factores não tivessem influenciado a ordenação final das mesmas, a actuação descrita mostra-se contrária ao preceituado no art.º 55.º, n.º 3, do DL n.º 197/99.

<sup>51</sup> Nos termos da proposta apresentada pela INOVA, as facturas deveriam ser “pagas a 30 dias da data da sua apresentação”.

<sup>52</sup> Aberto em 21/03/2005.



Por outro lado, também neste processo o acto de adjudicação encontrava-se insuficientemente fundamentado, tendo em conta que, tanto o relatório de apreciação das propostas, como a acta do júri respeitante à proposta de adjudicação e a informação interna sobre a qual incidiu o despacho da Directora Regional, não externavam a aplicação dos factores fixados a cada uma das propostas apreciadas, o que revela a inobservância do preceituado nos art.ºs 8.º, n.º 3, do DL n.º 197/99, e 124.º, n.º 1, e 125.º do CPA.

A análise dos elementos disponibilizados revelou ainda que, apesar de o contrato ter sido celebrado em 5 de Setembro de 2005, foi aí previsto um prazo de execução de 4 meses, com início em 1 de Setembro de 2005 e conclusão em 1 de Janeiro de 2006<sup>53</sup>, o que significa que a prestação dos serviços teve início em data anterior à da respectiva celebração.

O desfasamento de datas abrange ainda a Res. n.º 163/2006, de 16 de Fevereiro de 2006<sup>54</sup>, ao abrigo da qual o Conselho de Governo concedeu autorização à VPGR para, através da DRCIE, proceder à encomenda daquele.

O PD n.º 267/2006, cujo encargo de € 15.049,13, foi liquidado em 19 de Junho de 2006, respeita ao pagamento da primeira prestação<sup>55</sup>.

### **3.2.2.6. Serviços de recolha, tratamento e distribuição de material informativo (GVP)**

Em 23 de Janeiro de 2006, foi assinado um contrato de prestação de serviços, entre a VPGR e sociedade Ideias – Publicações e Serviços, Lda., tendo por objecto a recolha, tratamento e distribuição de material informativo actualizado de natureza económica e financeira, nacional e internacional, a ser enviado semanalmente, sob a forma de dossiê, ao GVP.

O referido contrato foi celebrado pelo prazo de 1 ano, com início em 1 de Fevereiro de 2006, sendo renovável automática e tacitamente por igual período de tempo<sup>56</sup>, ficando a VPGR obrigada a proceder ao pagamento mensal de €1.000,00 (s/IVA) àquela sociedade.

Na situação vertente, a escolha da entidade adjudicatária<sup>57</sup> teve por base um procedimento com consulta prévia, fundamentado na al. c) do n.º 1 do art.º 81.º, no âmbito do qual, para além da Ideias – Publicações e Serviços, Lda., foi igualmente contactada a empresa Maquetizar, Reprodução e Artes Gráficas, Lda<sup>58</sup>.

Importa sublinhar que apenas a Ideias – Publicações e Serviços, Lda. respondeu afirmativamente ao convite formulado, tendo a outra entidade contactada informado a VPGR de que não dispunha de condições para apresentar proposta, tendo-se apurado que o respectivo objecto social – recepção e montagem electrónica de jornais – aparentemente não a habilitava a prestar a totalidade dos serviços pretendidos por aquele departamento regional, nomeadamente os referentes ao tratamento da informação.

Considerando que a opção pelo procedimento com consulta prévia assenta no conhecimento e na experiência que a Administração detém sobre as entidades que convida a apresentar proposta, não existe justificação para, no caso em apreço, a VPGR ter solicitado a elaboração de proposta a uma

---

<sup>53</sup> Segundo os dados remetidos à SRMTC, o período indicado para a prestação do serviço acabou por decorrer entre 01/09/2005 e 30/06/2007, por força de uma adenda introduzida no contrato em 27/11/2005, na sequência de uma suspensão unilateralmente decidida pela DRCIE, em 09/11/2005.

<sup>54</sup> Publicada no JORAM, I Série, n.º 19, de 01/03/2006.

<sup>55</sup> De acordo com a cláusula 4.ª do contrato, a 1.ª prestação corresponde ao pagamento de 20% do valor contratado após a apresentação do primeiro relatório mensal de execução, verificando-se que a data da correspondente factura é de 7/10/2005.

<sup>56</sup> No início de 2007 ocorreu a renovação do contrato.

<sup>57</sup> A prestação de serviços foi adjudicada a esta empresa por despacho, de 21/12/2005, do VPGR.

<sup>58</sup> Através de ofício-convite datado de 18/11/2005.



entidade que aparentemente, e a fazer fé na descrição do seu objecto social, não se encontrava habilitada a desenvolver os serviços pretendidos.

Assim, e por via desse circunstancialismo, o procedimento com consulta prévia ficou privado do seu carácter concorrencial, tendo correspondido, na prática, a um ajuste directo sem consulta.

Por outro lado, tendo em conta que um dos serviços de apoio integrados no GVP, mais concretamente, o Gabinete de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão<sup>59</sup>, inclui nas competências, a “*recolha de documentação e informação técnico-económica de interesse para a Vice-Presidência do Governo e, após tratamento*”, a “*sua divulgação*”, não foram suficientemente externadas as razões justificativas da necessidade de recurso à contratação de tais serviços junto de uma entidade externa.

No quadro abaixo identificam-se os principais aspectos da facturação destes serviços:

**Quadro 9 – Pagamentos efectuados em 2006 à empresa da publicações e serviços**

(em euros)

PD		Pagamento		Factura		Serviço prestado
N.º	Data	Valor	Data	N.º	Data	
111	13-03-2006	1.150,	10-07-2006	3	27-02-2006	Boletins Fevereiro
159	07-04-2006	1.150,	10-07-2006	5	31-03-2006	Boletins Março
205	07-04-2006	1.150,	14-08-2006	7	31-05-2006	Boletins Abril
248	02-06-2006	1.150,	12-09-2006	9	31-05-2006	Boletins Maio
281	04-07-2006	1.150,	02-11-2006	13	30-06-2006	Boletins Junho
335	03-08-2006	1.150,	31-10-2006	16	31-07-2006	Boletins Julho
373	07-09-2006	1.150,	05-01-2007	18	31-08-2006	Boletins Agosto
<b>Total</b>		<b>8.050,</b>				

A partir da documentação disponibilizada constatou-se que os dossiês elaborados pela Ideias, Lda. reconduziam-se a uma compilação aparentemente aleatória de artigos de imprensa (jornais e revistas) e de dados publicados em sites da *Internet*, não existindo evidências de que a informação recolhida tivesse sido objecto de tratamento, o que deixa transparecer deficiências ao nível do cumprimento do contrato por aquela empresa, uma vez que a prestação de serviços em referência incluía, não apenas a recolha de informação, mas também o seu tratamento e distribuição.

Ademais, o material entregue não continha qualquer elemento que permitisse associa-lo à entidade prestadora do serviço (v.g. o logótipo da empresa)<sup>60</sup>, constituindo os ofícios que acompanharam o envio das facturas enviadas à VPGR o único elemento comprovativo da prestação regular do serviço.

Pese embora as circunstâncias descritas, a VPGR não promoveu quaisquer diligências no sentido de questionar a empresa Ideias, Lda. acerca das lacunas detectadas em sede de execução do contrato e exigir a integral observância das obrigações que sobre ela impendiam por força daquele título.

### **3.2.2.7. Serviços de apoio técnico e consultadoria para implementação do projecto “Formulários/Serviços ON-LINE” (DRAPL)**

Através de concurso público desencadeado nos termos legais, a VPGR adjudicou<sup>61</sup> ao consórcio constituído pelas sociedades SINFIC, S.A., INOVA, S.A. e DTIM, a «*Aquisição de apoio técnico e consultadoria necessária à implementação da terceira fase do projecto denominado “Formulários/Serviços ON-LINE”*».

<sup>59</sup> Cfr., em particular, os art.ºs 3.º, n.º 1, al. a), 4.º, n.º 2, al. b), 6.º e 7.º, al. c), todos do DRR n.º 7/2005/M, de 10/02, que aprovou a orgânica da VPGR.

<sup>60</sup> Assinala-se igualmente que não existe registo de entrada na VPGR dos referenciados dossiês.

<sup>61</sup> Através de despacho do VPGR, proferido em 06/12/2005.

O projecto a desenvolver incluía as seguintes actividades:

- A1 (Janeiro 2006) – Arranque do projecto;
- A2 (Janeiro a Julho 2006) – Definição dos modelos de modernização inerentes aos serviços de Governo Electrónico (formulários);
- A3 (Fevereiro a Setembro de 2006) - Implementação das soluções de modernização e simplificação administrativa com recurso às TIC's, e desenvolvimento de serviços de Governo Electrónico (formulários);
- A4 (Maio a Outubro 2006) - Validação e Avaliação da Satisfação;
- A5 (Outubro 2006) - Divulgação dos resultados.

O respectivo contrato foi celebrado em 16 de Janeiro de 2006, pelo prazo de 10 meses, contado daquela data, e pelo preço global de € 429.210,00 (s/IVA), apresentando o seguinte plano de pagamentos (cláusula. 4.<sup>a62</sup>):

#### Quadro 10 – Plano dos pagamentos a efectuar ao consórcio

(em euros)

Mês	Montante
2	70.000,00
4	80.000,00
6	65.500,00
8	74.210,00
9	70.000,00
10	70.000,00

De harmonia com a cláusula 6.<sup>a</sup> do contrato, o consórcio estava obrigado a entregar à VPGR, nos prazos fixados no cadernos de encargos, a documentação técnica e os relatórios aí identificados e descritos para cada uma das actividades.

Em 28 de Abril de 2006, o consórcio procedeu à entrega do relatório de progresso respeitante ao período compreendido entre 17 de Janeiro e 28 de Abril de 2006, tendo os documentos relativos ao arranque do projecto sido objecto de aprovação do dia 2 de Junho subsequente.

No quadro abaixo destacam-se os aspectos mais relevantes da facturação associada à prestação deste serviço:

#### Quadro 11 – Pagamentos efectuados em 2006

(em euros)

PD		Pagamento		Factura	
N.º	Data	Valor	Data	N.º	Data
46	24-03-2006	80.500,00	07-04-2006	13	28-02-2006
85	19-05-2006	92.000,00	29-05-2006	28	28-04-2006
138	21-07-2006	75.325,00	24-10-2006	39	30-06-2006
208	07-11-2006	85.341,50	02-01-2007	57	30-09-2006
213	24-11-2006	80.500,00	02-01-2007	60	31-10-2006
254	21-12-2006	79.925,00	15-01-2007	67	07-12-2006
<b>Total</b>		<b>493.591,50</b>			

<sup>62</sup> A soma das prestações constantes da cláusula em referência ultrapassa em € 500,00 o valor total do contrato (s/IVA). Assim, foi abatido ao pagamento efectuado através do PD n.º 254 o montante de €575,00 (c/IVA), que tinha sido facturado indevidamente aquando da 3.<sup>a</sup> prestação (PD n.º 138).





Apesar de a prestação de serviços se encontrar integralmente facturada e paga<sup>63</sup>, o cronograma dos trabalhos sofreu alguns desvios, devido aos seguintes factores:

- Dificuldades na implementação dos procedimentos da DRCIE, em virtude de alterações legislativas no processo de licenciamento industrial;
- Dificuldades do IRE em ultimar as bases de dados de suporte ao processo, na data prevista;
- Problemas na DRFP relativos aos atrasos na conclusão do sistema informático interno, o que impediu a colocação dos processos contratados *on-line*;
- Alteração da política de apoios ao desporto, o que determinou a substituição do tratamento informático dos processos respeitantes ao IDRAM inicialmente previsto pela criação de um novo interface gráfico na página do JORAM e pela reformulação do processo de publicações desta entidade.

Não obstante as alterações introduzidas ao cronograma de trabalhos por força das vicissitudes acima descritas, que determinaram a redefinição das datas de conclusão das diferentes fases do projecto, constatou-se que os pagamentos efectuados ao consórcio ocorreram em conformidade com o plano de pagamentos inicial.

Embora a necessidade de reprogramação da execução física do contrato não seja imputável à entidade prestadora dos serviços, não pode, no entanto, deixar de questionar-se a circunstância de a efectivação dos pagamentos não ter acompanhado os ajustamentos realizados ao nível do objecto da prestação.

### 3.3. Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes

#### 3.3.1. Aspectos gerais

A SRES foi o departamento regional em que a despesa assumida<sup>64</sup> com a aquisição estudos, pareceres, projectos e consultoria atingiu o montante mais elevado (€12.499.076,78), conforme se verifica pela leitura do quadro *infra*:

Quadro 12 – Despesa realizada pela SRES

(em euros)

Entidade prestadora	Despesa			
	Ofício (a)	Tesoureiro (b)	EANP 2006	Divergência (b)-(a) <sup>65</sup>
<b>Pagamentos &gt; 500 mil euros</b>	<b>3.178.019,08</b>	<b>3.178.020,25</b>	<b>3.358.839,55</b>	<b>1,62</b>
ECGPLAN, LDA	1.208.858,73	1.208.858,28	1.214.455,91	-,45
PLANEGE, S.A.	1.043.154,3	1.043.154,72	901.368,81	,42
CONSULGAL, LDA	926.006,05	926.007,25	1.243.014,83	1,2
<b>Pagamentos &gt; 100 mil euros</b>	<b>2.427.760,99</b>	<b>2.427.760,99</b>	<b>1.720.222,66</b>	<b>0</b>
VIES, LDA	443.040,37	443.040,37	18.653,	0
CENORPLAN, LDA	430.171,28	430.171,28	350.570,06	0
NORVIA, S.A.	397.037,4	397.037,4	550.456,	0
AFAPLAN, SA	317.175,56	317.175,56	238.083,01	0,
GRID, LDA	253.739,78	253.739,78	152.794,93	0
MUNICIPIA, S.A.	236.727,5	236.727,5	0	0
COBA, S.A.	227.969,1	227.969,1	222.411,16	0

<sup>63</sup> Este projecto foi objecto de comparticipação comunitária no âmbito do POSI – Madeira Digital.

<sup>64</sup> Onde se incluem os pagamentos da Tesouraria e os EANP.

<sup>65</sup> A coluna *Divergência* reflecte as diferenças existentes entre a informação prestada pela SRES e os elementos constantes dos mapas da Tesouraria do GR.

(em euros)

Entidade prestadora	Despesa			
	Ofício (a)	Tesoureiro (b)	EANP 2006	Divergência (b)-(a) <sup>65</sup>
CENORGEO LDA	121.900,	121.900,	187.254,5	0
<b>Pagamentos &lt; 100 mil euros</b>	<b>601.413,95</b>	<b>710.691,2</b>	<b>1.083.544,18</b>	<b>109.277,25</b>
ELSAMEX, S.A.	95.368,21	95.368,21	190.736,41	0
PAULO MENDES & CORREIA, LDA	55.763,5	55.763,5	62.027,55	0
A2P, LDA	8.050,	8.050,	0	0
AGOSTINHO DE GOUVEIA - ROC	0	0	1.667,5	0
BANCO EFISA	12.851,25	12.851,25	2.328,75	0
JACINTO AMORIM	0	0	306.515,25	0
CASCA, LDA	8.050,	8.050,	0	0
DUPLA, LDA	36.110,	36.110,	0	0
ESPAÇO CIDADE, LDA	3.195,3	3.195,3	1.065,1	0
HIDROPROJECTO, S.A., PLURAL, LDA e BIODESIGN	31.231,5	31.231,5	44.194,5	0
JOSÉ MORNA FREITAS	9.832,5	8.122,5	0	-1.710,
INSTITUTO HIDROGRÁFICO	0	0	68.051,25	0
KPLANO, LDA	5.577,5	5.577,5	0	0
IOMAR, LDA	0	0	18.374,7	0
PAL, LDA	30.374,4	30.374,4	0	0
Q.NET, LDA	31.027,	31.027,	1.104,	0
SENOIDE, LDA	50.197,5	50.197,5	0	0
TOPOMADEIRA, LDA	27.600,	27.600,	20.930,	0
TOPOMIRA, LDA	45.540,	45.540,	0	0
TOPIARIS, LDA	0	0	32.085,	0
SEGADAES TAVARES & ASSOCIADOS	0	0	23.225,4	0
TECNASOL, SA	0	0	28.750,	0
DESICON, LDA	0	0	7.762,5	0
IPQE, DA	0	0	114.264,	0
ICIST	0	0	2.875,	0
STUDIO 2A, LDA	0	0	50.870,25	0
EDEI, SA	37.800,	37.800,	0	0
TURINV, LDA	37.260,	37.260,	0	0
IRL, LDA	19.495,61	19.495,61	29.816,52	0
PRIMA, SA	48.691,04	48.691,04	0	0
TECNIDISENHO, LDA.	7.398,64	7.398,64	76.900,5	0
GUILHERME SILVA	0	114.476,65	0	114.476,65
SERVULO CORREIA & ASSOCIADOS	0	11.500,	0	11.500,
SILVA, MARQUES, VIEIRA & ASSOCIADOS	0	5.008,55	0	5.008,55
<b>TOTAL</b>	<b>6.207.194,02</b>	<b>6.336.470,39</b>	<b>6.162.606,39</b>	<b>129.276,82</b>

Fonte: Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes (Ofício n.º 6799, de 29 de Junho de 2007) e Conta do Tesoureiro do Governo da RAM (Diário de Despesa do ano económico 2006).

Importa realçar que aproximadamente 49,3% do total da despesa assumida transitou para 2007 sob a forma de encargos assumidos e não pagos.

Relativamente aos valores apurados, cumpre assinalar que foi identificada uma divergência entre o valor dos EANP inscritos nos mapas enviados pela SRES<sup>66</sup> e os constantes das listagens da DROC<sup>67</sup>, apresentando estas últimas o montante de € 2.712,00 no projecto 50.31.99 – *Construção e Beneficiação de Edifícios e Equipamentos Públicos – DREP*, na rubrica orçamental 02.02.14.

No âmbito do contraditório, o Secretário Regional do Equipamento Social esclareceu que “*o compromisso assumido e não pago no valor de € 2.712,00, inscrito nos mapas da SRES enviados à DROC e em falta, devido a lapso, nos mapas enviados à Secção Regional da Madeira do Tribunal de*

<sup>66</sup> Enviados através do ofício n.º S 6799, de 29/06/2007, da SRES.

<sup>67</sup> Enviadas através do ofício n.º SAI02587/07, de 16/08/2007, da DROC.



*Contas (...) se trata de um encargo assumido em 2005, que transitou para 2006 por não ter sido facturado”.*

Da despesa paga através da Tesouraria do Governo Regional (6,3 milhões de euros), cerca de 3,8 milhões de euros respeitaram a pagamentos de serviços de assessoria e 2,2 milhões de euros a pagamentos realizados com a elaboração de projectos, no âmbito do PIDDAR.

### 3.3.2. Aquisição de serviços

A análise efectuada abrangeu uma amostra de 25,5% do universo apurado dos pagamentos efectuados pela Tesouraria do GR, contendo o quadro seguinte uma síntese do volume financeiro dessa amostra:

**Quadro 13 – Amostra de auditoria relativa à SRES**

(em euros)				
C.O/C.E.	Entidade	Serviço prestado	Pagamentos	EANP
50.04.16/02.02.14	CENORGEO, LDA.	Elaboração projecto e assessoria geotécnica	121.900,00	12.650,
50.04.35/02.02.14K	Consórcio ECGPLAN/CENOR	Assessoria fiscalização	297.890,60	364.967,39
50.04.90/02.02.14	ECGPLAN, LDA.	Assessoria técnica	145.231,80	599.857,5
50.04.35/02.02.14 K	VIES, LDA	Elaboração projecto	387.081,37	0
50.43.02/02.02.14	MUNICIPIA, S.A.	Elaboração projecto e controlo qualidade	56.177,50	0
50.43.04/02.02.14	MUNICIPIA, S.A.	Serviços tratamento de informação	180.550,00	0
50.04.03/02.02.14	Consórcio NORVIA/VIAPONTE/CJC	Elaboração projecto	181.524,40	305.491,29
50.04.43/02.02.14	TOPOMIRA	Elaboração estudo	45.540,00	0
50.39.02/02.02.14W	TURINV, LDA.	Elaboração estudo	37.260,00	0
50.39.02/02.02.14W	EDEI, SA	Elaboração estudo	37.800,00	0
50.04.90/02.02.14	Banco EFISA	Assessoria financeira	12.851,25	2.328,75
01.01.00/02.02.20	GUILHERME SILVA	Serviços forenses	3.390,00	0
02.00.00/02.02.20	GUILHERME SILVA	Serviços forenses	5.948,50	0
04.00.00/02.02.20	GUILHERME SILVA	Serviços forenses	17.877,25	0
50.04.99/02.02.20	GUILHERME SILVA	Serviços forenses	27.950,40	0
50.07.99/02.02.20	GUILHERME SILVA	Serviços forenses	32.200,00	0
50.25.99/02.02.20	GUILHERME SILVA	Serviços forenses	8.924,00	0
50.29.01/02.02.20	GUILHERME SILVA	Serviços forenses	3.680,00	0
50.44.99/02.02.20	GUILHERME SILVA	Serviços forenses	12.190,00	0
50.25.09/02.02.20W	GUILHERME SILVA	Serviços forenses	2.316,50	0
<b>Total</b>			<b>1.618.283,57</b>	<b>1.285.294,93</b>

Fonte: Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes (Ofício n.º 6799, de 29 de Junho de 2007) e Conta do Tesoureiro do Governo da RAM (Diário de Despesa do ano económico 2006).

Nos pontos seguintes serão focadas as situações que apresentem aspectos merecedores de destaque.

#### 3.3.2.1. Serviços de apoio técnico e assessoria no âmbito da obra de estabilização do Talude do Massapez (DRE)

Por despacho do Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes, de 20 de Março de 2006<sup>68</sup>, foram adjudicados à empresa CENORGEO, Lda. os trabalhos relativos à estabilização do talude sobranceiro à antiga ER 101, localizado no Sítio do Massapez, freguesia do Arco da Calheta, consubstanciados na emissão de um parecer técnico, na elaboração do projecto de execução e na prestação de assessoria geotécnica durante a execução dos trabalhos da empreitada, pelo preço de €

<sup>68</sup> Emitido na sequência da Res. n.º 282/2006, de 15 de Março, através da qual o CGR mandatou o SRES para promover os adequados procedimentos com vista à adjudicação dos trabalhos, por ajuste directo, nos termos do art.º 136.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 59/99, de 02/03.

117.000,00 (s/IVA), tendo a escolha daquela entidade ocorrido mediante ajuste directo, fundamentado na al. c) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99<sup>69</sup>.

Os elementos essenciais relativos ao processo de contratação estão evidenciados no próximo quadro:

**Quadro 14 – Principais aspectos da contratação da CENORGEO, Lda.**

Adjudicação			Serviço prestado	
Data	Valor (s/IVA)	Entidade adjudicatária	Data	Natureza
20-03-2006	€ 117.000,00 distribuídos por: Parecer técnico - € 13.000,00; Projecto execução - € 93.000,00; Assessoria geotécnica -€ 11.000,00.	CENORGEO, Lda.	PT:4 a 07-03-2006 PE: Abril 2006 AG: ----	Trabalhos relativos à estabilização do talude do Massapez: Parecer técnico; Projecto de execução; Assessoria geotécnica.

A consulta dos elementos integrantes do processo revelou, no entanto, que o aludido parecer técnico foi elaborado e apresentado à SRES, pela CENORGEO, Lda.<sup>70</sup> no dia 8 de Março de 2006, ou seja, em data anterior à da adjudicação daquela prestação de serviços.

O facto de o acto administrativo que autorizou as despesas ser posterior à realização da despesa evidencia o incumprimento das normas da realização de despesas e da contratação pública, consagradas nos art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º, n.º 1, e 79.º do DL n.º 197/99, 18.º, n.ºs 1, 2 e 4, da Lei n.º 28/92, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92, sendo a factualidade descrita susceptível de configurar uma infracção financeira geradora de responsabilidade sancionatória, por força do preceituado na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório, o Secretário Regional do Equipamento Social informou que “ *a estabilização do talude do Massapez, na freguesia do Arco da Calheta, tornou-se necessária e urgente em resultado de acontecimentos imprevisíveis*” e que “[n]a sequência de relatório do Laboratório Regional de Engenharia Civil foram efectuadas diligências imediatas para garantir a segurança de pessoas e bens.

Informou também o mesmo responsável que, “[a] aquisição dos serviços de elaboração do projecto de estabilização do referido talude, adjudicados à empresa Cenorgeo, Lda.ª , pelo preço de € 117.000,00 integra os procedimentos promovidos pela SRES com o objectivo de estabilizar aquele talude” e que estes “consistiram na emissão de parecer técnico, na elaboração do projecto e na assessoria geotécnica durante a execução dos trabalhos.”

Neste enquadramento, alegou ainda que “[a] apresentação de uma proposta séria e rigorosa pela empresa Cenorgeo, Lda.ª para a prestação daqueles serviços, implicava a prévia apresentação de um parecer técnico, que preconizasse uma solução para o problema, com a maior urgência. Esse parecer tinha de ser precedido de visita ao local”.

Atentos os esclarecimentos prestados pelo Secretário Regional do Equipamento Social, fica reforçada a ideia de que os trabalhos associados à estabilização do talude incluíam a emissão de um parecer técnico, o que significa que o conteúdo da proposta de prestação serviços não poderia estar dependente da prévia emissão do mesmo, na medida em que a prestação dos serviços contratados pressupunha a sua elaboração.

<sup>69</sup> Esta norma admite o recurso ao ajuste directo, independentemente do valor, quando “[n]a medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes”.

<sup>70</sup> Aquele parecer foi enviado ao GSRES.



Por outro lado, os argumentos aduzidos também não permitem afastar as conclusões inicialmente extraídas acerca da inobservância das normas injuntivas em matéria de realização de despesas e da contratação pública acima enunciadas, o que leva a manter os comentários anteriormente tecidos acerca da eventual imputação de responsabilidade financeira sancionatória à entidade que autorizou a despesa em causa, concretamente, o Secretário Regional do Equipamento Social.

No âmbito desta prestação de serviços foram efectuados pagamentos, no montante de € 134.550,00 (c/IVA), através do projecto do PIDDAR – “Reconstrução, beneficiação e sinalização de estradas regionais –, conforme se ilustra no quadro infra:

**Quadro 15 – Pagamentos efectuados em 2006**

(em euros)

CO/CE	PD		Pagamento		Factura		Serviços prestados
	N.º	Data	Valor	Data	N.º	Data	
50.04.16/02.02.14	2768	11-09-2006	121.900,	07-11-2006	1237	03-07-2006	Entrega do parecer técnico e do projecto de execução
	263062	29-09-2006	12.650,	07-05-2007	1274	08-09-2006	Assessoria geotécnica
<b>Total</b>			<b>134.550,</b>				

Segundo as informações recolhidas junto da SRES, à data de realização dos trabalhos de campo da presente auditoria (Julho de 2007), a empresa CENORGE, Lda. ainda não tinha enviado à SRES qualquer relatório informativo da actividade de assessoria geotécnica entretanto desenvolvida.

Se, por um lado, a apresentação de tais relatórios não constituía uma obrigação contratual<sup>71</sup>, a sua inexistência é passível de ter comprometido e/ou criado dificuldades no acompanhamento e controlo da execução dos serviços por parte daquela Secretaria Regional.

Nas alegações apresentadas em contraditório, o Secretário Regional do Equipamento Social informou que “[a] assessoria geotécnica (...) foi prestada no local e durante a execução dos trabalhos” e tinha “como objectivo essencial, adaptar em obra as soluções preconizadas em sede de projecto. Nesta conformidade, a referida assessoria contemplava deslocações de um engenheiro geólogo à obra durante a obra de execução da estabilização do talude e, obviamente, o apoio por parte do projectista, como é normal nestas situações, em tudo aquilo que fosse tido por necessário e conveniente”

Salientou, inclusive, que, “[a]s visitas à por parte da firma Cenorgeo, Lda.ª, no âmbito da assessoria em questão” “excederam o número de visitas previstas na sua proposta”, tendo sido enviadas a esta Secção Regional, “cópias de comunicações trocadas entre a firma Cenorgeo, Lda, com a Direcção Regional de Ordenamento do Território e o adjudicatário da obra, que evidenciam o acompanhamento feito pela equipa projectista, no âmbito da assessoria geotécnica”.

Face aos elementos apresentados em sede de contraditório, considera-se que o acompanhamento e controlo da execução dos serviços, por parte daquela Secretaria Regional terá, assim, ficado salvaguardado.

### **3.3.2.2. Prestações de serviços na área da geografia e cadastro (DRGC)**

O quadro seguinte contém a identificação dos serviços adquiridos pela SRES à empresa Municipia, S.A.:

#### **Quadro 16 - Prestação de serviços pela empresa Municipia, S.A.**

<sup>71</sup> Refira-se, inclusive, que não foi celebrado contrato escrito, por esta formalidade ter sido dispensada, nos termos admitidos pelo art.º 60.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 197/99.

(em euros)

Processo N.º	Serviço prestado	Procedimento adoptado (DL n.º 197/99, de 08/06)	Adjudicação			Prazo execução
			Valor (s/IVA)	Data	Entidade	
50/2005	Atlas fotográfico da RAM	Consulta prévia [Art.º 81.º n.º 1 al. a)]	48.850,00	03-10-2005	Secretário Regional	88 dias
184/2005	Serviços de Controlo da Qualidade	Consulta prévia [Art.º 81.º n.º 1 al. a)]	41.500,00	08-11-2005	Secretário Regional	3 meses
<b>Total adjudicado em 2005</b>			<b>90.350,00</b>			
99/2006	Serviços de ordenação, interpretação e carregamento de 3000 processos de estremas.	Consulta prévia [Art.º 81.º n.º 1 al. a)]	35.500,00	02-05-2006	Secretário Regional	30 dias
100/2006	Serviços de carregamento da informação alfanumérica do processo de PRA em aplicativo.	Consulta prévia [Art.º 81.º n.º 1 al. a)]	38.700,00	02-05-2006	Secretário Regional	30 dias
103/2006	Corte das secções e matrizes cadastrais	Consulta prévia [Art.º 81.º n.º 1 al. a)]	41.300,00	02-05-2006	Secretário Regional	30 dias
<b>Total adjudicado 2006</b>			<b>115.500,00</b>			

Nos PD n.ºs 99/2006, 100/2006 e 103/2006, a entidade adjudicatária foi seleccionada, em cada um dos casos, por recurso ao procedimento com consulta prévia a 5 entidades, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, que admite este procedimento quando o valor do contrato é igual ou inferior a €49.897,79<sup>72</sup>.

A identidade das datas das adjudicações (2 de Maio de 2006), assim como a similitude da natureza e a coincidência do período das prestações (conclusão em Junho de 2006) leva, no entanto, a que se questione a legalidade da opção individualizada por aquele procedimento, aparentando estar em causa uma situação de fraccionamento da despesa tendente a afastar o procedimento pré-contratual exigível em função do valor total da despesa envolvida, prática essa expressamente proibida pelo art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, interpretado em conjugação com o n.º 1 do mesmo artigo<sup>73</sup>, como forma de assegurar o princípio da concorrência e da transparência no âmbito da contratação pública, a que aludem expressamente os art.ºs 8.º e 10.º do mesmo diploma.

Tendo em conta o montante global da despesa (€115.500, s/IVA), e face aos pressupostos de facto acima descritos, impunha-se a adopção de um procedimento adjudicatório mais solene, nomeadamente o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio ou o concurso público, conforme previsão dos art.ºs 80.º, n.ºs 1 e 3, do DL n.º 197/99.

Anote-se que, em matéria de aquisição de serviços, a gestão racional dos recursos disponíveis pressupõe e aconselha a oportuna avaliação e estimativa das necessidades a satisfazer, bem como a opção por procedimentos de contratação abertos a uma concorrência alargada, os quais potenciam a obtenção de condições mais favoráveis para a Administração Pública.

Em sede de contraditório, o Secretário Regional do Equipamento Social veio apresentar as especificações técnicas que distinguem as prestações de serviços em análise, recorrendo, para o efeito, às seguintes referências:

*“O Carregamento da informação alfanumérica dos processos de estremas em aplicativo (Processo n.º 99/2006) consistiu na informatização dos processos de reposição de estremas.*

*(...) O Carregamento da informação alfanumérica dos processos de reclamação administrativa (PRA) em aplicativo (Processo n.º 100/2006) consistiu na informatização dos processos de reclamação administrativa do cadastro geométrico da propriedade rústica.*

<sup>72</sup> Conforme consta das Informações elaboradas pela Directora Regional de Geografia e Cadastro, todas de 04/04/2006, cujo teor foi acolhido no despacho de adjudicação de cada uma daquelas prestação de serviços.

<sup>73</sup> Este dispositivo legal consagra a regra da unidade da despesa.





*(...) O Corte das secções e matrizes cadastrais (Processo n.º 103/2006) consistiu no tratamento informático em software de desenho assistido por computador e de imagem tendo em vista a construção de um único mosaico que permitisse visualizar toda a informação gráfica em simultâneo. Portanto, o seu objecto – desenvolvimento de software informático – em nada é similar ao objecto dos processos n.ºs 99/2006 e 100/2006, ambos envolvendo carregamento de informação alfanumérica, embora de natureza completamente distinta.”*

Face aos elementos adicionais disponibilizados em sede de contraditório, concede-se que, no que tange ao processo n.º 103/2006 – Corte das secções e matrizes cadastrais, as características da situação concreta exigiam a adopção de um procedimento adjudicatório autonomizado dos demais.

Distintamente, e conforme emerge da resposta daquele responsável, nos processos n.ºs 99/2006 e 100/2006, a similitude do objecto das prestações - informatização dos processos - teria justificado a opção por um procedimento pré-contratual único.

Os pagamentos efectuados à Municipia, S.A. atingiram o valor total de €236.727,50, conforme se visualiza no quadro *infra* reproduzido:

**Quadro 17 – Pagamentos efectuados em 2006**

(em euros)

CO/CE	Processo n.º	PD		Pagamento		Factura	
		N.º	Data	Valor	Data	N.º	Data
50.43.02/02.02.14	50/2005	255085	22-12-2005	16.853,25	17-02-2006	A307	11-11-2005
		1359	09-05-2006	16.853,25	23-06-2006	A90	28-03-2006
		1360	09-05-2006	22.471,00	23-06-2006	A91	28-03-2006
50.43.04/02.02.14	184/2005	1753	08-06-2006	47.725,00	23-06-2006	A123, A124 e A125	21-04-2006
	103/2006	2563	30-08-2006	47.495,00	11-09-2006	A184	23-06-2006
	99/2006	2922	19-09-2006	40.825,00	28-09-2006	A212	28-07-2006
	100/2006	2923	19-09-2006	44.505,00	28-09-2006	A211	28-07-2006
<b>Total</b>				<b>236.727,50</b>			

A análise dos elementos disponibilizados revelou que o cabimento orçamental dessas despesas ocorreu em momento posterior à autorização das mesmas e à própria adjudicação dos serviços, em desrespeito pelo preceituado nos art.ºs 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92 e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92<sup>74</sup>.

O incumprimento da disciplina normativa invocada é, nos termos na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, susceptível de constituir fundamento de imputação de eventual responsabilidade financeira sancionatória, a recair sobre o Secretário Regional do Equipamento Social.

Cumpram ainda destacar que, em 2006, os pagamentos do serviço relativo à elaboração do atlas fotográfico da Madeira foram efectuados através da dotação de rubrica orçamental distinta daquela em que a despesa foi cabimentada<sup>75</sup>, isto sem que tivesse sido identificada a razão justificativa de tal facto.

<sup>74</sup> Dispõe esta norma que a autorização de despesas está sujeita à verificação de um conjunto de requisitos, entre eles a regularidade financeira, segundo o qual as despesas devem ser objecto de inscrição orçamental e do correspondente cabimento em rubrica orçamental adequada.

<sup>75</sup> Nos termos da informação de cabimento inicialmente prestada, a despesa em questão inseria-se no projecto do PIDDAR “Sistema de informação geográfica” – 50.43.01., tendo os pagamentos sido concretizados ao abrigo do projecto do PIDDAR 50.43.02 – “CARTOGRAF – sistemas de gestão e planeamento territorial”.



Sobre esta questão, o Secretário Regional do Equipamento Social informou que “*no momento do cabimento da despesa emergente, em 2005, considerou-se que a rubrica adequada era a relativa ao projecto “Sistemas de Informação Geográfica” – 06.50.43.01.02.02.14 W.*”

*Porém, no início do ano económico de 2006, face à insuficiente dotação na rubrica atrás indicada, para cabimento da despesa transitada e da parte da despesa programada para 2006, concluiu-se que a verba para o efeito encontrava-se prevista na rubrica 06.50.43.02.02.14 W – Sistema de Gestão e Planeamento Territorial, por ter sido considerado durante a preparação do orçamento de 2006, o projecto mais adequado, o que não significou que, no entanto, que o enquadramento efectuado em 2005 estivesse errado. Refira-se, aliás, que os limites entre os dois projectos não são simples de determinar.*

*Por esta razão, e não tendo havido qualquer pagamento em 2005, optou-se por cabimentar a despesa na rubrica 06.50.43.02.02.14 W do ano económico de 2006, em alternativa à transferência de verba para a rubrica 06.050.43.01.02.02.14 W, a concretizar pelo despacho n.º 3-ALT/SRES/2006, de 3 de Janeiro, de alterações orçamentais.”*

A justificação apresentada vem realçar a necessidade da existência de uma definição clara e objectiva do âmbito dos projectos inscritos no PIDDAR, de modo a que não haja sobreposição do conteúdo dos mesmos, criando dificuldades à inscrição orçamental dos projectos a executar.

### 3.3.2.3 Projecto de execução da via rápida Câmara de Lobos/Estreito de Câmara de Lobos (DRE)

Por concurso público lançado ao abrigo do regime constante do DL n.º 197/99, foram adjudicados<sup>76</sup> ao consórcio NORVIA/VIAPONTE/CJC os serviços de elaboração do “*Projecto de execução da via rápida Câmara de Lobos/Estreito de Câmara de Lobos*”<sup>77</sup>.

De acordo com o caderno de encargos, os trabalhos a executar consistiam no seguinte:

- Cartografia e topografia nas escalas 1/1000, 1/500, 1/200 e 1/100;
- Estudo Prévio;
- Projecto de execução;
- Estudo de Tráfego;
- Plano de Segurança e Saúde;
- Estudo de impacto ambiental.

Em 28 de Julho de 2005 ocorreu a celebração do respectivo contrato, pelo preço global de € 723.326,50 (s/IVA)<sup>78</sup>, e com o prazo previsto de 9 meses, contados dessa data, apresentando o seguinte plano de pagamentos:

**Quadro 18 – Plano dos pagamentos a efectuar ao consórcio**

Prestação	Descrição	Capítulo
1. <sup>a</sup>	Contra a entrega da cartografia à escala 1/1000	70% Capítulo 1
2. <sup>a</sup>	Contra a fixação do traçado do Estudo Prévio	20% Capítulos 2 a 8
3. <sup>a</sup>	Contra a entrega do plano de prospeção	10% Capítulos 2 a 8

<sup>76</sup> Através de despacho do SRES, emitido em 07/04/2005.

<sup>77</sup> PD n.º 134/2004.

<sup>78</sup> De acordo com a Portaria n.º 50/2005, de 18/05, o montante de €463.121,35 dispunha de cabimento orçamental em 2005, prevendo-se a inscrição do valor de €354.237,60 no orçamento do ano subsequente.



Prestação	Descrição	Capítulo
4. <sup>a</sup>	Contra a aprovação do Estudo Prévio ou 60 dias após a sua entrega	30% Capítulos 2 a 8
5. <sup>a</sup>	Contra a entrega da cartografia à escala 1/500 e 1/200	30% Capítulo 1
6. <sup>a</sup>	Contra a entrega dos projectos de execução das obras de arte especiais e correntes	10% Capítulos 2 a 8
7. <sup>a</sup>	Contra a entrega do projecto de execução dos túneis	10% Capítulos 2 a 8
8. <sup>a</sup>	Contra a entrega do estudo de impacto ambiental	10% Capítulos 2 a 8
9. <sup>a</sup>	Contra a aprovação dos projectos de execução e restantes elementos, ou 60 dias após a sua entrega.	10% Capítulos 2 a 8
Restantes prestações	Correspondem à Assistência Técnica e serão trimestrais ao longo do prazo da empreitada de construção	-----

No próximo quadro esquematizam-se alguns aspectos relevantes associados à facturação dos serviços prestados:

#### Quadro 19 – Pagamentos efectuados em 2006 ao consórcio

(em euros)

PD		Factura			Serviços prestados
N.º	Data	Valor	Data	N.º	
1005	07-04-2006	181.524,4	15-11-2005	2468	Entrega da cartografia à escala 1/1000 e fixação do traçado do Estudo Prévio
2083	06-07-2006	72.448,45	03-02-2006	2586	Entrega do plano de prospeção
3444	23-10-2006	217.345,34	06-09-2006	2798	Aprovação do estudo prévio
3441	23-10-2006	15.697,5	19-09-2006	2803	Entrega da cartografia à escala 1/500 e 1/200
<b>Total</b>		<b>487.015,69</b>			

Conforme se verifica a partir da análise do quadro *supra*, no período compreendido entre Novembro de 2005 e Setembro de 2006 foram facturados os serviços correspondentes às primeiras 5 prestações, em conformidade com o previsto no plano de pagamentos.

No entanto, do total facturado (€487.015,69 – prestações 1 a 5), até ao final de 2006 apenas foi pago o montante de €181.524,40, que corresponde às duas primeiras prestações do contrato, tendo o valor remanescente transitado para o ano 2007, sendo esta situação demonstrativa da existência de um desfasamento temporal significativo entre o momento da facturação do serviço prestado e do seu efectivo pagamento.

Em relação ao desfasamento temporal assinalado, o Secretário Regional do Equipamento Social informou que o mesmo *“deveu-se ao facto da factura correspondente às 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> prestações ter dado entrada na SRES a 25.11.2005 e ter sido enviada para processamento a 22.12.2005, depois de verificada pelo serviço que acompanhava a execução física do contrato”*. Referiu ainda que *“Nesta data, por força do disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 8/2005/M, de 12 de Abril, que refere: “a entrada de folhas... ..na Direcção de serviços de Contabilidade verificar-se-á, impreterivelmente até 22 de Dezembro de 2005...” já não era possível processar a referida factura e enviá-la para pagamento.”*

Também salientou o facto de que *“não obstante ter sido solicitado, pela primeira vez em 07.12.2005, o adjudicatário só entregou o documento comprovativo da sua situação contributiva para com a Segurança Social regularizada em 05.4.2006, o que contribuiu definitivamente para que o processamento da despesa e respectivo envio para pagamento só ocorresse em 07.04.2006. A partir desta data, a SRES não tem intervenção nos procedimentos efectuados até ao efectivo pagamento da despesa.”*

### 3.3.2.4 Assessoria financeira (GSR)

Em 28 de Janeiro de 2000, foi formalizado, entre a RAM e a VIALITORAL, S.A., o contrato de concessão da exploração e manutenção do troço rodoviário da ER 101 entre a Ribeira Brava e Machico, em regime de concessão de serviço público, de exclusividade e de portagem sem cobrança aos utilizadores (SCUT). Posteriormente, em 11 de Outubro de 2002, foi celebrado um aditamento ao contrato que estendeu a concessão ao troço Machico/Caniçal.

O modelo financeiro da concessão assentou na obrigação de a VIALITORAL, S.A. pagar à entidade concedente um montante estipulado pela transferência da totalidade dos lanços da concessão, e no direito da concessionária receber as importâncias respeitantes às portagens SCUT, devidas em função dos volumes de tráfego registados.

Entre outros aspectos, ficou expressa no clausulado contratual a necessidade de acompanhamento do modelo financeiro associado à concessão, nomeadamente no que concerne aos aspectos relacionados com a revisão de tarifas, validação de facturas e outras matérias como as projecções financeiras.

Dando concretização àquela obrigação contratual, a SRES tem recorrido, desde 2001<sup>79</sup>, e com carácter anual, à contratação de uma entidade externa para efeitos de prestação daqueles serviços de assessoria financeira, tendo a escolha da Administração recaído sistematicamente sobre o Banco EFISA.

Essa escolha foi, em todos os casos, realizada por ajuste directo sem consulta, fundamentado na al. b) do n.º 3 do art.º 81.º, do DL n.º 197/99, que permite a adopção deste procedimento quando “[a] natureza dos serviços a prestar, nomeadamente no caso de serviços de carácter intelectual e de serviços financeiros, não permita a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação, de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos, desde que o contrato não ultrapasse os limites estabelecidos artigo 191.º<sup>80</sup>”.

Embora a opção pelo ajuste directo ao abrigo da norma invocada não suscite questões de legalidade relativamente à contratação das primeiras prestações de serviço, não pode deixar de se constatar que os serviços de assessoria no âmbito da concessão da VIALITORAL vêm sendo prestados anualmente desde 2001, o que certamente se tem traduzido na aquisição, por parte da SRES, de um conhecimento mais concreto e adequado acerca da natureza de tais serviços.

Nessa medida, a experiência adquirida, entre 2001 e 2005, por aquela Secretaria, mostrava-se susceptível de criar condições para uma melhor definição das especificações do contrato, levando a considerar que cada vez existem menos obstáculos à aplicação de procedimentos de contratação pública que apelem à concorrência.

No exercício do contraditório, o Secretário Regional do Equipamento Social reforçou a opção tomada ao afirmar que *“mesmo que existisse outro Consultor com uma experiência semelhante ao Banco Efisa, ao nível das Concessões Rodoviárias, e que não enfrente qualquer conflito de interesses, o mesmo teria de se inteirar de todos os pormenores da Estrutura Contratual, do seu contexto negocial, das características da Concessão, do Modelo Financeiro, do histórico da Concessão, entre outros.*

*Assim a relação qualidade/preço dessa eventual proposta e o respectivo tempo de execução dificilmente poderia, pelos argumentos atrás expostos, competir com os termos da assessoria que vem sendo efectuada pelo Banco Efisa.*

*No entanto, o anteriormente exposto não prejudica a reflexão que esta Secretaria Regional em conjunto com a RAMEDM – Estradas de Madeira, SA, na esteira das recomendações constantes do Relatório n.º 34705, 2ª Secção do Tribunal de Contas, vem fazendo sobre a necessidade de aperfeiçoar o acompanhamento técnico e económico-financeiro das concessões.*

---

<sup>79</sup> Vd., a este propósito, as referências constantes no Relatório de Auditoria n.º 9/2005-FS/SRMTTC - “Auditoria à Concessão RAM/VIALITORAL – 2002 e 2003”, em que esta situação é abordada.

<sup>80</sup> O montante relevante neste contexto é de €200.000,00.



*Assim, e a par do reforço das competências e capacidades técnicas dos quadros próprios em termos da problemática das PPP(s), designadamente nas vertentes jurídico e financeira, procurar-se-á que a progressiva diminuição de dependência relativamente a consultores externos, corresponda a requisitos de qualidade mais exigentes nos serviços prestados por estes.”*

O quadro abaixo contém os principais elementos relacionados com as prestações de serviços relativas aos anos 2005 e 2006:

**Quadro 20 – Principais aspectos das prestações de serviços realizadas**

(em euros)

Serviço prestado	Data Adjudicação	Prazo execução	Requisição		PD		Factura		Data serviço prestado
			N.º	Data	N.º	Data	Valor (c/IVA)	Data	
Assessoria financeira – n.º <b>Processo 31/2005</b>	09-02-2005	Janeiro a Dezembro 2005	967/05	24-02-2005	4284	08-11-2005	7.655,75	02-05-2005	Janeiro a Março 2005
			1162/05	08-03-2005	956	04-04-2006	5.031,25	27-12-2005	Abril a Dezembro 2005
			308/06	12-01-2006	1810	13-06-2006	2.760,00	07-03-2006	Janeiro a Fevereiro 2006
Assessoria financeira – n.º <b>Processo 213/2006</b>	22-08-2006	-----	5037/06	-----	-----	-----	-----	-----	Agosto a Setembro de 2006

O exame da documentação facultada pôs em evidência os seguintes aspectos:

- A despesa, no montante de € 2.760,00, paga em 26 de Junho de 2006, correspondente à “Prestação de Trabalho Intelectual no âmbito da Concessão Vialitoral relativa ao período de Janeiro a Fevereiro de 2006”, foi suportada através do despacho de adjudicação do Secretário Regional, de 9 de Fevereiro de 2005, que apenas abrangia os serviços realizados no decurso de 2005<sup>81</sup>.

Isto significa que os serviços prestados em 2006 não foram objecto de adjudicação, nem a despesa em causa e o seu pagamento foram devidamente autorizados, o que colide com o disposto nos art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º e 79.º do DL n.º 197/99, 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92.

A situação descrita é passível de constituir uma infracção susceptível de eventual imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97.

- Por despacho do SRES, de 22 de Fevereiro de 2006, foi adjudicada ao Banco EFISA, uma prestação de serviços que se consubstanciou na verificação da factura apresentada pela VIALITORAL, S.A., respeitante ao 1.º pagamento por conta a efectuar em 2006 e ao pagamento de reconciliação.

Os resultados da verificação efectuada foram remetidos à SRES, pelo Banco, em 27 de Fevereiro de 2006, não constando dos elementos remetidos a factura correspondente aos serviços prestados pela instituição financeira.

<sup>81</sup> De acordo com os elementos constantes do PD n.º 1810.

No âmbito do contraditório, o Secretário Regional do Equipamento Social informou que “[o]s documentos que instruíram o processo da despesa relativa ao serviço de verificação da factura da VIALITORAL; S.A., respeitante ao 1.º pagamento por conta efectuado em 2006 e pagamento de reconciliação, consubstanciada no montante de € 2 760,00, nomeadamente, os relativos à respectiva autorização, adjudicação e pagamento reportavam-se a outro processo de despesa, referente à aquisição de outros serviços similares, adjudicados ao mesmo prestador, facto este que terá contribuído decisivamente para o lapso cometido na instrução do processo.”

Referiu ainda que, “na sequência da preparação da resposta ao relato do Tribunal, verificou-se que os documentos que suportam a despesa em questão estavam indevidamente arquivados no processo de arquivo geral da SRES.”

Tais esclarecimentos, corroborados pela Directora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental no âmbito das suas alegações, a par dos documentos remetidos à SRMTC nesta sede, vieram demonstrar que a despesa realizada, bem como o respectivo pagamento, encontravam-se devidamente autorizados por despacho daquele Secretário Regional, de 22 de Fevereiro de 2006, ficando, assim, afastada a existência de qualquer ilegalidade no domínio assinalado.

Não pode, no entanto, deixar de assinalar-se que a justificação apresentada releva a existência de falhas ao nível do sistema de controlo interno implementado nessa Secretaria Regional.

- Em 22 de Agosto de 2006 concretizou-se uma segunda adjudicação de serviços ao mesmo Banco, para a verificação da factura apresentada pela VIALITORAL, S.A., correspondente ao 2.º pagamento por conta de 2006.

De acordo com as informações prestadas por um dos responsáveis da SRES<sup>82</sup>, apesar de o serviço ter sido efectivamente prestado, o mesmo nunca foi facturado pelo Banco, não sendo as razões subjacentes a esse facto do conhecimento daquela Secretaria Regional.

No âmbito do contraditório, o Secretário Regional do Equipamento Social forneceu a informação de que, na sequência da auditoria, foi contactada a instituição financeira em referência, a qual informou a SRES de que “*não pretendia facturar o referido serviço, dado o insignificante valor monetário do mesmo, em virtude do parecer emitido não ter envolvido afectação significativa de trabalho.*”

### 3.3.2.5. Estudo de viabilidade da linha aérea entre Madeira – Açores - Canárias (GAT)

Por despacho do SRES, de 4 de Julho de 2005<sup>83</sup>, foi autorizada a abertura de um concurso limitado sem apresentação de candidaturas para a aquisição do “*Estudo da viabilidade de uma linha de transporte aéreo regular, a médio e longo prazo, entre Madeira – Açores – Canárias*”<sup>84</sup>. De acordo com a informação de cabimento da verba prestada, a despesa envolvida encontrava-se prevista na rubrica 06.50.39.02/02.02.14 W do Orçamento da RAM para 2005<sup>85 86</sup>.

---

<sup>82</sup> Mais concretamente, pela Directora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental.

<sup>83</sup> Exarado na Informação n.º GAT 03/2005\_CE, de 27/06/2005.

<sup>84</sup> A despesa envolvida enquadrava-se no projecto AEROMAC, aprovado no âmbito do INTERREG III B, com uma taxa de co-financiamento de 85%, devendo a sua realização ser comum às 3 Regiões.

<sup>85</sup> Cfr. a Informação n.º GAT 04-A/2005 – CE, de 27/07/2005, onde é igualmente referido que a entidade adjudicante é constituída pelo agrupamento SRES/Fundo Regional de Apoio às Actividades Económicas, da RAA/Dirección General de Transportes (Canárias), representado pela SRES.

<sup>86</sup> PD n.º 119/2005.



Aquele procedimento culminou com a adjudicação daquele serviço, por despacho do SRES<sup>87</sup>, de 20 de Outubro de 2005, à sociedade EDEI - Consultores, S.A., pelo valor de €36.000,00<sup>88</sup> e pelo prazo de execução de 70 dias<sup>89</sup>, não tendo sido celebrado contrato escrito, cuja outorga não se mostrava, aliás, obrigatória, face ao valor da despesa<sup>90</sup>.

As condições de pagamento previstas<sup>91</sup> foram as seguintes:

- a) “20% quando da aprovação do esquema geral proposto para o Estudo (até 1 mês após a assinatura do contrato).
- b) 80% quando da aprovação do Estudo pelos parceiros do Projecto”, no qual a SRES é “Chefe de Fila”.

Em 18 de Novembro de 2005, a SRES endereçou duas requisições à EDEI, S.A.<sup>92</sup>, uma com o n.º 5226/2005, datada de 17 de Outubro de 2005, relativa aos serviços correspondentes aos 20% a pagar inicialmente, e a outra, com o n.º 5777/2005, emitida em 15 de Novembro de 2005, respeitante aos serviços remanescentes, equivalentes a 80% do preço total contratado.

A análise dos elementos disponíveis permite, no entanto, verificar que a data da primeira requisição é anterior à data da adjudicação dos serviços, o que indicia a inobservância da disciplina jurídica emergente dos art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º e 79.º do DL n.º 197/99, 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92, de 28 de Julho.

Por ser enquadrável na previsão da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, a situação descrita é passível de eventual imputação de responsabilidade financeira sancionatória.

Os pagamentos feitos à EDEI, S.A. totalizaram € 37.800,00, tendo sido realizados em 2006, nos termos a seguir identificados:

#### Quadro 21 – Pagamentos efectuados em 2006 à sociedade de consultores

(em euros)

CO/CE	PD		Pagamento 2006		Factura			Prestação
	N.º	Data	Valor	Data	N.º	Data	Valor s/Imposto	
50.39.02/02.02.14 W	148	20-01-2006	7.560,00	03-03-06	6.134.1/2005	17-10-05	7.200,00	20%
	2254	27-07-2006	30.240,00	11-10-06	6.134.2/2005	15-11-05	28.800,00	80%
<b>Total</b>			<b>37.800,00</b>				<b>36.000,00</b>	

O quadro anterior coloca em evidência uma segunda disparidade entre datas, traduzida no facto de a primeira factura apresentada pela sociedade ter sido igualmente emitida em momento prévio à adjudicação da prestação dos serviços. Não obstante, constata-se que a mesma apenas foi recebida na SRES em momento posterior, mais concretamente, em 16 de Dezembro de 2005, tendo o seu pagamento ocorrido em Março de 2006.

<sup>87</sup> Exarado na Informação n.º GAT 13/2005 – CE, de 20/10/2005.

<sup>88</sup> Este valor não inclui os 5% de “Impuesto General Indirecto”, que, de acordo com a proposta apresentada, ascende a € 1.800,00, e que deveria ser apresentado na “Consejería de Hacienda del Gobierno Autónomo de Canarias”.

<sup>89</sup> A decorrer entre 24/10/2005 (data de notificação da adjudicação) e 04/01/2006, conforme informação constante do Quadro 2, remetido para a SRMTC, em resposta ao Questionário elaborado no âmbito da presente auditoria.

<sup>90</sup> Cfr. art.º 59.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99.

<sup>91</sup> No art. 5.º do Programa do Concurso.

<sup>92</sup> De acordo com a SRES, este documento é emitido sempre que não é formalizado contrato escrito.



No concernente à execução dos serviços adjudicados destacam-se os seguintes aspectos:

- por ofício datado de 16 de Dezembro de 2005<sup>93</sup>, a EDEI remeteu à SRES um documento correspondente ao “Plano de trabalhos”, estabelecendo uma correspondência entre esta peça e a primeira factura.
- posteriormente, em 8 de Março de 2006, a empresa endereçou àquela Secretaria<sup>94</sup> uma versão provisória do Estudo, para efeitos de análise e posterior discussão, verificando-se que, no final de Junho desse ano, a versão definitiva deste documento ainda não estava concluída<sup>95</sup>.
- embora o processo não contivesse informação sobre o grau de realização do Estudo e respectiva conclusão e aprovação pelos parceiros do projecto, o pagamento da 2.ª tranche foi efectuado em 11 de Outubro de 2006<sup>96</sup>.

Os documentos evidenciam, assim, a existência de atrasos no cumprimento da prestação de serviços.

Ouvido em contraditório, o Secretário Regional do Equipamento Social prestou os seguintes esclarecimentos, no que foi secundado pelo respectivo Chefe de Gabinete:

*“Sobre este assunto, importa em primeiro lugar explicitar o processo de cabimentação de despesas da SRES, de forma a se esclarecer o equívoco gerado quanto à data constante da primeira requisição:*

*Tal processo efectua-se sobre a aplicação informática designada por CAFEBES, que permite programar financeiramente todos os contratos (escritos ou não), onde figura a rubrica orçamental. De acordo com a programação o cabimento é "gerado" pelo sistema que **imprime automaticamente**, a informação de cabimento, que acompanha todo o processo de contrato em suporte papel.*

*De seguida, tratando-se de contrato não escrito, o sistema informático "gera" as requisições, numerando-as e datando-as automática e sequencialmente.”.*

*“No caso em apreço, a requisição destinada ao 1.º pagamento, foi "gerada" pelo sistema no momento do cabimento. A data que figura neste documento não tem pois qualquer significado em termos da encomenda do serviço anteriormente à adjudicação. Decorre apenas das características do aplicativo informático CAFEBES. A requisição é enviada para o adjudicatário apenas em 18/11/2005, portanto após a adjudicação ocorrida em 20/10/2005.*

*“No mês seguinte, face as condições de pagamento previstas na proposta, foi "gerada" e impressa a 2.ª requisição (5777/2005).*

*“As requisições, "geradas" no sistema informático, no momento do prévio cabimento e posteriormente impressas, foram assinadas pelo órgão competente em data posterior à adjudicação e enviadas para o prestador contratado, conforme provam os ofícios n.º s 12768, de 24/10/2005 e 13737, de 18/11/2005”*

---

<sup>93</sup> Com entrada na SRES na mesma data. Em 22/12/2005, a sociedade dirigiu ainda àquela Secretaria uma mensagem electrónica que continha um esboço do Plano de trabalhos.

<sup>94</sup> Por mensagem electrónica remetida em 08/03/2006.

<sup>95</sup> Cfr. mensagem electrónica datada de 29/06/2006.

<sup>96</sup> A coberto da Informação n.º GAT 07/2006, de 13/07/2006, foi proposto o processamento da segunda factura, datada de 15/11/2005, isto apesar de não estarem cumpridas as condições de que dependia o pagamento, aludindo a mesma informação a que “foi solicitada uma prorrogação de prazo mas a data de finalização continua a ser Outubro”. No entanto, em sede de contraditório, é afirmado que o estudo estava concluído e aprovado à data de envio da factura para processamento, não tendo esse facto ficado, contudo, evidenciado.



Verifica-se, no entanto, que apesar de as requisições anexas aos referidos ofícios, e posteriormente devolvidas à SRES com a factura da EDEI, estarem, de facto, assinadas pelo órgão competente, não contêm qualquer data para além da data da requisição.

Na resposta produzida em contraditório foi também assinalado que, face à constatação de que *“as datas automaticamente geradas pelo aplicativo informático, na data do cabimento prévio, poderiam suscitar dúvidas e equívoco como o gerado na presente auditoria”* foi já prevista, *“no referido sistema, a inclusão das expressões “Data da adjudicação .../.../...” e “Data da assinatura .../...”, para serem preenchidas pelo serviço responsável após a adjudicação e por quem assina a requisição, respectivamente”*, tendo o novo modelo de requisição, entretanto implementado, sido anexado juntamente com as alegações.

Foi ainda salientado que, *“[a] não ser assim, e dado o significativo número de despesas da Secretaria Regional, não sujeitas a contrato escrito, a preparação e impressão no sistema informático de todas as requisições após a adjudicação ou autorização da despesa e por conseguinte, em momento posterior ao prévio cabimento, causaria óbvios constrangimentos e atrasos no normal andamento dos processos, duplicando, obviamente, os circuitos administrativos.”*

Neste domínio, foi também referido *“que de acordo com as indicações da DROC, as requisições poderão ser substituídas pelo ofício que comunica a adjudicação”*.

Ponderados estes elementos, reconhece-se que as aludidas “requisições” não revestem qualquer repercussão externa até à data do seu envio à entidade co-contratante. Contudo, não pode esquecer-se que está em causa um documento formalmente instituído pelo Serviço, no qual, em momento anterior ao acto de adjudicação, já foi inserida a identificação da entidade prestadora do serviço.

Por outro lado, acresce referir que as alterações introduzidas naquele documento não permitem ultrapassar a irregularidade assinalada no caso de a respectiva emissão ser prévia à escolha definitiva da entidade adjudicatária.

Importa, todavia, assinalar que as explicações fornecidas em contraditório no tocante à identificação e conteúdo do documento designado por “requisição” apontam no sentido de que, na situação *supra* assinalada, a efectiva requisição dos serviços não ocorreu em momento prévio à adjudicação dos mesmos, não tendo sido, por consequência, desrespeitado o quadro normativo delineado pelos art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º e 79.º do DL n.º 197/99, 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92, de 28 de Julho. Nessa medida, ao não configurar uma infracção financeira, a situação factual descrita não é, pois, susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

No que concerne à data de emissão da 1ª factura em data anterior à da adjudicação, foi indicado, em contraditório, que *“os serviços da SRES, não detectaram o lapso, porque ao ser detectado, com certeza, não seria aceite para processamento”*.

As mesmas alegações remetem ainda para uma análise aos processos de despesa identificados no quadro, *“designadamente as requisições e respectivas facturas”*, aí se concluindo que *“[a] empresa espanhola EDEI, não familiarizada com o sistema de requisições, entendeu que as datas nelas constantes, deveriam ser as datas em que as facturas eram emitidas. (...)”* e que *“[a]mbas as facturas são no entanto registadas na SRES em 2005/12/16”* sendo a *“[a] primeira factura, apenas enviada para processamento pelo GAT (...) em 2005/12/19, portanto, numa data em que o esquema geral proposto para o estudo estava aprovado”*

Neste enquadramento, os responsáveis da SRES concluem que as condições de pagamento foram observadas e que a incorrecção nas datas das facturas *“não acarretou nenhum prejuízo para o erário público”* e, com efeito, *“poderia implicar a sua consideração quanto a prazos de pagamento não cumpridos”*, sublinhando que *“o prestador do serviços, nunca veio reclamar quanto a moras de pagamento”*.

### 3.3.2.6. Estudo de avaliação da situação do transporte aéreo para a RAM (GSR)

Através da Res. n.º 1817/2005, de 20 de Dezembro de 2005, o GR deliberou “*criar um Grupo de Trabalho com a finalidade de proceder à avaliação da situação do transporte aéreo para a RAM*”, tendo definido um prazo de “*45 dias para apresentação dos resultados do trabalho desenvolvido*”. Na referida resolução foi ainda fixada a composição do GT, a ser presidida por um representante da SRES, com poderes para “*propor a audição de técnicos e peritos externos ao Grupo de Trabalho sempre que entenda que tal se torne útil.*”

O referenciado grupo de trabalho foi formalmente constituído em 4 de Janeiro de 2006, por despacho do SRES, tendo reunido pela primeira vez em 30 de Janeiro de 2006, data que deu início à contagem do prazo para a apresentação do relatório final<sup>97</sup>.

Nesta sequência, foi comunicada ao SRES, por meio da Informação n.º 1/2006 do GT, de 3 de Março de 2006, a necessidade do recurso ao apoio técnico de um consultor externo, para efeitos de cumprimento de prazos.

Refere-se igualmente, na mesma informação, que, com vista à avaliação dos custos e prazos possivelmente envolvidos, foi solicitada<sup>98</sup> à TURINV – Consultoria em Turismo, Lda.<sup>99</sup> a apresentação de uma proposta para a prestação dos serviços pretendidos - consubstanciados na elaboração do estudo de “*Avaliação da Situação do Transporte Aéreo para a RAM*” -, sugerindo-se aí a sua adjudicação àquela empresa, pelo valor de €34.200,00 (s/IVA) e também a suspensão do prazo para entrega do relatório final do GT, que deveria passar a coincidir com o da proposta.

A indicação da empresa TURINV, Lda. decorre do facto de ser considerada, pelo GT, como sendo a entidade melhor posicionada para o desenvolvimento das tarefas pretendidas, nomeadamente por, pouco tempo antes, haver desenvolvido para a SRTC a “*Análise da Realidade dos Transportes Aéreos da RAM e das Canárias*”.

Em 6 de Março de 2006, o SRES adjudicou a prestação de serviços nos termos propostos<sup>100 101</sup>, por ajuste directo fundamentado na al. b) n.º 3 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, não tendo sido celebrado contrato face ao valor da despesa envolvida<sup>102 103</sup>.

De acordo com a norma invocada para justificar a adjudicação dos serviços em referência à empresa por ajuste directo, o recurso a este procedimento é legalmente admitido quando “*[a] natureza dos serviços a prestar, nomeadamente no caso de serviços de carácter intelectual e de serviços financeiros, não permita a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos, desde que o contrato não ultrapasse os limites estabelecidos no art.º 191.<sup>al04</sup>*”.

---

<sup>97</sup> Segundo consta da Informação n.º 1/2006, do GT, dirigida ao SRES em 03/03/2006.

<sup>98</sup> Segundo as informações recolhidas no âmbito da auditoria, a TURINV, Lda. apresentou uma proposta de prestação de serviços de consultadoria, pelo período estimado de 7 semanas, contado da data da adjudicação. A referida proposta data de 22/02/2006, tendo dado entrada na SRES em 09/03/2006, ou seja, em data posterior à da adjudicação. Em sede de contraditório, foi esclarecido que esta última data é a “*do registo no expediente da SRES, do original da proposta*”, a mesma em que foi recepcionada após envio por correio, tendo o despacho de adjudicação sido exarado na Informação do GT, de “*3/3/2006, em que estava anexa a proposta enviada por fax no mesmo dia*”.

<sup>99</sup> A qual adopta a designação comercial de NEOTURIS – Consultoria em Turismo.

<sup>100</sup> Por despacho exarado na referida Informação.

<sup>101</sup> Com base nestes pressupostos, a elaboração do estudo deveria ocorrer até 19/04/2006.

<sup>102</sup> Cfr. a al. a) do n.º 1 do art. 59.º do mesmo diploma.

<sup>103</sup> PD n.º 63/2006.

<sup>104</sup> €200.000,00, no caso da RAM.



Porém, o despacho autorizador da adjudicação não explicita, de forma suficientemente clara, em que medida a situação concreta tem enquadramento no dispositivo legal indicado, verificando-se que o procedimento exigível em função do valor da despesa seria a consulta prévia a pelo menos cinco entidades, nos termos do art.º 81.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99.

No exercício do princípio do contraditório o Secretário Regional do Equipamento Social começou por referir que “[r]elativamente à fundamentação quanto à escolha da empresa TURINV, Lda, por ajuste directo, ao abrigo da alínea b), n.º 3 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, foi efectivamente decisiva a invocação feita pelo grupo de trabalho, de que se tratava da entidade melhor habilitada para as tarefas pretendidas”, baseada no estudo anteriormente realizado por esta entidade, que dispunha, assim, “de um conhecimento da matéria interessada e de soluções por si concebidas, de que havia todo o interesse em aproveitar”.

Dentro deste contexto, dependeu ainda a ideia de que “[e]mbora não se conceda quanto ao enquadramento legal efectuado, importa ter presente que o procedimento sempre poderia ter acolhimento em sede da alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do mesmo diploma. Com efeito, faz parte das regras gerais do Direito, com expressão no DL 197/99, de 8 de Junho, a protecção da originalidade das soluções.”

Feita a apreciação dos esclarecimentos carreados para o processo, não se afigura, todavia, que os mesmos permitam, por si só, ultrapassar as dúvidas inicialmente equacionadas acerca do enquadramento da situação factual na previsão da norma da al. b) n.º 3 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, sendo essas dúvidas igualmente extensivas relativamente ao seu eventual enquadramento na invocada al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do mesmo diploma legal.

Relativamente à prestação do serviço, constatou-se que o Relatório Final de “Avaliação da Situação do Transporte Aéreo para a RAM” apresentado pela empresa data de 9 de Maio de 2006, reportando-se o Relatório Final do GT a 5 de Julho do mesmo ano, o que demonstra que foram excedidos os prazos inicialmente definidos para efeitos de entrega daqueles documentos.

Por outro lado, no tocante à execução financeira<sup>105</sup>, constatou-se que foi paga à TURINV, Lda., em 11 de Agosto de 2006, uma verba no montante de € 37.260,00, correspondente ao valor facturado por aquela empresa<sup>106</sup>, que se mostra inferior ao preço da adjudicação (€ 39.330,00, s/IVA), não havendo no processo informação adicional justificativa dessa circunstância<sup>107</sup>.

No domínio da instrução do PD destacam-se ainda os seguintes aspectos:

- o processo não integrava uma certidão actualizada comprovativa da inexistência de dívidas ao Fisco, por parte da entidade prestadora do serviço, à data da realização do pagamento<sup>108</sup>;
- embora de acordo com o processo a despesa tivesse sido reportada à classificação e designação 50.39.02/02.02.14 – W - AEROMAC – Transporte Aéreo Madeira – Canárias - Açores – Estudos, Pareceres, Projectos e Consultadoria afecta ao INTERREG III, apurou-se

<sup>105</sup> Proc.º n.º 63/2006, relativo ao PD n.º 2199, este último constituído em 21/7/2006. A informação de cabimento aí constante foi emitida em 19/04/2006, datando a Requisição (n.º 2369) [no valor de €34.200 (IVA = 5.130,00) total = € 39.330] de 20/04/2006, a qual foi enviada à TURINV, Lda. em 22/05/2006.

<sup>106</sup> Vd. factura n.º 287/2006, de 25/05/2006.

<sup>107</sup> Foi, contudo, identificada uma referência de que a factura em causa teria sido devolvida em 19/06/2006, por não se encontrar correctamente preenchida.

<sup>108</sup> No processo constavam certidões relativas à inexistência de dívidas ao Fisco, bem como à Segurança Social, datadas de 02/12/2005 e 05/12/2005, respectivamente, ambas com validade de 6 meses, constando do PD uma referência à actualização da certidão relativa à Segurança Social, em 24/06/2006, projectando a sua data limite de validade para 21/12/2006.

que a mesma estava igualmente cabimentada na rubrica atribuída a um PD distinto<sup>109</sup>, relativo ao “*Estudo de Viabilidade de uma Linha de Transporte Aéreo Regular, a médio e Longo Prazo, entre a Madeira – Açores e Canárias*”, da responsabilidade da EDEI – Consultores, S.A..

- O descritivo da factura (n.º 287/2006) emitida pela TURINV, Lda. não contém a identificação do projecto em que se inseriu o serviço de consultadoria prestado.

No que respeita ao PD em referência, aquele responsável alegou que este “*não integrou informação sobre a certidão actualizada comprovativa da inexistência de dívidas ao Fisco, por a mesma não ser obrigatória*”, já que “[a] obrigatoriedade da apresentação da referida certidão, antes do pagamento, só aparece prevista no artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2007 de 6 de Março”, tendo confirmado a inclusão da verba destinada ao estudo “*na rubrica 06.50.39.02.02.14 W*”.

### 3.3.2.7. Projecto de execução da beneficiação do traçado da ER 101 - Troço S. Vicente/Porto Moniz (DRE)

Por despacho do SRES proferido, em 26 de Novembro de 2001, na sequência de concurso público, foi adjudicado à empresa VIES – Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia, Lda., a “*Elaboração do Projecto de Execução da Beneficiação do Traçado da ER 101 Troço S. Vicente/Porto Moniz - 3ª fase - Proc. 170/2001*”, tendo o respectivo contrato<sup>110</sup> sido outorgado em 18 de Março de 2002, pelo preço de €1.384.288,86 (s/IVA) e com o prazo de execução de 9 meses<sup>111 112</sup>.

O projecto a executar incluía a elaboração dos capítulos descritos no quadro abaixo:

**Quadro 22 – Fases do projecto**

Capítulo	Descrição
1	Cartografia e Topografia
2	Geotecnia
3	Estudo e Incidências Ambientais
4	Estudo Rodoviário
5	Estudo de Obras de Arte Especiais e Correntes
6	Estudo de Túneis
7	Estudo da Iluminação Rodoviária e Ventilação de Túneis
8	Diversos
9	Assistência Técnica

Por sua vez, o plano de pagamentos contratualmente definido foi o seguinte:

**Quadro 23 – Plano dos pagamentos a efectuar à empresa**

Plano de Pagamentos	Valor	IVA	(em euros)
			Total
1ª Prestação - 70% Cap.1	116.968,11	14.036,17	131.004,28
2ª Prestação - 20 % Cap. 2 a 8	219.196,74	26.303,61	245.500,34
3ª Prestação -10% Cap. 2 a 8	109.598,37	13.151,80	122.750,17
4ª Prestação - 30% dos Cap. 2 a 8	328.795,10	39.455,41	368.250,52
5ª Prestação - 30 % do Cap. 1	50.129,19	6.015,50	56.144,69
6ª Prestação - 10 % dos Cap. 2 a 8	109.598,37	13.151,80	122.750,17
7ª Prestação - 10% dos Cap.2 a 8	109.598,37	13.151,80	122.750,17

<sup>109</sup> Proc.º n.º 119/2005, a que correspondem os PD n.ºs 148 e 2254.

<sup>110</sup> Visado pelo TC em 24/04/2002 (Proc.º n.º 30/2002).

<sup>111</sup> O Projecto foi cabimentado em 2002, de acordo com a Inf. n.º 657.

<sup>112</sup> O que remetia a conclusão do contrato para 18/12/2002.





(em euros)

Plano de Pagamentos	Valor	IVA	Total
1ª Prestação - 70% Cap.1	116.968,11	14.036,17	131.004,28
8ª Prestação - 10% dos Cap.2 a 8	109.598,37	13.151,80	122.750,17
9ª Prestação - 10% dos Cap.2 a 8	109.598,37	13.151,80	122.750,17
Restantes Prestações (Assist. Técnica)	121.207,89	14.544,95	135.752,84
<b>TOTAL</b>	<b>1.384.288,88</b>	<b>166.114,66</b>	<b>1.550.403,54</b>

Embora a data do início da elaboração do projecto não surja identificada nos documentos consultados, os respectivos processos de despesa e a conta corrente demonstram que o pagamento da primeira prestação ocorreu em 16 de Outubro de 2002, reportando-se a factura emitida pela VIES, Lda., a 11 de Junho de 2002<sup>113</sup>.

Os elementos disponíveis no processo permitiram, contudo, confirmar que o projecto em causa não ficou concluído na data inicialmente prevista no contrato, tendo os diferentes capítulos sido entregues à SRES entre 2002 e 2005<sup>114</sup>.

Essa dilação temporal<sup>115</sup> ficou a dever-se à introdução de alterações ao projecto de concepção, que passou a reportar-se à 3.ª e 4.ª fases da empreitada de “*Beneficiação do Traçado da ER 101 entre S. Vicente e Porto Moniz*”, tendo o responsável da SRES, contactado no âmbito da auditoria<sup>116</sup> esclarecido que inicialmente tal projecto estava associado a uma única empreitada, designada por 3.ª fase, a qual foi posteriormente repartida em duas empreitadas distintas, com a denominação de 3.ª e 4.ª fases, respectivamente, passando esta última a abarcar a execução dos túneis e das obras de arte.

A informação recolhida revela-se, no entanto, pouco específica, não constando do processo qualquer informação interna justificativa da inobservância do prazo de elaboração do projecto fixado no contrato e identificativa do âmbito e extensão concreta das modificações nele introduzidas, e, conseqüentemente, da sua repercussão ao nível do objecto da prestação contratualizada e do seu eventual desvirtuamento. Convém, contudo, sublinhar que não se registaram alterações ao nível do custo total do contrato.

No exercício do contraditório, o Secretário Regional do Equipamento Social veio acrescentar que, de modo a “*permitir a optimização do plano de investimentos e cumprimento do programa de governo, foi tomada a decisão de dividir o projecto em duas fases*”, mas que esta decisão “*não alterou o objecto da prestação de serviços, o seu alcance ou o seu custo*”, tendo ainda destacado o facto de que “*[a] empresa contratada liquidou o valor estabelecido contratualmente e não reclamou quaisquer quantias correspondentes a hipotéticas revisões de preços, apesar do contrato assim o prever.*”

Estas afirmações apenas vêm confirmar que as alterações ocorridas na empreitada contratualizada não tiveram na sua origem quaisquer razões de ordem técnica.

<sup>113</sup> Cfr. o ofício ref.ª 8304, de 13/06/2002, da VIES, Lda., que acompanhou o envio, à SRES, de elementos relacionados com a elaboração do projecto.

<sup>114</sup> Em 16/11/2005, a VIES, Lda. solicitou o cancelamento da garantia bancária, face à conclusão do estudo em causa. Nesta sequência, foi elaborada a Informação Interna n.º 1102/DF de 28/11/2005, através da qual o Director Regional de Estradas foi informado acerca da conclusão dos trabalhos da infra-estrutura rodoviária construída com base no projecto *supra* mencionado, o que permitia dar satisfação à pretensão formulada pela VIES, Lda. Refira-se que naquela informação, disponibilizada durante o trabalho de campo, não constava qualquer despacho superior de tomada de conhecimento ou de autorização de tal diligência, tendo em sede de contraditório sido apresentada uma cópia de referida informação com os despachos emitidos pelo Director de Serviços de Obras e pelo Director Regional de Estradas.

<sup>115</sup> Evidenciada particularmente nos ofícios dirigidos pela VIES, Lda. à SRES a acompanhar o envio das peças do projecto.

<sup>116</sup> Concretamente, a Directora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental.



Tão-pouco foi localizada qualquer informação interna reveladora do acompanhamento da execução do contrato por parte da SRES, nomeadamente por via da verificação da conformidade das prestações realizadas com o plano de trabalhos.

Em matéria de execução financeira apurou-se que, em 2006, foram efectuados os últimos pagamentos à empresa VIES, Lda.<sup>117 118</sup>, no montante de €387.081,37, conforme se ilustra no quadro seguinte:

**Quadro 24 – Pagamentos efectuados à empresa**

(em euros)

C.O./C.E.	PD		Pagamento 2006		Factura			Prestação
	N.º	Data	Valor	Data	N.º	Data	Valor s/IVA	
50.04.35/02.02.14	1403	18-04-05	247.692,32	13-01-06	867	13-01-05	109.598,37	6ª
					869	13-01-05	109.598,37	9ª
	5122	22-12-05	139.389,05	08-08-06	930	21-10-05	121.207,87	AT
<b>Total</b>			<b>387.081,37</b>				<b>340.404,61</b>	

O envio das facturas ao Director Regional de Estradas, para efeitos de pagamento foi, nestes casos, acompanhado por uma informação interna contendo a indicação das prestações a que as mesmas respeitam, “em conformidade com o plano de pagamentos”.

No exercício do contraditório, o Secretário Regional do Equipamento Social veio esclarecer que as informações referidas “*confirmam o cumprimento por parte do parte do projectista das etapas a que estava obrigado contratualmente. As várias prestações estabelecidas no contrato estão condicionadas à entrega e conclusão das diferentes componentes do projecto*”

### 3.3.2.8. Serviços topográficos para a “Elaboração do Estudo Prévio para a Grande Beneficiação da ER 203 – Carreiras” (DRE)

Com base num procedimento por consulta prévia a cinco entidades<sup>119</sup>, foi adjudicada à firma “TOPOMIRA, Topografia e Engenharia Civil, Lda.”, por despacho do SRES, de 4 de Maio de 2006, a prestação de serviços topográficos para a “Elaboração do Estudo Prévio para a Grande Beneficiação da ER 203 – Carreiras”, pelo valor de €39.600,00 (s/IVA)<sup>120</sup>, e pelo prazo de 30 dias a contar da data de adjudicação<sup>121 122</sup>.

A despesa emergente desta contratação foi cabimentada na rubrica orçamental 50.04.43/02.02.14<sup>123</sup>, tendo sido paga em 13 de Dezembro de 2006, ou seja, cerca de cinco meses após a apresentação da correlativa factura<sup>124</sup> pela TOPOMIRA, Lda.<sup>125</sup>.

<sup>117</sup> Após 01/01/2003, o pagamento das facturas passou a ser feito ao BCP Factoring, em virtude da celebração de um contrato de factoring entre a VIES, Lda. e esta instituição bancária, que operou a cessão dos créditos detidos pela empresa no âmbito do contrato de prestação de serviços formalizado com a SRES.

<sup>118</sup> Em 07/03/2006, esta empresa remeteu à SRES o auto de quitação, que não se encontra datado.

<sup>119</sup> Autorizado por despacho do SRES, de 04/04/2006, exarado na Informação n.º 269/DM, de 28/03/2006.

<sup>120</sup> Acrescido do IVA aplicável, este valor perfaz €45.540,00.

<sup>121</sup> Nos termos da al. a) do n.º 1, do art.59.º, do DL n.º 197/99, o montante envolvido não obrigava à redução a escrito do contrato.

<sup>122</sup> PD n.º 102/2006.

<sup>123</sup> Informação de cabimento n.º 1884, de 22/05/2006

<sup>124</sup> Factura n.º 427, datada de 10/07/2006.

<sup>125</sup> Vd. o PD n.º 2676, criado em 06/09/2006, pela DRE.



De acordo com o descritivo da factura, os serviços adjudicados ficaram concluídos dentro do prazo inicialmente previsto. Todavia, para além da referência genérica constante da informação interna<sup>126</sup> que acompanhou o envio daquela factura para processamento, não constavam do processo quaisquer elementos demonstrativos de que a prestação de serviços decorreria em conformidade com os termos contratados ou identificativos da data da sua entrega.

Por outro lado, embora as peças desenhadas elaboradas pela TOPOMIRA, Lda. no âmbito desta prestação tivessem sido localizadas, detectou-se que a sua entrega à SRES não foi objecto de registo pelos respectivos serviços.

As situações relatadas são reveladoras da existência de debilidades ao nível do sistema de controlo instituído pela SRES, na medida em que a ausência de procedimentos de controlo da execução dos contratos de prestação de serviços dificulta ou inviabiliza a aferição do cumprimento das obrigações deles decorrentes.

Nas alegações apresentadas relativamente a este processo, o responsável desta Secretaria afirmou que *“os serviços referidos adjudicados à empresa Topomira, Topografia e Engenharia Civil, Lda, foram prestados nos termos em que foram contratados”*, e *“que o serviço em causa consistiu apenas num mero levantamento topográfico da ER 203, entre o Vale Paraíso e a zona do Poiso mais conhecida pela Estrada das Carreiras. Nessa medida, “[n]ão envolvia, pois, qualquer tipo de complexidade técnica”, pelo que “[c]onsequentemente, não se justificava a adopção de particulares mecanismos de controlo da sua execução dado que uma vez finalizada, ou era aceite e paga como o foi, ou, no caso de apresentar deficiente execução, não poderia ser obviamente aceite, sendo então solicitado ao adjudicatário a sua correcção ou repetição”*.

Nas palavras daquele responsável, *“[f]oi portanto adoptado, neste caso, um mecanismo de controlo simples, porque simples era o serviço contratado (...) não se justificando manifestamente na situação em questão, qualquer outra forma de acompanhamento mais elaborado, porque tal era desproporcionado à prestação de serviço em causa”*, tendo o mesmo considerado *“manifestamente excessiva a conclusão constante (...) do relato”* relativamente à existência de debilidades ao nível do sistema de controlo interno.

Quanto a esta questão, importa notar que a posição apresentada apenas vem reforçar as conclusões inicialmente extraídas relativamente às fragilidades do sistema de controlo interno, cuja estruturação não pode nem deve estar dependente da maior ou menor complexidade dos processos.

### **3.3.2.9. Serviços Forenses (GSR, GEPJ, DRTT, DREP, DRE)**

Em 2006, o montante pago pela SRES ao Advogado Guilherme Silva, a título de contrapartida pela prestação de serviços forenses, totalizou € 114.476,65, correspondendo a dezanove processos de despesa<sup>127</sup>, cada um relativo a uma prestação de serviços distinta<sup>128</sup>.

As despesas em causa foram, em todos os casos, autorizadas após a realização dos serviços<sup>129</sup>, tendo a sua adjudicação, que também ocorreu *a posteriori*, sido sempre fundamentada no art.º 81.º n.º 3, al. b), do DL n.º 197/99, com a invocação de que se tratavam de serviços de carácter intelectual que, dada a

<sup>126</sup> Informação n.º 705/DM, de 29/08/2006, reenviada em sede de contraditório, cujo conteúdo contempla apenas o envio da factura para processamento, a identificação do estudo a que se refere, assim como a indicação da rubrica orçamental, do cabimento e dos n.ºs de contrato e de Processo.

<sup>127</sup> PD n.ºs 1167, 1190, 1974, 252131, 252165, 252481, 253510, 253511, 253516, 253815, 253816, 253817, 253824, 252138, 25760, 25764, 254042, 254470 e 1113.

<sup>128</sup> Refira-se também que os serviços prestados abarcavam uma diversidade de áreas (pessoal, transportes, etc.).

<sup>129</sup> Alguns dos quais prestados em 2003.

sua natureza, não permitiam à entidade contratante definir previamente as especificações necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos<sup>130</sup>.

O facto de a adopção do procedimento adjudicatório e de a autorização da despesa terem tido lugar na sequência da prestação dos serviços em apreço denota a inobservância das regras sobre a realização da despesa, constantes art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º e 79.º do DL n.º 197/99, 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92, o que, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, é susceptível de eventual imputação de responsabilidade financeira sancionatória.

Por outro lado, os fundamentos invocados para o recurso ao ajuste directo ao abrigo do art.º 81.º, n.º 3, al. b), do DL n.º 197/99 não são suficientemente demonstrativos de que a natureza dos serviços tornava inviável a definição prévia das especificações consideradas necessárias para que a adjudicação se realizasse em conformidade com as normas aplicáveis aos procedimentos concorrenciais, suscitando-se, por isso, dúvidas quanto à verificação dos pressupostos vertidos na citada norma. Refira-se que, na perspectiva do valor da despesa, o procedimento adjudicatório legalmente exigido seria, em muitos destes processos<sup>131</sup>, o procedimento com consulta prévia a vários prestadores.

Ainda no tocante a estes PD, verificou-se que:

- Apenas os PD n.ºs 1167 e 1190 integravam uma certidão actualizada comprovativa da situação contributiva do prestador perante a Segurança Social;
- Nalguns dos processos foi detectado um desfasamento temporal significativo entre a data da emissão e apresentação da nota de honorários e a data de autorização da despesa, bem como entre esta última e o momento do pagamento<sup>132</sup>.

Na resposta dada em sede de contraditório, o Secretário Regional do Equipamento Social manifestou o seu desacordo relativamente às referências acerca da extemporânea autorização das despesas, assim como quanto à insuficiente demonstração da natureza dos serviços prestados destacando-se os seguintes aspectos das alegações produzidas:

*“(…) [O] que está em causa, em todos os casos, são as situações, a todos os títulos, integráveis na alínea b) do n.º 3 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e até, porventura, ainda de forma mais clara, na alínea c) do n.º 1 do artigo 86.º do mesmo diploma.*

*Na verdade, trata-se, em todos os casos, de processos judiciais em que a RAM é demandada, citada ou notificada, sem que antes possa prever, em prazos curtos, sob pena de consequências financeiras altamente gravosas, o que constitui a primeira preocupação, entre todas, e cuja falta de acautelamento o Tribunal de Contas não deixaria, e bem, de criticar, responsabilizando os respectivos Agentes da Administração pelas suas consequências.*

*Trata-se, pois, de situações em que não há tempo para quaisquer consultas, sendo urgente a escolha de Advogado, e a primeira prioridade é habilitá-lo com todos os elementos, documentos e informações para preparar a defesa ou a intervenção no processo, salvaguardando o interesse da*

---

<sup>130</sup> Este circunstancialismo foi igualmente detectado nos processos da SRPF/DRPA respeitantes à aquisição de serviços ao mesmo Advogado, os quais transitaram da SRES (vd. ponto 3.4.2.5 do presente relato). Saliente-se, no entanto, que estes serviços se distinguem dos respeitantes aos processos da SRPF, que se relacionavam com a aquisição de terrenos e processos de expropriação.

<sup>131</sup> Mais concretamente, os PD n.ºs 1167, 1190, 253815, 253817, 253824, 25760, 25764, 254042.

<sup>132</sup> Saliente-se, a título exemplificativo, que no PD n.º 25764 a autorização de pagamento reporta-se a Dezembro de 2004, tendo o início do processo de despesa e o pagamento ocorrido apenas em Março de 2006, existindo doze PD em que decorreram mais de 6 meses entre a data de autorização de liquidação e o pagamento efectivo, não tendo sido fornecidas quaisquer justificações para tais atrasos.



*Região, ou seja, o interesse público, o que, em muitos casos, dada a extensão e complexidade dos assuntos, não é fácil, em prazos tão reduzidos. (...)*

*Em nosso entender, a prestação de serviços em causa – acompanhamento de processos judiciais – não permite, de todo, à partida, “a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos”.*

*Efectivamente, não sabe o Advogado, à partida, sem uma análise muito minuciosa do processo e documentos, ou seja, sem, desde logo, prestar trabalho, qual a perspectiva mínima de custo da prestação a efectuar, em termos de complexidade, vastidão e profundidade do estudo exigido.*

*E sempre, e em qualquer caso, ignora o tempo que vai durar a sua assistência ao processo, os incidentes que vão ser suscitados, os recursos a que haverá lugar e as dificuldades levantadas pelo tribunal e pelas partes, etc, etc. (...)*

*(...) [N]ão se entende a imputação da violação do art.º 79.º do Decreto-Lei n.º 197/99, porquanto a opção correcta pelo ajuste directo foi da entidade competente para autorizar a despesa e a adjudicação consubstancia-se na própria nota de envio do processo ao advogado em causa, solicitando o seu serviço nos termos referidos, pelo que tal disposição não foi, em nenhum caso, violada.*

*Não se percebe a imputação de violação do artigo 18, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, uma vez que, além do expendido anteriormente, as despesas em causa estão economicamente enquadradas no subagrupamento aquisição de serviços – serviços especializados.*

*A alegada violação do artigo 22.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, é tão incompreensível quanto a anterior e decorre das erradas premissas de onde parte todo o raciocínio sustentado no Relato. (...)*

*O vício de raciocínio de que se parte, que é o de considerar que não estava suficientemente demonstrada a existência dos pressupostos do ajuste directo – quando está, e de forma manifesta, - leva a exigir os formalismos que estão previstos para os demais casos, que não o “ajuste directo”, e daí o considerarem-se preteridas normas que o não foram.*

*Assim, refere-se que a adjudicação foi “a posteriori”.*

*Ora, tal não é verdade, pois a adjudicação (se é que no ajuste directo se pode falar, em bom rigor nesta figura, com a respectiva configuração legal), é feita com o envio do processo e procuração ao Advogado, o que, por natureza, e necessariamente, acontece antes (...), sendo este procedimento adaptado em todos os casos e não sendo possível, nem exigível, qualquer outro.*

*Depois, refere-se que as despesas são autorizadas após a realização dos serviços e, no caso, não pode deixar de ser assim.*

*Efectivamente, o serviço de advocacia, no que respeita a serviços forenses, não é compaginável com a prévia fixação do valor da prestação dos serviços em causa, pois é também por não se saber o que poderá efectivamente acontecer, ignorando-se o trabalho que vai exigir, que tem de se recorrer a esse tipo de procedimento, sendo que, nos casos em apreço, foi assegurado todo o rigor na relação estabelecida entre a RAM e o prestador de serviços. (...)*

*Importa referir que a prestação de serviços de advocacia não tem o seu assento legal no Decreto-Lei n.º 197/99, havendo mesmo quem defenda que o mesmo não se lhe aplica, embora não repugne que se lhe possa aplicar, exactamente, nos termos e moldes que se vem referindo, ou seja, “cum grano salis”, de forma a não colidir ou desrespeitar as regras próprias da profissão de Advogado.*

*Nesta perspectiva, importa referir que o n.º 2 do artigo 62.º do Estatuto da Ordem dos Advogados (Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro) estabelece que: “O mandato forense não pode ser objecto, por qualquer forma, de medida ou acordo que impeça ou limite a escolha pessoal e livre do mandatário pelo mandante.”*

*E, ainda, que o n.º 3 do artigo 100.º do mesmo diploma dispõe que: “Na fixação dos honorários deve o advogado atender à importância dos serviços prestados, à dificuldade e urgência dos serviços prestados, à dificuldade e urgência do assunto, ao grau de criatividade intelectual da sua prestação, ao resultado obtido, ao tempo despendido, às responsabilidades por ele assumidos e aos demais usos profissionais”.(...)*

*Ora, os casos confiados ao Dr. Guilherme Silva, identificados pelo próprio Tribunal de Contas, como “serviços forenses” têm esta natureza, o que obriga a conciliar o Decreto-Lei n.º 197/99 com o Estatuto da Ordem dos Advogados.*

*Isto significa que só depois de concluído o serviços, e em conformidade com o próprio resultado obtido e trabalho prestado, são fixados os honorários, que, naturalmente, no caso das entidades públicas, como é o caso, têm em conta todas as regras supra referidas, como tiveram. (...)*

*Assim, e em conclusão:*

- O signatário autorizou a realização de despesas em processos de aquisição de serviços forenses ao Dr. Guilherme Silva, ao abrigo de competência própria e dentro dos limites legalmente estabelecidos, no diploma que aprovou o orçamento da região Autónoma da Madeira;*
- Tal autorização foi sempre antecedida da adjudicação dos serviços ao Dr. Guilherme Silva, que só iniciou a respectiva prestação após a intervenção no processo judicial ter sido solicitada por escrito e sustentada em procuração forense, com remessa de todos os documentos provenientes do tribunal, indispensáveis à iniciativa do seu estudo;*
- A autorização da despesa foi efectivamente conferida mediante a apresentação de nota de honorários, e, conseqüentemente após a realização dos serviços, mas não poderia ser de outro modo, pois só a consideração da dimensão e complexidade do estudo permitiriam a fixação de um preço adequado para a prestação de serviços em causa;*
- Na ausência do elemento preço, e também não sendo possível usar critérios relativos à capacidade profissional e técnica do prestador de serviços, - factor que é, no entanto, determinante – é evidente que não era possível definir as especificações necessárias a que a adjudicação decorresse nos termos dos demais procedimentos concorrenciais.*

*Não houve, pois, (...) violação de quaisquer normas do Decreto-Lei n.º 197/99, ou outras, mas antes a sua adequada aplicação aos casos especiais dos serviços forenses, atentas as razões e características próprias do patrocínio judiciário, as circunstâncias de premência da prestação do serviço e a relação de confiança que é exigida entre o constituinte e o Advogado, que as regras deontológicas daquela profissão não dispensam, em nenhum caso, mesmo no de patrocínio de entidades públicas.*

*Se na sequência das presentes alegações for, no entanto, mantido o entendimento de que os factos supra apreciados configuram infracção financeira geradora de responsabilidade sancionatória, solicito a V. Ex.<sup>a</sup>, nos termos do disposto no artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, uma vez que se encontrem verificados os requisitos ali enunciados, que o Tribunal releve a responsabilidade do signatário por eventual infracção financeira.”*





A posição do Secretário Regional do Equipamento Social foi igualmente partilhada pelo Chefe do seu Gabinete e pela Ex-Adjunta do Gabinete, nas alegações que apresentaram.

Devidamente ponderados os esclarecimentos complementares prestados nesta sede, com destaque para a explicitação dos condicionalismos que envolveram a escolha da entidade adjudicatária, atenta a natureza dos serviços a prestar, considera-se terem ficado ultrapassadas as dúvidas inicialmente equacionadas quanto à verificação dos pressupostos que admitem o recurso ao ajuste directo com fundamento na al. b) do n.º 3 do art.º 81.º do DL n.º 197/99.

Ao invés, não se afigura que os argumentos apresentados evidenciem o cumprimento pleno e integral das normas reguladoras da contratação pública relativa à aquisição de serviços, emanadas do DL n.º 197/99, e, designadamente, das regras sobre a realização de despesas públicas, constantes deste diploma, assim como da Lei n.º 28/92 e do DL n.º 155/92, no que concerne ao momento e determinação do conteúdo do acto de adjudicação, assim como à prévia estimativa e cabimentação das correlativas despesas.

Efectivamente, ao contrário da ideia que se pretende fazer passar, a aplicação do DL n.º 197/99 às situações em análise mostra-se inquestionável, não contemplando os diplomas legais citados quaisquer normas que excepcionem ou afastem a aplicação dos seus comandos injuntivos no caso da aquisição de serviços de consultoria jurídica ou de patrocínio judiciário.

Refira-se, aliás, que a inclusão, no DL n.º 197/99, de um preceito com o teor do do art.º 81.º, n.º 3, al. b), permite ultrapassar eventuais dificuldades associadas à determinação dos moldes em que o serviço venha a ser prestado, em especial na perspectiva do seu âmbito e complexidade, e, conseqüentemente, na estimativa do valor da despesa envolvida.

Neste contexto, a existir algum erro nas premissas, será o de entender que a escolha da entidade prestadora do serviço, quando não está em causa o valor da despesa, não obriga à emissão de um despacho prévio, pela entidade competente para o efeito, com a enunciação da fundamentação legal e de facto da contratação em causa, assim como com a indicação de uma estimativa máxima da despesa, que face à natureza da prestação, poderá ser objecto de ajustamentos em sede de execução do contrato.

Daí a referência à inobservância da disciplina jurídica emergente da interpretação conjugada dos art.ºs art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º e 79.º do DL n.º 197/99.

Por outro lado, e face ao quadro normativo fornecido pelos art.ºs 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92, será igualmente de afastar a posição de que, quando esteja em causa a prestação de serviços forenses, a autorização das correspondentes despesas apenas pode ocorrer *a posteriori*, isto sob pena de não existir qualquer controlo orçamental sobre a assunção dos encargos que lhes estão associados, sendo este cenário inconcebível do ponto de vista da racional e eficiente utilização dos dinheiros públicos.

Por estes motivos aqui se reiteram as observações acima veiculadas acerca da problemática focada, mantendo-se, por esta razão, a conclusão inicial de que os factos descritos consubstanciam infracções financeiras passíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, a imputar ao Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Equipamento Social<sup>133</sup>, assim como à Ex-Adjunta do Gabinete do mesmo Secretário Regional<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> PD n.ºs 1167, 1190, 1974, 252131, 252165, 252481, 253815, 253816, 253817, 253824, 252138, 25760, 25764, 254042, 254470 e 1113.

<sup>134</sup> PD n.ºs 253510, 253511, 253516.



### 3.4. Secretaria Regional do Plano e Finanças

#### 3.4.1. Aspectos gerais

As despesas efectuadas pela SRPF com a aquisição de estudos, pareceres, projectos e consultoria no ano de 2006, constam do quadro abaixo:

**Quadro 25 – Despesa realizada pela SRPF**

(em euros)

C.O./C.E.	Entidade prestadora	Despesa			
		Ofício (a)	Tesoureiro (b)	EANP 2006	Divergência (b)-(a) <sup>135</sup>
01.01.00/02.02.14	ISCSP-INST.SUP.C.SOCIAIS E POLITICAS	28.750,00	28.750,00	0	0,00
01.01.00/02.02.14	OPTIO, LDA.	44.275,00	44.275,00	0	0,00
01.01.00/02.02.14	ABREU, CARDIGOS & ASSOCIADOS	15.616,15	15.616,15	0	0,00
01.01.00/02.02.14	BANCO BPI, S.A.	57.665,83	57.665,83	0	0,00
01.01.00/02.02.14	EDUARDO PAZ FERREIRA e JORGE CARITA	80.306,5	79.608,12	8.030,65	-698,38
01.01.00/03.02.01	KPMG - PEAT MARWICK, S.A.	0	120.750,00	0	120.750,00
50.14.01/02.02.14	INOVA-ENGENHARIA DE SISTEMAS, LDA.	0	12.423,45	2.484,69	12.423,45
50.15.01/02.02.25	ARTUR VAZ TOMÉ	614,1	16.825,45	0	16.211,35
50.15.01/02.02.25	SILVIO CARVALHO DOS SANTOS	1.130,00	930,00	0	-200,00
50.15.01/02.02.25	SILVA, MARQUES, VIEIRA & ASSOCIADOS	1.176,57	1.176,57	0	0,00
<b>Subtotal</b>		<b>229.534,15</b>	<b>378.020,57</b>	<b>10.515,34</b>	<b>148.486,42</b>
01.01.00/02.02.14	JORGE DE JESUS	2.012,50	1.662,50	0	-350,
50.15.01/02.02.25		3.030,25	2.503,25	0	-527,
<b>Subtotal</b>		<b>5.042,75</b>	<b>4.165,75</b>	<b>0</b>	<b>-877,</b>
01.01.00/02.02.14	TRANQUADA GOMES & COITO PITA – SOCIEDADE ADVOGADOS	2.875,	2.875,	0	0,00
01.01.00/02.02.25		1.437,5	2.327,5	0	890,00
<b>Subtotal</b>		<b>4.312,5</b>	<b>5.202,5</b>	<b>0</b>	<b>890,00</b>
01.01.00/02.02.14	VIEIRA DE ALMEIDA & ASSOCIADOS	164.012,96	164.012,96	110.964,69	0,00
01.01.00/03.02.01		0	23.287,5	0	23.287,5
<b>Subtotal</b>		<b>164.012,96</b>	<b>187.300,46</b>	<b>110.964,69</b>	<b>23.287,5</b>
01.01.00/02.02.25	GUILHERME H.V.RODRIGUES DA SILVA	0	4.881,75	0	4.881,75
50.15.01/02.02.25		37.727,15	37.727,15	19.734,	0
<b>Subtotal</b>		<b>37.727,15</b>	<b>42.608,90</b>	<b>19.734,00</b>	<b>4.881,75</b>
<b>Total</b>		<b>440.629,51</b>	<b>617.298,18</b>	<b>141.214,03</b>	<b>176.668,67</b>

Da leitura dos elementos fornecidos resulta que a despesa assumida<sup>136</sup> com a aquisição estudos, pareceres, projectos e consultoria atingiu o montante de €758.512,21, cabendo aos EANP um peso total de 18,6%.

#### 3.4.2. Aquisição de serviços

O exame efectuado abrangeu uma amostra de 92,4% do universo apurado, contendo o quadro *infra* reproduzido uma síntese do volume financeiro dessa amostra:

<sup>135</sup> A coluna *Divergência* reflecte as diferenças existentes entre a informação prestada pela SRPF e os elementos constantes dos mapas da Tesouraria do GR.

<sup>136</sup> Onde se incluem os pagamentos da Tesouraria e os EANP.



### Quadro 26 – Amostra de auditoria

(em euros)				
C.O./C.E.	Entidade	Serviço prestado	Pagamentos	EANP
01.01.00/02.02.14	Vieira de Almeida & Associados	Serviços arbitragem	164.012,96	105.674,69
01.01.00/02.02.14		Assessoria jurídica	0	5.290,00
01.01.00/03.02.01		Assessoria jurídica	23.287,50	0
<b>Subtotal</b>			<b>187.300,46</b>	<b>110.964,69</b>
01.01.00/02.02.14	Banco BPI, SA	Assessoria financeira	57.665,83	0
01.01.00/02.02.14	OPTIO, Lda.	Serviços de peritagem	44.275,00	0
<b>Subtotal</b>			<b>101.940,83</b>	<b>0</b>
01.01.00/02.02.14	Jorge de Jesus	Serviços forenses	2.012,50	0
50.15.01/02.02.25		Serviços forenses	3.030,25	0
<b>Subtotal</b>			<b>5.042,75</b>	<b>0</b>
50.15.01/02.02.25	Guilherme Silva	Serviços forenses	37.727,15	19.734,
01.01.00/02.02.25		Serviços forenses	4.881,75	0
<b>Subtotal</b>			<b>42.608,90</b>	<b>19.734,</b>
50.15.01/02.02.25	Artur Vaz Tomé	Parecer	614,10	0
50.15.01/02.02.25		Consultoria	16.825,45	0
<b>Subtotal</b>			<b>17.439,55</b>	<b>0</b>
01.01.00/02.02.14	Jorge Carita e Paz Ferreira	Consultoria	80.306,50	8.030,65
50.14.01/02.02.14	INOVA, Lda.	Consultoria	12.423,45	2.484,69
01.01.00/03.02.01	KPMG - Peat Marwick, S.A.	Auditoria	120.750,00	0
01.01.00/02.02.25	T. Gomes & C. Pita - Soc. Advogados	Serviços forenses e custas judiciais	2.327,50	0
<b>Subtotal</b>			<b>215.807,45</b>	<b>10.515,34</b>
<b>Total da amostra</b>			<b>570.139,94</b>	<b>141.214,03</b>

Nos subpontos seguintes são objecto de análise as situações que apresentam algum(ns) aspecto(s) que mereçam particular destaque.

#### 3.4.2.1. Serviços de Arbitragem (GSRPF)

Em 9 de Novembro de 1992, a RAM, a Câmara Municipal do Funchal, a Madeira Engineering & Company, Lda. e a Sociedade Imobiliária do Terreno do Arsenal, celebraram um protocolo relativo à transferência da empresa industrial de reparação naval e metalomecânica com equipamentos e estaleiro, propriedade da Madeira Engineering & Company, Lda., do “Arsenal de São Teago”, para o Parque Industrial da Cancela e para o Terminal Marítimo do Caniçal.

Após a celebração do protocolo, a MEC, Lda. passou a explorar o Estaleiro Naval da Zona Franca da Madeira. Porém, devido a problemas financeiros, a empresa deixou de cumprir cabalmente as suas obrigações de concessionária, o que criou a necessidade de elaboração de um estudo de avaliação da situação de facto e do quadro jurídico subjacente ao direito daquela entidade explorar o Estaleiro.

Face a esta situação, foi adjudicada à sociedade de advogados Vieira de Almeida & Associados, por despacho de 24 de Novembro de 2000, do SRPF, uma prestação de serviços para a análise das questões jurídicas suscitadas e elaboração de relatórios de enquadramento e estruturação jurídica do Estaleiro em questão.

Avaliada a situação, a Região deu início a diligências tendentes à desocupação do Estaleiro pela MEC, Lda., assim como ao estabelecimento de um novo contrato de exploração com uma terceira entidade.

Tendo em consideração a complementaridade dos serviços, em 24 de Janeiro de 2002, o SRPF adjudicou à sociedade de advogados Vieira de Almeida & Associados, por ajuste directo, ao abrigo do art.º 86.º, n.º 1, al. e), do DL n.º 197/99, e com dispensa de contrato escrito, a prestação de serviços de assessoria jurídica, no valor máximo de € 50.000,00, consubstanciados na condução do processo

negocial tendente à desocupação do Estaleiro Naval da Zona Franca da Madeira, por parte da MEC, Lda. e na avaliação dos respectivos cenários de evolução.

Posteriormente, por despacho de 9 de Maio de 2002, do SRPF, aquela sociedade de advogados foi novamente contratada, por ajuste directo, com fundamento nas mesmas normas do DL n.º 197/99, e igualmente com dispensa de contrato escrito, para prestar assessoria jurídica em todas as fases do processo contencioso relacionado com a desocupação do aludido estaleiro, quer prévias (estipulação dos termos da Convenção Arbitral e respectivo Regulamento de Arbitragem), quer subsequentes à constituição do Tribunal Arbitral. O valor dos honorários a pagar à sociedade não foi, no entanto, fixado no despacho de adjudicação.

Em 11 de Novembro de 2002, foi celebrada uma convenção arbitral entre a Região e a MEC, Lda. com o objectivo de delimitar e dirimir eventuais litígios e questões emergentes do protocolo assinado em 9 de Novembro de 1992.

Em concretização do n.º 1 da cláusula 1.ª da Convenção e de acordo com o disposto no n.º 1 da cláusula 2.ª do Regulamento do Tribunal Arbitral, o SRPF<sup>137</sup> comunicou à MEC, Lda., por ofício datado de 26 de Novembro de 2002, a identidade do responsável designado para exercer as funções de árbitro<sup>138</sup>, tendo mandatado a sociedade de advogados Vieira de Almeida & Associados como representante da Região junto daquele Tribunal.

O art.º 86.º, n.º 1, al. e), do DL n.º 197/99 admite a adopção do ajuste directo, independentemente do valor da despesa quando *“[s]e trate de serviços complementares não incluídos no projecto inicial ou no primeiro contrato celebrado, mas que, na sequência de circunstâncias imprevistas, se tenham tornado necessários para a execução dos serviços descritos nesses documentos, na condição de a sua adjudicação ser feita ao prestador inicial e se verificar que: i) [e]sses serviços não podem ser técnica ou economicamente separados do contrato inicial sem graves inconvenientes para as entidades adjudicantes, ou ii) [o]s serviços em questão, embora possam ser separados da execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários ao seu aperfeiçoamento”*.

Contudo, o n.º 2 do mesmo artigo impõe uma limitação ao recurso ao ajuste directo mediante a verificação dos fundamentos indicados, ao estabelecer que *“o valor acumulado estimado dos contratos não pode exceder 50% do montante do contrato inicial”*.

Reportando-nos ao caso vertente, não foi possível aferir acerca da subsunção das aquisições de serviços adjudicadas em 24 de Janeiro e 9 de Maio de 2002, respectivamente, na norma invocada, uma vez que os elementos disponibilizados não forneciam dados essenciais à análise desta questão, sendo omissos, nomeadamente, quanto ao valor da adjudicação inicial, assim como quanto à fundamentação legal em que assentou tal contratação.

Ainda em matéria de fundamentação legal, importa registar que as informações internas que instruíam os processos de despesa aludiam a que as mesmas estavam em conformidade com o disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 77.º do DL n.º 197/99, que exclui os contratos de *“aquisição de serviços de arbitragem e conciliação”* da aplicação das regras do DL n.º 197/99 sobre procedimentos de contratação pública.

Será, todavia, de realçar que o afastamento das normas sobre contratação pública, em relação ao qual os dois despachos de adjudicação de 2002 são, aliás, omissos, apenas terá abrangido a prestação dos serviços de assessoria jurídica subsequentes à constituição do Tribunal Arbitral, ficando excluídos deste enquadramento os serviços prestados em momento prévio à constituição daquele Tribunal.

---

<sup>137</sup> Ao abrigo dos poderes que lhe foram conferidos pela Res. n.º 1157/2002, de 26/09.

<sup>138</sup> A saber, o Professor Doutor António Menezes Cordeiro.



No quadro abaixo apresentam-se os elementos mais relevantes da facturação da prestação de serviços adjudicada em Novembro de 2002:

**Quadro 27 – Pagamentos efectuados em 2006 à sociedade de advogados**

(em euros)

PD		Factura		Pagamento		Período da prestação de serviços	
N.º	Data	Valor	Data	N.º	Data		Valor
11	30-12-2005	54.929,12	30-12-2005	4955	14-07-2006	54.929,12	De 28-01-2004 a 25-02-2004
365	18-05-2006	52.999,19	27-02-2006	5125	05-01-2007	52.999,19	De 16-06-2005 a 25-07-2005
386	25-05-2006	56.084,65	31-03-2006	5230	14-08-2006	56.084,65	De 26-07-2005 a 26-12-2005
26527	20-07-2006	54.548,81	28-04-2006	5317	01-03-2007	54.548,81	De 27-12-2005 a 28-01-2006
26631	16-08-2006	51.125,88	30-06-2006	5477	13-04-2007	51.125,88	De 29-01-2006 a 30-06-2006
<b>TOTAL</b>		<b>269.687,65</b>				<b>269.687,65</b>	

Em relação aos dados expostos salientam-se os seguintes aspectos:

- Da facturação relativa ao período compreendido entre Dezembro de 2005 e Junho de 2006 (€ 269.687,65) apenas foi pago, em 2006, o montante de €164.012,96 (60,8% do total), tendo o restante valor em dívida transitado para 2007.
- No PD n.º 11, detectaram-se as seguintes inconsistências:
  - a) A Inf. n.º 7, do GEPJ, de 7 de Setembro de 2005, aludia à 2.ª via de uma nota de honorários e despesas, no montante de €47.764,45 (s/IVA), relativa ao período compreendido entre 28 de Janeiro e 25 de Fevereiro de 2004, que não constava do PD.
  - b) Foi localizada uma factura (n.º 4955, de 30 de Dezembro de 2005), no valor de €47.764,45 (s/IVA), cuja data é posterior à da autorização do pagamento da correspondente despesa pelo SRPF, emitida em 7 de Setembro de 2005.
  - c) A certidão da Segurança Social que constava do processo datava de 15 de Dezembro de 2005 e apresentava uma validade de 6 meses, o que significa que não se encontrava válida à data dos pagamentos, realizados em 14 de Agosto de 2006 e 5 de Janeiro de 2007, respectivamente. Não obstante, os PD continham um carimbo confirmativo da regularidade da situação contributiva da entidade prestadora.

Esta situação denota a existência de falhas ao nível do controlo e da confirmação da documentação que integra os processos de despesa.

Nos esclarecimentos prestados no exercício do princípio do contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças, referiu, em outros aspectos, que *“relativamente à impossibilidade, por parte desse Tribunal, de aferir acerca da subsunção das aquisições de serviços adjudicadas em 24 de Janeiro e a 9 de Maio de 2002 respectivamente, à Sociedade de Advogados “Vieira de Almeida & Associados” no âmbito da disposição legal neles invocada,(...)que a fundamentação legal das mesmas (...) não é omissa, pois consta do respectivo despacho de adjudicação”*.

Por outro lado, sublinhou que o *“valor das adjudicações, tendo em conta a natureza dos serviços aqui prestados, os quais envolviam negociações complicadas não sendo por isso de todo previsível o respectivo desfecho, foi baseado numa tabela de honorários fornecida pela empresa na respectiva proposta, de onde constam os preços hora de cada um dos intervenientes no processo, de acordo com a respectiva categoria*.

Por outro lado, reforçou a ideia de que as *“despesas ora auditadas (...) consubstanciam efectivamente, serviços jurídicos de representação da Região Autónoma da Madeira no âmbito da Convenção*

*Arbitral celebrada entre as partes em 11 de Novembro de 2002, e por isso excluídas das regras de contratação pública nos termos da al. c) do n.º 1 do art.º 77º do Decreto-Lei n.º 197/99.*

A propósito da *“facturação dos serviços mencionados (...) relativos ao período compreendido entre Dezembro de 2005 e Junho de 2006”*, salientou aquele responsável que *“o pagamento de parte do respectivo valor em Janeiro de 2007, ficou a dever-se ao facto das respectivas facturas terem sido entregues tardiamente e (...) a sua emissão ser essencial ao pagamento, visto ser impossível prever com precisão os valores devido à respectiva forma de cálculo.*

*“Quanto às inconsistências detectadas no PD 11”*, clarificou ainda o seguinte:

- a) A segunda via da nota de honorários e despesas no montante de € 47.764,45 (s/IVA) a que aludia a informação n.º 7 do GEPJ, constava efectivamente daquele processo de despesa e tinha a data de 30 de Dezembro de 2005 (factura n.º 4955).*
- b) O facto da factura n.º 4955, de 30 de Dezembro possuir uma data posterior à autorização de pagamento da corresponde despesa deve-se ao facto dessa autorização ter sido dada à primeira factura que como consta da informação n.º 7 acima referida, se extraviou, e ao fazê-la corresponder à 2ª via da mesma, por lapso não se substituiu todo o teor da informação, nomeadamente a respectiva data.*
- c) Os PD continham um carimbo confirmativo da regularidade da situação contributiva à Segurança Social por parte da entidade pois conforme se demonstra (DOC.1) os serviços possuíam uma certidão comprovativa dessa situação. Note-se no entanto que até há pouco tempo, a verificação da regularidade da situação contributiva das entidades era feita apenas na altura o processamento da despesa, o que podia levar a que, face ao tempo que medeia entre o processamento e o respectivo pagamento, acontecer se alterar a respectiva situação contributiva. Assim e verificada esta situação, actualmente a situação contributiva das entidades passou a ser verificada quer na altura do processamento, quer na altura do pagamento da respectiva despesa”.*

Compulsados os elementos inseridos naquela resposta, cumpre registar que:

- No caso dos serviços adjudicados em 24 de Janeiro e 9 de Maio de 2002, mantêm-se as dúvidas inicialmente apontadas acerca da verificação dos pressupostos de facto que admitiam a escolha da respectiva entidade prestadora por recurso ao ajuste directo, nos termos da al. e) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, uma vez que, contrariamente ao que é mencionado, os correlativos despachos de adjudicação não evidenciam o preenchimento concreto de alguns dos requisitos enunciados naquela norma.
- Uma vez que a facturação dos serviços em referência foi emitida até Junho de 2006, esta circunstância não pode ser entendida como impeditiva do seu pagamento dentro desse ano económico;
- No concernente às inconsistências apontadas no PD n.º 11, a alusão feita a que *“não se substituiu todo o teor da informação, nomeadamente a respectiva data”* reforça a ideia da existência de falhas ao nível do controlo e confirmação da documentação que integra os processos de despesa.

### **3.4.2.2 Serviços de peritagem (GSRPF)**

Em 2004, ainda no âmbito do processo de arbitragem que opôs a RAM à MEC, Lda., a Administração Regional entendeu ser necessário recorrer aos serviços de uma outra entidade, na fase de apresentação de meios de prova, por estarem envolvidas matérias de natureza económica e financeira que exigiam a



intervenção de pessoal especializado de que a sociedade de Vieira de Almeida & Associados não dispunha.

Nesta sequência, por despacho do SRPF, de 3 de Setembro de 2004, e tendo por base as referências fornecidas previamente por aquela Sociedade<sup>139</sup>, foi adjudicada à OPTIO, Lda., por ajuste directo, com dispensa de contrato escrito, com fundamento nas al.s c) e d) do n.º 1 do art.º 86.º e al. a) do n.º 1 do art.º 59.º, todos do DL n.º 197/99, e pelo preço de €16.000,00 (s/IVA), a prestação de serviços de acompanhamento da elaboração das perícias nos aspectos relacionados com a componente económico-financeira e contabilística, de mercado e de estratégia, a ser executada entre os meses de Setembro de 2004 e Fevereiro de 2005<sup>140</sup>.

Posteriormente, em 21 de Fevereiro de 2005, aquela empresa voltou a ser escolhida para prestar novos serviços, consubstanciados na avaliação das perícias efectuadas e na definição da estratégia de defesa e preparação de depoimentos, a ser realizada entre Fevereiro e Julho de 2005, pelo preço de €22.500,00 (s/IVA) e ao abrigo das mesmas normas.

A análise realizada aos elementos integrantes do processo evidenciou que, embora nos despachos que autorizaram as respectivas despesas e fixaram o procedimento adjudicatório a urgência imperiosa e a aptidão técnica tivessem sido expressamente invocados como factores determinantes da selecção do prestador por simples ajuste directo<sup>141</sup>, os mesmos não continham qualquer desenvolvimento ou concretização da verificação, *in casu*, daqueles pressupostos, ficando por demonstrar que as situações em apreço eram passíveis de subsunção na previsão normativa do art.º 86.º, n.º 1, al. c) e d), do DL n.º 197/99.

Com efeito, a fundamentação apresentada apoia-se, por um lado, na existência de motivos de urgência imperiosa decorrentes de acontecimentos imprevisíveis não imputáveis à entidade adjudicante e, por outro, na invocação da aptidão técnica detida pelo adjudicatário, isto sem que tenha ficado evidenciada a associação entre a intervenção daquela entidade e a ocorrência de aspectos imprevisíveis, e afastada a possibilidade de existirem outros prestadores igual ou melhor habilitados a realizar os serviços contratados, o que leva a questionar a legalidade do recurso ao ajuste directo ao abrigo das normas citadas.

Nesta ordem de ideias, o valor da despesa envolvida em cada um dos processos analisados obrigava à adopção de procedimentos de selecção mais solenes, nomeadamente o procedimento com consulta prévia a um número mínimo de três fornecedores, exigível sempre que a despesa prevista seja superior a €12.469,94 e inferior a €49.880,00 conforme decorre do preceituado nos art.ºs 78.º, n.ºs 1, al. e), e 6, e 81.º, n.º 1, do mesmo diploma legal.

Em sede de contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças veio explicitar os fundamentos invocados nos despachos de adjudicação para justificar o recurso ao ajuste directo com base no art.º 86.º, n.º 1, al. c) e d), do DL n.º 197/99, concluindo-se, a partir de tais elementos, que, em ambas as situações, estavam verificados os pressupostos que admitiam as contratações ao abrigo das normas legais invocadas.

---

<sup>139</sup> Conforme resulta do despacho de adjudicação.

<sup>140</sup> Em conformidade com os termos da proposta apresentada pela OPTIO, Lda., recebida na SRPF em 03/09/2004.

<sup>141</sup> Nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, é admissível o recurso ao ajuste directo independentemente do valor da despesa “[n]a medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes”, admitindo a al. d) a adopção do mesmo procedimento quando, “[p]or motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executada por um locador ou fornecedor determinado”.



A análise inicialmente efectuada pôs ainda em evidência a complementaridade das prestações, consoante do despacho de adjudicação da segunda prestação de serviços, de 21 de Fevereiro de 2005, fazer “*todo o sentido que a mesma*” fosse executada “*pelo mesmo especialista por se tratarem de fases processuais intrinsecamente relacionadas entre si*”.

Face a essa circunstância, e tendo em conta o princípio da unidade da despesa, legalmente consagrado no n.º 1 do art.º 16.º do DL n.º 197/99, assim como a regra que proíbe o seu fraccionamento, constante do n.º 2 do mesmo artigo, não se conhecem motivos para os serviços em causa não terem sido inicialmente adjudicados na sua globalidade. Partindo deste pressuposto, a contabilização do preço total da prestação dos serviços de peritagem técnica (€38.500,00, s/VA) obrigava a que a realização da correspondente despesa tivesse sido antecedida de procedimento com consulta prévia a um número mínimo de cinco entidades, nos termos definidos pelo art.º 81.º, n.º 1, al. a), daquele diploma.

Anote-se que, em matéria de aquisição de serviços, a gestão racional dos recursos disponíveis pressupõe e aconselha a avaliação e estimativa das necessidades a satisfazer, bem como a opção por procedimentos de contratação abertos à concorrência, os quais potenciam a obtenção de condições mais favoráveis para a Administração Pública.

Nos esclarecimentos veiculados no exercício do contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças elucidou, “[*quanto à adjudicação dos serviços na sua globalidade*”, que os mesmos “*não poderiam nunca ser adjudicados na sua globalidade, pois corresponderam a fases distintas (embora subsequentes) do processo*”, acrescentando que, “*tendo a Região apresentado a sua prova pericial, a MEC apresentou contraprova a qual foi necessário contrariar e provar, daí a necessidade dos segundos serviços, que embora ligados, não eram nem podiam ser previsíveis por forma a serem contratados na sua globalidade*”.

Na presença deste novo dado, só agora conhecido, e que veio aclarar a razão determinante da não adjudicação dos serviços na sua totalidade, ficam afastadas as dúvidas previamente suscitadas acerca da legalidade dos procedimentos adjudicatórios adoptados.

Apresentam-se, em seguida, os principais elementos relativos à facturação dos serviços contratados.

#### Quadro 28 – Pagamentos efectuados em 2006

(em euros)

PD		Factura			Pagamento		Serviços prestados
N.º	Data	Valor	Data	N.º	Data	Valor	
101	23-03-2006	18.400,00	03-01-2006	528	29-06-2006	18.400,00	Acompanhamento da elaboração das perícias do processo. Avaliação das perícias do processo de arbitragem. Acompanhamento da fase de audição de testemunhas
		25.875,00	13-01-2006	529	29-06-2006	25.875,00	
<b>TOTAL</b>		<b>44.275,00</b>				<b>44.275,00</b>	

De acordo com as propostas apresentadas, os serviços de perícia técnica realizados pela OPTIO, Lda., no âmbito do processo de arbitragem deveriam ter decorrido entre Setembro de 2004 e Julho de 2005.

No entanto, a correspondente facturação data de Janeiro de 2006, não tendo sido identificadas as razões determinantes da sua emissão ter ocorrido num ano económico distinto daquele em que os serviços foram prestados.

Ouvido em contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças alegou que, “*quanto à altura da respectiva facturação, como este Tribunal há-de compreender, ela depende apenas e só da vontade do serviço prestador*”.



### 3.4.2.3. Serviços de consultoria jurídica no âmbito de um empréstimo obrigacionista (GSRPF)

A Região realizou, em Julho de 2006, uma operação de financiamento no montante de € 243.410.000,00, que assumiu a forma de um empréstimo obrigacionista, com emissão em duas tranches:

- Tranche 1: €129.685.000,00 em 10 de Julho de 2006;
- Tranche 2: €113.725.000,00 em 30 de Junho de 2007.

No âmbito dessa operação, foram prestados pela sociedade de advogados Vieira de Almeida & Associados, os serviços de consultoria jurídica abaixo descritos:

- Preparação e acompanhamento do processo de realização da emissão;
- Redacção das componentes jurídicas do prospecto respeitante à tranche 1 da emissão, revisão e apoio à preparação das restantes partes do prospecto;
- Redacção do *Subscription Agreement* e do *Paying Agency Agreement* da tranche 1;
- Emissão de opinião legal em matérias de direito português relacionadas com a tranche 1.

A nota de serviços prestados foi enviada à SRPF juntamente com a cópia da opinião legal e com a respectiva facturação, através de ofício de 10 de Julho de 2006.

Os custos associados a esta prestação de serviços atingiram o montante de € 23.287,50 (c/IVA), abrangendo os honorários pré-estabelecidos (€ 20.000,00, s/IVA) e despesas com comunicações realizadas (€250,00, s/IVA)<sup>142</sup>. O seu pagamento ocorreu em 16 de Agosto de 2006, através da rubrica de classificação económica 03.02.01 – *Juros e outros encargos – Outros encargos correntes da dívida pública - despesas diversas*.

Não obstante estar directamente relacionada com a operação de emissão de títulos de dívida acima identificada, a consultoria jurídica desenvolvida pela sociedade de advogados Vieira de Almeida & Associados não deixa de configurar uma prestação de serviços sujeita à aplicação do regime de contratação pública consagrado no DL n.º 197/99, sendo que o art.º 77.º, n.º 1, al. d), deste diploma apenas excepciona a sua aplicação aos contratos “[d]e aquisição de serviços financeiros relativos à emissão, compra e venda ou transferência de títulos ou outros produtos financeiros, bem como serviços prestados pelo Banco de Portugal”.

No entanto, o processo não integrava quaisquer elementos demonstrativos das normas que disciplinam a realização de despesas públicas e a contratação pública relativa à aquisições de serviços, nos termos constantes do citado Decreto-Lei, não tendo sido localizado, nomeadamente, o acto autorizador das despesa e de escolha do procedimento pré-contratual, nem, tão-pouco, o acto de adjudicação da prestação dos serviços, exigíveis nos termos dos art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º, n.º 1, e 79.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92.

A factualidade descrita é, de acordo com o determinado no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, passível de configurar uma infracção financeira susceptível de imputação de responsabilidade sancionatória.

Na resposta elaborada no domínio do contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças alegou o seguinte acerca desta aquisição de serviços:

*“A obtenção de “opinião legal” é uma condição standard para empréstimos obrigacionistas, inerente a qualquer proposta para operação de financiamento quando o mercado alvo (mutuantes, e/ou*

<sup>142</sup> Factura n.º 5534, de 10/07/2006.

*subscritores) dos títulos representativos do empréstimo se encontre fora do país e quando a modalidade do crédito seja distinta do crédito directo.*

*Nas condições inerentes à proposta do consórcio bancário constituído pelo DEPFA e CALYON, ao qual veio a ser adjudicada a organização e montagem com garantia de subscrição e tomada forme do empréstimo obrigacionista “Floating Rate Notes due 2018”, constava como encargo da Região a despesa com a emissão de “parecer jurídico duma conceituada sociedade de advogados Portuguesa”.*

*Este parecer associado à contratação daqueles serviços financeiros de organização e montagem da emissão, deve ser entendido como um custo inerente à contratação pela Região do empréstimo e não como uma prestação de serviços que coubesse vir a ser contratualizada pela Região.*

*De facto, quando a Região fez a escolha da proposta mais favorável, fê-lo tendo em linha de conta o all-in-cost das propostas recebidas, que envolve a contabilização de todos os custos, incluindo os custos com advogados, designadamente a emissão da “opinião legal”. A escolha da firma de advogados foi feita pelo Banco, sendo que a Região apenas se preocupou com o tecto máximo estabelecido para estas despesas.(...)*

*O valor em questão foi pago directamente à Sociedade em causa, visto que a factura nos foi apresentada directamente, mas com respeito pelas normas contratualizadas com o consórcio bancário. Será de salientar ainda que a Região não pediu a substituição da factura, não só porque o trabalho foi executado, como também porque o valor estava dentro do montante acordado com o consórcio bancário. (...)*

*(...) [A]o pagar directamente à Sociedade de Advogados, a Região não só reduziu o valor da despesa a pagar (já que a taxa de IVA aplicada foi de 15%, a qual subiria para 21% caso a factura fosse apresentada via consórcio bancário), como também obteve um ganho em termos de receita fiscal, já que, por ineficiência do sistema fiscal (...) nos casos em que (...) são aplicadas as taxas nacionais(...) as respectivas receitas não revertem para a Região como determina a lei vigente.*

*Mesmo que assim não fosse, na óptica da alínea d) do n.º 1 do art. 77º do Decreto-Lei nº 197/99 são excepcionados os contratos de serviços financeiros relativos à emissão de títulos. Dado que aqueles serviços jurídicos estão inerentes e são uma das condições que se podem entender como prevaletentes ao contrato de organização e montagem da operação, também fará sentido que sejam excepcionados da mesma maneira. Se entendermos que a volatilidade e alteração das condições dos mercados financeiros, não se compadece com o obedecer a procedimentos de contratação de serviços financeiros inerentes à emissão de títulos, não faria sentido que o cumprimento duma das exigências para a efectivação destes decorresse da forma mais morosa que o cumprimento daqueles procedimentos possam exigir”.*

As informações adicionais e de maior detalhe trazidas à colação em sede de contraditório permitem clarificar e superar as dúvidas que se colocavam relativamente à identificação da entidade responsável pela escolha e contratação do prestador dos serviços de consultadoria jurídica, pelo que, não estando em causa a prática de qualquer ilegalidade, fica igualmente afastada, na situação vertente, a imputação de responsabilidade financeira sancionatória.

Não obstante, e pese embora a vantagem económica assinalada, deverá a SRFP providenciar para que, no domínio da contracção de futuros empréstimos obrigacionistas, e caso se mantenham as premissas assinaladas, o pagamento dos respectivos serviços consultadoria jurídica seja directamente efectuado pela(s) instituição(s) financeira(s) envolvida(s).

#### **3.4.2.4. Montagem de operação de titularização de créditos (GSRPF)**

Nos termos da Res. n.º 1209/2005, de 18 de Agosto, do CG, foi celebrado, em 11 de Novembro de 2005, entre a RAM, através da SRPF, e as instituições Deutsche Bank e BES Investimento, S.A., ao



abrigo da al. d) do n.º 1 do art.º 77.º do DL n.º 197/99<sup>143</sup>, um contrato de prestação de serviços financeiros para a montagem de uma operação de titularização de créditos resultantes da reestruturação e reescalonamento de um conjunto de dívidas a fornecedores da Região, envolvendo o pagamento de uma comissão *up-front* de 0,20%, a incidir sobre o montante total da transacção, cifrada em 150 milhões de euros.

No texto do contrato foram definidos os termos e condições em que os Bancos deveriam proceder, em regime de exclusividade, à estruturação, organização e execução da referida operação de titularização de créditos, tendo ficado estabelecido, no n.º 3 da cláusula 4.ª, que o pagamento dos honorários e despesas<sup>144</sup> relativos à consultoria legal (com o valor estimado de €65.000,00, s/IVA) e aos serviços de auditoria (€105.000,00, s/IVA) seria da responsabilidade da Região.

Na proposta que integrou o contrato, os Bancos indicaram expressamente a entidade prestadora dos serviços de consultoria legal - a saber, a sociedade de advogados Vieira de Almeida & Associados -, não tendo, no entanto, identificado a empresa prestadora dos serviços de auditoria.

Porém, segundo as informações recolhidas junto dos responsáveis da SRPF, a escolha desta última entidade coube também às instituições financeiras co-contratantes, que, em momento posterior, comunicaram informalmente à RAM a identidade da empresa seleccionada, concretamente, a empresa KPMG & Associados, S.A..

No processo analisado, a única referência à entidade prestadora destes serviços constava duma factura, no valor de €120.750,00, emitida pela KPMG & Associados, S.A. em 30 de Dezembro de 2005, com o seguinte descritivo: “*Honorários pelos serviços de auditoria para o período de sete anos com início no exercício de 2005 até ao exercício de 2011 inclusive, relativos à operação de titularização de créditos denominada Pérola Securitization Notes, de acordo com a nossa proposta de serviços datada de 9 de Dezembro de 2005*”.

A Administração Regional procedeu ao pagamento integral da factura apresentada, em 17 de Fevereiro de 2006.

Os elementos de facto acima descritos suscitam os seguintes comentários:

- Não obstante o disposto nos art.ºs 124.º, n.º 1, e 125.º do CPA<sup>145</sup>, a aquisição, pela RAM, dos serviços de estruturação, organização e execução da operação de titularização de créditos resultantes da reestruturação e reescalonamento de dívidas a fornecedores não se encontra suficientemente justificada e fundamentada, tendo em conta, nomeadamente, que os esclarecimentos previamente prestados pela SRPF apontam no sentido de que referida operação financeira não envolveu a participação da Região<sup>146</sup>.
- Na proposta elaborada pelos Bancos apenas foram indicados os valores globais dos honorários a cobrar pelos serviços de consultoria legal e de auditoria associados ao contrato, não existindo especificações quanto à concretização de tais prestações nem quanto aos pressupostos e prazos dos respectivos pagamentos.

---

<sup>143</sup> Esta norma afasta a aplicação do regime da contratação pública, previsto no DL n.º 197/99, aos contratos “[d]e aquisição de serviços financeiros relativos à emissão, compra, venda ou transferência de títulos ou outros produtos financeiros, bem como serviços prestados pelo Branco de Portugal”.

<sup>144</sup> Indicados na proposta apresentada pelos Bancos.

<sup>145</sup> Este acervo normativo impõe o dever de fundamentação dos actos administrativos, estabelecendo os requisitos a observar neste domínio.

<sup>146</sup> Cfr. o Ofício n.º SAI 05372/06/SRP, do GSRPF, de 24/11/2006, remetido em sede de contraditório no âmbito do Capítulo VIII – Dívida (Volume II), do Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM de 2005.

- Na medida em que as despesas com a contratação da empresa de auditoria correram por conta da SRPF, não são conhecidos os motivos para não ter sido esta a entidade responsável pelo procedimento de selecção e de adjudicação da prestação dos serviços, nos termos previstos no DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

Porém, a sustentar-se que, tanto os serviços de consultoria jurídica, como os serviços de auditoria são inerentes a uma operação financeira desta natureza, justificando a selecção das entidades prestadoras pelas instituições bancárias envolvidas, seria plausível que os custos daí emergentes tivessem sido contabilizados no valor global do contrato e pagos directamente aos Bancos co-contratantes.

- A referência, na factura entregue pela KPMG & Associados, S.A., à existência de uma proposta de prestação de serviços, apresentada em 9 de Dezembro de 2005, não só contraria as informações recolhidas junto da SRPF, como cria dúvidas quanto ao momento e à forma como esta Secretaria Regional tomou conhecimento da selecção da empresa de auditoria.
- Apesar de não terem sido integralmente realizados, por estarem previstos para decorrerem no período compreendido entre 2005 e 2011, os serviços de auditoria foram pagos na sua totalidade, o que significa que parte do pagamento realizado corporizou um adiantamento por conta de serviços futuros, não sendo conhecidos os fundamentos e motivos justificativos desta factualidade.
- O processo analisado não continha evidências da prestação destes serviços em 2005, não tendo sido localizado qualquer relatório de auditoria elaborado pela KPMG & Associados, S.A..
- Finalmente, o prazo indicado para a realização da prestação destes serviços leva ainda a questionar o prolongamento da vigência do contrato de prestação de serviços financeiros para a montagem da operação de titularização de créditos até ao ano de 2011, em especial quando se verifica que a Região não foi parte na referida operação.

Este último aspecto leva, inclusive, a questionar a legalidade e justificação do pagamento efectuado àquela empresa, por não ser evidente que lhe corresponda uma contraprestação adequada à prossecução das atribuições da Administração Regional Directa, conforme decorre do art.º 59.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97<sup>147</sup>, o que, nos termos do n.º 1 do mesmo dispositivo legal, é passível de constituir um facto gerador de eventual responsabilidade financeira reintegratória, assim como de responsabilidade financeira sancionatória, por força do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da mesma Lei n.º 98/97.

Acerca desta questão, o Secretário Regional do Plano e Finanças proferiu as seguintes afirmações:

*“A existência de uma auditoria independente ao património afecto às operações de titularização de créditos resulta de um imperativo legal e de uma imposição da CMVM, adicionalmente justificada neste caso por existirem alguns de entre os fornecedores da Região que participaram na operação que não tinham contas dos últimos 3 exercícios auditadas por auditores independentes registados na CMVM.*

*Genericamente, nas operações de titularização de créditos, custos desta natureza são geralmente incluídos nos juros gerados pelos créditos titularizados e, como tal, pagos à sociedade de titularização de créditos, formando parte do chamado “excess spread” e do diferencial conceptualmente existente entre os juros pagos e os juros recebidos pela sociedade de titularização de*

---

<sup>147</sup> Refira-se que, em acolhimento da jurisprudência produzida pelo TC, o sentido e alcance do conceito de “pagamentos indevidos” constante desta norma foi objecto de explicitação através da alteração introduzida à Lei n.º 98/97 pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29/08 (vd. a actual redacção dada ao n.º 4 do citado art.º 59.º).





*créditos, sendo por isso inevitavelmente originados nos juros pagos pelos devedores, no caso concreto da Região.*

*Ora na operação em apreço não existe propriamente um conceito de “excess spread”.*

*Efectivamente e por questões de transparência que foram impostas pela Região, os juros acordados com os fornecedores da Região corresponderam exclusivamente à remuneração inerente ao reescalonamento das suas dívidas. Adicionalmente, no âmbito desse reescalonamento, foi aceite pela Região que os fornecedores ficariam numa posição neutral, ou seja, que não iriam incorrer em custos adicionais de forma a realizarem um encaixe correspondente ao valor nominal dos seus créditos, os quais, no momento do reescalonamento, já se encontravam em atraso.*

*Cabe referir que pela não existência de um “excess spread” pagável ao longo dos vários anos da operação, a Região teve assim de efectuar de uma só vez e no momento da contratação da operação, os pagamentos inerentes aos serviços de auditoria necessários à contratação da totalidade da operação, o que teve a vantagem da transparência já referida, assim como de maior clareza na fixação definitiva do preço desses serviços e dos créditos que dela são objecto, eliminando a incerteza desse custo em anos posteriores.*

*Acresce a tudo isto que, apesar da região não ser parte da operação de cessão de créditos dos seus fornecedores à sociedade de titularização de créditos, a mesma, como devedora dos créditos que dela são objecto, foi devidamente notificada pelas entidades cessionárias e pela sociedade de titularização de créditos, com o fim não somente de lhe dar conhecimento da identidade do novo credor da Região mas também de confirmar a existência, valor e validade de um factor adicional de conforto para a Região no momento de confirmar a existência dessas dívidas.*

*Assim, o pagamento pela Região dos custos de auditoria realizada pela KPMG permitiu viabilizar uma operação de reescalonamento das dívidas dos fornecedores da região, com inegáveis benefícios para esta enquanto devedor que viu alargado o prazo de pagamento e fixada a taxa de juro em que incorre por efeito desse alargamento de prazo, muito inferior à taxa de juros de mora em vigor, assim como permitiu que os fornecedores da Região recebessem no imediato o valor nominal dos seus créditos através da operação que posteriormente realizaram. Caso a Região não tivesse suportado os referidos custos directamente, iria fazê-lo inevitavelmente por via dos juros pagos aos fornecedores, tendo o procedimento seguido a evidente vantagem de uma maior clareza”.*

Os esclarecimentos acima transcritos, assim como a análise dos relatórios de auditoria da KPMG & Associados, S.A., remetidos em sede de contraditório, e corroborados pelo Secretário Regional dos Recursos Humanos e pelo Ex-Secretário Regional de Turismo e Cultura, nas respectivas alegações, vêm confirmar e reforçar a conclusão inicialmente expressa de que, não tendo a RAM sido parte na referida operação de titularização de créditos, não existe fundamento legal para o pagamento realizado àquela empresa.

Consequentemente, está em causa a prática de uma infracção financeira, passível de eventual imputação de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos anteriormente enunciados, a recair sobre os membros do Conselho do Governo<sup>148</sup>, reunidos em plenário, no dia 18 de Agosto de 2005.

---

<sup>148</sup> Concretamente, o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, o Secretário Regional dos Recursos Humanos, o Secretário Regional do Turismo e Cultura, o Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes, a Secretária Regional dos Assuntos Sociais, o Secretário Regional de Educação, o Secretário Regional do Plano e Finanças e o Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais.



### 3.4.2.5 Assessoria financeira numa operação de cobertura do risco financeiro (GSRPF)

No dia 14 de Outubro de 2005, foi celebrado, entre a RAM, representada pela SRPF, e o Banco BPI, S.A.<sup>149</sup>, um contrato de prestação de serviços de assessoria financeira no âmbito do processo de cobertura do risco financeiro da dívida pública da RAM.

Esta operação incluía os empréstimos detidos directamente pela Região, bem como os empréstimos contraídos por entidades de capitais exclusivamente públicos avalizados pela Região, no valor global de 738,3 milhões de euros.

O contrato foi celebrado pelo prazo de 90 dias, com possibilidade de prorrogação por períodos de 1 mês, por vontade das partes e em condições a acordar, com as seguintes condições de pagamento:

- Remuneração de €50.000,00 + IVA à taxa legal cobrada do seguinte modo:
  - 30% na data de adjudicação da prestação de serviços;
  - 35% na data da apresentação do documento de recomendações;
  - 35% na data de entrega da documentação de preparação e lançamento do processo de contratação dos instrumentos seleccionados.
- Remuneração variável correspondente a 0,005% do valor nominal da(s) operação(ões) a contratar, na sequência dos trabalhos incluídos nesta prestação de serviços, devida na data da respectiva contratação.

Para efeitos de selecção da entidade co-contratante, a SRPF recorreu ao procedimento com consulta prévia, com fundamento no art.º 85.º do DL n.º 197/99, tendo sido consultadas, através de ofício de 6 de Setembro de 2005, 4 instituições financeiras (concretamente o Banco BPI, o BANIF, o BBVA e o Millenium BCP), as quais foram escolhidas por não serem parte nos contratos de empréstimo e de cobertura de taxa de juro objecto da operação e por se comprometerem a não participar, quer directa, quer indirectamente, nas operações de cobertura a realizar.

A análise das propostas ocorreu em 20 de Setembro de 2005, havendo o júri que acompanhou o procedimento manifestado a necessidade de desencadear um novo procedimento com consulta prévia, igualmente fundamentado no art.º 85.º do DL n.º 197/99, a fim de alcançar uma revisão do preço apresentado nas propostas iniciais.

As novas propostas entregues pelas quatro instituições bancárias foram analisadas em 29 de Setembro do mesmo ano, tendo o júri sugerido a adjudicação da prestação dos serviços ao Banco BPI, na modalidade de pagamento fixo (€50.000,00) mais pagamento variável (0,005% sobre o montante da operação).

Tendo em conta o período temporal decorrido entre o lançamento do primeiro procedimento pré-contratual e a data efectiva da adjudicação da prestação de serviços suscitam-se, contudo, dúvidas quanto à verificação, na situação em apreço, dos requisitos que admitem o recurso ao procedimento com consulta prévia, nos termos do citado art.º 85.º do DL n.º 197/99<sup>150</sup>, mormente a ocorrência de acontecimentos imprevisíveis impeditivos do cumprimento dos prazos previstos para os procedimentos mais solenes.

---

<sup>149</sup> A adjudicação da prestação do serviço ocorreu em 11/10/2005, por despacho do SRPF.

<sup>150</sup> Em conformidade com este dispositivo legal, “[o] procedimento com consulta prévia, a pelo menos dois locadores ou fornecedores, pode ser adoptado, independentemente do valor, quando, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos previstos para os processos de concurso ou para os procedimentos por negociação, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes”.



Deste modo, o valor da despesa envolvida obrigava, pelo menos, à adopção do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou do concurso limitado sem apresentação de candidaturas, exigíveis sempre que a despesa prevista seja igual ou inferior a €74.819,68, conforme decorre do preceituado nos art.ºs 78.º, n.ºs 1, al. c) e d), e 4 e 5, e 80.º, n.º 4, do mesmo diploma legal.

No que concerne à execução financeira do contrato salienta-se, que, em 2006 foram efectuados pagamentos no montante de €57.665,83, como se ilustra no quadro *infra*:

**Quadro 29 – Pagamentos efectuados em 2006**

(em euros)

PD		Factura		Pagamento		Serviços prestados
N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	
369	19-05-2006	20.125,00	90771	23-05-2006	20.125,00	3.ª prestação da assessoria financeira
599	02-08-2006	37.540,83	90772	10-08-2006	37.540,83	prestação variável de 0,005%
<b>Total</b>		<b>57.665,83</b>			<b>57.665,83</b>	

Na tentativa de clarificar as “*dúvidas detidas (...) relativamente à verificação ou não, neste processo dos requisitos que possibilitam o recurso ao procedimento com consulta prévia com base na urgência resultante de acontecimentos imprevisíveis impeditivos do cumprimento dos prazos previstos para os procedimentos mais solenes*”, o Secretário Regional do Plano e Finanças veio invocar, no âmbito do contraditório, que, “*com a preocupação de transparência sempre presente nos procedimentos adoptados nesta Secretaria Regional, acabaram por ser realizados todos os passos que seriam dados se tivesse sido adoptado o procedimento correspondente ao valor em causa (procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio), tendo ainda procedido à demonstração de que as “operações de cobertura contratadas (...) teriam um valor inferior caso tivessem sido contratadas num momento posterior”*”.

Face às razões invocadas e tendo ainda em conta que, na prática, foram observadas as formalidades e trâmites estruturantes do procedimento adjudicatório exigido em função do valor da despesa envolvida, consideram-se ultrapassadas as dúvidas de legalidade suscitadas no âmbito da análise do processo em referência.

#### 3.4.2.6. Serviços forenses (DRPA e GSRPF)

Em 2006, os encargos da SRPF com honorários e despesas relativos a serviços forenses prestados pelo advogado Guilherme Silva, totalizaram o montante de € 62.342,90 (c/ IVA), repartido por 15 processos de despesa, conforme consta do quadro seguinte, tendo sido efectuados pagamentos no valor de €42.608,90:

**Quadro 30 – Pagamentos efectuados em 2006**

(em euros)

Serviço Prestado/ C.O./C.E.	PD		Entidade responsável	Pagamento 2006		EANP 2006	Notas Honorários		Aut. Despesa / Inform. cabimento		Recibo Verde <sup>151</sup>	
	N.º	Data		Valor	Data		Valor (s/IVA)	Data	Responsável	Data	N.º	Data
Serviços Forenses no âmbito da aquisição de terrenos pela RAM (PD)	252175	8-6-05	SREST Dir. GGCO	2.858,90	27-1-06	-	2.530,00	31-3-05	Chefe Gab SRES	31-5-05	612729	30-1-06
	252244	13-6-05	SREST Dir. GGCO	2.260,00	27-1-06	-	2.000,00	9-5-05	Chefe Gab. do SRES	31-5-05	612730	30-1-06

<sup>151</sup> Embora o valor dos recibos verdes com os n.ºs 612729 e 612730, emitidos pelo prestador dos serviços, não se encontrasse correcto, a Secretaria não solicitou a sua correcção.

(em euros)

Serviço Prestado/ C.O./C.E.	PD		Entidade responsável	Pagamento 2006		EANP 2006	Notas Honorários		Aut. Despesa / Inform. cabimento		Recibo Verde <sup>151</sup>	
	N.º	Data		Valor	Data		Valor (s/IVA)	Data	Responsável	Data	N.º	Data
transitados da SRES para SRPF/DRP)  C.O./C.E. 50.15.01/02.02.25	253156	26-8-05	SREST Dir. GGCO	3.639,75	27-1-06	-	3.165,00	22-7-05	Chefe Gab. do SRES	10-8-05	612733	30-1-06
	253261	26-8-05	SRES Dir. GGCO	1.081,00	27-1-06	-	940,00	22-7-05	Chefe Gab. do SRES	10-8-05	612732	30-1-06
	253828	7-10-05	SRES Dir. GGCO	3.450,00	22-5-06	-	3.000,00	29-7-05	Chefe Gab. do SRES	19-9-05	712763	26-5-06
	254116	27-10-05	SRES Dir. GGCO	4.312,50	14-7-06	-	3.750,00	1-8-05	SRES	12-9-05	612772	20-7-06
	254261	8-11-05	SRES Dir. GGCO	14.375,00	14-7-06	-	12.500,00	14-9-05	Chefe Gab. do SRES	14-10-05	612774	20-7-06
	255179	22-12-05	SREST Dir. GGCO	5.750,00	14-7-06	-	5.000,00	24-11-05	Adj. Gab. do SRES	28-12-05	612775	20-7-06
Serviços Forenses no âmbito da aquisição de terrenos pela RAM  (PD-SRPF/DRPA)  C.O./C.E. 50.15.01/02.02.25	874	24-6-06	SRPF-DRPA (S.R)	-	-	4.082,50	3.550,00	28-12-05	Chefe Gab. do SRES	14-02-06	-	-
	875	24-6-06	SRPF-DRPA (S.R)	-	-	2.024,00	1.760,00	27-12-05	Chefe Gab. do SRES	7-02-06	-	-
	877	27-6-06	SRPF-DRPA (S.R)	-	-	3.047,50	2.650,00	8-03-06	NE	NE	-	-
	878	27-6-06	SRPF-DRPA (S.R)	-	-	2.990,00	2.600,00	25-11-05	Chefe Gab do SRES	13-01-06	-	-
	880	27-6-06	SRPF-DRPA (S.R)	-	-	4.427,50	3.850,00	31-03-06	NE	NE	-	-
	927	5-7-06	SRPF-DRPA (S.R)	-	-	3.162,50	2.750,00	20-06-06	NE	Inf.cab. electón.	-	-
<b>Total SRPF/DRPA</b>				<b>37.727,15</b>		<b>19.734,00</b>	<b>50.045,00</b>					
Serviços Forenses CO/CE 01.01.00/02.02.25	308	28-4-06	SRPF-Gab (S.R)	4.881,75	18-8-06	-	4.245,00	10-03-06	SRPF	19-04-06	612782	23-8-06
<b>Total SRPF/GSRPF</b>				<b>4.881,75</b>		<b>19.734,00</b>	<b>4.245,00</b>					
<b>TOTAL</b>				<b>42.608,90</b>		<b>19.734,00</b>	<b>54.290,00</b>					

Os aludidos serviços forenses<sup>152</sup> foram desenvolvidos, na sua maioria, no âmbito de processos relacionados com a aquisição de terrenos pela RAM, inicialmente sob a alçada da SRES e posteriormente transitados para a SRPF/DRPA<sup>153 154</sup>.

Conforme resulta do Quadro 30, e é evidenciado pelas informações internas que instruíam os processos aí assinalados, de um modo geral, a autorização para a realização das despesas e a elaboração das correlativas informações de cabimento de verba apenas foram emitidas na sequência da apresentação das respectivas notas de honorários pela entidade prestadora, ou seja, no decurso ou já após a conclusão dos serviços, o que colide com a disciplina normativa emergente dos art.ºs 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92 e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92, podendo ser objecto de eventual imputação de responsabilidade financeira, nos termos previstos no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97.

<sup>152</sup> Registe-se que a cada um dos processos de despesa identificados no quadro corresponde uma prestação de serviços diferente.

<sup>153</sup> Cfr. PD n.ºs 252175 a 255179 e 874 a 927, salientando-se que apenas o PD n.º 308 respeitava a um processo de contencioso interposto por um fornecedor excluído no âmbito de um concurso público para aquisição de equipamento, da responsabilidade do GSR.

<sup>154</sup> Cfr. o DRR n.º 3/2005/M, de 11/02, que aprovou a orgânica da SRPF, o DRR n.º 6/2005/M, de 09/03, que aprovou a nova orgânica da SRES, e ainda o Despacho n.º 24/2005, de 06/09, de Sua Exa. O Presidente do Governo Regional.



Por outro lado, contrariamente ao disposto nos art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º e 79.º do DL n.º 197/99, na maioria dos processos não existia qualquer referência ao procedimento adjudicatório adoptado ou ao cumprimento do regime jurídico da contratação pública plasmado no DL n.º 197/99, constituindo excepção os PD n.ºs 253828, 255179 e 878<sup>155</sup> (não pago), em que aquela informação interna mencionava a adopção do ajuste directo, nos termos da alínea b) do n.º 3 do art.º 81.º do diploma legal citado, “visto tratar-se de “ *serviços de carácter intelectual*” que, atenta a sua natureza, não permitem à entidade contratante definir, previamente, as especificações necessárias” (...) à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos (...)”.

Neste domínio importa ainda referenciar o PD n.º 308, uma vez que esta aquisição de serviços forenses<sup>156</sup> foi, de acordo com a informação interna que suportou o despacho de adjudicação<sup>157</sup>, precedida de ajuste directo sem consulta, ao abrigo do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99<sup>158</sup>, “tendo em conta a especificidade dos serviços (...), envolvendo trabalho diferenciado com teor e grau de dificuldade distintos e que aconselha o conhecimento e experiência que a entidade adjudicante tenha dos prestadores dos serviços”, tratando-se de “uma situação de aquisição de um serviço que pela sua natureza só pode ser efectuado convenientemente, na perspectiva da Administração Pública por pessoa determinada” e que o prestador em questão já tinha “demonstrado especial aptidão na defesa dos interesses da Região em contratos anteriormente celebrados (...) na mesma área”.

Sem embargo de, nas situações assinaladas, poderem estar verificados os pressupostos que admitem a opção pelo ajuste directo, independentemente do valor da despesa envolvida, mostrava-se aconselhável que os fundamentos de facto invocados apresentassem uma maior concretização, de modo a não restarem dúvidas quanto à verificação dos requisitos aí enumerados, com destaque, no caso do art.º 81.º, n.º 3, al. b), do DL n.º 197/99, para a demonstração de que os serviços em causa não permitiam, face à sua natureza, a definição das especificações necessárias à sua adjudicação por recurso a procedimentos concorrenciais, e no caso do art.º 86.º, n.º 1, al. d), para a evidenciação da inexistência de outros prestadores capazes de executar os serviços a contratar com igual ou superior eficácia.

Os encargos assumidos pela SRPF, em 2006, no âmbito dos processos transitados da SRES ascenderam a € 57.461,15, tendo sido inscritos na rubrica orçamental 50.15.01/02.02.25<sup>159</sup>, salientando-se ainda que:

- Os valores pagos pela SRPF no ano 2006 (€37.727,15) correspondem a encargos transitados de 2005 e reportados a processos<sup>160</sup> constituídos na SRES, dos quais não consta qualquer referência à transferência ocorrida entre Secretarias nem qualquer alusão à intervenção da SRPF ao nível dos pagamentos. Refira-se que o cabimento destas despesas foi inicialmente realizado pela SRES na rubrica orçamental 50.30.01/02.02.20<sup>161</sup>, assistindo-se, por isso, a uma

<sup>155</sup> Ainda sem referência a que estivesse pago.

<sup>156</sup> A contratação de tais serviços ocorreu na sequência da interposição de um recurso contencioso por uma entidade que viu a sua proposta excluída no âmbito de um concurso internacional para fornecimento de equipamento informático desencadeado pela SRPF.

<sup>157</sup> Respectivamente, a Informação n.º 5, de 29/03/2006, do Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos da SRPF.

<sup>158</sup> A norma invocada admite o recurso ao ajuste directo, independentemente do valor, quando “[p]or motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado”.

<sup>159</sup> Nos termos das notas explicativas ao classificador económico, constante do Anexo III ao DL n.º 26/2002, de 14/02, que aprovou os códigos de classificação económica das receitas e das despesas, o código 02.02.25 - “Outros serviços”, respeita a despesas que “assumem carácter residual no contexto das aquisições de serviços”, referindo-se aí que “só lhe devem ser afectadas as despesas que, de modo algum, não possam ser classificadas nas rubricas tipificadas do respectivo subagrupamento”.

<sup>160</sup> PD n.ºs 252175 a 255179.

<sup>161</sup> Ainda de acordo com as notas explicativas ao classificador económico acima identificado, o código 02.02.20 - “Outros trabalhos especificados”, devem ser aí inscritas as “despesas relativas aos serviços técnicos prestados por outras

diferença não justificada de critérios entre as duas Secretarias relativamente à inscrição orçamental daquelas despesas.

- O valor dos EANP em 2006, reportados a processos de despesa<sup>162</sup> constituídos pela SRPF totalizou € 19.734,00. O respectivo pagamento apenas ocorreu em Maio de 2007, não tendo sido identificada a justificação de tal atraso.
- À excepção do PD n.º 927, nenhum dos processos de despesas se encontrava instruído com a pertinente informação de cabimento de verba prestada pela SRPF.

Ouvido em contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças salientou não poder a SRPF pronunciar-se “*sobre os trâmites relacionados com a aquisição dos (...) serviços e cabimentações*” relativos às “*despesas iniciadas sob a alçada da SRES*” “*uma vez que dos mesmos apenas*” tiveram “*conhecimento à posteriori aquando da recepção dos processos despesa e documentação anexa, não tendo por isso neles qualquer tipo de intervenção*”

Mais acrescentou que, “[*r*]elativamente aos processos na mesma situação, mas cujo PD foi elaborado na DRPA (874 a 875, 877 a 878, 880 e 927), foram recepcionados formalmente no âmbito da transição de despesa não paga e por força das novas atribuições da DRPA (DRR n.º 20/2005/M de 20/04 e do despacho n.º 24/2005 de Sua Exa. O Presidente do Governo Regional)”, constando “*nessa informação*” “*os elementos indispensáveis à conclusão do processamento, designadamente, a informação que solicita a autorização de processamento, o correspondente despacho autorizador, a nota de honorários com o necessário despacho de processamento da entidade com competência para o efeito.*”

Relativamente “*à situação dos processos sem a informação de cabimento*”, aquele responsável manifestou o seu desacordo com a posição adoptada no texto, “*pelas seguintes razões: o processamento só foi possível, porque existiu crédito orçamental para o efeito; há uma referência expressa à existência de cabimento nas informações recebidas no processo sobre as quais recaiu a autorização de pagamento*”.

Especificamente no que concerne à “*natureza dos serviços em causa em todos os processos aqui referidos*” foi defendido o seguinte posicionamento:

“*[O]s serviços forenses surgem da necessidade de defesa da Região numa determinada acção judicial, sendo impossível prever o desenrolar da mesma, nomeadamente, em termos de tempo dispendido, complexidade do assunto, incidentes de instância, etc. critérios que determinam a fixação de honorários por parte dos advogados*”, sendo que “*a relação existente entre um advogado e o seu cliente, baseia-se sempre, para além da imprescindível aptidão técnica para o efeito, em razões de confiança que, como é compreensível, não se podem resumir a critérios objectivos de escolha*”.

“*[C]onsiderando que estamos face a serviços de natureza especial, em que por um lado não é possível estimar os valores, e por outro não se pode submeter a escolha do prestador a critérios objectivos de escolha, há que enquadrar a aquisição destes serviços de forma especial.*”

*Assim e face ao exposto a aquisição deste tipo de serviços, inicia-se com um convite, normalmente verbal, a um determinado advogado que sendo especialista na área do Direito Administrativo tenha, provas dadas na matéria, quer em processos anteriores com a Administração, quer fora dela.*

---

*empresas que o próprio organismo não pode superar pelos seu meios, tais como serviços informáticos, análises laboratoriais, trabalhos tipográficos, etc.”.*

<sup>162</sup> Vd. os PD n.º 874 a 927.





*Seguidamente através de procuração são conferidos poderes forenses que o habilitam a intervir na dita acção, representando aquele acto, a aceitação do convite, que por si só se enquadra no ajuste directo, quer nos termos da al. b) do n.º 3 do art. 81, quer nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 86.º, ambos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. (...).*

*Estas aquisições de serviços são fundamentadas e autorizadas, não podendo no entanto, conforme explicitamos supra, ser submetidas aos procedimentos normais das aquisições de serviços, pois a sua estimativa e necessária cabimentação só são possíveis com a conclusão dos trabalhos solicitados, momento em que se enquadra a despesa, assegurando que a mesma tem discriminação orçamental e crédito suficiente para a sua concretização, respeitando os princípios de utilização da despesa”.*

Quanto à apontada “*diferença de critérios de classificação económica*”, aquele responsável indicou que os mesmos se devem “*a diversos entendimentos por parte dos serviços das duas Secretarias e que o atraso nos pagamentos resulta da ainda recente transição de processos da SRES para a SRPF*”.

Apreciados e devidamente valorados os argumentos externados no âmbito do contraditório, com destaque para a explicitação feita acerca das particularidades inerentes à natureza dos serviços em questão, conclui-se terem ficado ultrapassadas as dúvidas inicialmente suscitadas quanto à verificação, nas situações apontadas, dos pressupostos que admitem o recurso ao ajuste directo com fundamento na al. b) do n.º 3 do art.º 81.º e, eventualmente, na al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99.

Porém, já não será de acolher o entendimento de que as especificidades intrínsecas à prestação de tais serviços se mostram incompatíveis com o rigoroso cumprimento das normas reguladoras da contratação pública relativa à aquisição de serviços, emanadas do DL n.º 197/99, e, designadamente, das regras sobre a realização de despesas públicas, constantes deste diploma, assim como da Lei n.º 28/92 e do DL n.º 155/92, em especial no que concerne ao momento e determinação do conteúdo do acto de adjudicação, assim como à prévia estimativa e cabimentação das correlativas despesas, sob pena, neste último caso, de não existir qualquer controlo orçamental sobre a assunção dos encargos que lhes estão associados.

Com efeito, os diplomas citados, em particular, o DL n.º 197/99, não contemplam normas que excepcionem ou afastem a aplicação dos respectivos comandos injuntivos no caso da aquisição de serviços de consultoria jurídica ou de patrocínio judiciário.

Refira-se, aliás, que a inclusão, naquele diploma legal, de uma norma com o teor da do art.º 81.º, n.º 3, al. b), permite ultrapassar eventuais dificuldades associadas à determinação dos moldes em que o serviço venha a ser prestado, em especial na perspectiva do seu âmbito e complexidade, e, consequentemente, na estimativa do valor da despesa envolvida.

Pelo exposto, dão-se aqui por reproduzidos os comentários acima formulados acerca desta questão, mantendo-se a conclusão inicial de que os factos descritos consubstanciam infracções financeiras passíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, a imputar aos Secretários Regionais do Plano e Finanças e do Equipamento Social, assim como ao Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Equipamento Social e à Ex-Adjunta do mesmo Gabinete.

Sublinha-se ainda que, nos PD analisados, a referência ao cabimento orçamental, quando existia, reportava-se a uma rubrica orçamental fornecida pela SRES, e não à rubrica pela qual o pagamento deveria ser suportado, verificando-se, tal como foi salientado, que só um dos PD se encontrava instruído com a informação de cabimento emitida pela SRPF.

No âmbito destes processos pronunciaram-se ainda, em sede de contraditório, o Secretário Regional do Equipamento Social, o respectivo Chefe de Gabinete, bem como a Ex-Adjunta do Gabinete, cujas alegações são as que constam ponto 3.3.2.9.



### 3.4.2.7. Serviços de consultoria para a implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade (DRPF)

Com vista à implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade na DST da DRPF, a fim de obter a certificação com base na norma NP EN ISSO 9001:2000, a DRPF lançou um procedimento com consulta prévia<sup>163</sup>, nos termos do n.º 1 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, para a contratação de serviços de consultadoria neste domínio.

Neste encadeamento, foram dirigidos convites para elaboração de propostas a nove entidades, tendo três delas invocado não apresentarem propostas por não efectuarem serviços de implementação e consultadoria mas apenas de certificação.

Quanto a este aspecto, importa sublinhar que, embora se considere que, no caso vertente, as regras da concorrência foram salvaguardadas, face ao número de empresas contactadas no âmbito do procedimento, impunha-se uma maior cautela na verificação da aptidão das entidades convidadas, tendo em conta que o recurso ao procedimento com consulta prévia faz pressupor o conhecimento e experiência que o adjudicante detém relativamente a essas entidades e, conseqüentemente, relativamente à sua capacidade em executar o serviço a adquirir.

Independentemente deste reparo, constatou-se que a tramitação procedimental decorreu em conformidade com o disposto nas normas aplicáveis do DL n.º 197/99, tendo a adjudicação, ocorrida em 20 de Fevereiro de 2006<sup>164</sup>, recaído sobre a proposta da empresa INOVA, Engenharia de Sistemas, SA, no valor de €16.620,00 (s/IVA).

De acordo com aquela proposta, a facturação deveria ser efectuada em parcelas mensais, de igual valor, durante os 7 meses de realização do projecto, totalizando €19.113,00 (c/IVA), prevendo-se a ocorrência dos pagamentos a 30 dias da data da respectiva facturação.

Apresentam-se no quadro abaixo os principais elementos relativos à execução financeira desta contratação:

**Quadro 31 – Pagamentos efectuados em 2006 à empresa de consultoria**

(em euros)

C.O./C.E.	Pagamento			Factura			Recibo	
	PD N.º	Valor	Data	N.º	Data	Valor (S/IVA)	N.º	Data
50.14.01/02.02.14	123	2.484,69	14-08-06	101/06	31-05-06	2.160,60	115/06	07-09-06
	132	2.484,69	14-08-06	95/06	31-05-06	2.160,60	113/06	07-09-06
	150	2.484,69	12-09-06	117/06	30-06-06	2.160,60	120/06	21-09-06
	177	2.484,69	12-12-06	133/06	28-07-06	2.160,60	157/06	29-12-06
	210	2.484,69	31-01-07	163/06	30-09-06	2.160,60	-	-
<b>Total</b>		<b>12.423,45</b>				<b>10.803,00</b>		

Apesar de a prestação dos serviços ter tido início em 17 de Março de 2006, não ficou concluída no prazo previsto no cronograma apresentado pela INOVA (Março a Novembro de 2006), estando ainda em curso em Julho do corrente ano.

<sup>163</sup> A abertura do procedimento foi proposta através da Informação n.º 22, de 21/12/2005, da Subdirectora Regional do Plano e Finanças, tendo sido autorizada por despacho do SRPF, do dia 30 do mesmo mês.

<sup>164</sup> A adjudicação foi emitida por despacho do SRPF, exarado na Informação n.º 2, de 17/02/2006, da Subdirectora Regional do Planeamento e Finanças.



O valor dos encargos assumidos e pagos, em 2006, totalizou €12.423,50, repartidos por cinco parcelas de igual valor (€2.484,69)<sup>165</sup>, correspondentes à liquidação<sup>166</sup> dos montantes facturados pela empresa entre Maio e Setembro de 2006<sup>167</sup>, verificando-se, contudo, alguns atrasos nos prazos de pagamento<sup>168</sup>, havendo situações em que entre o momento da facturação e do pagamento decorreram 120 dias.

Em sede de contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças enfatizou que “[o] procedimento da Secretaria Regional do Plano e Finanças neste processo é elucidativo dos cuidados que são colocados na contratação de serviços, que, neste caso, originou um reparo por termos consultado mais entidades do que aquelas que deveríamos, em resultado da falta de “cautela na verificação da aptidão das entidades convidadas”.

Mais acrescentou que, “[e]mbora fique registado o reparo - que teremos em consideração em situações futuras -, é importante que se diga, por um lado, que esta situação foi apenas o corolário da procura de alternativas que induzissem a concorrência no processo (com vista à minimização dos custos) e, por outro, e mais importante, que daqui não resultou qualquer prejuízo para a escolha da entidade, nem para o processo em si”.

### 3.4.2.8. Serviços de assessoria no âmbito das Finanças Regionais (GSRPF)

Em 2006, os encargos da SRFP decorrentes de honorários devidos ao Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira e ao Dr. Jorge Carita, pela prestação de serviços de “assessoria técnica no domínio da fiscalidade regional, nomeadamente no âmbito da Lei das Finanças Regionais e seu desenvolvimento”, totalizaram €88.337,15, dos quais €80.306,50, foram pagos nesse ano, repartidos por dez processos de despesa, conforme consta do quadro seguinte, ascendendo o valor dos EANP a € 8.030,65:

**Quadro 32 – Pagamentos em 2006 aos peritos**

C.O./C.E.	PD N.º	Pagamento				Valores (s/IVA)		Tranche
		Jorge Carita	Paz Ferreira	Total	Data	Jorge Carita	Paz Ferreira	
01.01.00/02.02.14	15	2.294,47	5.736,18	8.030,65	20-01-2006	1.995,19	4.987,98	Jan./06
	73	2.294,47	5.736,18	8.030,65	21-03-2006	1.995,19	4.987,98	Fev./06
	153	2.294,47	5.736,18	8.030,65	19-04-2006	1.995,19	4.987,98	Mar./06
	206	2.294,47	5.736,18	8.030,65	22-05-2006	1.995,19	4.987,98	Abr./06
	317	2.294,47	5.736,18	8.030,65	20-06-2006	1.995,19	4.987,98	Mai.706
	375	2.294,47	5.736,18	8.030,65	20-07-2006	1.995,19	4.987,98	Jun./06
	545	2.294,47	5.736,18	8.030,65	20-09-2006	1.995,19	4.987,98	Ago./06
	606	2.294,47	5.736,18	8.030,65	20-10-2006	1.995,19	4.987,98	Set./06
	716	2.294,47	5.736,18	8.030,65	21-11-2006	1.995,19	4.987,98	Out./06
	796	2.294,47	5.736,18	8.030,65	15-12-2006	1.995,19	4.987,98	Nov./06
<b>Total</b>		<b>22.944,70</b>	<b>57.361,80</b>	<b>80.306,50</b>		<b>19.951,90</b>	<b>49.879,80</b>	

Esta despesa, registada na rubrica orçamental 01.01.00/02.02.14, emerge de dois contratos formalizados, em 14 de Setembro de 1998, entre o então Secretário Regional do Plano e da Coordenação e cada um dos intervenientes referidos, tendo por objecto a mencionada prestação de serviços.

<sup>165</sup> Conforme os PD n.ºs 123, 132, 150, 177, 210.

<sup>166</sup> Montantes pagos em 14/08/2006 (PD n.º 123 e 132), 12/09/2006 (PD n.º 150), 12/12/2006 (PD n.º 177) e 31/01/2007 (PD n.º 210).

<sup>167</sup> Respeitante a cinco facturas.

<sup>168</sup> Em particular nos PD n.ºs 150, 177 e 210.

Ambas as adjudicações<sup>169</sup> foram legalmente fundamentadas nas “*disposições conjugadas da alínea d) do n.º 1 do artigo 36.º e do artigo 37º do Decreto - Lei n.º 55/95, de 29 de Março*<sup>170</sup>, com a redacção que lhe foi dada pelos Decretos-Lei n.ºs 80/96, de 21 de Junho e 128/98, de 13 de Maio, e da alínea c) do artigo 18.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/98/M, de 9 de Fevereiro”, sendo que as normas invocadas admitiam o recurso ao ajuste directo, independentemente do valor da despesa, “[q]uando, por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, os serviços ou bens apenas possam ser executados por um prestador determinado”.

Quanto aos pressupostos de facto, o Professor Paz Ferreira era aí indicado como um dos maiores especialistas em finanças regionais em Portugal, acrescentando-se que este Professor constitui equipa de trabalho com o Dr. Jorge Carita, igualmente especialista na matéria.

A outorga dos contratos ocorreu em 14 de Setembro de 1998, tendo ambos sido “*celebrados pelo prazo de um ano, com início em 1 Outubro de 1998 e término em 1 de Outubro de 1999*”, com possibilidade de renovação “*por iguais períodos, salvo denuncia (...) por qualquer dos outorgantes*”<sup>171</sup>.

Segundo a cláusula 3.ª do contrato assinado com o Professor Paz Ferreira, foram fixados honorários mensais de 1.000.000 escudos (4.987,98 €), s/IVA, ficando ainda contemplado o pagamento de outros valores eventualmente devidos, tendo ainda direito a 20 contos (100€) por hora de deslocação do seu escritório com o limite de 8 horas por dia de ausência e de todas as deslocações. Por sua vez, no contrato celebrado com o Dr. Jorge Carita foi estabelecida uma contrapartida financeira de 400.000 escudos mensais (€1.995,19), s/IVA.

Face ao âmbito e natureza do seu objecto, os contratos em referência consubstanciam verdadeiros contratos de prestação de serviços na modalidade de avença<sup>172</sup>, destacando-se que os mesmos têm sido objecto de sucessivas renovações, mantendo-se ainda em vigor, pressupondo uma colaboração permanente dos prestadores, ou seja, uma execução continuada<sup>173</sup>.

Sem pôr em causa a importância que a manutenção destes contratos possa ter para a Região, não pode, no entanto, deixar de questionar-se a aparente perpetuação da sua vigência, assim como o facto de entretanto não ter havido lugar a qualquer actualização ou revisão do seu conteúdo.

Suscita-se ainda uma outra questão, relacionada com o facto de as despesas terem vindo a ser cabimentadas na rubrica orçamental 01.01.00/02.02.14 – *Gabinete do Secretário e Serviços de Apoio/Aquisição de serviços/Estudos, Pareceres, Projectos e Consultadoria*, quando, por decorrerem

---

<sup>169</sup> Através do Despacho n.º 63/98, do SRPC, de 06/07/1998, foi autorizada a contratação, “por ajuste directo, com dispensa de concurso, com o Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira” de “uma prestação de serviços de assessoria técnica no domínio da fiscalidade regional”, pelo valor anual de 12.000 contos (€59.855,75, s/IVA). Por sua vez, o SRPC, por meio do Despacho n.º 64/98, da mesma data, determinou a contratação, “por ajuste directo, com dispensa de concurso, com o Senhor Doutor Jorge Carita” de uma prestação de serviços com o mesmo objecto, “em colaboração” com aquele Professor, pelo valor anual de 4.800 contos (€23.942,30, s/IVA).

<sup>170</sup> Este diploma estabelecia o regime jurídico da realização de despesas públicas com a locação, empreitadas de obras públicas, prestações de serviços e aquisições de bens e da contratação pública relativa à prestação de serviços, locação e aquisição de bens móveis, tendo sido revogado pelo DL n.º 59/99, de 02/03, que passou a contemplar aqueles dois regimes.

<sup>171</sup> Cfr. a cláusula 4.ª.

<sup>172</sup> Nos termos do art.º 17.º, n.ºs 1, 3 e 4, do DL n.º 41/84, de 03/02, com a redacção dada pelo DL n.º 299/85, de 29/07, adaptado à RAM pelo DLR n.º 13/85/M, de 18/06, o contrato de avença tem como objecto prestações sucessivas no exercício de uma profissão liberal, exercidas sem subordinação hierárquica, apenas podendo os serviços recorrer a este tipo de contrato quando não existam funcionários ou agentes com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da avença.

<sup>173</sup> Anote-se que o contrato celebrado com o Prof. Paz Ferreira esteve suspenso entre Maio e Julho de 2001, a pedido deste último, não lhe tendo sido abonadas quaisquer retribuições no período assinalado.



de contratos de avença, deveriam ser suportadas através de uma rubrica específica para despesas de pessoal, mormente a rubrica 01.01.07 – *Despesas com pessoal/Remunerações certas e permanentes/Pessoal em regime de tarefa ou de avença*.

Quanto aos processos de despesa relativos aos pagamentos efectuados em 2006, verificou-se que:

- o Nenhum deles integrava inicialmente os recibos de quitação emitidos pelo Professor Paz Ferreira, não sendo a sua apresentação exigida pela SRPF, o que evidencia, por si só, uma falha ao nível do controlo interno. É de salientar, contudo, que no decurso desta auditoria, a DRPF solicitou a referida documentação, que foi entretanto disponibilizada pela entidade prestadora.<sup>174</sup>

Assinala-se, todavia, ser impossível estabelecer uma correspondência directa entre os recibos e o processo de despesa a que respeitam, por aqueles não conterem informação identificativa da prestação a que correspondem.

- o Os recibos com os n.ºs 628002 e 628008<sup>175</sup>, entregues pelo Dr. Jorge Carita, não se encontravam datados, verificando-se que o recibo n.º 628006, de 31 de Julho de 2006, deste colaborador, foi emitido em nome de *Carita, Tabora, Barbas, Homem (Sociedade de Advogados)* e não em nome do prestador individual com o qual o contrato foi celebrado.
- o Não existiam evidências substanciais dos serviços prestados, tendo sido, contudo, facultada durante o trabalho de campo uma listagem identificativa dos principais pareceres e trabalhos elaborados por aqueles prestadores para a RAM<sup>176</sup> desde Fevereiro de 1999 até Junho de 2007, com indicação das respectivas datas.

No domínio do contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças alegou o seguinte:

*“Relativamente aos contratos de prestação de serviços celebrados com o Prof. Eduardo Paz Ferreira e com o Dr. Jorge Carita, como já tivemos oportunidade de esclarecer às Exas. Auditoras do presente processo, aquando da sua celebração, em 1998, foi intenção do Governo Regional que estes distintos advogados prestassem a sua colaboração à elaboração da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e ao seu posterior desenvolvimento e execução. Acontece porém que com o tempo esta prestação de serviços revelou-se essencial à Região quer na área daquela Lei propriamente dita quer em outras áreas sempre no âmbito das finanças regionais, daí as sucessivas renovações dos ditos contratos, passando estes a revestir carácter permanente ao invés do inicialmente previsto.*

*Assim, e face ao exposto consideramos que os contratos aqui em causa continuam pertinentes e actuais, embora reconheçamos que o seu conteúdo pudesse ser actualizado por forma a abranger outros aspectos das finanças regionais. Note-se no entanto que os seus precisos termos nunca nos impediram de solicitar pareceres mais abrangentes e de ser prontamente satisfeitos, sem que da parte dos contraentes tenha alguma vez sido feita qualquer sugestão ou pedido de alteração do respectivo conteúdo ou valor.*

*Quanto à respectiva contabilização estão já a ser feitas diligências no sentido de se proceder à alteração da respectiva rubrica orçamental”.*

---

<sup>174</sup> Em 1 de Agosto de 2007 foram remetidas, à SRMTC, cópias dos recibos emitidos entre 2002 e Junho de 2007.

<sup>175</sup> Relativos aos PD n.ºs 73 e 317.

<sup>176</sup> Cerca de 50, para além de outros trabalhos e tipos de colaboração.

#### 4. EMOLUMENTOS

De harmonia com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º e art.º 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio<sup>177</sup>, são devidos emolumentos pela Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira e pelas Secretarias Regionais do Equipamento Social e do Plano e Finanças, no montante total de €4.901,25 (cfr. Anexo I)

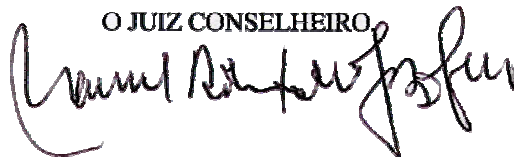
#### 5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos conjugados dos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido a Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, aos Excelentíssimos Senhores Secretários Regionais do Equipamento Social e do Plano e Finanças, assim como aos demais responsáveis notificados em sede de contraditório;
- c) Fixar os emolumentos devidos pela Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira e pelas Secretarias Regionais do Equipamento Social e do Plano e Finanças em € 4.901,25, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º e 11.º do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota em anexo);
- d) Determinar a remessa de um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- e) Mandar divulgar o presente relatório no “site” do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *Intranet*, depois de ter sido notificado aos responsáveis.
- f) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efectuadas pelas entidades auditadas para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 17 de Dezembro de 2007.

O JUIZ CONSELHEIRO



(Manuel Roberto Mota Botelho)

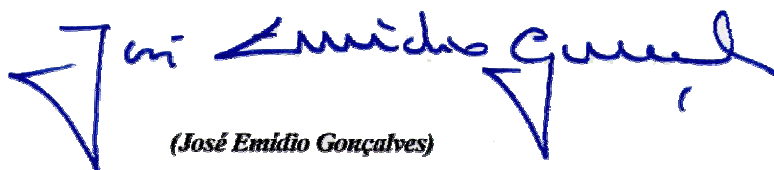
<sup>177</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art. 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.




Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

O ASSESSOR,

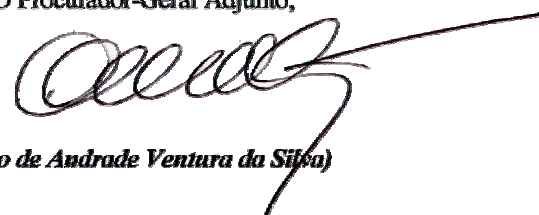
  
(José Emídio Gonçalves)

O ASSESSOR,

  
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,

  
(Orlando de Andrade Ventura da Silva)







## **ANEXOS**





**ANEXO I – Quadro síntese de eventuais infrações financeiras**

ITEM	SITUAÇÃO APURADA	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (LEI N.º 98/97, DE 26/08)		RESPONSÁVEIS
			SANCIONATÓRIA (a)	REINTEGRATÓRIA	
3.2.2.1.	Assunção de encargos, no montante de € 7.260,00, em momento prévio à autorização e cabimentação orçamental da despesa	Art.ºs 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, de 01/09, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92, de 28/07.	Art.º 65.º, n.º 1, al. b).	-----	Vice-Presidente do Governo Regional
	Assunção de encargos, no montante de € 18.935,70, em momento prévio à autorização e cabimentação orçamental da despesa				Chefe do Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional
3.2.2.2.	Assunção de encargos, no montante de € 13.800,00, em momento prévio à autorização e cabimentação orçamental da despesa	Art.ºs 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92	Art.º 65.º, n.º 1, al. b).	-----	Vice-Presidente do Governo Regional
3.3.2.1.	Assunção de encargos, no montante de € 134.550,00, em momento prévio à autorização e cabimentação orçamental da despesa	Art.ºs 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92 e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92	Art.º 65.º, n.º 1, al. b).	-----	Secretário Regional do Equipamento Social
3.3.2.2.	Cabimentação da despesa, no montante de € 236.727,50, em momento posterior à sua autorização e adjudicação do serviço	Art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º, 78.º n.º 1 e 79.º n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08/06, 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92 e 22.º, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 155/92	Art.º 65.º, n.º 1, al. b).	-----	Secretário Regional do Equipamento Social
3.3.2.9.	Assunção de encargos, no montante de € 106.622,15, em momento prévio à autorização e cabimentação orçamental da despesa	Art.ºs 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92 e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92	Art.º 65.º, n.º 1, al. b).	-----	Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Equipamento Social
	Assunção de encargos, no montante de € 7.854,50, em momento prévio à autorização e cabimentação orçamental da despesa				Ex-Adjunta do Gabinete do Secretário Regional do Equipamento Social
3.4.2.4	Pagamento ilegal e indevido, no montante de € 120.750,00, por falta de demonstração de contraprestação adequada à prossecução das atribuições da ARD	Art.ºs 18.º, n.ºs 2 a 4, da Lei n.º 28/92, e 59.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97 (na redacção reportada à data dos factos)	Art.º 65.º, n.º 1, al. b)	Art.º 59.º, n.º 1	Conselho do Governo, reunido em 18/08/2005 (b)
3.4.2.6	Assunção de encargos, no montante de € 4.881,75 em momento prévio à autorização e cabimentação orçamental da despesa	Art.ºs 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92 e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92	Art.º 65.º, n.º 1, al. b).	-----	Secretário Regional do Plano e Finanças
	Assunção de encargos, no montante de € 4.312,50 em momento prévio à autorização e cabimentação orçamental da despesa				Secretário Regional do Equipamento Social

ITEM	SITUAÇÃO APURADA	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (LEI N.º 98/97, DE 26/08)		RESPONSÁVEIS
			SANCIONATÓRIA (a)	REINTEGRATÓRIA	
3.4.2.6	Assunção de encargos, no montante de € 27.664,65 em momento prévio à autorização e cabimentação orçamental da despesa	Art.ºs 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92 e 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 155/92	Art.º 65.º, n.º 1, al. b).	-----	Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Equipamento Social
	Assunção de encargos, no montante de € 5.750,00 em momento prévio à autorização e cabimentação orçamental da despesa				Ex-Adjunta do Gabinete do Secretário Regional do Equipamento Social

(a) Nos termos do n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC, as multas têm como limite o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo 150 UC. Face ao disposto no art.º 6.º do DL n.º 212/89, de 30 de Junho, às disposições conjugadas do art.º 5.º do DL n.º 212/89, de 30 de Junho, com a alteração introduzida pelo DL n.º 323/01, de 17 de Dezembro, e ao valor da retribuição mínima mensal garantida fixado pelo art.º 1.º do DL n.º 238/2005, de 30 de Dezembro, o valor da Unidade de Conta (UC) para o triénio de 2007 a 2009, é de 96 €

(b) Composto, concretamente, pelo Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, pelo Secretário Regional dos Recursos Humanos, pelo Secretário Regional do Turismo e Cultura, pelo Secretário Regional do Equipamento Social e Transportes, pela Secretária Regional dos Assuntos Sociais, pelo Secretário Regional de Educação, pelo Secretário Regional do Plano e Finanças e pelo Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais.

(c) Os elementos de prova encontram-se arquivados nas Pastas da Auditoria indexados sob os seguintes n.ºs:

Ítem	Pasta N.º	Designação	Folhas
3.2.2.1	I	Processo	Fls. 71 a 149
	I	Documentação suporte	Fls. 4 a 64
	VIII	Documentação suporte	Fls. 86 a 106
3.2.2.2	I	Processo	Fls. 42 a 70
3.2.2.3	I	Processo	Fls. 376 a 392
	VI	Processo	Fls. 2398 a 2409
	I	Documentação suporte	Fls. 65 a 82
3.3.2.1	VIII	Documentação suporte	Fls. 109 a 114
	II	Documentação suporte	Fls. 8 a 112
3.3.2.2	VIII	Documentação suporte	Fls. 158 a 161
	II	Documentação suporte	Fls. 113 a 438
3.3.2.4	III	Documentação suporte	Fls. 195 a 303
	III	Documentação suporte	Fls. 304 a 510
3.3.2.5	VIII	Documentação suporte	Fls. 175 a 181
	IV	Documentação suporte	Fls. 324 a 517
3.3.2.9	V	Documentação suporte	Fls. 1 a 528
	VIII	Documentação suporte	Fls. 207 a 209
3.4.2.3	VI	Documentação suporte	Fls. 108 a 163
3.4.2.4	VI	Documentação suporte	Fls. 187 a 207
3.4.2.6	IV	Processo	Fls. 1613 a 1862
	VI	Documentação suporte	Fls. 278 a 541
	VIII	Documentação suporte	Fls. 240 a 251



## ANEXO II – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)<sup>1</sup>

ACÇÃO: Auditoria às despesas com a aquisição de estudos/pareceres/projectos e consultadoria - 2006

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira, Secretaria Regional do Equipamento Social e Secretaria Regional do Plano e Finanças

SUJEITO(S) PASSIVO(S): Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira, Secretaria Regional do Equipamento Social e Secretaria Regional do Plano e Finanças

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	<b>%</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b>	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD (a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€119,99	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€88,29	268	23.661,72 €
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>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):</b>	5 x VR (b)		-
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard 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 € 326,75, pelo n.º 1 da Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro.</p>	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		23.661,72 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	16.337,50 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.633,75 €
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS<sup>178</sup>:</b>		4.901,25 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
	<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		4.901,25 €

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.

<sup>178</sup> Sobre cada um dos 3 departamentos regionais em causa recai o pagamento do valor mínimo de emolumentos (€1.633,75).