



Relatório n.º 4/2008-FC/SRMTTC

**Auditoria de fiscalização concomitante à
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais –
2007**

Processo n.º 06/07-Aud./FC

Funchal, 2008





PROCESSO N.º 06/07-AUD./FC

**Auditoria de fiscalização concomitante à
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais - 2007**

**RELATÓRIO N.º 4/2008-FC/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Junho/2008



ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| ÍNDICE | 1 |
| ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS..... | 2 |
| RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS | 3 |
| FICHA TÉCNICA..... | 4 |
| 1. SUMÁRIO..... | 5 |
| 1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS | 5 |
| 1.2. OBSERVAÇÕES..... | 5 |
| 1.2.1. Actos e contratos de pessoal..... | 5 |
| 1.2.2. Aquisições de bens e serviços | 5 |
| 1.3. INFRAÇÕES FINANCEIRAS | 6 |
| 1.4. RECOMENDAÇÕES | 6 |
| 2. INTRODUÇÃO | 8 |
| 2.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS..... | 8 |
| 2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO | 8 |
| 2.3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, INSTITUCIONAL E OPERATIVA DA SRAS | 9 |
| 2.4. RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS | 13 |
| 2.5. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS AUDITADOS | 14 |
| 2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS | 14 |
| 3. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS | 15 |
| 3.1. ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO N.º 12/2002 – FC/SRMTC | 15 |
| 3.2. O CONTROLO INTERNO ADMINISTRATIVO | 18 |
| 3.3. ACTOS E CONTRATOS DE PESSOAL | 19 |
| 3.3.1. <i>Gabinete do Secretário Regional</i> | 19 |
| 3.4. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS | 23 |
| 3.4.1. <i>Gabinete do Secretário Regional</i> | 23 |
| 3.4.1.1. Serviços de consultadoria no âmbito da RRCCI..... | 25 |
| 3.4.1.2. Serviços de assessoria jurídica no âmbito do projecto-piloto da RRCCI..... | 28 |
| 3.4.2. <i>Direcção Regional de Planeamento e Saúde Pública</i> | 31 |
| 3.4.2.1. Serviços contratadas a Cátia Sofia Mendonça de Freitas..... | 32 |
| 3.4.2.2. Aquisição de material clínico para o SRS, EPE | 36 |
| 3.4.2.3. Serviços de execução gráfica de dois manuais de educação alimentar: “Comer com saber na gravidez e no | |

| | |
|---|-----------|
| <i>aleitamento</i> ” | 37 |
| 3.4.2.4. Serviços de prevenção e controlo da proliferação de mosquitos na cidade do Funchal | 38 |
| 3.4.2.5. Serviços de execução gráfica da revista “ <i>Vida Boa</i> ” | 41 |
| 3.4.2.6. Apoio concedido à <i>Associação da Madeira de Desporto para Todos</i> | 43 |
| 3.4.3. <i>Serviço Regional de Prevenção da Toxicodependência</i> | 45 |
| 3.4.3.1. Contrato de avença celebrado com Cátia Marina Vieira Jardim | 46 |
| 3.4.3.2. Serviços adquiridos a <i>Bebiana M.ª Sequeira Ribeiro</i> | 47 |
| 4. DETERMINAÇÕES FINAIS | 49 |
| ANEXOS | 51 |
| ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DE INFRACÇÕES FINANCEIRAS..... | 53 |
| ANEXO II – AMOSTRA DOS ACTOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS | 55 |
| ANEXO III – NOTA DE EMOLUMENTOS | 57 |

ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| QUADRO I – ORÇAMENTO DA SRAS PARA O ANO DE 2007 | 11 |
| QUADRO II – SITUAÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL DOS SERVIÇOS DA SRAS A 31-12-2006..... | 12 |
| GRÁFICO I – DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAL PELOS 4 SERVIÇOS DA SRAS | 12 |
| QUADRO III – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS E RESPECTIVOS VENCIMENTOS | 13 |
| QUADRO IV – RECOMENDAÇÕES EMITIDAS À SRAS (GSR) NO RELATÓRIO N.º 12/2002 – FC/SRMTC | 15 |
| QUADRO V – ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES NO GSR | 16 |
| QUADRO VI – AMOSTRA DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA, POR DEPARTAMENTO..... | 23 |
| GRÁFICO II – DISTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS DA AMOSTRA, POR DEPARTAMENTO..... | 23 |
| QUADRO VII – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DO GSR ANALISADOS | 24 |
| QUADRO VIII – RELAÇÃO DOS CONTRATOS CELEBRADOS NO ÂMBITO DA RRCCI - GSR | 25 |
| QUADRO IX – DESPESAS EMERGENTES DO CONTRATO CELEBRADO A 1 DE ABRIL DE 2006 - GSR | 26 |
| QUADRO X – FACTURAÇÃO POR CONTA DO CONTRATO CELEBRADO COM A VIEIRA DE ALMEIDA & ASSOCIADOS - GSR | 30 |
| QUADRO XI – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DA DRPSP ANALISADOS | 31 |
| QUADRO XII – SERVIÇOS PAGOS EM 2007 PELA EXECUÇÃO GRÁFICA DA REVISTA “ <i>VIDA BOA</i> ” | 42 |
| QUADRO XIII – DESPESAS APRESENTADAS PELA AMDPT | 44 |
| QUADRO XIV – PROCESSOS DO SRPT ANALISADOS..... | 46 |
| QUADRO XV – AVENÇA E PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS NO ÂMBITO DA PSICOLOGIA DA SAÚDE - SRPT | 48 |



RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| SIGLA/ ABREVIATURA | DESIGNAÇÃO |
|-----------------------|--|
| ADSE | Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado ¹ |
| al. | Alínea |
| AMDpT | Associação da Madeira de Desporto para Todos |
| AP | Administração Pública |
| art.º | Artigo |
| CDT | Comissão para a Dissuasão da Toxicodependência |
| CE | Classificação económica da despesa |
| CO | Classificação orgânica da despesa |
| CP | Contrato-programa |
| CSSM | Centro de Segurança Social da Madeira |
| DL | Decreto-Lei |
| DLR | Decreto Legislativo Regional |
| DR | Diário da República |
| DRAPL | Direcção Regional da Administração Pública e Local |
| DRGDR | Direcção Regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos |
| DROC | Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade |
| DRPSP | Direcção Regional de Planeamento e Saúde Pública |
| DRSP | Direcção Regional de Planeamento e Saúde Pública |
| DRR | Decreto Regulamentar Regional |
| DSP | Direcção de Serviços de Planeamento |
| DSPS | Direcção de Serviços de Promoção e Educação para a Saúde |
| EXTERMINIO | Exterminio Higiene e Controle, Lda. |
| FC | Fiscalização concomitante |
| GSR | Gabinete do Secretário Regional e serviços dependentes |
| INF. | Informação |
| IRAS | Inspeção Regional dos Assuntos Sociais |
| IRS | Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares |
| IVA | Imposto sobre o Valor Acrescentado |
| JC | Juiz Conselheiro |
| JORAM | Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira |
| Lics. | Licenciada(s) |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| Nd. | Informação não disponível (disponibilizada) |
| OBS. | Observação |
| ORAM | Orçamento da Região Autónoma da Madeira |
| PD | Processo(s) de despesa |
| PG | Plenário Geral |
| PGA | Plano Global de Auditoria |
| PREMAR | Programa de Reorganização e de Modernização da Administração da Região Autónoma da Madeira |
| PT | Papel de trabalho |
| QBVC | Quartel dos Bombeiros Voluntários da Calheta |

¹ Em 15 de Outubro de 1980, a designação foi alterada para “*Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública*”, mantendo-se essa sigla em vigor.

| SIGLA/ ABREVIATURA | DESIGNAÇÃO |
|-------------------------------|---|
| QBVS | Quartel dos Bombeiros Voluntários de Santana |
| RAM | Região Autónoma da Madeira |
| RCG | Resolução do Conselho do Governo Regional da Madeira |
| REF. ^a | Referência |
| RRCCI | Rede Regional de Cuidados Continuados Integrados |
| s/ | Sem |
| SR | Secretário Regional |
| SRARN | Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais |
| SRAS | Secretaria Regional dos Assuntos Sociais |
| SRMTC | Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas |
| SRPF | Secretaria Regional do Plano e Finanças |
| SRPT | Serviço Regional de Prevenção da Toxicodependência |
| SRS | Serviço Regional de Saúde, E.P.E. |
| TC | Tribunal de Contas |
| UAT | Unidade de Apoio Técnico-Operativo |

FICHA TÉCNICA

| | |
|-------------------------------|-------------------------------|
| COORDENAÇÃO | |
| Mafalda Morbey Affonso | Auditora-Coordenadora |
| SUPERVISÃO | |
| Fernando Fraga | Auditor-Chefe |
| EQUIPA DE AUDITORIA | |
| Fernando Fraga | Auditor-Chefe |
| Filipa Brazão | Técnica Verificadora Superior |



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente relatório contém os resultados da auditoria de fiscalização concomitante às despesas emergentes de actos e contratos dispensados de visto por força de lei, realizada na Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (SRAS)², de acordo com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2007³.

1.2. Observações

Com base na auditoria realizada, expõem-se as seguintes observações que evidenciam, de forma sintética, a matéria exposta ao longo do relatório:

1.2.1. Actos e contratos de pessoal

- a) Um titular de cargo que compõe o Gabinete do Secretário Regional acumula ilegalmente o exercício de actividade profissional privada, face ao disposto nos art.ºs 2.º, al. a), e 3.º, n.º 1, al. a), ambos do DL n.º 196/93, de 27 de Maio (cfr. o ponto 3.1.).
- b) No caso da nomeação definitiva de dois consultores jurídicos, a dispensa do estágio de ingresso na carreira técnica superior configura a violação do art.º 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de Julho, e do art.º 4.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro [cfr. o ponto 3.3.1.a)].
- c) Relativamente a um contrato de trabalho a termo resolutivo, o facto de ter sido celebrado pelo prazo de 1 ano e renovado por duas vezes indicia o afastamento da situação concreta da previsão da al. h) do n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho [cfr. o ponto 3.3.1.b)].

1.2.2. Aquisições de bens e serviços

- a) Houve serviços contratados em que não se mostram preenchidos os requisitos que permitiriam recorrer ao ajuste directo com fundamento na al. b) do n.º 3 do art.º 81.º e nas als. c) e d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho (cfr. os pontos 3.4.1.1., 3.4.1.2., 3.4.2.4. e 3.4.2.5.).
- b) Na formação de três contratos de prestação de serviços, não foram observadas as regras previstas nos art.ºs 7.º, n.º 1, 79.º, n.º 1, e 81.º, n.º 1, al. a), todos do DL n.º 197/99 (cfr. o ponto 3.4.1.1.).
- c) A celebração de três contratos, na modalidade de tarefa e de avença, para satisfazer necessidades próprias e permanentes da Direcção Regional de Planeamento e Saúde Pública (DRPSP), não se conforma com o regime fornecido pelo art.º 10.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, e pelo art.º 14.º, n.ºs 2 e 3, do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho (cfr. o ponto 3.4.2.1.).

² Em concreto: no Gabinete do Secretário Regional (GSR), na Direcção Regional de Planeamento e Saúde Pública (DRPSP), na Inspecção Regional dos Assuntos Sociais (IRAS) e no Serviço Regional de Prevenção da Toxicodependência (SRPT). A acção decorreu no período compreendido entre 12 e 19 de Dezembro de 2007 e 14 de Janeiro a 1 de Fevereiro de 2008, totalizando 15 dias e meio de trabalho de campo.

³ Aprovado em 19 de Dezembro de 2006, pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 02/06 – PG, e tornado público através da Resolução n.º 01/2007, do Gabinete do Presidente, publicada no Diário da República, II Série, n.º 10, de 15 de Janeiro de 2007. O plano da referida acção, a sua calendarização e a constituição da equipa de auditoria foram objecto de aprovação pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, mediante despachos de 5 de Dezembro de 2007 e 17 de Janeiro de 2008, exarados nas Informações n.ºs 77/2007-UAT I e 3/2008-UAT I, respectivamente.

- d) Não existem documentos de suporte aos procedimentos administrativos que precederam a aquisição de material clínico para o Serviço Regional de Saúde, E.P.E., e o fornecimento dos serviços de execução gráfica de dois manuais, contendo, designadamente, os actos que previamente autorizaram a realização das correspondentes despesas, os quais eram exigidos pelos art.ºs 7.º, n.º 1, 79.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, e pelo art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (cfr. os pontos 3.4.2.2. e 3.4.2.3.).
- e) Pagamento em duplicado de despesa no valor de €2.938,41 (cfr. o ponto 3.4.2.5.).
- f) No âmbito do contrato-programa celebrado entre a SRAS e a *Associação da Madeira de Desporto para Todos*, tendo em vista a realização do evento “*Madeira: Região saudável – Todos em Forma*” (cfr. o ponto 3.4.2.6.):
- ◆ A autorização para liquidação do montante de € 48.352,90 abrange a quantia de €24.984,84, indevidamente considerada na utilização do financiamento público;
 - ◆ A DRPSP não cumpriu o dever que tinha de “acompanhar a execução financeira” do referido contrato-programa e de “controlar e fiscalizar o cumprimento de todos os aspectos financeiros, técnicos e legais necessários” (ver a cláusula 3.ª, ponto 1, do contrato-programa).

1.3. Infracções financeiras

Os factos referenciados e sintetizados nos pontos 1.2.1., alínea b), e 1.2.2., alíneas a) a e), consubstanciam infracções geradoras de responsabilidade financeira sancionatória puníveis com multa [cfr. as alíneas b) e l) do n.º 1 e o n.º 2 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, os pontos acima indicados do relatório e o Anexo I].

Todavia, a matéria de facto apurada evidencia que as referidas infracções financeiras só poderão ser imputadas aos responsáveis a título de negligência. O que, conjugado, quer com a ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correcção das ilegalidades determinantes das infracções, quer com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura os respectivos autores pela sua prática, configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, na medida em que se mostram reunidos os pressupostos fixados pelo 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.

A situação descrita na alínea e) do ponto 1.2.2. faz ainda incorrer a entidade que autorizou a liquidação da despesa em causa em responsabilidade financeira reintegratória, imputável nos termos do disposto no art.º 59.º, n.ºs 1 e 4, do da citada LOPTC.

1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda à Secretaria Regional dos Assuntos Sociais que:

A) Na área dos recursos humanos

- ◆ Observe o regime de incompatibilidades aplicável aos titulares dos cargos que compõem os gabinetes dos membros do Governo Regional, consagrado no DL n.º 196/93, de 27 de Maio;
- ◆ Cumpra as disposições legais que impõem a aprovação em estágio ou cursos de formação específica para o ingresso em carreiras dos quadros da Administração Regional Autónoma;



- ◆ Limite a admissão de pessoal por via da celebração de contratos de trabalho a termo resolutivo aos casos enunciados nas alíneas do n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho.
- B)** Na área da contratação pública, a escolha dos particulares fornecedores ou prestadores respeite integralmente as disposições legais que enquadram a realização de despesas com a aquisição de bens e de serviços, constantes do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e, com a revogação deste diploma, do DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, o que implica observar a disciplina legalmente definida para cada procedimento, tendo particular cuidado:
- ◆ Na celebração de contratos de tarefa e de avença, que deve conter-se dentro dos estritos termos admitidos pelo quadro legal que enforma estas modalidades contratuais (ver os art.ºs 35.º e 36.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro);
 - ◆ No recurso ao ajuste directo independentemente do valor estimado da despesa, confinando a sua utilização às situações legalmente tipificadas;
 - ◆ Na instrução dos processos com a documentação necessária à verificação da legalidade e regularidade das despesas assumidas.
- C)** Ao nível do funcionamento do sistema de controlo interno, garanta a fiabilidade das operações relacionadas com o processamento e a liquidação das despesas, a fim de permitir o respectivo pagamento pelo valor correspondente ao compromisso contraído.
- D)** Cumpra o “Regulamento de concessão de apoios financeiros para execução do Plano Regional de Saúde da Região Autónoma da Madeira” a pessoas colectivas privadas sem fins lucrativos, aprovado pela Portaria n.º 133/2006, de 8 de Novembro, na parte relativa ao acompanhamento da execução financeira de contratos-programa.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito e objectivos

A presente acção insere-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas (TC)⁴, e foi orientada para a análise da legalidade e regularidade das despesas emergentes de actos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei no âmbito da actividade da SRAS⁵, através do Gabinete do Secretário Regional e serviços dele dependentes, da Direcção Regional de Planeamento e Saúde Pública, da Inspeção Regional dos Assuntos Sociais e do Serviço Regional de Prevenção da Toxicodependência, no período compreendido entre 1 de Janeiro e 30 de Novembro de 2007.

2.2. Metodologia e técnicas de controlo

A execução dos trabalhos da auditoria seguiu, com as adaptações consideradas adequadas a este tipo de acção, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I⁶), em sintonia o estabelecido no PGA⁷, recorrendo-se, no essencial, às seguintes técnicas:

- ◆ Definição de uma amostra dos procedimentos, actos e contratos a analisar⁸;
- ◆ Análise de toda a documentação de suporte aos procedimentos, actos e contratos da amostra, a fim de conferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de apurar a conformidade legal das despesas envolvidas, designadamente no tocante ao cumprimento dos princípios e regras aplicáveis à contratação pública e ao recrutamento e selecção de pessoal na Administração Regional;
- ◆ Verificar o acatamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 12/2002 – FC/SRMTC, referente à auditoria de fiscalização concomitante realizada à SRAS no ano económico de 2001⁹;
- ◆ Realização de entrevistas aos responsáveis pelos serviços da SRAS abrangidos pela acção;
- ◆ Utilização de questionário(s) orientador(es) para o levantamento das medidas de controlo interno instituídas nas áreas auditadas;
- ◆ Obtenção de documentação probatória (facturas, requisições, contas correntes, processos de despesa, entre outros elementos);
- ◆ Confirmação da informação recolhida através de circularizações;
- ◆ Cálculo da exactidão aritmética dos documentos e dos registos contabilísticos correspondentes.

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

⁵ Concretamente, os relativos à admissão e gestão de pessoal e à aquisição de bens e serviços, incluindo tarefas e avenças, de valor superior a €2.500,00.

⁶ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

⁷ Cfr. a citada Informação n.º 77/2007 – UAT I, de 5 de Dezembro.

⁸ A amostra, incluindo os correlativos critérios de selecção, foi aprovada pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, por despacho de 17 de Janeiro de 2008, exarado na Informação n.º 3/2008 – UAT I, de 14 de Janeiro.

⁹ Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, de 11 de Julho de 2002 (Proc.º n.º 03/01 – Aud./FC).



Na análise propriamente dita, atendeu-se à legislação aplicável à realização de despesas públicas e à contratação pública com a locação e aquisição de bens móveis e de serviços¹⁰, incluindo tarefas e avenças¹¹, e aos regimes jurídicos específicos que orientam o recrutamento e selecção de pessoal na Administração Pública Regional¹², a constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego¹³, a estruturação das carreiras¹⁴, o provimento de cargos dirigentes¹⁵, as remunerações salariais e a gestão de pessoal¹⁶.

Ao nível da regularidade financeira, verificou-se o cumprimento das regras da contabilidade pública em matéria de execução do orçamento das despesas¹⁷ e das normas constantes quer do ORAM de 2007¹⁸, quer do respectivo diploma de execução¹⁹, no concernente: à competência para autorizar a realização de despesas, à observância dos requisitos legais²⁰ e às medidas aprovadas para a contenção da despesa pública regional²¹, bem como do DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, na parte respeitante à classificação das despesas.

2.3. Estrutura organizacional, institucional e operativa da SRAS

De acordo com a respectiva orgânica, aprovada pelo DRR n.º 29/2005/M, de 10 de Agosto, a SRAS é o departamento do Governo Regional da Madeira que, nos termos do art.º 6.º do DRR n.º 16/2004/M, de 17 de Dezembro²², tem atribuições e competências nos sectores da saúde, segurança social e protecção civil²³, mais concretamente ao nível da definição, promoção, execução e avaliação das políticas nesse domínio, bem como do exercício da inerente função normativa.

¹⁰ Cfr. o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 245/03, de 7 de Outubro, e 1/2005, de 4 de Janeiro.

¹¹ Cfr. o DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, adaptado à RAM pelo DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho.

¹² Cfr. o DL n.º 204/98, de 11 de Julho, adaptado à RAM pelo DLR n.º 6/2007/M, de 12 de Janeiro (diploma que veio revogar o art.º 10.º do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho, e a RCG n.º 1014/98, de 11 de Agosto).

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

¹⁴ Cfr. o DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, alterado pela Lei n.º 44/99, de 11 de Julho, e pelos Decretos-Lei n.ºs 77/2001, de 5 de Março, 141/2001, de 24 de Abril, 23/2002, de 1 de Fevereiro, 149/2002, de 21 de Maio, e 54/2003, de 28 de Março. A adaptação à RAM é feita através do DLR n.º 23/99/M, de 26 de Agosto.

¹⁵ Cfr. A Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto.

¹⁶ Cfr. o DL n.º 184/89, de 2 de Junho, alterado pelas Leis n.ºs 25/98 e 23/04, de, respectivamente, 26 de Maio e 22 de Junho.

¹⁷ Ver a Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

¹⁸ Aprovado pelo DLR n.º 3/2007//M, de 9 de Janeiro.

¹⁹ Aprovado pelo DRR n.º 3/2007/M, de 9 de Fevereiro. Foi ainda analisada a Circular n.º 1/ORÇ/2007, da DROC, de 27 de Fevereiro.

²⁰ Designadamente, a conformidade legal, a regularidade financeira e a boa gestão – cfr. o DL n.º 155/92, de 28 de Julho. Ver ainda o DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, adaptado à RAM através da Circular n.º 3/ORÇ/2002, da DROC, de 26 de Junho, sobre a classificação económica das despesas.

²¹ Cfr. a Resolução do Conselho do Governo n.º 1642/2006, tomada a 29 de Dezembro, cujas disposições se aplicam a toda a Administração Pública Regional.

²² Aprovou a organização e funcionamento dos departamentos da administração regional autónoma.

²³ Para tal, tendo por base a orgânica, compreende os serviços dependentes do Gabinete do Secretário Regional (constituídos pela Direcção de Serviços Administrativos, o Gabinete Jurídico, o Arquivo Intermédio e a Divisão de Informação e Relações Públicas) e os serviços da “*administração directa*” – a Direcção Regional de Planeamento e Saúde Pública, a Inspecção Regional dos Assuntos Sociais e o Serviço Regional de Prevenção da Toxicodependência – e “*indirecta*” – os serviços regionais de Protecção Civil e Bombeiros da Madeira e de Saúde, E.P.E., a Direcção Regional de Gestão e Desenvolvimento de Recursos e o Centro de Segurança Social da Madeira, os quais, dada a sua natureza, as inerentes atribuições orgânicas, a forma de funcionamento e o respectivo quadro de pessoal, são objecto de desenvolvimento em diploma autónomo.

Na orgânica da SRAS, destacam-se os seguintes departamentos titulares de actos e contratos objecto de análise no âmbito da presente auditoria:

- ◆ O GSR, um órgão de apoio directo ao Secretário Regional, compreende o Gabinete Jurídico, o Arquivo Intermédio e a Divisão de Informação e Relações Públicas e a Direcção de Serviços Administrativos, sendo esta responsável pela “*gestão dos recursos humanos, materiais, financeiros e informáticos*” do Gabinete e dos serviços dele dependentes²⁴.
- ◆ A DRPSP, dotada de autonomia técnica e administrativa, promove a saúde e a melhoria da qualidade de vida, previne a doença e controla os inerentes factores de risco, bem como superintende no planeamento estratégico do Sistema Regional de Saúde, e tem a seu cargo a coordenação dos processos de licenciamento e de fiscalização dos estabelecimentos farmacêuticos²⁵. Para tal, integra os serviços técnico-normativos²⁶, de saúde pública²⁷ e de apoio geral^{28 e 29}, sobressaindo, nestes últimos, a Divisão de Serviços Administrativos, com competências ao nível da “*gestão dos recursos materiais, financeiros, de pessoal e informáticos que lhe estão afectos*”.
- ◆ A IRAS, que, por força do art.º 13.º do DRR n.º 7/2007/M, de 8 de Novembro, passou a designar-se por Inspeção Regional da Saúde e Assuntos Sociais, é um serviço independente e tecnicamente autónomo da SRAS, com competências no exercício da acção inspectiva ao cumprimento das leis e regulamentos no âmbito do sistema regional de saúde e nas áreas de solidariedade e da segurança social, abarcando a actividade de todos os serviços da Secretaria Regional.
- ◆ O SRPT, criado pelo DRR n.º 9/2002/M, de 25 de Junho, cuja orgânica foi alterada pelo DRR n.º 4/2007/M, de 15 de Fevereiro, tem por incumbência a coordenação e execução de “*medidas e políticas relativas à problemática da toxicodependência*” e a dinamização e acompanhamento da realização do Plano Regional de Luta contra a Droga e a Toxicodependência. Nesta entidade, compete à Divisão de Serviços Administrativos fazer a “*gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais*”.

Entretanto, na sequência da aprovação da nova estrutura dos departamentos da administração regional autónoma operada pelo DRR n.º 5/2007/M, de 23 de Julho, a referida orgânica foi revogada pelo DRR n.º 7/2007/M, com a ressalva de que a extinção e reestruturação de serviços prevista neste decreto regional apenas produz efeitos com a entrada em vigor dos diplomas orgânicos dos vários serviços da SRAS (art.ºs 4 e 16.º)³⁰.

²⁴ Cfr. os art.ºs 6.º, n.º 1, 8.º e 9.º da respectiva orgânica (DRR n.º 29/2005/M, de 10 de Agosto).

²⁵ Nos termos dos art.ºs 1.º e 2.º do DRR n.º 20/2003/M, de 20 de Agosto, que aprova a respectiva orgânica.

²⁶ Constituídos por três direcções de serviços, a de Planeamento, a de Promoção e Educação para a Saúde e a de Licenciamento de Actividades Privadas de Saúde, e pela Assessoria para a Qualidade.

²⁷ Circunscritos pelas unidades de saúde pública do Funchal, Zona Leste e Zona Oeste; as unidades operativas de saúde pública sedeadas em cada concelho, e pelo conselho consultivo.

²⁸ Compostos por duas divisões, a de Informação e Documentação e a de Serviços Administrativos, e pelo Gabinete Jurídico.

²⁹ Cfr. os art.ºs 3.º, 5.º, 7.º, 10.º, 12.º, 16.º e 22.º a 26.º.

³⁰ Anota-se que, três dias depois da entrada em vigor da nova orgânica da SRAS, do GSR e serviços dependentes, foi publicado o DLR n.º 17/2007, de 12 de Novembro, que veio estabelecer um quadro de princípios e normas a que a organização dos serviços da administração directa e indirecta da RAM deve obedecer. Designadamente: a adequação da estrutura dos serviços à respectiva missão, na “*justa proporção*” entre os serviços operativos e os de apoio; a redução do número de níveis hierárquicos ao mínimo indispensável à prossecução dos objectivos do serviço; nos casos de surgimento de novas atribuições, privilegiar a reestruturação dos serviços existentes; agrupar as funções comuns de cada departamento (secre-



Seguindo a orientação geral definida pelo Programa de Reorganização e de Modernização da Administração da Região Autónoma da Madeira (PREMAR)³¹, a orgânica aprovada pelo DRR n.º 7/2007/M, não só pretende simplificar a estrutura organizacional existente e racionalizar os recursos, como concentra numa única entidade, a Direcção Regional da Saúde e Assuntos Sociais, as atribuições referentes à definição, regulamentação e planeamento de políticas de saúde, aglutinando, em consequência disso, a DRGDR, a DRPSP e o SRPT.

Ainda dentro da mesma linha de reestruturação, verifica-se que os serviços do GSR foram reduzidos a duas unidades orgânicas nucleares: a Direcção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação e a Direcção de Serviços de Apoio à Gestão³², enquanto que a orgânica de 2005 contemplava quatro organismos dependentes do Gabinete, com 2 directores de serviços, 4 chefes de divisão e 9 lugares de chefia. Com a reestruturação de 2007, os cargos dirigentes resumem-se a 2 lugares de director de serviços³³, mantendo-se o mesmo número para o pessoal de chefia (9). Quanto à dotação global do quadro de pessoal, o de 2005 previa 59 lugares e o actual 53.

Não obstante, o facto de, face a 2007, o orçamento do GSR para 2008 haver sofrido uma redução na ordem dos 3% (€8.883.275,00)³⁴, não pode ser encarado como uma consequência directa da reestruturação referida, isto porque, por um lado, a maior parte da parcela adstrita ao Gabinete tem como principal destinatária a DRGDR (e não apenas os custos com pessoal), e, por outro, o montante global afecto à SRAS, de €325.801.113,00, representa um acréscimo, em termos absolutos, de cerca de 17 milhões de euros (+5,6%) comparativamente ao valor do orçamento inicial de 2007 (€308.499.827,00³⁵), cuja distribuição pode ser observada no quadro seguinte:

Quadro I – Orçamento da SRAS para o ano de 2007

| SERVIÇOS | MONTANTE (EM EUROS) | EM % |
|---|-------------------------|--------------|
| Gabinete do Secretário Regional e Serviços de Apoio | € 292.339.500,00 | 94,8 |
| Direcção Regional de Planeamento e Saúde Pública | € 2.200.000,00 | 0,7 |
| Serviço Regional de Prevenção da Toxicodependência | € 460.500,00 | 0,1 |
| Investimentos do Plano | € 13.499.827,00 | 4,4 |
| TOTAL | € 308.499.827,00 | 100,0 |

Fonte: ORAM para 2007.

taria regional) por serviços e otimizar os recursos através da partilha de actividades comuns entre um ou mais departamentos.

³¹ Aprovado pela RCG n.º 1087/2006, de 10 de Agosto, define os princípios que regulam o processo de adaptação organizacional da Administração Regional, tendo como objectivo a promoção do desenvolvimento económico e social a par da melhoria da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização, que permitam, em simultâneo, a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos.

³² A primeira sucedeu ao Gabinete Jurídico e a segunda à Direcção de Serviços Administrativos.

³³ A comissão de serviço dos respectivos titulares foi expressamente confirmada nos termos do art.º 25.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, adaptada à RAM pelo DLR n.º 5/2004/M, de 22 de Abril, através dos despachos do SR n.ºs 25/2007 e 26/2007, com efeitos a 9 de Novembro.

³⁴ No Mapa II do orçamento regional (ORAM) aprovado pelo DLR n.º 2-A/2008/M, de 16 de Janeiro, constam €283.456.225 de dotação a afectar a este serviço da SRAS.

³⁵ Devido, fundamentalmente, ao facto de a dotação destinada aos investimentos do plano ter aumentado 213,67%, ou seja, em €28.845.061. Cfr. o mencionado Mapa II do ORAM.

Deste orçamento, que representa 19,8% do total do ORAM para o mesmo ano³⁶ – onde a SRAS, face às dotações previstas para os 10 departamentos que compõem a Administração Pública Regional³⁷, ocupa a 3.ª posição, a seguir à Educação e ao Equipamento Social (com cerca de, respectivamente, 382,4 e 344,6 milhões de euros) – sobressai a despesa afecta ao GSR³⁸, na ordem dos 94,8%, destinada essencialmente à efectivação de transferências correntes para a DRGDR³⁹ no âmbito do Sistema Regional de Saúde, e onde apenas 4,4% tem como propósito a realização das despesas inscritas nos Investimentos do Plano da Secretaria Regional.

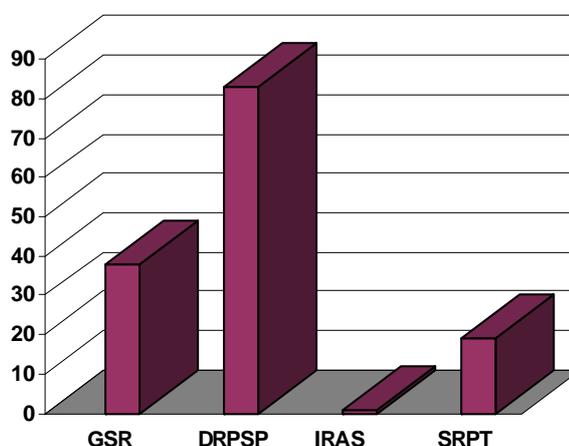
De acordo com os serviços da SRAS, a 31 de Dezembro de 2006, os seus quadros do pessoal contabilizavam um total de 141 efectivos, distribuídos da seguinte forma⁴⁰:

Quadro II – Situação do quadro de pessoal dos serviços da SRAS a 31-12-2006

| PESSOAL | GSR | DRPSP | IRAS | SRPT | TOTAL DE EFECTIVOS |
|----------------------------|-----------|-----------|----------|-----------|--------------------|
| Dirigente | 3 | 8 | | 2 | 13 |
| Téc. superior | 3 | 12 | | 9 | 24 |
| Téc. superior saúde | | 5 | | | 5 |
| Enfermagem | | 1 | | 2 | 3 |
| Téc. diagnóst. terapêutica | | 20 | | | 20 |
| Informática | 3 | 3 | | | 6 |
| Técnico | | 1 | | | 1 |
| Técnico-profissional | 1 | 9 | 1 | | 10 |
| Coordenação e chefia | 7 | | | | 7 |
| Administrativo | 9 | 17 | | 3 | 29 |
| Auxiliar | 12 | 7 | 1 | 3 | 23 |
| TOTAL | 38 | 83 | 1 | 19 | 141 |

Fonte: GSR, DRPSP, IRAS e SRPT.

Gráfico I – Distribuição de pessoal pelos 4 serviços da SRAS



Nota: Na DRPSP, o grupo de pessoal técnico superior de saúde (3) inclui o de médico de saúde pública (2). Já no GSR, foi considerado por este serviço, no pessoal dirigente o chefe do gabinete, bem como no de técnico superior o inspector da IRAS. Inexistência, à data da acção, de conselheiros técnicos.

Em termos funcionais, os grupos de pessoal predominantes são o administrativo, o técnico superior e o auxiliar, com quotas de, respectivamente, 20,6%, 17,0% e 16,3%, que representam praticamente 53,9% do total dos efectivos, sendo a DRPSP o organismo que dispõe do maior número de efectivos (58,9% do total), justificado pelo facto de organicamente possuir mais serviços sob a sua dependência (3 direcções de serviços e 6 divisões, para além de um gabinete jurídico, uma assessoria para a qualidade e dos serviços de saúde pública⁴¹).

³⁶ O orçamento regional para 2007 previa €1.556.270.862.

³⁷ Incluem a Assembleia Legislativa da Madeira.

³⁸ E não obstante o facto de o GSR apresentar uma estrutura organizacional e operativa de menor dimensão comparativamente à DRPSP.

³⁹ Entidade que, nos termos do DRR n.º 27/2003/M, de 22 de Novembro, tem a seu cargo o controlo e a gestão dos recursos financeiros da SRAS afectos ao Sistema Regional de Saúde.

⁴⁰ Confrontar o balanço social, no caso da DRPSP e do SRPT, e a lista de antiguidade do GSR e da IRAS, todos reportados a 31 de Dezembro de 2006.

⁴¹ São constituídos pelas Unidades de Saúde Pública do Funchal, da Zona Leste e da Zona Oeste, as Unidades Operativas de Saúde Pública, sendo uma por concelho regional, e pelo Conselho Consultivo.



Relativamente à IRAS, cuja orgânica e respectivo quadro de pessoal foram aprovados pelo DRR n.º 2/2004/M, de 18 de Fevereiro, anota-se o seguinte:

- ◆ Não tem autonomia em termos orçamentais, encontrando-se os encargos inerentes ao seu funcionamento incorporados no orçamento do GSR (art.º 27.º);
- ◆ Não obstante o quadro de pessoal prever, para além do lugar respeitante ao inspector regional, provido a 8 de Março de 2004, em regime de comissão de serviço, nos termos dos art.ºs 18.º e 19.º, n.ºs 3 a 5, da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, renovada a 8 de Março de 2007, 3 lugares na carreira de inspector e outros tantos no pessoal administrativo e no pessoal auxiliar, verifica-se que, passados mais de 3 anos da sua entrada em vigor⁴², a Inspeção apenas dispunha, com referência a 31 de Dezembro de 2006, de um funcionário do grupo de pessoal auxiliar, e, durante o ano de 2007, de outras duas funcionárias da carreira administrativa⁴³.

2.4. Relação dos responsáveis

A relação dos responsáveis da SRAS, durante o exercício económico de 2007, e respectivos vencimentos mensais líquidos, constam do quadro seguinte:

Quadro III – Relação nominal dos responsáveis e respectivos vencimentos

| RESPONSÁVEL | CARGO | VENCIMENTO LÍQUIDO MENSAL (EM EUROS) ⁴⁴ |
|---|--|--|
| Conceição M.ª de Sousa N. Almeida Estudante | Secretária Regional (até 18 de Junho de 2007) ⁴⁵ | € 3.808,65 |
| Francisco Jardim Ramos | Secretário Regional (a partir de 19 de Junho de 2007) ⁴⁶ | € 3.824,28 |
| Iolanda M.ª G. F. Pitão Abreu Fernandes | Chefe do Gabinete do Secretário Regional ⁴⁷ | € 3.871,16 |
| Miguel Stringer de Oliveira Pestana | Chefe do Gabinete do Secretário Regional (a partir de 19 de Junho de 2007) ⁴⁸ | € 2.974,65 |
| M.ª Isabel Correia R. Lencastre Costa | Directora Regional de Planeamento e Saúde Pública (até 31 Janeiro de 2007) ⁴⁹ | a) € 5.391,99 |

⁴² A 19 de Fevereiro de 2004.

⁴³ Nomeadas através de despacho do Secretário Regional, de 23 de Julho de 2007, na sequência de concurso externo de ingresso - Cfr. o aviso de nomeação provisória publicado no JORAM, 2.ª série, n.º 138, de 30 de Julho de 2007.

⁴⁴ Diz respeito ao vencimento mensal auferido pelos responsáveis em 2007, em regra no mês de Janeiro, e no de Agosto para os casos das nomeações decorrentes do Decreto do Representante da República para a RAM n.º 4/2007, de 19 de Junho, ou delas resultantes, as quais foi retido o IRS correspondente e deduzidas as importâncias relativas ao ADSE e à Caixa Geral de Aposentações, não sendo considerados o subsídio de refeição e as ajudas de custo.

⁴⁵ Cfr. o Decreto do Representante da República para a RAM n.º 3/2007, de 19 de Junho, de exoneração dos membros do executivo regional.

⁴⁶ Cfr. o Decreto do Representante da República para a RAM n.º 4/2007, de 19 de Junho.

⁴⁷ Nomeada chefe do gabinete a 16 de Novembro de 2004 (cfr. o despacho n.º 15/2004 da SR).

⁴⁸ Cfr. o despacho de nomeação n.º 1/2007, de 19 de Junho, do SR, Francisco Jardim Ramos.

⁴⁹ Cessou funções, por aposentação, a 1 de Fevereiro de 2007, e consta da lista dos aposentados publicitada a 26 de Fevereiro de 2007, no DR, 2.ª série, nos termos dos art.ºs 99.º e 100.º ambos do DL n.º 498/72, de 9 de Dezembro, na redacção dada pelo DL n.º 309/2007, de 7 de Setembro.

| RESPONSÁVEL | CARGO | VENCIMENTO LÍQUIDO MENSAL (EM EUROS) ⁴⁴ |
|-----------------------------------|--|--|
| José Maurício da Silva Melim | Director Regional de Planeamento e Saúde Pública, a partir de 23 de Fevereiro de 2007 ⁵⁰ . Director Regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos, em regime de acumulação, a partir de 17 de Setembro de 2007 ⁵¹ | a) € 4.313,59 |
| Augusta Ester Faria de Aguiar | Directora Regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos até 16 de Setembro de 2007 ⁵² | € 2.794,61 |
| Hugo Calaboça Amaro | Inspector Regional dos Assuntos Sociais | € 2.761,64 |
| Isabel M.ª A. Rodrigues Fragoeiro | Directora do Serviço Regional de Prevenção da Toxicodependência | € 2.562,53 |

Fonte: GSR, DRPSP e SRPT.

a) Opção pelo vencimento da carreira médica.

2.5. Colaboração dos serviços auditados

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

2.6. Audição dos responsáveis

Em cumprimento do consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição da ex-Secretária Regional dos Assuntos Sociais e do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, bem como da ex-Directora Regional de Planeamento e Saúde Pública e do Director Regional de Planeamento e Saúde Pública, relativamente ao conteúdo do relato da auditoria⁵³.

As referidas entidades apresentaram as suas alegações dentro do prazo concedido para o efeito, as quais foram levadas em conta na elaboração do presente relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados⁵⁴.

⁵⁰ Pela vacatura do lugar, através de despacho conjunto do Presidente do Governo Regional (PGR) e da Secretária Regional, Conceição Almeida Estudante, foi nomeado Director Regional de Planeamento e Saúde Pública, em regime de substituição, por urgente conveniência de serviço, com efeitos a partir de 23 de Fevereiro de 2007. Posteriormente, a 19 de Junho de 2007, mediante despacho conjunto do PGR e do Secretário Regional Francisco Jardim Ramos, foi nomeado Director Regional de Planeamento e Saúde Pública.

⁵¹ A partir de 17 de Setembro de 2007, na sequência de despacho conjunto do PGR e do actual SR, passou a exercer o cargo de Director Regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos em regime de acumulação com o de Director Regional de Planeamento e Saúde Pública, sem qualquer acréscimo remuneratório.

⁵² Nomeada adjunta do Gabinete do Secretário Regional, a partir de 17 de Setembro de 2007 - cfr. o despacho do SR n.º 18/2007.

⁵³ Cfr. os ofícios n.ºs 620 a 623 da SRMTC, enviados a 15 de Abril do corrente ano de 2008.

⁵⁴ As alegações foram remetidas a coberto dos ofícios com a ref.ª 786 e 2538, de, respectivamente, 7 e 9 de Maio de 2008, o primeiro subscrito pelo Director Regional de Planeamento e Saúde Pública e pela ex-Directora Regional de Planeamento e Saúde Pública, e o segundo assinado pelo Secretário Regional dos Assuntos Sociais e pela ex-Secretária Regional dos Assuntos Sociais, os quais constam da Pasta do Processo da auditoria, Volume I, folhas 88 a 155.



3. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS

3.1. Acolhimento das recomendações do Relatório n.º 12/2002 – FC/SRMTC

No Relatório n.º 12/2002-FC/SRMTC, aprovado por esta Secção Regional em sessão ordinária de 11 de Julho de 2002, na sequência da auditoria realizada, em 2001⁵⁵, ao Gabinete do Secretário Regional dos Assuntos Sociais e serviços dele dependentes, foram feitas as 4 recomendações referenciadas no quadro seguinte⁵⁶, com incidência circunscrita ao GSR:

Quadro IV – Recomendações emitidas à SRAS (GSR) no Relatório n.º 12/2002 – FC/SRMTC

| RECOMENDAÇÕES EMITIDAS À SRAS |
|--|
| a) Maior aproximação da realidade organizacional ao modelo formal instituído. |
| b) A observância do art.º 20.º, n.º 4, DL n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, sobre a afixação das listas de progressões. |
| c) Cumprimento integral do disposto no DL n.º 413/93, de 23 de Dezembro, aplicável às autorizações para o exercício de funções em acumulação. |
| d) Observância do regime legal contido no art.º 27.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que regula a requisição e destacamento de funcionários. |

Recomendação a)

O organograma apresentado respeita o modelo formal instituído pelo DRR n.º 7/2007/M, de 8 de Novembro, a que já se fez uma breve referência no ponto 2.3. do relatório⁵⁷.

Recomendação b)

O DL n.º 353-A/89, de 16 de Outubro⁵⁸, determinou o direito dos funcionários e agentes da AP a progredir na carreira em função da permanência no escalão imediatamente anterior, em três ou quatro anos, caso se tratasse de carreiras verticais ou horizontais, respectivamente (art.º 19.º). Formalmente, essa progressão operava-se automaticamente, no primeiro dia do mês seguinte ao do preenchimento dos requisitos referidos, após confirmação do dirigente máximo do serviço a cujo quadro o funcionário pertencia ou o agente estaria vinculado, devendo, mensalmente, ser afixada uma lista de todas as progressões havidas (art.º 20.º). Foi neste quadro que o TC formulou a recomendação.

Contudo, a Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto, congelou as progressões nas carreiras da AP central, regional e local, pelo que a recomendação em apreço ficou prejudicada, sendo ainda de considerar que, em 2007, se encontrava em vigor a Lei n.º 53-C/2006, de 29 de Dezembro, que prorrogou, até ao final

⁵⁵ Proc.º 03/01-Aud/FC.

⁵⁶ Cfr. o ponto 1.3. do citado relatório de auditoria.

⁵⁷ Posteriormente à notificação do relatório da auditoria, a orgânica da SRAS sofreu três alterações: a primeira, a 1 de Fevereiro de 2003, pelo DRR n.º 4/2003/M, deu atenção à reestruturação dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira; a segunda, pelo DRR n.º 29/2005/M, de 10 de Agosto, atendeu a razões de operacionalidade e racionalidade para proceder à reorganização dos serviços dependentes do GSR e criou uma nova unidade orgânica, o Arquivo Intermediário; e a terceira, actualmente em vigor, pelo DRR n.º 7/2007/M, de 8 de Novembro.

⁵⁸ Fixa regras relativas ao estatuto remuneratório dos funcionários e agentes da Administração Pública (AP), bem como a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias nele contempladas.

desse ano, as medidas aprovadas em 2005⁵⁹.

Recomendação c)

À data da realização da auditoria, existiam as seguintes situações de acumulação de funções no GSR:

Quadro V – Acumulação de funções no GSR

| IDENTIFICAÇÃO DO FUNCIONÁRIO | FUNÇÕES PÚBLICAS EXERCIDAS | FUNÇÕES EM ACUMULAÇÃO E DATA |
|-----------------------------------|---|---|
| Miguel Stringer O. Pestana | Adjunto do Gabinete do Secretário Regional. Chefe do Gabinete do Secretário Regional desde 19-06-2007. | Gestão e administração de empresa privada, desde 03-04-1995 |
| Iolanda M.ª Gomes Pitão | Chefe do Gabinete do Secretário Regional até 18-06-2007. | Presidente da CDT |
| M.ª Cecília S. Viveiros | Adjunta do Gabinete do SR. | Vogal da CDT |

Fonte: GSR.

Relativamente a esta recomendação⁶⁰, apenas foi facultado o pedido de autorização apresentado pelo actual Chefe de Gabinete⁶¹, e, no caso dos dois membros da Comissão para a Dissuasão da Toxicodependência (CDT)⁶², apurou-se que os despachos de nomeação do Secretário Regional invocam o n.º 2 do art.º 2.º do DLR n.º 22/2001/M, de 4 de Agosto⁶³.

Neste ponto, importa reter que o DL n.º 196/93, de 27 de Maio, define o regime de incompatibilidades aplicável ao pessoal de livre designação pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. No que agora interessa, sobressai que esse regime abrange os titulares dos cargos que compõem os gabinetes dos membros dos Governos Regionais, ou seja, o chefe do gabinete, os adjuntos do gabinete e os secretários pessoais - art.º 2.º, al. a), do DL n.º 196/93, e n.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 262/88, de 23 de Julho⁶⁴. Por isso, os membros dos gabinetes dos Secretários Regionais estão sujeitos às incompatibilidades enunciadas no art.º 3.º daquele DL n.º 196/93.

No caso do Chefe do Gabinete, os responsáveis, em contraditório, vieram alegar que *“foi entendimento dos serviços que o legislador ao permitir na alínea c) do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 196/93, de 27 de Maio, o exercício de direitos sociais, nos quais se incluem o direito a participar na gerência conforme preceitua o Código das Sociedades Comerciais, relativos a participações correspondentes*

⁵⁹ O citado DL n.º 353-A/89 foi revogado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que aprovou o regime dos vínculos, carreiras e remunerações daqueles que exercem funções na AP.

⁶⁰ Solicitou-se junto do GSR os pedidos de autorização, em vigor em 2007, para o exercício de funções em acumulação, incluindo a respectiva base legal [cfr. o PT 3, n.º 2, al. b)].

⁶¹ Contendo, nomeadamente, indicação sobre o local de exercício da actividade a acumular, o horário de trabalho a praticar, a remuneração a auferir, a descrição do trabalho a prestar.

⁶² Cfr. os despachos dos Secretários Regionais com a tutela dos Assuntos Sociais n.ºs 13/2004, de 28 de Outubro, e 19/2007, de 17 de Outubro.

⁶³ Adapta e regulamenta na RAM o regime jurídico aplicável ao consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, bem como a protecção sanitária e social das pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica, aprovado pela Lei n.º 30/2000, de 29 de Novembro, a qual foi regulamentada pelo DL n.º 130-A/2001, de 23 de Abril, que determina a organização, o processo e o regime de funcionamento da comissão para a dissuasão da toxicodependência e regula outras matérias complementares, e pela Portaria n.º 428-A/2001, de 23 de Abril, que estabelece o estatuto dos membros das comissões para a dissuasão da toxicodependência. O art.º 3.º do citado DLR n.º 22/2001/M, refere que a actividade da CDT pode ser exercida em regime de acumulação, a tempo parcial ou a tempo inteiro, sendo fixado aos seus membros um suplemento remuneratório mensal mediante portaria conjunta dos secretários regionais do Plano e Finanças e dos Assuntos Sociais.

⁶⁴ Estabelece a composição, orgânica e regime dos gabinetes dos membros do Governo.



até 10% no capital de sociedades que participem em concursos públicos de fornecimento de bens ou serviços (...), a contrario sensu, no caso em que essas sociedades não participassem em concursos públicos de fornecimento de bens ou serviços (...), seria permitido o exercício de direitos sociais relativos a participações correspondentes a mais de 10%, o que in casu se verifica”.

Contudo, acrescentam, “*caso o entendimento da SRMTC seja diverso, quanto à interpretação por nós efectuada relativamente à situação sub judice, disponibilizamo-nos para acatar as recomendações sobre eventuais alterações que entendam dever efectuar-se.*”

A situação de incompatibilidade prevista na al. c) do n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 196/93 consiste no “*exercício de direitos sociais relativos a participações correspondentes a mais de 10% no capital de sociedades que participem (...) em contratos com o Estado e outras pessoas colectivas de direito público*”, indo ao encontro do fundamento teleológico das incompatibilidades, já que se mostra ofensiva do princípio da imparcialidade a participação de membro de gabinete de apoio a titular de cargo político em empresas que tenham relações contratuais com entes públicos (ver, no mesmo sentido, o impedimento descrito na al. b) do n.º 1 do art.º 3.º)⁶⁵.

Assim, como o Chefe do Gabinete do SR tem participação de valor superior a 10% em empresa que não contrata com pessoas colectivas de direito público, fica excluída a aplicação imediata do impedimento da al. c) do n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 196/93.

Porém, com o afastamento do impedimento da al. c), procurar saber se a lei determina, ou não, qualquer incompatibilidade entre a acumulação do referido cargo e o exercício de actividade privada não se reduz a uma questão de interpretação “*a contrario sensu*” da norma ínsita àquela alínea, como alegam os responsáveis. Com efeito, há que ponderar a verificação da hipótese da al. a) do n.º 1 do mesmo art.º 3.º, por força da qual há incompatibilidade entre o cargo de chefe do gabinete e o “*exercício de quaisquer outras actividades profissionais, públicas ou privadas, remuneradas ou não, salvo as que derivem do exercício do próprio cargo*”.

Cabe, então, perguntar se as funções de gestão e administração de sociedade comercial poderão ser qualificadas como exercício de actividade profissional privada.

A doutrina demarca as fronteiras do conceito de “*actividade profissional*” com alguma flexibilidade, acentuando que é suficiente o desempenho regular em posto de trabalho ou cargo integrado numa organização finalística, a existência de uma certa habitualidade ou estabilidade, independentemente de esse desempenho ser ou não realizado como modo de vida duradouro. Propende-se, assim, para considerar que, no conceito de actividade profissional privada da al. a) do n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 196/93, se integram as funções de gestão e administração de empresa, havendo, por isso, incompatibilidade entre essas funções e o cargo de chefe do gabinete de apoio a membro do governo regional.

Nesta conformidade, ocorre, na situação vertente, a incompatibilidade da al. a) do n.º 1 do art.º 3 do DL n.º 196/93, cuja consequência será a demissão do cargo de chefe do gabinete, nos termos do art.º 5.º, n.º 1, do mesmo DL n.º 196/93.

Quanto aos membros da CDT, cujo mandato foi renovado por despacho do Secretário Regional de 17 de Outubro de 2007, os responsáveis no contraditório clarificaram que a acumulação de funções públicas se insere “*num quadro de legalidade*”, ou seja, respeitam o disposto no n.º 3 do art.º 3.º do DLR n.º 22/2001/M, de 4 de Agosto, de acordo com o qual “*podem ser nomeados para membros da Comissão os funcionários e agentes da Administração Pública que possuam currículo adequado às funções*

⁶⁵ A regra geral é a de que a acumulação de cargos públicos com o exercício de actividades privadas só é proibida quando a lei determinar uma incompatibilidade entre ambas, que pode ou não ser removível mediante autorização - cfr. o n.º 2 do mesmo art.º 3.º.

a desempenhar, mesmo que titulares de cargos dirigentes e de livre nomeação, com excepção dos que estejam abrangidos pelo regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (...)”.

Aquele art.º 3, n.º 3, permite, com efeito, no caso dos membros da CDT, a acumulação de funções públicas pelo chefe do gabinete e pelo adjunto do gabinete, por se tratar de pessoal de livre nomeação, e na medida em que não se encontra subordinado ao regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos aplicável aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, vertido na Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, o único impeditivo da acumulação face à legislação regional, uma vez que deixou de fora o regime do DL n.º 196/93, de 27 de Maio.

Recomendação d)

De acordo com a informação prestada, não havia pessoal do GSR em situação de requisição ou de destacamento.

3.2. O controlo interno administrativo

No âmbito da actividade dos serviços da SRAS não existe qualquer regulamento que consagre regras e procedimentos de controlo interno, designadamente ao nível da segregação de funções, do controlo das operações e do registo dos factos, na parte relativa aos procedimentos administrativos e contabilísticos e à autorização e processamento das despesas. Neste domínio, cabe a cada serviço (GSR, DRPSP, IRAS e SRPT) assegurar as tarefas específicas relacionadas com a sua actividade e funcionamento, em sintonia com o previsto nos diplomas que aprovaram as respectivas orgânicas.

O exame realizado mostrou que a actividade desenvolvida pelos serviços auditados nem sempre se pautou pelo cumprimento das regras aplicáveis à contratação pública. No concernente aos actos relacionados com a admissão e gestão de pessoal, na maior parte das situações analisadas, foram observados os regimes legais que enquadram o ingresso e o acesso nas carreiras e categorias da Administração Pública Regional, incluindo o acatamento das medidas restritivas em vigor.

Deve ainda destacar-se a fiabilidade dos registos e da documentação contabilística, no referente à correcta classificação económica das despesas em sintonia com o DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e à correspondência dos montantes dos pagamentos realizados com os autorizados e objecto de requisição/compromisso, facturação e recibo.

Contudo, o levantamento efectuado evidenciou os seguintes aspectos dignos de reparo:

- ◆ Muitos dos actos autorizadores de despesas com a aquisição de bens e serviços do GSR e da DRPSP, primavam pela ausência da fundamentação de direito, com reflexos negativos na identificação da pertinente base legal permissiva e na apreciação da legalidade e regularidade das despesas assumidas;
- ◆ O recurso sistemático ao ajuste directo sem consulta (GSR e a DRPSP), com a preterição de procedimentos mais participados, que eram, nalguns casos, legalmente exigidos face aos montantes envolvidos e às situações concretas, e, noutros, seriam passíveis de proporcionar resultados mais vantajosos, como é próprio da concorrência, ainda que mínima;
- ◆ A falta ou insuficiência dos documentos de suporte que devem integrar os processos para garantir a legalidade das operações e os registos necessários à verificação das despesas (DRPSP);



- ◆ Em algumas aquisições de bens e serviços⁶⁶, não foi, quando da autorização para a realização das correspondentes despesas, observada a fase do cabimento prévio, o que contraria o disposto no n.º 3 do ponto II da Circular da DROC n.º 1/ORÇ/2007, de 27 de Fevereiro⁶⁷, no art.º 3.º, n.º 5, do DRR n.º 3/2007/M, de 9 de Fevereiro, no art.º 22.º, n.º 2, do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e no art.º 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro;
- ◆ A concessão de subsídio pela DRPSP, no âmbito da sua actividade de educação e promoção da saúde, a uma associação privada sem acautelar os mecanismos de controlo e de acompanhamento necessários a fiscalizar a aplicação dos apoios financeiros concedidos nos fins previstos;
- ◆ A aquisição de serviços, incluindo na modalidade do contrato de tarefa ou de avença, para a execução de funções inerentes à satisfação das necessidades permanentes dos serviços;
- ◆ O facto de o SRPT não ter feito publicar, até 31 de Março de 2007, no “*Diário da República, o aviso de afixação ou publicação das listas de antiguidade*” dos respectivos funcionários, com referência a 31 de Dezembro de 2006, desrespeitando, com esta omissão, o previsto no n.º 3 do art.º 95.º do DL n.º 100/99, de 31 de Março (ver ainda o n.º 1 do art.º 96.º).

3.3. Actos e contratos de pessoal

Na análise dos procedimentos, operações e registos decorrentes da relação jurídica de emprego público, nas suas várias vertentes e formas possíveis, apurou-se que, no período em referência, as despesas com o pessoal obedeceram, regra geral, às normas legais e regulamentares aplicáveis e foram contabilizadas de acordo com os princípios de contabilidade geralmente aceites.

Neste domínio, examinaram-se os actos e contratos de pessoal discriminados no Anexo II, dando-se aqui destaque apenas a três situações detectadas no Gabinete do Secretário Regional que suscitem questões de legalidade.

3.3.1. Gabinete do Secretário Regional

- a) Na precedência de concurso externo de ingresso geral destinado ao provimento de duas vagas de consultor jurídico de 2.ª classe, da carreira de consultor jurídico, do quadro de pessoal da SRAS⁶⁸, as Lics. Cátia Marina Vieira Jardim e Ana Rubina Silva Rodrigues foram dispensadas do estágio e nomeadas definitivamente nos lugares postos a concurso, por despacho do Secretário Regional de 22 de Agosto de 2007⁶⁹.

No caso, o júri do concurso, na acta n.º 9, de 31 de Julho de 2007, dispensou as interessadas da frequência do estágio⁷⁰, com base na Circular n.º 3/DRAPL/2004, que faz eco da jurisprudência do

⁶⁶ Concretamente, no GSR, a aquisição de serviços de assessoria técnica à reformulação do projecto de execução do QBV da Calheta; de reformulação e adaptação do projecto do QBV da Calheta; de fiscalização da empreitada de construção do QBV de Santana; e de vigilância nas instalações da SRAS e da CDT; na DRPSP, as diversas prestações de serviços contratadas a Cátia Sofia Mendonça de Freitas; e, no SRPT, o contrato de avença celebrado com Cátia Marina Vieira Jardim.

⁶⁷ Define instruções no âmbito da execução do ORAM para 2007.

⁶⁸ Cujo aviso de abertura foi publicado no JORAM, 2.ª série, n.º 193, de 6 de Outubro de 2006.

⁶⁹ Publicado, por extracto, no JORAM, 2.ª série, n.º 157, de 28 de Agosto de 2007.

⁷⁰ Para o efeito, cada uma das nomeadas, mediante requerimento, solicitou essa dispensa.

TC⁷¹, a admitir, em sede de fiscalização prévia⁷², tal possibilidade, desde que, por outras vias, se encontrem garantidas as finalidades probatória, formativa e graduativa do estágio, nos termos das als. b) e e) do n.º 1 do art.º 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de Julho.

No processo de recrutamento em apreço, o facto de o número de candidatos admitidos ser igual ao número de vagas postas a concurso pode constituir motivo para dar por atingida a finalidade inerente ao carácter graduativo do estágio.

Quanto à componente formativa, os responsáveis alegaram que, *“embora da acta n.º 9 nada conste a esse respeito”*, a mesma não foi negligenciada, porquanto atendeu-se ao facto de as nomeadas, durante o período em que desempenharam funções na SRAS, terem frequentado acções de formação na área jurídica. Em concreto, face à prova disponibilizada, frequentaram uma acção sobre o *“Estatuto Disciplinar”* com 30 horas e participaram no Workshop *“As funções de inspecção e auditoria nos serviços com actividades em saúde e o exercício do poder e acção disciplinares nos estabelecimentos de saúde”*, realizado nos dias 31 de Maio e 1 e 2 de Junho de 2006.

Ora, esta formação profissional não é suficiente para se considerar alcançada a finalidade formativa do estágio, pois este integra a frequência de cursos de formação directamente relacionados com as funções a exercer, visando preparar os estagiários para o exercício de uma actividade profissional, através da aquisição e do desenvolvimento de capacidades e competências.

Por outro lado, como se disse, o período probatório na carreira técnica superior envolve também, para além disso, o exercício, ainda que tutelado, das funções correspondentes à categoria de ingresso da respectiva carreira.

E, relativamente à finalidade probatória do estágio, o júri, na citada acta, invoca a circunstância de a Lic. Cátia Marina Vieira Jardim ter frequentado, na SRAS, no período de 1 de Setembro de 2005 a 31 de Maio de 2006, um estágio profissional relativo ao exercício de funções de natureza técnico-jurídica⁷³, e de, entre 1 de Junho e 31 de Agosto de 2006, haver exercido funções jurídicas no regime do contrato de avença.

No contraditório, os responsáveis explicitaram que *“não se vislumbraram diferenças significativas ao nível da exigência, de responsabilidade, conhecimentos e demais parâmetros de avaliação entre um normal estágio probatório na carreira técnica superior e a experiência obtida pela candidata no somatório dos dois períodos em que desempenhou funções de consultor jurídico, sendo que o conteúdo formal de um estágio da carreira técnica superior teria sido em tudo materialmente análogo ao desempenho efectuado pela candidata”*.

No caso da Lic. Ana Rubina Silva Rodrigues, *“celebrou contrato de trabalho a termo resolutivo com esta Secretaria Regional, para o exercício de funções jurídicas, desde 25 de Julho de 2005, por um ano, tendo sido sucessivamente renovado até à presente data”*. E, no contraditório, argu-

⁷¹ Designadamente, da constante do Acórdão proferido nos Autos de Reclamação n.º 87/96, que reapreciou o processo n.º 7011/96, e do Acórdão n.º 100/98 – 05 MAI 1.ª S/SS.

⁷² Os contratos administrativos de provimentos, bem como todas as primeiras nomeações para os quadros de pessoal da Administração Central, Regional e Local, estiveram sujeitos à fiscalização prévia do TC até 31/12/1998.

⁷³ Ver o Programa Estágios Profissionais na Administração Pública, aprovado pelo DL n.º 326/99, de 18 de Agosto. Este diploma instituiu o Programa Estágios Profissionais na Administração Pública como forma de contribuir para a inserção de jovens na vida activa, complementando uma qualificação preexistente através de uma formação prática a decorrer no âmbito dos serviços públicos, ao qual era aplicável, com as adaptações constantes da Portaria n.º 268/97, publicada no DR, Série I-B, n.º 91/97, de 18 de Abril, o regime de estágios do pessoal técnico superior vertido no art.º 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de Julho. Em princípio, o tempo de serviço do contrato de formação pode ser tido em conta para efeitos da verificação da finalidade probatória do estágio de ingresso na carreira técnica superior.



mentou-se que, aqui, vale, com as devidas adaptações, tudo o que foi dito a propósito da dispensa de estágio da Lic. Cátia Marina Vieira Jardim, *“uma vez que o conteúdo funcional dos contratos em causa não diferia do conteúdo do estágio”*.

Em síntese, o júri valorou apenas o “tempo de serviço” das interessadas na SRAS, baseando a dispensa na referência genérica ao “*exercício de funções jurídicas*”, para estribar a conclusão de que estão demonstradas as aptidões e os conhecimentos das candidatas para o “*desempenho das funções inerentes ao lugar a prover*”, mas sem nada adiantar na acta n.º 9 quanto à adequação dessa experiência ao conteúdo funcional correspondente à categoria de consultor jurídico, ao nível da exigência, da caracterização, da responsabilidade e da autonomia técnica, em termos de se tornar desnecessária a realização do estágio.

Nesta questão, interessa, por um lado, ter presente que nenhuma disposição legal prevê a dispensa da realização do estágio de ingresso na carreira técnica superior, o qual, como se sabe, tem a duração mínima de um ano, e é condição “*sine qua non*” para a nomeação na categoria base da respectiva carreira. E, por outro lado, que a invocada jurisprudência do TC não prescinde da valoração das circunstâncias do caso concreto, através da produção de prova que demonstre que as finalidades probatória, formativa e graduativa do estágio se encontram alcançadas.

Por isso, admitir que *“o conteúdo formal de um estágio da carreira técnica superior teria sido em tudo materialmente análogo ao desempenho efectuado pela candidata”* através do contrato de avença ou que o “*conteúdo funcional*” do contrato a termo resolutivo *“não diferia do conteúdo do estágio”*, é introduzir graves distorções ao regime do estágio que precede o ingresso nas carreiras do grupo de pessoal técnico superior⁷⁴, tal como foi definido pelo art.º 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de Julho⁷⁵, e pelo art.º 4.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro.

À luz do exposto, há-de concluir-se que os elementos analisados evidenciam que, com a dispensa do estágio, ficou comprometida a validade dos actos de nomeação definitiva das interessadas, por ter sido desrespeitado o art.º 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de Julho, e o art.º 4.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, o que configura uma infracção geradora de responsabilidade financeira sancionatória punível com multa, imputável ao Secretário Regional, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. l), e n.º 2, da LOPTC.

- b) Precedendo autorização da Secretária Regional dos Assuntos Sociais⁷⁶, foi celebrado, em 22 de Julho de 2005, o contrato de trabalho a termo resolutivo com a Lic. Ana Rubina Silva Rodrigues, pelo prazo de 1 ano, para exercer funções de consulta jurídica. Por despacho da mesma entidade, de 29 de Maio de 2006, o contrato foi renovado por mais 1 ano, tendo, em 20 de Junho de 2007, o actual Secretário Regional autorizado a 2.ª renovação, por idêntico período de tempo.

Esta contratação foi legalmente enquadrada na al. h) do n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, isto é, *“para fazer face ao aumento excepcional e temporário da actividade do serviço”*⁷⁷.

Todavia, a manutenção do vínculo contratual ao longo de mais de dois anos, e até à nomeação da interessada em lugar do quadro da SRAS, não consubstancia, tal como exige a previsão normativa

⁷⁴ Findo o estágio, os estagiários nele aprovados, com classificação não inferior a Bom (14 valores), são nomeados na categoria base da carreira em que existem as vagas colocadas a concurso.

⁷⁵ Na versão dada pelo DL n.º 233/94, de 15 de Setembro.

⁷⁶ Despacho de 14 de Julho de 2005.

⁷⁷ Cfr. o respectivo clausulado. Face à Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, só poderão ser celebrados contratos de trabalho a termo resolutivo nas situações previstas nas als. do n.º 1 do art.º 9 do mesmo diploma.

da citada al. h), a satisfação de necessidades transitórias da Direcção de Serviços Jurídicos de duração determinada. Aliás, a argumentação aduzida no contraditório, quer na questão da dispensa do estágio antes analisada, quer especificamente quanto aos motivos que conduziram à celebração do contrato, evidencia isso mesmo.

Com efeito, não faz sentido afirmar que o contrato, à data da sua celebração (Julho de 2005), visava suprir o aumento excepcional e temporário da actividade desenvolvida por aquela Direcção de Serviços e, passado um ano (Julho de 2006), invocar funções próprias com carácter de permanência, em virtude de uma reavaliação das necessidades dos serviços em matéria de recursos humanos para a área jurídica, do aumento do volume de trabalho e da transferência de uma funcionária do Gabinete Jurídico.

Neste contexto, importa reter que a celebração de contratos a termo resolutivo com uma adequada fundamentação de facto e de direito é fundamental para subsumir a situação concreta numa das alíneas do n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho. A inexistência ou insuficiência dessa fundamentação, aliada a factos que indiciem a não verificação dos pressupostos que condicionam a utilização desta modalidade contratual, pode tipificar uma infracção financeira, punível com multa, no quadro da previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, al. 1), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

- c) Na precedência de procedimentos de reclassificação profissional, procedeu-se à nomeação definitiva de Andreia Cristina Lobato Rebolo Santos para a categoria de técnico superior de 2.ª classe e de José Manuel Rodrigues para a categoria e carreira de motorista de ligeiros, por despachos de, respectivamente, 26.06.2007 e 24.09.2007, do Secretário Regional.

A reclassificação profissional consiste na atribuição de categoria e carreira diferente daquela que o funcionário é titular, reunidos que estejam os requisitos legalmente exigidos para a nova carreira (art. 3.º, n.º 1, do DL n.º 497/99, de 19 de Novembro).

Constitui requisito da reclassificação profissional, entre outros, o exercício efectivo das funções correspondentes à nova carreira, em comissão de serviço extraordinária, por um período de seis meses ou pelo período legalmente fixado para o estágio, se este for superior (art. 6.º, n.º 2, do citado DL n.º 497/99). E, além disso, é também necessário cumprir a orientação prescrita pelo art.º 6.º, n.º 3, do mesmo DL n.º 497/99, cujos termos dispõem que “*Findo o período previsto no número anterior, o funcionário que para tanto revele aptidão é provido no lugar vago do quadro do serviço ou organismo onde se opere a reclassificação...*”⁷⁸.

Aquela norma estabelece, além do mais, a exigência de avaliar a aptidão do funcionário com referência às funções correspondentes à nova carreira exercidas durante a comissão de serviço extraordinária, sem a qual o mesmo não pode ser provido no lugar vago do quadro do serviço ou organismo onde se opere a reclassificação.

E relativamente a esta avaliação, ficou superada a questão suscitada no relato de não ter sido localizado nos processos individuais qualquer elemento comprovativo de que os funcionários reclassificados revelaram aptidão ou ineptidão para o exercício das funções correspondentes às novas carreiras, com o envio da pertinente documentação no contraditório.

⁷⁸ Daqui decorre que o exercício efectivo de funções correspondentes à nova carreira, em comissão de serviço extraordinária, por um período de seis meses, ou pelo período legalmente fixado para o estágio, embora constituindo requisito da reclassificação profissional, não conduz à conversão automática da comissão de serviço extraordinária em nomeação definitiva no lugar de destino da reclassificação.



3.4. Aquisições de bens e serviços

Na sequência do levantamento efectuado à actividade dos serviços auditados da SRAS, contabilizaram-se 91 aquisições de bens e serviços, incluindo avenças, em curso, ou desencadeadas entre 1 de Janeiro e 30 de Novembro de 2007, em que 43 eram da responsabilidade do GSR⁷⁹, 28 da DRPSP⁸⁰ e as restantes 20 do SRPT⁸¹, das quais 71 (78%) respeitam ao fornecimento de serviços, 14 (15%) de bens e 6 (7%) a contratos de avença.

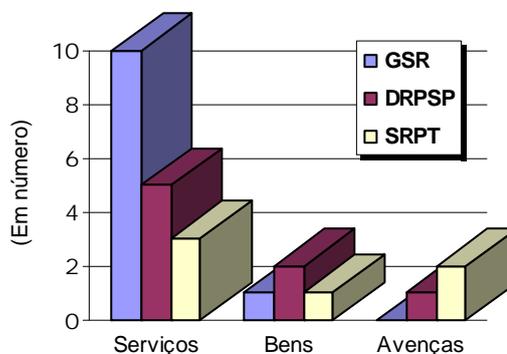
Optou-se por verificar 25% dos processos do universo anteriormente identificado, seleccionados de acordo com o critério da materialidade e, subsidiariamente, com o critério do objecto distinto, cuja aplicação determinou os seguintes resultados⁸²:

Quadro VI – Amostra dos processos de contratação pública, por departamento

| TIPOLOGIA | GSR | DRPSP | SRPT | TOTAL |
|-----------|-----|-------|------|-------|
| Serviços | 10 | 5 | 3 | 18 |
| Bens | 1 | 2 | 1 | 4 |
| Avenças | 0 | 1 | 2 | 3 |
| TOTAL | 11 | 8 | 6 | 25 |

Fonte: SRAS.

Gráfico II – Distribuição dos processos da amostra, por departamento



3.4.1. Gabinete do Secretário Regional

Os processos de despesa da amostra analisados no GSR surgem identificados no quadro abaixo inserido, dando-se evidência àqueles que suscitam questões de legalidade ou regularidade financeira:

⁷⁹ No GSR estão consideradas as aquisições da IRAS, serviço que nos termos da respectiva lei orgânica apenas detém autonomia técnica.

⁸⁰ Estão incluídos 7 contratos-programa (CP) por conta da rubrica orçamental de CE: 04.07.01, celebrados pela SRAS.

⁸¹ Abrangem 9 casos de pessoal em regime de prestação de serviços, dos quais 1 é avençado.

⁸² Teve por base a informação facultada pelos serviços da SRAS no que concerne a aquisições de bens e serviços, incluindo tarefas e avenças, de valor superior a €2.500,00, tendo sido excluídas desta acção as empreitadas de obras públicas. A amostra consta da Informação n.º 3/2008-UAT I, e foi aprovada pelo Senhor Juiz Conselheiro a 17 de Janeiro de 2008.

Quadro VII – Aquisição de bens e serviços do GSR analisados

| DESIGNAÇÃO DO BEM /SERVIÇO | VALOR DA ADJUDICAÇÃO (S/ IVA) | PROCEDIMENTO (DL n.º 197/99) | FORNECEDOR DO BEM/ PRESTADOR DO SERVIÇO | SITUAÇÃO A 30/11/2007 | Obs. | |
|-------------------------------|---|------------------------------|--|--|-----------|--------------------|
| Aquisição de bem: | | | | | | |
| 1 | Aquisição e montagem de "lettering" identificativo para o Quartel Sede Associação B. V. Santana | € 6.350,00 | Cons. prévia [art.º 81.º, n.º 1, al. c)] | LENA Engenharia e Construções, Lda. | Concluído | Nada a referir |
| Aquisição de serviços: | | | | | | |
| 1 | Serviços de limpeza diária nas instalações da SRAS | € 23.343,84 | Consulta prévia [art.º 81.º, n.º 1, al. b) ⁸³] | IlhaLimpa - Limpeza e Conservação de Edifícios, Lda. | Em curso | Nada a referir |
| 2 | Serviços de consultadoria no âmbito da RRCCI | € 34.800,00 | Sem base legal | M.ª Inês Rodrigues dos Santos | Concluído | Ver ponto 3.4.1.1. |
| 3 | Serv. de assessoria jurídica no âmbito do projecto piloto da RRCCI | € 100.000,00 | Ajuste directo [art.º 81.º, n.º 3, al. b)] | Vieira de Almeida & Associados, Sociedade de Advogados | Concluído | Ver ponto 3.4.1.2. |
| 4 | Serv. de fiscalização da empreitada de construção do QBV da Calheta | € 51.563,04 | Conc. limitado s/public. anúncio (art.º 80.º, n.º 4) | ECGPLAN - Engenharia Gestão e Planeamento, Lda. | Em curso | Nada a referir |
| 5 | Serv. de assessoria técnica à reformulação do projecto de execução do QBV da Calheta | € 21.490,00 | Consulta prévia [art.º 81.º, 1, b)] | ECGPLAN - Engenharia Gestão e Planeamento, Lda. | Concluído | Nada a referir |
| 6 | Serv. de reformulação e adaptação dos projecto de arquitectura e especialidades do QBV da Calheta | € 25.000,00 | Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. d)] | Nova Onda - Estudos e Projectos, Lda. | Em curso | Nada a referir |
| 7 | Serv. de fiscalização e coordenação de segurança da empreitada de construção do QBV de Santana | € 55.800,00 | Conc. limitado s/public. anúncio (art.º 80.º, n.º 4) | ECGPLAN - Engenharia Gestão e Planeamento, Lda. | Concluído | Nada a referir |
| 8 | Prorrogação serv. de fiscalização da empreitada de construção do QBV de Santana | € 27.900,00 | Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. e)] | ECGPLAN - Engenharia Gestão e Planeamento, Lda. | Concluído | Nada a referir |
| 9 | Serv. complementares de fiscalização e coordenação de segurança da empreitada de construção do QBV de Santana | € 9.300,00 | Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. d)] | ECGPLAN - Engenharia Gestão e Planeamento, Lda. | Concluído | Nada a referir |
| 10 | Serv. vigilância nas instalações da SRAS e da Comissão para Dissuasão da Toxicod dependência | € 30.612,00 | Consulta prévia [art.º 81.º, n.º 1, al. a)] | PROSEGUR - Companhia de Segurança, Lda. | Em curso | Nada a referir |

Fonte: GSR.

⁸³ Não obstante o serviço ter feito uma consulta prévia a cinco entidades.



3.4.1.1. Serviços de consultadoria no âmbito da RRCCI

Por ser considerada prioritária a sua implementação, a 3 de Fevereiro de 2003, foi submetida a apreciação superior uma informação para adquirir os serviços de “*concepção, orientação e acompanhamento da rede de prestação de cuidados de saúde e complementares integrados na RAM*”, à Dra. M.^a Inês Rodrigues dos Santos Guerreiro, nos termos do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, invocando para tal que, “*face ao seu curriculum profissional*”, possui “*comprovada aptidão técnica, experiência e competência*”⁸⁴, e que “*constitui uma mais valia a experiência e o conhecimento simultâneo das áreas da Segurança Social e da Saúde*”⁸⁵.

Ponderou-se, por outro lado, que os serviços a contratar tinham “*carácter excepcional (...)*” e podiam ser desempenhados “*(...) com autonomia técnica, sem subordinação hierárquica, sem exigência de cumprimento de horário e sem necessidade de existir um local permanente para o seu desenvolvimento*”, e, por outro, o facto de o quadro de pessoal do GSR não ter funcionários detentores das qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da prestação de serviços⁸⁶.

Neste contexto, a proposta de aquisição dos “*serviços de concepção, orientação e acompanhamento da Rede de Prestação de Cuidados de Saúde Complementares Integrados*” da RAM, foi autorizada pela Secretária Regional a 28 de Fevereiro de 2003, com a duração de um ano, e pelo valor global de €34.800 (€2.900,00/mês, sem IVA).

O contrato começou a produzir efeitos na data da sua outorga (a 1 de Abril de 2003), e sem prever qualquer prorrogação. Contudo, decorrido esse período de tempo (termo a 31 de Março de 2004), a Secretária Regional interveio na celebração posterior e sucessiva de três novos contratos com a mesma prestadora, com idêntico objecto e valor, conforme mostra o quadro seguinte:

Quadro VIII – Relação dos contratos celebrados no âmbito da RRCCI - GSR

| DATA DE CELEBRAÇÃO | PRAZO | OBJECTO | VALOR GLOBAL |
|--------------------|----------|---------------------------------------|--------------|
| 01-04-04 | 12 Meses | Prestação de serv. no âmbito da RRCCI | € 34.800 |
| 01-04-05 | 12 Meses | Prestação de serv. no âmbito da RRCCI | € 34.800 |
| 01-04-06 | 12 Meses | Prestação de serv. no âmbito da RRCCI | € 34.800 |

⁸⁴ Na mesma informação, subscrita pelo então adjunto da Secretária Regional, Lic. Miguel Candelária, era referido que a candidata, licenciada em Ciências Sociais e Políticas, à data assessora principal do quadro do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, assessorava a Presidente da Cruz Vermelha Nacional, havia desempenhado diversos cargos, entre os quais: o de Directora Regional da Segurança Social, entre 1988 e 1996; interlocutora do Ministério da Saúde no Comité de Protecção Social da União Europeia e coordenadora do Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração do Plano Nacional de Cuidados Continuados Integrados, entre 2001 e 2002, e “*responsável pela elaboração de legislação para a criação da Rede de Prestação de Cuidados de Saúde de Longa Duração (Complementares), através da Direcção-Geral da Saúde*” (2003).

⁸⁵ Sabe-se que, à data, se encontrava em curso, por parte da SRAS, a dinamização de grupos de trabalho no contexto da interligação dos sectores da saúde e da segurança social relativamente à problemática dos idosos, preocupação essa já reflectida no Programa de Governo para o quadriénio 2001-2004, através do desenvolvimento de “*acções multidisciplinares com a colaboração dos Centros de Saúde, para o tratamento do idosos no seu domicílio e para apoio às suas famílias*”. Concretamente o Capítulo IX, contendo os pontos estratégicos de actuação da SRAS, incluindo as políticas e medidas de acção nas áreas da saúde e segurança social.

⁸⁶ Anexo ao processo, para efeitos de aferição das suas aptidões, consta a nota de honorários e o curriculum apresentados pela prestadora de serviços, para além de um despacho do Ministro da Saúde, de 17 de Outubro de 2005, de nomeação da candidata coordenadora nacional para a Saúde das Pessoas Idosas e Cidadãos em Situação de Dependência. Cfr. o Despacho n.º 23 035/2005 do ministro Correia de Campos, publicado no DR, 2.ª série, n.º 214, de 8 de Novembro de 2005.

Por conta do quarto e último contrato de prestação de serviços celebrado no âmbito da Rede Regional de Cuidados Continuados Integrados (RRCCI), que vigorou entre 1 de Abril de 2006 e 31 de Março de 2007, foram pagas as despesas a seguir discriminadas:

Quadro IX – Despesas emergentes do contrato celebrado a 1 de Abril de 2006 - GSR

| PROCESSO DE DESPESA | | RECIBO VERDE | | | | DATA DO PAGAMENTO |
|---------------------|---|--------------|---------------|-----------------------|-------------|-------------------|
| N.º | DESIGNAÇÃO ⁸⁷ | DATA | VALOR LÍQUIDO | RETENÇÃO DE IRS (20%) | VALOR TOTAL | |
| 162 | Prest. serv. de consultadoria no âmbito da RRCCI – Abril/2006 | 20-04-06 | € 2.320,00 | € 580,00 | € 2.900,00 | 20-09-06 |
| 183 | Idem – Maio/2006 | 22-05-06 | € 2.320,00 | € 580,00 | € 2.900,00 | 20-10-06 |
| 205 | Idem – Junho/2006 | 22-06-06 | € 2.320,00 | € 580,00 | € 2.900,00 | 21-11-06 |
| 254 | Idem – Julho/2006 | 22-07-06 | € 2.320,00 | € 580,00 | € 2.900,00 | 15-12-06 |
| 284 | Idem – Agosto/2006 | 22-08-06 | € 2.320,00 | € 580,00 | € 2.900,00 | 19-02-07 |
| 348 | Idem – Setembro/2006 | 28-09-06 | € 2.320,00 | € 580,00 | € 2.900,00 | 20-03-07 |
| 386 | Idem – Outubro/2006 | 30-10-06 | € 2.320,00 | € 580,00 | € 2.900,00 | 19-04-07 |
| 444 | Idem – Novembro/2006 | 28-11-06 | € 2.320,00 | € 580,00 | € 2.900,00 | 22-05-07 |
| 477 | Idem – Dezembro/2006 | 18-12-06 | € 2.320,00 | € 580,00 | € 2.900,00 | 20-06-07 |
| 4 | Idem – Janeiro/2007 | 02-01-07 | € 2.320,00 | € 580,00 | € 2.900,00 | 22-01-07 |
| 52 | Idem – Fevereiro/2007 | 02-02-07 | € 2.320,00 | € 580,00 | € 2.900,00 | 20-07-07 |
| 105 | Idem – Março/2007 | 02-03-07 | € 2.320,00 | € 580,00 | € 2.900,00 | 20-08-07 |
| TOTAL | | | € 27.840,00 | € 6.960,00 | € 34.800,00 | — |

Na aquisição de 2003, o ajuste directo foi enquadrado na al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, que permite recorrer a esse procedimento, independentemente do valor estimado do contrato, quando, “*por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado*”.

Assim, é possível recorrer ao ajuste directo quando, pelos motivos enunciados no texto da transcrita al. d), o prestador seja o único no mercado que pode executar os serviços pretendidos. Pois, nesses casos, a abertura de procedimento mais ou menos concorrencial seria de todo inútil e não faria qualquer sentido, uma vez que apenas uma entidade reuniria as condições necessárias para prestar os serviços a contratar. Ora, isso não se verifica na situação em análise, em que potencialmente haveria outros indivíduos igualmente capacitados para fornecerem os serviços em causa.

Em contraditório, os responsáveis da SRAS alegaram que na base da decisão para a contratação dos serviços estiveram os seguintes aspectos:

- ✘ O “*desconhecimento de cinco entidades no mercado com perfil e aptidão técnica adequada*”;
- ✘ O “*vasto curriculum e experiência acumulada da Dr.ª Maria Inês dos Santos Guerreiro, à data⁸⁸, na área dos cuidados de saúde complementares integrados*”;
- ✘ A sua nomeação “*para coordenar a Unidade de Missão de Cuidados Continuados Integrados, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 168/2006*”, de 9 de Novembro⁸⁹.

⁸⁷ A prestadora de serviços emitiu o recibo verde Modelo n.º 6 (art.º 115.º do CIRS), segundo o qual o rendimento auferido foi objecto de retenção na fonte de 20% de IRS, e declarou como actividade exercida a de “*assistente social*” que é considerada isenta de IVA ao abrigo do art.º 9.º do respectivo Código. Todos os processos de despesa (PD) contêm a guia de receita da RAM contendo o IRS retido nesta prestação de serviços.

⁸⁸ O destaque é nosso.



No respeitante aos contratos de 2004, 2005 e 2006, para verificar a sua conformidade legal, foram solicitados os seguintes elementos⁹⁰:

- ◆ A autorização para a realização da despesa e do correlativo procedimento, incluindo os respectivos fundamentos;
- ◆ Documentos de suporte ao procedimento seguido;
- ◆ A proposta apresentada pela adjudicatária;
- ◆ O acto de adjudicação dos serviços, nos termos do art.º 54.º do DL n.º 197/99;
- ◆ E, por último, a autorização para a celebração do contrato.

Todavia, de acordo com o responsável pela Direcção de Serviços de Apoio à Gestão, os contratos de 2004, 2005 e 2006 tiveram por suporte o procedimento desencadeado em 2003 que culminou com a celebração do 1.º contrato a 1 de Abril desse ano. Ora, esta afirmação não dispõe de prova nos elementos analisados, pois que aquele contrato tinha a duração de um ano e foi celebrado sem cláusula de renovação. Acresce que as partes contratantes, a Secretária Regional do lado da SRAS, assinaram sempre, em 2004, 2005 e 2006, um novo contrato, a repetir o objecto do de 2003.

Perante esta factualidade, os responsáveis adiantaram, em relação aos contratos de 2004, 2005 e 2006, que *“os fundamentos do contrato de 2003 foram (...) substancialmente reforçados nos anos subsequentes, por força do enriquecimento gradual do curriculum (...) e do reconhecimento ao mais alto nível da governação da sua competência e aptidão técnica”* em termos de *“articulação entre saúde e segurança social”*.

A este propósito, a SRAS juntou dois despachos do Ministro da Saúde, um com o n.º 23 035/2005, de 17 de Outubro, já antes citado⁹¹, a nomear a Dra. Inês Guerreiro como coordenadora nacional para a Saúde das Pessoas Idosas e Cidadãos em Situação de Dependência, e o outro, com o n.º 718/2006, de 20 de Dezembro, referentemente ao papel da mesma personalidade no âmbito da Comissão de Acompanhamento e Monitorização ao nível da prestação de cuidados continuados de saúde⁹².

Sobressai, desde logo, que os elementos apresentados para demonstrar a aptidão técnica da contratada têm data muito posterior à da adjudicação inicial dos serviços pela Secretária Regional (28 de Fevereiro de 2003), os quais, por isso, jamais poderiam ser considerados *“motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor”*, para efeitos da aplicação do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99.

Por outro lado, não faz sentido alegar o *“desconhecimento de cinco entidades no mercado com perfil e aptidão técnica adequada”* para afastar o procedimento adequado à assunção da despesa, uma vez que se trata de argumento não acolhido na norma em questão, ou em qualquer outra, e desconsidera alternativas, quer no âmbito do território nacional, quer no espaço comunitário, com desrespeito pelos princípios gerais da contratação pública, principalmente daqueles onde sobressaem os valores da concorrência, a imporem o mais amplo acesso aos procedimentos dos interessados em contratar, tendo em vista uma melhor e mais transparente gestão dos dinheiros públicos.

⁸⁹ Publicada no DR, 2.ª série, n.º 241, de 18 de Dezembro de 2006.

⁹⁰ Cfr. o ponto 3 do PT 3, de 24 de Janeiro de 2008.

⁹¹ Nota de rodapé 87.

⁹² Publicado no DR, 2.ª série, n.º 8, de 11 de Janeiro de 2006.

Em suma, de relevante subjaz a invocação da “*comprovada aptidão técnica, experiência e competência*” da interessada, que “*constitui uma mais valia a experiência e o conhecimento simultâneo das áreas da Segurança Social e da Saúde*”. Todavia, estes considerandos sobre a aptidão técnica da co-contratante, embora deixem implícita a presença de qualidades pessoais e de competências profissionais nas áreas de actividade assinaladas, não provam que o fornecimento dos serviços apenas podia ser executado pela adjudicatária.

O ajuste directo realizado em 2003 não tem, pois, cobertura no art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, cabendo concluir que, para autorizar a despesa relativa aos serviços do contrato, era, atento o seu valor anual, exigível a prévia realização de consulta prévia a cinco entidades, tal como determina o art.º 81.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99.

Mais, os responsáveis reconhecem que, do ponto de vista formal, a actuação não terá sido “*a mais correcta, porquanto foram assimilados do processo inicial os elementos em falta nos contratos subseqüentes, nomeadamente a informação prévia dos serviços e a proposta apresentada pela adjudicatária*” acabando por “*não se proceder correctamente do ponto de vista do procedimento administrativo que ao caso caberia*”. E que “*foi erroneamente entendido que a ausência dos despachos da então Secretária Regional dos Assuntos Sociais na definição dos procedimentos prévios relativos aos contratos de 2004, 2005 e 2006, ficava tacitamente sanada a partir do momento em que aquela mesma entidade procedeu à outorga dos referidos contratos*”.

Contudo, o que está aqui em causa é a preterição dos procedimentos legalmente exigidos para a realização das despesas subjacentes aos contratos de 2004, 2005 e 2006. Assim, os contratos foram celebrados e produziram efeitos à margem do quadro legal que orienta a realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços, tendo como resultado imediato a violação dos normativos dos art.ºs 7.º, n.º 1, 79.º, n.º 1, 81.º, n.º 1, al. a), e 86.º, n.º 1, al. d), todos do DL n.º 197/99, pelo que não havia suporte legal para autorizar os pagamentos efectuados por sua conta, os quais ascenderam ao montante anual de €34.800,00 por contrato.

A factualidade descrita faz incorrer a Secretária Regional dos Assuntos Sociais, em funções no período compreendido entre 1 de Abril de 2003 e 31 de Março de 2007, por ter autorizado e celebrado os contratos em apreço, em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, no quadro da previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

3.4.1.2. Serviços de assessoria jurídica no âmbito do projecto-piloto da RRCCI

A SRAS, com o objectivo de “*estruturar organicamente e consolidar*” uma RRCCI “*na sequência da implementação e avaliação do projecto-piloto*” à data em curso, a 10 de Janeiro de 2005, oficiou a empresa *Vieira de Almeida & Associados, Sociedade de Advogados*, para que apresentasse, no prazo de 10 dias úteis, uma proposta de serviços de assessoria jurídica no âmbito do projecto-piloto da RRCCI, com vista à obtenção de “*soluções de estruturação do modelo global para a sua implementação, quer do ponto de vista da forma jurídica*” das entidades que coordenarão a rede “*e que ficarão com a gestão e administração, quer ainda da criação legislativa e regulamentar, numa óptica de novas formas de gestão pública*”.

Em anexo ao citado ofício, constavam as “*Normas gerais orientadoras para implementação e funcionamento das respostas*” no âmbito do citado projecto-piloto, elaboradas por uma equipa de coordenação regional e aprovadas pela Secretária Regional a 7 de Junho de 2004⁹³.

⁹³ O referido regulamento identifica para efeitos da RRCCI, designadamente: os serviços abrangidos pelo projecto-piloto (o SRS, o CSSM, o Centro Social e Paroquial de São Bento e a Sta. Casa da Misericórdia da Calheta); os seus possíveis uti-



A proposta da *Vieira de Almeida & Associados* deu entrada na SRAS a 24 de Janeiro de 2005⁹⁴, e a Divisão de Serviços Jurídicos, a 7 de Março seguinte, elaborou uma informação no sentido de que fossem adjudicados os serviços a esta empresa, pelo preço de € 100.000,00 (sem IVA), mediante ajuste directo fundamentado no art.º 81.º, n.º 3, al. b), do DL n.º 197/99, pelos seguintes motivos:

- ◆ À contratação estava subjacente “*a circunstância da delimitação do alcance dos serviços a prestar só poder ocorrer após a estruturação do modelo a adoptar*”, a qual “*só poderá ocorrer após a sua concreta tipificação em função da legislação, regulamentos e contratos em causa*”, o que, por sua vez, só se verificará “*após um estudo e domínio dos factos subjacentes a todo o Projecto*”;
- ◆ Estar-se “*perante um tipo de serviço que, para além de ser de natureza intelectual, não permite sequer uma definição das especificações do contrato verbi gratia, preço, características técnicas, etc, pelas razões supra invocadas*” (e acima transcritas);
- ◆ Atendendo à “*especificidade do trabalho objecto da assessoria jurídica pretendida, envolvendo trabalho diferenciado de teor e grau de dificuldades que exigem conhecimentos e experiência específicos de natureza jurídica e consequentemente experiência e aptidão técnica*”.

A Secretária Regional proferiu, em 30 de Março de 2005, o despacho de adjudicação dos serviços à referida sociedade, tendo o contrato sido celebrado a 4 de Abril do mesmo ano, pelo preço de € 100.000,00 (sem IVA), e com a possibilidade de prorrogar o respectivo prazo de execução (8 meses, a contar da data da assinatura), desde que por motivo não imputável à adjudicatária.

Como, de facto, sucedeu com a adenda introduzida a 31 de Dezembro de 2005, por força da qual os trabalhos a realizar pela segunda outorgante deviam “*(...) estar concluídos no prazo de 18 (dezoito) meses a contar da data da sua assinatura, com início reportado a 1 de Janeiro de 2006 e termo a 30 de Outubro de 2007*”⁹⁵, sem custos adicionais.

Em finais de 2007, a execução financeira do contrato era a seguinte⁹⁶:

lizadores (pessoas em estado de dependência ou em risco de perda de autonomia que necessitam de cuidados continuados integrados, ao nível do apoio domiciliário, ou de internamento transitório ou prolongado, com residência oficial na RAM); as estruturas envolvidas (a Unidade de Apoio Integrado Domiciliário, o Centro de Promoção de Autonomia e as Unidades de Apoio Integrado de Internamento); a forma de funcionamento [os utilizadores podem ser reencaminhados para a RRCCI através de hospitais, centros de saúde e do CSSM, sendo nela integrados de acordo com determinados critérios de admissão (estado de incapacidade, doença aguda, viver só com dependência nas actividades de vida diária, necessidade de cuidados de enfermagem ao domicílio, ou outras situações consideradas pertinentes)]; a constituição das equipas (que são de 3 tipos: 1 equipa de coordenação regional, equipas de coordenação local e equipas prestadoras compostas por profissionais dos serviços parceiros: SRS, CSSM, CSPSB e SCMC) e respectivas competências; os tipos de cuidados a prestar a cada estrutura; os destinatários dos serviços; os recursos humanos afectos (inclui profissionais da área da saúde: médicos, enfermeiros, terapeutas, psicólogos, para além de ajudantes domiciliárias). A equipa de coordenação subscriitora das normas gerais da RRCCI é composta por diversas entidades, nelas não figurando, no entanto, a que foi contratada pela SRAS para assessorar a “*concepção, orientação e acompanhamento*” da RRCCI.

⁹⁴ Acompanhada de um plano de trabalhos entre Maio e Outubro de 2005, ainda que meramente indicativo, em função das prioridades definidas pela RAM ou necessidades a colmatar, a ser desenvolvido em 4 fases: 1. Avaliação; 2. Execução; 3. Relatório; e 4. Redacção dos diplomas legislativos e regulamentares.

⁹⁵ Cfr. o n.º 1 da cláusula segunda da adenda.

⁹⁶ A 15 de Março de 2007 foi publicado o DLR n.º 9/2007/M que criou a rede de cuidados continuados integrados da RAM.

Quadro X – Facturação por conta do contrato celebrado com a Vieira de Almeida & Associados - GSR

| PROCESSO DE DESPESA | | FACTURA | | | | DATA DO PAGAMENTO |
|---------------------|---|---------|----------|---------------|--------------|-------------------|
| N.º | DESIGNAÇÃO | N.º | DATA | VALOR LÍQUIDO | VALOR TOTAL | |
| 250 | Prestação de serviços de assistência jurídica no âmbito do dossier n.º 10052.2 – RRCCI (serviços prestados desde Abril de 2005) | 4343 | 30-06-05 | € 50.140,68 | € 56.658,97 | 16-05-06 |
| 544 | Prestação de serviços de assistência jurídica no âmbito do dossier n.º 10052.2 – RRCCI | 6648 | 31-05-07 | € 49.859,32 | € 57.338,22 | Por pagar |
| TOTAL FACTURADO | | | | € 100.000,00 | € 113.997,19 | — |

Porém, questiona-se a opção de adjudicar os serviços através do procedimento previsto no art.º 81.º, n.º 3, al. b), do DL n.º 197/99, ou seja, no pressuposto de que a natureza dos serviços não permitia a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação.

Com efeito, a entidade contratante ao concretizar no ofício-convite a intenção de adquirir serviços de assessoria jurídica com vista à “*criação legislativa e regulamentar*” do projecto-piloto RRCCI, através da “*estruturação do modelo global para a sua implementação*”, e anexar as normas orientadoras elaboradas com vista a sua implementação, procedeu à especificação ou descrição dos serviços que pretendia contratar. Aliás, o mesmo ofício aludia a que a execução dos serviços pressupunha ainda a “*recolha e estudo de toda a legislação aplicável, às entidades e sectores envolvidos, (...) às áreas de jurisdição pública e (...) de actuação do domínio privado*” às “*experiências nacionais e de direito comparado*”, bem como a “*definição do calendário de execução e dos suportes legais necessários*”.

E, se assim não fosse, não teria estipulado um prazo relativamente curto, de 10 dias úteis, para a sociedade apresentar uma proposta⁹⁷, pois, caso houvesse indefinição “*das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação*”, tal prazo seria insuficiente para o efeito, face às exigências colocadas ao nível da elaboração da proposta, a qual, interessa lembrar, deveria ser acompanhada do plano de trabalhos e indicar o prazo de execução e de entrega das soluções de estruturação do modelo global, bem como especificar os honorários e condições de pagamento.

Os responsáveis da SRAS alegaram que a sua actuação “*foi norteada pelo princípio da boa fé e salvaguarda do interesse público*”, especificando que “*a entidade adjudicante, ao solicitar o envio de proposta por parte da referida Sociedade, procurou definir as linhas mestras do que pretendia*”, e que, tratando-se de uma empresa “*com vasto curriculum na área jurídica (...), os dez dias úteis seriam um prazo razoável para a apresentação dos elementos solicitados*”, pois que “*até a adjudicação não resultavam definidas todas as especificações do contrato (...) facto que originou o enquadramento legal do procedimento na alínea b) do n.º 3 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99*”.

Estes argumentos explicam o prazo concedido à sociedade de advogados para apresentar a sua proposta, mas a afirmação de que, “*até a adjudicação, não resultavam definidas todas as especificações do contrato*”, em nada esclarece a questão essencial de saber em que medida a natureza dos serviços não permitia a definição das características do contrato necessárias à sua adjudicação, uma vez que não foi identificado ou apresentado qualquer facto concreto impeditivo dessa definição, a fim de justificar o recurso ao ajuste directo ao abrigo do art.º 81.º, n.º 3, al. b), do DL n.º 197/99.

Deste modo, o procedimento que suportou o acto de adjudicação dos serviços não é subsumível na previsão do art.º 81.º, n.º 3, al. b), do DL n.º 197/99, pelo que a assunção da presente despesa, face ao seu valor de €100.000,00, deveria ter sido precedida do procedimento por negociação com publicação

⁹⁷ E que a adjudicatária prontamente cumpriu.



prévia de anúncio, dando cumprimento ao preceituado no n.º 3 do art.º 80.º do mesmo DL, cuja preterição faz incorrer a entidade que a autorizou, a Secretária Regional, em responsabilidade financeira, punível com multa, por força do disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.

3.4.2. Direcção Regional de Planeamento e Saúde Pública

Na DRPSP foram examinadas as aquisições identificadas no quadro infra:

Quadro XI – Aquisição de bens e serviços da DRPSP analisados

| DESIGNAÇÃO DO BEM /SERVIÇO | VALOR DA ADJUDICAÇÃO (s/ IVA) | PROCEDIMENTO (DL n.º 197/99) | FORNECEDOR DO BEM/ PRESTADOR DO SERVIÇO | SITUAÇÃO A 30/11/2007 | Obs. | |
|-------------------------------|--|------------------------------|---|---|-----------|--------------------|
| Tarefa: | | | | | | |
| 1 | Prestação de serviços na área da estatística | € 15.452,16 | Aj. directo [art.º 86.º, 1, d)] | Cátia Sofia Mendonça de Freitas | Concluído | Ver ponto 3.4.2.1. |
| Avença: | | | | | | |
| 1 | Prestação de serviços na área da estatística ⁹⁸ | € 3.921,00 | Aj. directo [art.º 81.º, 3, a)] | Cátia Sofia Mendonça de Freitas | Concluído | Ver ponto 3.4.2.1. |
| Aquisição de bens: | | | | | | |
| 1 | Aq. de material clínico para o SRS, EPE no âmbito do Programa Regional de Vacinação | € 40.400,00 | Contrato público de aprovisionamento | — | Concluído | Ver ponto 3.4.2.2. |
| 2 | Execução gráfica de dois manuais de educação alimentar " <i>Comer com saber na gravidez e no aleitamento</i> " | € 10.400,44 | Sem base legal | ORGAL - Organização Gráfica e Publicidade de Orlando & Ca, Lda. | Concluído | Ver ponto 3.4.2.3. |
| Aquisição de serviços: | | | | | | |
| 1 | Prevenção e controlo da proliferação de mosquitos | € 15.000,00 | Aj. directo [art.º 86.º, 1, c)] | Extermínio Higiene e Controlo, Lda. | Concluído | Ver ponto 3.4.2.4. |
| 2 | Prevenção e controlo da proliferação de mosquitos - Adenda | € 22.000,00 | Aj. directo [art.º 86.º, 1, c)] | Extermínio Higiene e Controlo, Lda. | Concluído | Ver ponto 3.4.2.4. |
| 3 | Execução gráfica da revista " <i>Vida Boa</i> " | € 2.938,41 | Sem base legal | O Liberal - Empresa de Artes Gráficas, Lda. | Concluído | Ver ponto 3.4.2.5. |
| | | € 2.938,41 | Aj. directo [art.º 86.º, 1, d)] | | | |
| 4 | Execução do projecto " <i>Todos em forma 2007</i> " | € 48.352,90 | CP, ao abrigo da RCG 1095/07, 02/11 | Associação Madeira Desporto p/ Todos | Concluído | Ver ponto 3.4.2.6. |
| 5 | Aq. serviços de limpeza p/ as instalações da DRPSP e da DRGDR | € 30.960,00 | Cons. prévia [art.º 81.º, 1, a)] | IlhaLimpa - Limpeza e Conservação de Edifícios, Lda. | Em curso | Nada a referir |

Fonte: DRPSP.

⁹⁸ O processo em causa não fazia parte da amostra tendo sido objecto de análise por estar relacionado com a mesma prestadora de serviços e abranger o âmbito temporal da acção (1 de Janeiro a 30 de Novembro de 2007).

3.4.2.1. Serviços contratadas a Cátia Sofia Mendonça de Freitas

a) Contrato de tarefa

A DRPSP, através da Direcção de Serviços de Planeamento (DSP), a 28 de Junho de 2006, elaborou uma proposta interna com vista à contratação da técnica supra referida, para o exercício de funções “em regime de avença, equivalente a Técnico Superior de 2.ª Classe”, pelas razões a seguir expostas:

- ◆ Competir a esta Direcção Regional desenvolver “actividades no âmbito da recolha, tratamento, análise e divulgação de informação estatística” e de, face “aos desafios futuros”, ser “deficitária em recursos humanos qualificados”;
- ◆ Se encontrar ali a exercer “funções em regime de estágio profissional (...) e cujo contrato tem o seu termo a 14 de Agosto de 2006”, no âmbito do qual “tem correspondido às expectativas”⁹⁹;
- ◆ Os “conhecimentos e experiência” que possui, designadamente “em exploração de dados; integração de dados; monitorização; geo-estatística e modelação; interacção e difusão espacial; partilha e disseminação de dados o que virá colmatar as necessidades actuais da DSP”.

No entanto, a 2 de Agosto de 2006, foi proposta a celebração de um contrato na modalidade de tarefa, “para o exercício de funções equivalentes às de Técnico Superior de 2.ª Classe”, com enquadramento legal no art.º 10.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, na redacção dada pela Lei n.º 25/98, de 26 de Maio, e do art.º 14.º do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho, e com a invocação de motivos de aptidão técnica, enquadráveis no procedimento de ajuste directo previsto no art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99.

A Secretária Regional, por despacho de 22 de Agosto de 2006, autorizou a contratação pelo preço mensal de €1.268,64 (s/IVA). Nesta sequência, a 1 de Setembro de 2006, foi celebrado o contrato de tarefa, com a duração de um ano, não pelo valor da adjudicação (€1.268,64/mês), mas pelo de € 1.287,68, donde resultou uma discrepância de €228,48, relativamente ao valor anual do contrato.

Por conta desta tarefa, entre 1 de Setembro de 2006 e 31 de Agosto de 2007, foi processada e paga despesa no montante de €15.452,16, como a seguir se dá conta:

| PERÍODO | VALOR LÍQUIDO | RETENÇÃO DE IRS (20%) | VALOR LÍQUIDO |
|---------|------------------|--------------------------|------------------|
| MENSAL | € 1.287,68 | € 257,54 | € 1.030,14 |
| ANUAL | € 15.452,16 | € 3.090,48 | € 12.361,68 |

⁹⁹ De acordo com o serviço, a contratação desta técnica terá na sua génese um estágio profissional proporcionado pelo Instituto Regional de Emprego para o exercício de funções na DRPSP, entre Novembro de 2005 e Agosto de 2006, na área do levantamento de dados estatísticos, e o domínio de um determinado programa informático com ele relacionado.



b) Contrato de avença

Devido à aproximação do termo do contrato de tarefa (31 de Agosto de 2007), a DRPSP submeteu à aprovação superior, a 12 de Julho de 2007, uma nova proposta de contratação da mesma técnica, agora no regime de avença, com os seguintes considerandos:

- ◆ O “claro défice em termos de recursos humanos, nomeadamente no que diz respeito ao apoio técnico”, ocasionado pela saída de 2 técnicos da Divisão de Estatística da DSP;
- ◆ A cessação da tarefa com Cátia Freitas, contratada na sequência da saída daqueles 2 técnicos, a qual “tem correspondido às expectativas da entidade contratante”;
- ◆ A intenção da DRPSP de “proceder a uma oferta de trabalho, para recrutamento de um licenciado, para o exercício das funções objecto da avença ora proposta, a contratar em regime de contrato a termo certo, ao abrigo da alínea h) do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho e artigo 139.º da Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto”;
- ◆ O “volume de trabalho acrescido” e as “muitas dificuldades em dar resposta, em tempo útil, a todas as solicitações”;
- ◆ E “enquanto não se ultima a abertura de concurso externo de ingresso para admissão a estágio”, deverá o contrato a celebrar ser “por um período de três meses, porquanto se prevê será o tempo que se supõe suficiente para proceder à elaboração da oferta de emprego supra referenciada”.

Em 13 de Julho de 2007, a proposta teve a concordância do Secretário Regional. E, desta feita, o contrato de avença, com objecto idêntico ao da tarefa que o precedeu, ou seja, a execução de serviços de “exploração e integração de dados, monitorização, geo-estatística e modelação, interacção e difusão espacial, partilha e disseminação de dados”, foi celebrado ao abrigo do art.º 14.º, n.ºs 1 e 3, do DLR n.º 13/85/M, mediante ajuste directo sem consulta, de acordo com o previsto no art.º 81.º, n.º 3, al.a), do DL n.º 197/99, uma vez que a despesa ascendia a €3.921,00 (sem IVA).

A avença começou a produzir efeitos a 1 de Setembro de 2007¹⁰⁰, e vigorou por três meses, tendo a despesa dela emergente atingido o montante global de €3.921,00 (sem IVA), conforme o mapa infra espelha:

| PERÍODO | VALOR ILÍQUIDO | RETENÇÃO DE IRS (20%) | VALOR LÍQUIDO |
|------------|----------------|-----------------------|---------------|
| MENSAL | € 1.307,00 | € 261,40 | € 1.045,60 |
| TRIMESTRAL | € 3.921,00 | € 784,20 | € 3.136,80 |

c) Novo contrato de avença

A 3 de Dezembro de 2007, igualmente ao abrigo do art.º 14.º, n.ºs 1 e 3, do DLR n.º 13/85/M, foi celebrado um segundo contrato de avença entre a SRAS, desta vez através da DRGDR, e Cátia Freitas, com a duração de doze meses, com efeitos à data da celebração, pelo valor mensal de € 1.308,34 e anual de €15.700,00 (sem IVA), autorizado pelo Director Regional nesse mesmo dia¹⁰¹, por força do qual a avençada “assume a responsabilidade de prestar e executar, no âmbito da pro-

¹⁰⁰ Embora imprecisa a data da celebração do contrato, porquanto terá sido celebrado a “3 de Setembro de Agosto de 2007”.

¹⁰¹ Também, nesta mesma data, foram notificados os candidatos, incluindo a adjudicatária.

*fissão liberal que exerce, os actos e tarefas que lhe sejam designados*¹⁰². Como procedimento administrativo, realizou-se, no caso, uma consulta a três entidades, como exige o art.º 81.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 197/99.

A celebração do contrato de prestação de serviços por parte da Administração só pode ter lugar nos termos da lei e para a execução de trabalho com carácter não subordinado, de acordo com o preceituado no art.º 10.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio¹⁰³.

Dispõe especificamente o art.º 14.º, n.ºs 2 e 3, do DLR n.º 13/85/M, que o contrato de tarefa se caracteriza por ter como objecto a execução de trabalhos específicos sem subordinação hierárquica e o contrato de avença prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, apenas podendo os serviços recorrer a tal tipo de contratos quando não possuam funcionários ou agentes com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto de tarefa ou avença¹⁰⁴.

Importava assim, desde logo, excluir a hipótese de, no quadro de pessoal dos serviços contratantes da SRAS, haver pessoal provido e qualificado para o exercício das funções correspondentes ao objecto dos contratos celebrados, tal como prevê o art.º 14.º, n.º 3, do DLR n.º 13/85/M, o que não foi ponderado na fundamentação inerente à sua autorização.

Por outro lado, havendo indícios de que a interessada exerceu e exerce funções subordinadas, próprias e permanentes da DRPSP e da DRGDR, os responsáveis no contraditório sustentaram que:

- ✘ “(...) não foram violadas designadamente as normas constantes do art.º 14.º, n.ºs 2 e 3, do DLR n.º 13/85/M, e do art.º 10.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, de 08/06, uma vez que não havia nos serviços (...) funcionários ou agentes com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto dos contratos de tarefa e avença”;
- ✘ A DRPSP “solicitou – por diversas vezes – à Secretaria Regional do Plano e Finanças autorização para a abertura de concurso externo, nunca logrando obter resposta, em tempo, pelo que se viu obrigada a recorrer a mecanismos alternativos de recrutamento de pessoal, com vista ao preenchimento de pelo menos um lugar na Divisão de Estatística”;
- ✘ O “período de gestão do Governo Regional da Madeira e a reestruturação dos serviços da (...) SRAS (...) não permitiam a abertura de concursos externos de ingresso”;
- ✘ A necessidade de garantir “o normal e regular funcionamento do serviço de Estatística (...) por alguém com aptidão técnica específica”;
- ✘ E o horário ter sido “escolhido pela prestadora de serviços e não determinado pela entidade empregadora”.

¹⁰² No ofício-convite pedia-se a apresentação de propostas para o “exercício de funções na área de estatística e geografia e planeamento”, em forma de avença, “para desempenho de funções de controlo e estatísticas da área da saúde, nomeadamente para efeitos de análise estatística no âmbito de um processo de prescrição electrónica de medicamentos, que se encontra em fase de implementação na DRGDR”.

¹⁰³ A disposição genérica do n.º 1 do mencionado art.º 10.º remete a Administração, na celebração do contrato de prestação de serviços, quer na forma inominada, quer através de avença ou de tarefa, para os termos da lei. Esta remissão terá de ser entendida, não só para a lei geral, como ainda para as normas de direito público que disciplinam a formação e fixam o regime desse contrato, em particular para o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, na matéria concernente à realização de despesas públicas com a aquisição de serviços, e, quanto ao respectivo enquadramento jurídico, para o DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, e para o DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho.

¹⁰⁴ Tradicionalmente, a prestação de serviços reconduz-se ao contrato de avença ou ao contrato de tarefa – ver o art.º 17.º do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, e o art.º 14.º do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho, que adaptou à RAM aquele DL.



A DRPSP juntou ainda os elementos de suporte às diligências por si efectuadas junto da Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF), com vista a obter autorização para a “*abertura de concurso externo de ingresso para admissão de 1 Técnico Superior de Biblioteca e Documentação, 1 Consultor Jurídico, 1 Enfermeiro, 2 Técnicos de Diagnóstico e Terapêutica e 2 Motoristas de Ligeiros*”¹⁰⁵.

As explicações agora avançadas deixam claro que tais diligências não abarcavam a carreira que efectivamente relevaria para o caso em apreço, a técnica superior¹⁰⁶, e que, no quadro de pessoal da DRPSP e da DRGDR não há pessoal qualificado para o exercício das funções correspondentes ao objecto dos contratos celebrados (art.º 14.º, n.º 3, do DLR n.º 13/85/M), mas também confirmam que os serviços adquiridos:

- ◆ Se enquadram nas atribuições e competências dos serviços contratantes, concretamente na área do desenvolvimento e coordenação de “*actividades de recolha, tratamento, análise e divulgação da informação estatística*” [cfr. o art.º 5.º, e), do DRR n.º 20/2003/M, de 20 de Agosto];
- ◆ Visam suprir necessidades próprias e permanentes das entidades públicas adjudicantes, quando tais necessidades deveriam ser asseguradas por pessoal integrado no respectivo quadro;
- ◆ A prestação da actividade, independentemente do regime (tarefa ou avença), revestiu sempre a forma de trabalho subordinado, apontando para tal os seguintes elementos demonstrativos da existência de subordinação jurídica:
 - ◆ A prestação de trabalho com sujeição a horário completo¹⁰⁷, e com subordinação hierárquica;
 - ◆ O fornecimento de meios para a execução do trabalho (logísticos, informáticos, estatísticos, entre outros).

A matéria de facto exposta mostra que a interessada, quer na qualidade de tarefa, quer na de avençada, tem vindo ao longo dos últimos dois anos a exercer funções públicas numa posição contratual irregular e precária, mediante a violação sistemática do art.º 14.º, n.ºs 2 e 3, do DLR n.º 13/85/M, e do art.º 10.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, que é sancionada com a nulidade dos contratos em análise, por imposição do art.º 10.º, n.º 6, do mesmo DL n.º 184/89¹⁰⁸.

¹⁰⁵ O processo terá sido iniciado pela SRAS, através do ofício com o n.º de saída 4188, de 24 de Agosto de 2006, na sequência do que, ainda nesse ano e ao longo de 2007, foram remetidos ofícios de insistência à SRPF, ao ponto desta Secretaria Regional, a 13 de Julho de 2007, indeferir o pedido da SRAS, dado o mesmo “*não apresentar os requisitos legais*” e, a 8 de Janeiro de 2008, advertir a DRPSP sobre o cumprimento dos requisitos constantes na Circular n.º 4/ORÇ/2007, de 13 de Fevereiro, da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, a propósito da admissão e contratação de pessoal em 2007 pelos serviços da Administração Pública Regional. Finalmente, a 31 de Janeiro último, a SRAS informa a SRPF, de que “*No presente momento não se afigura oportuno prosseguir com os concursos externos de ingresso em epígrafe*”.

¹⁰⁶ À qual corresponde, no quadro de pessoal da DRPSP, o conteúdo funcional de “*planeamento e gestão de informação; concepção, avaliação, controlo e acompanhamento de projectos e programas de saúde; estatística* (destaque nosso); *investigação*”.

¹⁰⁷ Existe um registo de presenças ao serviço pela contratada, entre 1 de Setembro de 2006 e 31 de Agosto de 2007, período respeitante ao do contrato tarefa, o mesmo se verificando entre 1 de Setembro e 30 de Novembro de 2007, correspondente à duração do contrato de avença, de acordo com o qual, à semelhança de um funcionário ou agente público, o respectivo período de trabalho teve a duração semanal de 35 horas; o horário diário foi das 9:00 às 12:30 e das 14:00 às 17:30; tendo gozado as tolerâncias de ponto. Por outro lado, no respectivo processo consta a inscrição no curso de formação em “*Access XP - Iniciação*”, a ser ministrado no período entre 6 e 17 de Novembro de 2006, que acabou por não frequentar. Aliás, a frequência de acções formação profissional na Administração Pública por entidades contratadas no âmbito de contratos de prestação de serviços, será questionável face ao disposto no art.º 2.º do DL n.º 59/98, de 11 de Março.

¹⁰⁸ Cfr. o art.º 10.º, n.º 7, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho. Faz também incorrer em responsabilidade civil, disciplinar e financeira, pela prática de acto ilícito, a entidade que o celebrou ou autorizou. A responsabilidade financeira implica a entrega, nos cofres do Estado, de todas as importâncias que tiverem sido abonadas ao pessoal ilegalmente contratado

A par disso, a mesma situação faz incorrer as entidades que autorizaram as correspondentes despesas e a celebração dos contratos, a anterior Secretária Regional, o actual Secretário Regional e o Director Regional de Planeamento e Saúde Pública, em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, por força do disposto no art.º 65.º, n.º 1, als. b) e l), e n.º 2, da LOPTC.

Por último, a Lic. Cátia de Freitas nos recibos verdes que emitiu, por conta do contrato de tarefa e do 1.º contrato de avença¹⁰⁹, indicou como actividade exercida a de “*técnica superior de 2.ª classe*”, e declarou-a isenta de IVA ao abrigo do art.º 9.º do CIVA. Contudo, esta actividade não goza de isenção plena no regime do citado art.º 9.º, devendo ser cobrado o IVA quando “*atingido, no ano civil anterior, um volume de negócios superior a € 10 000*”, de acordo com o art.º 53.º do CIVA, na redacção da Lei n.º 33/2006, de 28 de Julho.

O valor dos rendimentos auferidos pela avençada em 2007 obrigava à alteração da sua situação tributária, tocantemente à cobrança de IVA, a fim de observar o disposto no art.º 53.º do CIVA, sendo que os responsáveis da DRPSP nada referiram a este propósito.

3.4.2.2. Aquisição de material clínico para o SRS, EPE

O processo relativo à aquisição de material clínico no valor de €40.400,00 estava instruído com:

- ◆ A proposta n.º 346, de 5 de Dezembro de 2006, da Direcção de Serviços de Promoção e Educação para a Saúde (DSPS), autorizada pela Directora Regional (sem indicar a data), como uma despesa destinada ao “*auto-controlo da diabetes e às intervenções em saúde oral com vista à redução da prevalência da carie*”, que tinha enquadramento nos programas regionais de Saúde Oral, de Diabetes e da Campanha de Vacinação Anti-Gripe, cuja coordenação, monitorização e avaliação incumbe à DRPSP;
- ◆ A factura n.º 0700663, do SRS, EPE, de 13 de Junho de 2007, naquele montante, com a indicação de que era “*Referente ao Programa Regional de Saúde – Diversos – Programa diabetes*”, mas sem especificar detalhadamente o material fornecido;
- ◆ A proposta de cabimento n.º 346, de 5 de Dezembro de 2006.

A despesa foi paga a 17 de Outubro de 2007, mediante autorização do Director Regional.

A este propósito, o responsável da DRPSP, em contraditório, arguiu que os “*motivos de facto e de direito e as formalidades e trâmites do procedimento administrativo conducente à aquisição de material clínico foram realizados pelo Serviço Regional de Saúde, EPE, e a despesa paga pela DRSP*”, admitindo, porém, “*que os actos e formalismos administrativos praticados por ambos os organismos públicos conducentes à aquisição de material clínico não foram articulada e irrepreensivelmente realizados*”. Alega ainda que a situação evidenciada não deverá pôr em causa os princípios da “*prosecução da legalidade e do interesse público, bem como a boa fé, o rigor e a transparência na utilização de dinheiros públicos*” por parte deste organismo.

Não obstante, e porque não é conhecida a base legal ou contratual para o SRS, EPE, assumir despesas, no âmbito dos programas regionais de Saúde Oral, de Diabetes e da Campanha de Vacinação Anti-Gripe, por conta de verbas do orçamento da DRPSP, conclui-se que faltam elementos necessários à verificação da legalidade e conformidade da aquisição do material clínico, concretamente o acto da

como prestador de serviços – art.º 10.º, n.º 8, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, na redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio.

¹⁰⁹ Envolvendo o período compreendido entre 1 de Setembro de 2006 e 30 de Novembro de 2007 (o âmbito temporal da presente acção estendeu-se entre 1 de Janeiro e 30 de Novembro de 2007).



entidade competente a autorizar a realização da despesa¹¹⁰, com indicação dos motivos de facto e de direito que levaram a praticá-lo, e o procedimento administrativo seguido na assunção da despesa, bem como qualquer outra informação sobre a natureza dos bens, o protocolo/contrato-programa ou instrumento ao abrigo do qual foi feita a compra para o SRS, EPE,

Neste contexto, foram inobservadas as normas dos art.ºs 7.º, n.º 1, e 79.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, e do art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro¹¹¹, que presidem à realização e assunção de despesas públicas. A inobservância destas disposições legais configura uma infracção financeira geradora de responsabilidade sancionatória, punível com multa, para a Directora Regional, à data dos factos, e o Director Regional, no quadro normativo do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.

3.4.2.3. Serviços de execução gráfica de dois manuais de educação alimentar: “Comer com saber na gravidez e no aleitamento”

Do processo constam duas propostas da DSPS, ambas de 20 de Outubro de 2006, para a aquisição dos seguintes serviços à empresa Orgal – Organização Gráfica e Publicidade de Orlando & Ca., Lda., “por ser esta que orçamentou com menor preço”¹¹²:

| N.º DA PROPOSTA | OBJECTO | QUANTIDADE | VALOR (SEM IVA) |
|---------------------|--|-------------------|-----------------|
| 293 | Serviço de execução gráfica de um “manual de Educação Alimentar dirigido a grávidas” | 15.000 Exemplares | € 8.800,00 |
| 294 | Serviço de execução gráfica de um “manual de Educação Alimentar dirigido a crianças entre 0-1 and” | 15.000 Exemplares | € 9.500,00 |
| TOTAL DAS PROPOSTAS | | | € 18.300,00 |

A 2 de Novembro de 2006, a Directora Regional autorizou a “aquisição parcial” dos dois manuais, “no valor total de 7.900 euros”, “atendendo a que não se encontra disponível, na rubrica adequada, a verba necessária”. A 23 de Novembro, a DSPS, com a autorização da responsável máxima pela DRPSP, requisitou parcialmente os referidos manuais, cujo valor de €10.920,46 (inclui IVA) foi facturado a 30 de Novembro seguinte e pago a 5 de Junho de 2007.

O processo integra ainda as propostas das empresas Editorial ECO do Funchal e MARSIL Comunicação e Produção Gráfica¹¹³, de que a DRPSP remeteu cópias no contraditório, bem como dos convites então endereçados.

¹¹⁰ Embora solicitada a documentação de suporte à despesa, não foi fornecida - cfr. o ponto 2. do PT 7, entregue na DRPSP a 1 de Fevereiro último.

¹¹¹ De acordo com os quais nenhuma despesa pode ser efectuada sem que seja “legal” e “justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia”.

¹¹² As quais estão acompanhadas das duas propostas apresentadas pela empresa em causa. Igualmente, constam as duas informações de cabimento orçamental, uma de 2 de Novembro de 2006, no valor de €8.294,54 e a outra, de €10.920,46, do dia 22 desse mês, na rubrica de CO: 07.50.02.40 e CE: 02.01.20.

¹¹³ Que são as seguintes:

| DESIGNAÇÃO | EDITORIAL ECO DO FUNCHAL | MARSIL COMUNICAÇÃO E PRODUÇÃO GRÁFICA |
|--|--------------------------|---------------------------------------|
| 15.000 Exemplares do manual da “grávida” | € 14.104,00 | € 9.060,00 |
| 15.000 Exemplares do manual da “criança” | € 16.084,00 | € 9.520,00 |
| TOTAL | 30.188,00 | 18.580,00 |

No entanto, no âmbito da consulta prévia a três entidades desencadeada nos termos do art.º 81.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 197/99, não foi apresentado o despacho autorizador da realização das despesas e dos procedimentos, nem o relatório de análise das propostas, e, no caso da aquisição de serviços da proposta 293, no valor de €8.800,00, o despacho de adjudicação.

Sob o ponto de vista da legalidade da despesa, os factos remetem a análise para o domínio dos art.ºs 7.º, n.º 1, e 79.º, n.º 1, ambos do DL n.º 197/99, e do art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro. Assim, face aos elementos probatórios existentes, a Directora Regional, ao autorizar as despesas públicas em causa, ofendeu as disposições legais antes citadas, e, por isso, incorre em responsabilidade financeira sancionatória punível com multa, imputável nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.

3.4.2.4. Serviços de prevenção e controlo da proliferação de mosquitos na cidade do Funchal

A DSPS na proposta de aquisição n.º 347, de 18 de Setembro de 2007, deu conta de que, no âmbito do “Programa de Prevenção e Controlo da Proliferação de Mosquitos na cidade do Funchal e em conformidade com as estratégias definidas, impõe-se o recurso à desinfestação química das áreas de maior densidade destas espécies”, e, anteendo “um período de maior actividade do mosquito *aedes aegypti* ao longo dos próximos 3 meses, que se intensificou já nas últimas semanas”, sugeriu a “aquisição de um serviço de desinfestação química, de intervenção continuada, nas zonas públicas das áreas urbanas, identificadas como mais problemáticas”, à empresa Extermínio Higiene e Controlo, Lda.¹¹⁴, pelo valor de €15.000,00 (sem IVA), ao abrigo do art.º 86.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99¹¹⁵.

O processo integra duas propostas da Extermínio Higiene e Controlo, Lda., ambas com data anterior de 16 de Agosto de 2007, uma destinada à “prevenção e ao controlo de mosquitos *aedes aegypti* nas ribeiras”, por um período de 3 meses, entre Agosto e Novembro, no valor de €15.000,00, e outra com vista ao “controlo de mosquitos *aedes aegypti* das zonas críticas da Cidade do Funchal”, sob a forma de avença, no valor mensal de €5.000,00 (que não vingou).

Integra ainda uma terceira proposta, de 24 de Setembro de 2007, em que a empresa propõe nova avença, semelhante à já referida para as “zonas críticas da Cidade do Funchal”, para os anos de 2008 a 2010, indicando que, “a partir de Outubro de 2007, serão adicionados 11.000 € (...) até Dezembro de 2007, para serem programadas 2 acções nocturnas semanais e assistência a potenciais focos de infestação”.

A 19 de Setembro de 2007, o Director Regional despacha no sentido de que se proceda “com carácter de urgência à adjudicação dos serviços à empresa Extermínio, nos termos da presente proposta, com a qual temos vindo a trabalhar”, concretamente a relativa à intervenção entre Agosto e Novembro de 2007, com o preço de €15.000,00.

A 30 de Outubro de 2007, a DSPS, em aditamento, propõe superiormente a aquisição à mesma empresa “de um serviço de desinfestação, configurado como medida adicional de controlo químico” na óptica de “debelar focos potenciais de infestação e de reforçar medidas a serem tomadas pela população, designadamente, em espaços habitacionais degradados, idosos em situação de isolamento, núcleos

¹¹⁴ “Por apresentar um plano de trabalhos e condições logísticas que em situações anteriores respondeu cabalmente aos nossos objectivos, garantindo as condições técnicas e o conhecimento actualizado para enfrentar este tipo de praga”.

¹¹⁵ Segundo a mesma proposta, a espécie “a controlar/eliminar – *aedes aegypti* – é um mosquito vector de doenças como a febre amarela e o dengue – daí a necessidade de recorrermos a estas medidas de urgência (desinfestação química) e carácter imperiosos em períodos de maior actividade destes insectos”.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

residenciais próximo de pontos de infestação”, nos meses de Novembro e Dezembro de 2007, pelo valor mensal de €11.000,00 (sem IVA)¹¹⁶.

No dia seguinte, ou seja, a 31 de Outubro, o Director Regional deferiu o pretendido “por tratar-se de uma situação grave, com a possibilidade de uma não intervenção desta natureza ter como consequência um problema emergente de saúde pública na cidade do Funchal”.

Em 2007, por conta dos referenciados serviços, foram facturados os seguintes montantes:

| N.º | DATA | DESIGNAÇÃO DO SERVIÇO | VALOR (SEM IVA) | VALOR (COM IVA) |
|-----------------|------------|---|-----------------|-----------------|
| 28834 | 25-09-2007 | Serviços de desinfestação contra mosquitos <i>aedes aegypti</i> – Setembro/Outubro/Novembro | € 15.000,00 | € 17.250,00 |
| 29546 | 09-11-2007 | Serviços de desinfestação contra mosquitos <i>aedes aegypti</i> – Novembro/Dezembro | € 22.000,00 | € 25.300,00 |
| TOTAL FACTURADO | | | € 37.000,00 | € 42.550,00 |

É, porém, de questionar o ajuste directo fundamentado no art.º 86.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99, isto é, invocando a “urgência imperiosa resultantes de acontecimentos imprevisíveis” que não permitia o cumprimento dos prazos ou formalismos estipulados para a realização do procedimento legalmente prescrito para a aquisição dos serviços em causa, escolhido em função do seu custo provável.

De facto, tendo por justificação a premência de atacar um “problema emergente de saúde pública na cidade do Funchal”, verifica-se que a fundamentação subjacente à adjudicação dos serviços (a constante das propostas da adjudicatária, a que antes se fez referência) não evidencia tratar-se de um “problema” que surgiu de forma inesperada ou imprevisível.

Em contraditório, o responsável pela DRPSP discordou deste ponto de vista, pois que, “*embora no orçamento de investimento para o ano de 2007 estivesse previsto o montante de € 135.500,00 destinado à execução de trabalhos especializados de desinfestação de mosquitos na cidade do Funchal a cargo da DRSP, estas acções de controle e extermínio de eventuais vectores passariam por ser realizadas pela Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais em parceria com as Autarquias, o que não veio a acontecer*”.

E adianta que “*sempre foi propósito da DRSP assegurar apenas a identificação, gestão e comunicação do risco para a população, assim como a implementação de acções de sensibilização e informação, uma vez que a dimensão de controlo ambiental ultrapassava largamente e ultrapassa as competências da DRSP*”.

Igualmente, tais acções “*deveriam ser acometidas às entidades com atribuições nesta área e por conseguinte melhor equipadas para tal sob o ponto de vista técnico, científico e humano*”, consistindo a intervenção da DRPSP numa “*abordagem emergente (...) aquando do aparecimento do surto inopinado de um período de maior actividade e intensidade do mosquito *aedes aegypti* em Setembro de 2007, que por razões de saúde pública determinaram a urgência imperiosa com recurso ao ajuste directo (...) na invocada base legal do art.º 86.º, n.º 1, al. c)*”.

As transcritas alegações vieram acompanhadas da proposta n.º 145, de 18 de Janeiro de 2006, da anterior responsável pela DRPSP, Dra. Isabel Lencastre, elaborada nos seguintes termos:

¹¹⁶ Informação n.º 409.

«A prevenção e controlo das doenças provocadas por vectores implicam medidas de controle e extermínio desses mesmos vectores (insectos e roedores). Essas medidas passam por acções de descontaminação, desinfestação e remoção de resíduos nos diversos contextos ambientais, que em muito ultrapassam as competências da DRSP, pese embora, e no que se refere à proliferação de mosquitos na cidade do Funchal, o controlo desta “praga” tem vindo a ser assumida e coordenada por esta Direcção Regional em parceria com a Câmara Municipal do Funchal e a empresa “Extermínio – Higiene e Controle, Lda.”, mas configurada como uma abordagem emergente. No entanto, perspectivando-se a continuidade deste problema que assenta numa forte componente ambiental, entende-se que esta dimensão de controlo ambiental deve ser acoimada a entidades com atribuições nesta área porquanto melhor equipadas para tal sob o ponto de vista técnico, científico e humano. Assim propõe-se que este controle e extermínio de eventuais vectores seja realizado pela Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais em parceria com as autarquias.

A DRSP continuará a assegurar a identificação, gestão e comunicação do risco para a população, bem como as acções de informação junto desta.».

Nesta proposta, a Secretária Regional dos Assuntos Sociais, a 19 de Janeiro de 2006, proferiu um despacho no sentido de que fosse remetido “à SRARN¹¹⁷ para os devidos efeitos e para todas as autarquias, ofício baseado nesta informação dando conta que a intervenção da DRSP como abordagem emergente cesse no final deste mês”. Assim, por força de tal despacho, a partir de Fevereiro de 2006, a DRSP asseguraria apenas “a identificação, gestão e comunicação do risco para a população, bem como as acções de informação junto desta”.

Todavia, em 2007, continuaram a ser atribuídos recursos financeiros à DRPSP para a execução de acções que extravasam da intervenção preconizada no aludido despacho, como a seguir se demonstra:

- ◆ No orçamento de investimento da SRAS para o ano de 2007, à semelhança do de 2006¹¹⁸, estava previsto o montante de €135.500,00, na rubrica orçamental de CO: 07.50.23.03 e CE: 02.02.20, destinado à execução de trabalhos especializados de “desinfestação de mosquitos na cidade do Funchal - DRPSP”;
- ◆ O Plano de Actividades da DRPSP para o mesmo ano incluía, no “Programa Regional de Prevenção e Controlo de Vectores”, da responsabilidade da DSPS, uma acção destinada à “Prevenção e Controlo do mosquito *aedes aegypti*” calendarizada para o mês de Fevereiro.

¹¹⁷ Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais.

¹¹⁸ Concretamente, na rubrica orçamental de CO: 07.50.02.44 e CE: 02.02.20, o valor de €205.500,00, destinado à contratação de trabalhos especializados de “Desinfestação de Mosquitos na Cidade do Funchal”, derivado da “urgência imperiosa no sentido de serem tomadas medidas de erradicação e controlo do *Aedes aegypti*, nas áreas públicas e logradouros, de forma a circunscrevê-los a um perímetro de combate com o objectivo de prevenir o risco de expansão por toda a Região” (cfr. o ponto IV.12.Saúde do Relatório do PIDDAR para 2006).



Deste modo, as razões de interesse público, determinantes da urgência imperiosa em recorrer ao ajuste directo, não resultaram de acontecimentos imprevisíveis, pois está-se perante uma situação já identificada e com medidas de combate programadas no âmbito da actuação da DRPSP (os citados instrumentos de gestão assim o comprovam)¹¹⁹. Aliás, a proposta n.º 347 faz disso eco, quando alude ao “*Programa de Prevenção e Controlo da Proliferação de Mosquitos na cidade do Funchal*” e refere “*estratégias definidas*” para sustentar a “*aquisição de um serviço de desinfestação química, de intervenção continuada, nas zonas públicas das áreas urbanas, identificadas como mais problemáticas*”¹²⁰.

Por isso, a DRPSP sabia que a “*desinfestação química tem um segmento sazonal*” e que “*não recorrendo a esta estratégia de erradicação de picos ou focos de aparecimento do mosquito correr-se-ia o risco de calamidade pública, com o surgimento de doenças, circulação de vírus e inevitavelmente uma epidemia com contornos inimagináveis, (...)*”. Daí compreender-se a consistência do argumento aduzido na proposta n.º 347 de que se antevê “*um período de maior actividade do mosquito aedes aegypti ao longo dos próximos 3 meses, que se intensificou já nas últimas semanas*”.

No entanto, se havia estratégias definidas para adquirir os serviços de desinfestação química, torna-se difícil explicar o facto de, no plano interno da DRPSP, os procedimentos tendentes ao fornecimento dos serviços terem sido sempre desencadeados na sequência das propostas que a empresa *Extermínio Higiene e Controlo, Lda.*, apresentou por sua livre iniciativa, contendo prazos, modos de actuação e demais aspectos relacionados com os fornecimentos.

Em suma, no contexto exposto, não se verifica a urgência imperiosa resultantes de acontecimentos imprevisíveis permissiva do ajuste directo fundamentado no art.º 86.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99, porquanto havia condições para cumprir os prazos e formalismos do procedimento legalmente previsto para a adjudicação dos serviços em apreço no valor de € 37.000,00, a consulta prévia a cinco entidades prescrita pelo art.º 81.º, n.º 1, al. a), daquele DL¹²¹.

Os factos descritos fazem incorrer a entidade que autorizou as correspondentes despesas, o Director Regional, em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, por força da previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

3.4.2.5. Serviços de execução gráfica da revista “*Vida Boa*”

A empresa *O Liberal – Empresa de Artes Gráficas, Lda.*, prestou e cobrou os seguintes serviços à DRPSP:

¹¹⁹ À qual incumbe, nos termos do art.º 1.º do DRR n.º 20/2003/M, a “*defesa e promoção da saúde*”, a “*prevenção da doença*” e o “*controlo dos factores de risco e de situações susceptíveis de causarem ou acentuarem prejuízos graves à saúde individual da população em geral e de grupos específicos*”, cabendo à DSPS “*Orientar e coordenar as actividades de prevenção da doença*” (art.º 7.º).

¹²⁰ Cfr. o Diário de Notícias da Madeira, edições de 8 de Abril e 24 de Maio de 2008, em que, segundo o responsável da DRPSP, a propósito da prevenção e controlo de vectores por esta Direcção Regional, “*desde 2005 está em curso uma campanha para a redução do número de mosquitos*”.

¹²¹ Atente-se que a *Extermínio Higiene e Controlo, Lda.*, enviou duas “propostas” a 16 de Agosto de 2007, que deram origem à proposta de aquisição n.º 347, da DSPS, de 18 de Setembro do mesmo ano, na qual recaiu o despacho de adjudicação no dia seguinte; prazo da consulta: 5 dias para a entrega das propostas - art.ºs 152.º, 155.º a 160.º do DL n.º 197/99.

Quadro XII – Serviços pagos em 2007 pela execução gráfica da revista “Vida Boa”

| N.º PD | FACTURAÇÃO APRESENTADA | | | | | AUTORIZAÇÃO DA DESPESA E DO PROCEDIMENTO | AUTORIZAÇÃO DA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA E DATA DE PAGAMENTO |
|-----------------|------------------------|------------|--|-----------------|-----------------|---|--|
| | N.º | DATA | DESIGNAÇÃO DO SERVIÇO | VALOR (SEM IVA) | VALOR (COM IVA) | | |
| 67 | 1.1.30389 | 29-12-2006 | Edição da revista “Vida Boa” no 1.º semestre de 2006 | € 2.938,41 | € 3.379,17 | DIRECTORA REGIONAL 12-06-2006 ¹²² | DIRECTOR REGIONAL 30-04-2007 |
| | 1.1.30390 | 29-12-2006 | Edição da revista “Vida Boa” no 2.º semestre de 2006 | € 2.938,41 | € 3.379,17 | | |
| 128 | 1.1.30961 | 22-02-2007 | Revista “Vida Boa” n.º 22 – 2.º semestre de 2006 | € 2.640,00 | € 3.036,00 | DIRECTOR REGIONAL 12-03-2007 ¹²³ | DIRECTOR REGIONAL 24-06-2007 |
| | 1.1.31519 | 16-05-2007 | Revista “Vida Boa” n.º 23 – 1.º semestre de 2007 | € 298,41 | € 343,17 | | |
| 204 | 1.1.32388 | 17-08-2007 | Revista “Vida Boa” n.º 23 – 1.º semestre de 2007 | € 2.939,28 | € 3.380,17 | DIRECTOR REGIONAL 05-03-2007 | DIRECTOR REGIONAL 16-10-2007 |
| TOTAL FACTURADO | | | | € 11.754,5 | € 13.517,68 | — | — |

A DSPS, depois de argumentar na proposta de aquisição n.º 76, de 1 de Março de 2007 (PD 204), que a revista “Vida Boa” é um projecto que “aborda diversos temas que contribuem para a educação e saúde das populações e é bem acolhida quer por estas, quer por profissionais da saúde, educação e estudantes”, defende “a continuidade deste projecto no presente ano com a periodicidade semestral (2 edições de 40 páginas cada)”, devendo, para tal, a execução gráfica ser adjudicada à firma *O Liberal - Empresa de Artes Gráficas, Lda.*, em conformidade com o art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99.

O Director Regional, a 5 de Março de 2007, adjudicou os serviços nos termos propostos, pelo montante de €5.878,56, sem IVA (duas edições semestrais da referida revista no ano de 2007).

Contudo, a aquisição dos serviços, por ajuste directo, não encontra fundamento na situação prevista no art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, porquanto os despachos autorizadores das respectivas despesas, constantes, por remissão ou concordância, do conteúdo dos elementos instrutórios onde foram proferidos, não identificam os motivos subsumidos na previsão legal daquela alínea d) para retirar a ilação de que estavam reunidas as condições legais permissivas do recurso ao ajuste directo sem consulta.

Em contraditório, os responsáveis da DRPSP argumentaram que o PD 67 «*tratava de objecto contractual de execução e índole técnica indissociável e exclusiva do prestador de serviços adjudicado, nos termos e para os efeitos do art.º 86.º, n.º 1. al. d), do DL n.º 197/99, de 08/06, não foi incluída a fundamentação de direito, pressuposta “ab origine”, mas sim, a fundamentação de facto*». Já relativamente aos PD 128 e 204, explicitaram que “*ainda que efectivamente os despachos autorizadores das respectivas despesas não identifiquem literalmente os motivos subsumidos na previsão legal da alínea d), n.º 1, do art.º 86.º (...), são concordantes do conteúdo dos elementos instrutórios dos mesmos que consubstanciam a motivação de facto e por inerência de direito, permissiva do ajuste directo*”.

Sob o ponto de vista jurídico, esta perspectiva torna inaplicável, à situação concreta, o dispositivo da al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, pelo que o Director Regional, atento o valor anual da despesa (€5.878,56), deveria ter consultado duas entidades para adjudicar os serviços, pois assim o determina o art.º 81.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99.

¹²² Considera-se a data da requisição da respectiva despesa, subscrita pela Directora Regional, dada a ilegibilidade da data da sua autorização aposta na proposta interna n.º 100, de 30 de Maio de 2006, da DSPS.

¹²³ Também neste caso foi considerada a data da respectiva requisição, perante a ausência de procedimento legal.



Os factos assinalados fazem incorrer a entidade que autorizou a despesa, incluindo o respectivo procedimento, o Director Regional, em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, por força do disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.

Quanto à dupla facturação evidenciada no quadro XII, relativamente à edição referente ao 2.º semestre de 2006, os responsáveis nada adiantaram ou esclareceram no contraditório. Ora, indiciando a prova existente que essa facturação levou ao pagamento, em duplicado, da quantia de €2.938,41, o Director Regional incorre ainda em responsabilidade financeira reintegratória, imputável nos termos do art.º 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC, na medida em que o pagamento daquele valor causou dano para o erário público, por ausência de contraprestação efectiva.

3.4.2.6. Apoio concedido à Associação da Madeira de Desporto para Todos

Por força da RCG n.º 1095/2007, de 2 de Novembro, foi autorizada a celebração de um contrato-programa (CP) entre a SRAS e a Associação da Madeira de Desporto para Todos (AMDpT), tendo em vista a realização do evento “*Madeira: Região Saudável – Todos em Forma*”, para cuja prossecução foi concedida uma comparticipação financeira pública até ao montante de €48.352,90, por conta do orçamento da referida Secretaria Regional¹²⁴.

No preâmbulo da citada RCG n.º 1095/2007 é mencionado que esta actuação tem por suporte a RCG n.º 303/2004, de 11 de Março, que aprovou o Plano Regional de Saúde, um instrumento fundamental para a condução do Sistema Regional de Saúde, assente num modelo de gestão por objectivos, e o facto de a AMDpT, uma associação dotada de personalidade jurídica sem fins lucrativos, prosseguir o objectivo estatutário de apoiar o Governo Regional “*na promoção da saúde e da prevenção da doença junto da população residente na Região*”.

Para efeitos de concretização do referido evento e obtenção do apoio financeiro público, a AMDpT havia apresentado, em 31 de Maio de 2007¹²⁵, à DRPSP, um plano de actividades e respectiva calendarização para o período de Maio a Dezembro de 2007, o qual, depois de analisado pela DSPS, foi objecto de parecer favorável do Director Regional, a 11 de Junho de 2007.

A 3 de Novembro de 2007 foi outorgado o CP¹²⁶, donde se destacam as seguintes cláusulas:

- ◆ **Objecto:** o “*desenvolvimento de actividades no âmbito da promoção da saúde e da prevenção da doença junto da população residente*” na RAM. Em concreto, o apoio da “*realização de diversas actividades que visam combater o sedentarismo da população e das doenças a ela associadas, de incutir e enraizar hábitos de prática desportiva regular como tratamento preventivo para a melhoria da qualidade de vida*”, e, especificamente, sensibilizar a população das freguesias de St.º António, S. Gonçalo, St.ª M.ª Maior, S. Martinho e Camacha, “*para a importância da prática do exercício físico*” e “*transmitir competências sociais e comportamentais*”¹²⁷.

¹²⁴ Em concreto, a rubrica orçamental CO: 07.50.23.01 e CE: 04.07.01 – *Transferências correntes – Instituições sem fins lucrativos*.

¹²⁵ O registo de entrada neste serviço tem o n.º 1246.

¹²⁶ A respectiva minuta foi também objecto de aprovação e foi o SR mandatado para, em representação da RAM, elaborar o respectivo processo e outorgar o contrato.

¹²⁷ Cfr. as cláusulas 1.ª e 2.ª, pontos 1 e 2.

◆ Obrigações das partes¹²⁸:

- ◆ SRAS: acompanhar a execução financeira do CP; analisar e aprovar as propostas de alteração à programação financeira e ao programa de actividades; controlar e fiscalizar o cumprimento de todos os aspectos financeiros, técnicos e legais; e processar os quantitativos financeiros previstos no CP;
- ◆ AMDpT: apresentar um programa de actividades detalhado, orçamento e cronograma financeiro; concretizar as actividades nos termos e prazos estabelecidos; aplicar rigorosa e racionalmente os recursos públicos; submeter propostas de alteração do programa de actividades e respectivo cronograma financeiro a aprovação da SRAS; e, apresentar, até 15 de Dezembro de 2007, um relatório com as actividades desenvolvidas¹²⁹.

- ◆ Participação financeira: até ao limite de €48.352,90, a ser processada mediante a apresentação dos documentos comprovativos das despesas¹³⁰.

- ◆ Vigência do CP: entre 1 de Maio a 31 de Dezembro de 2007 (cláusula 8.^a).

Não obstante o valor da participação financeira do CP ser até ao limite de €48.352,90, foram apresentadas despesas no valor de €49.324,68, como se pode observar no quadro infra:

Quadro XIII – Despesas apresentadas pela AMDpT

| ENTIDADE | SECTOR/ACTIVIDADE DESENVOLVIDA | DESPESAS APRESENTADAS | FACTURAS DE 2006 |
|--|---|-----------------------|--------------------|
| <i>Liberty Seguros</i> | Seguros - Fev. e Agosto/2007 | € 3.970,63 | |
| <i>Profissionais liberais (recibos verdes)</i> | Professores, coordenadores técnicos, técnicos de desporto; T.S.Desporto - Maço, Maio a Dez/07 | € 17.322,50 | € 350,00 |
| <i>Saúde Motriz - Centro de Avaliação e Prescrição do Exercício e Saúde Lda.</i> | Avaliação de indicadores de saúde, ginástica de manutenção e hidroginástica | € 6.271,25 | € 5.485,50 |
| <i>VIA ACTIVA, Animação Turística, Lda.</i> | Avaliação da aptidão física (Maio, Set. e Dez./2007) | € 11.120,70 | € 5.451,20 |
| <i>IDRAM</i> | Utilização das piscinas olímpicas - Abr. a Dez./2007 | € 817,09 | |
| <i>RISQUICOLORIX-Serviços de Marketing, Lda.</i> | Nd. | € 9.555,01 | € 9.555,01 |
| <i>Fácil & Divertido Unipessoal, Lda.</i> | Nd | € 172,50 | |
| <i>THE BESTSPORT, Lda.</i> | Aquisição de 2 bolas de futsal | € 95,00 | |
| TOTAL | | € 49.324,68 | € 20.841,71 |

Nd. – Informação não disponibilizada.

Do quadro anterior, extrai-se que:

- ◆ Foram inseridas facturas de 2006 no montante de €20.841,71 (42% do valor da despesa apresentada para obtenção de apoio público), quando o CP se destinava a financiar actividades realizadas entre Maio e Dezembro de 2007;

¹²⁸ Cfr. a cláusula 3.^a, pontos 1 e 2.

¹²⁹ Com evidenciação da comparação entre os custos estimados face aos realizados e dos objectivos alcançados face aos traçados, bem como a apresentação dos documentos comprovativos das despesas realizadas.

¹³⁰ E, caso o custo total das actividades seja inferior ao montante máximo da participação financeira pública, esse passará a ser o montante da participação financeira, com os devidos acertos (cfr. a cláusula 4.^a).



- ◆ Esse montante inclui verbas no valor de €9.555,01¹³¹, sem identificar a actividade concretamente desenvolvida na promoção da saúde e prevenção da doença no âmbito do CP, sendo a mesma conclusão válida para o encargo de €172,50, de 2007;
- ◆ Existem despesas de €3.970,63, facturadas pela *Liberty Seguros*, em que o tomador do seguro é a AMDpT, que não têm acolhimento na finalidade do CP;
- ◆ Não há comprovativos para despesas no montante de €24.984,84¹³² de maneira a que possam beneficiar da participação financeira pública do CP, e da legislação ao abrigo da qual foi outorgado, o art.º 22.º do DLR n.º 3/2007/M, de 9 de Janeiro, e a Portaria n.º 133/2006, de 8 de Novembro¹³³.

Não obstante as despesas apresentadas pela AMDpT ascendam a €49.324,68, o Director Regional autorizou a 19 de Dezembro de 2007 a liquidação de €48.352,90 (equivalente à participação do CP), sendo de referir que, em Janeiro de 2008, a quantia em causa se encontrava por pagar.

No contraditório, aquele responsável concede que *“foram contabilizadas verbas correspondentes a facturas indevidamente consideradas do ano de 2006, no valor de € 20.841,71, bem como o encargo de € 172,50 em 2007 e as despesas facturadas pela Liberty Seguros que ascendem a € 3.970,63, no cômputo global de € 24.4984,84. Não obstante, foram detectados os erros e omissões e solicitado o cancelamento da sobredita verba total, pelo que aquela quantia não será paga”*.

Como prova, a DRPSP, no decurso do período da audição dos responsáveis, remeteu um pedido de *“devolução de processo”* à DROC¹³⁴, na sequência do qual esta Direcção Regional informou a SRMTC que anulou o processo de despesa correspondente¹³⁵, ficando sem efeito a autorização do Director Regional de Planeamento e Saúde Pública relativa ao pagamento da quantia de €48.352,90, abrangendo o montante de €24.984,84, indevidamente considerado no financiamento do CP.

Por último, notar que a DRPSP tinha a incumbência de *“acompanhar a execução financeira”* do CP e *“controlar e fiscalizar o cumprimento de todos os aspectos financeiros, técnicos e legais necessários”* (ver o ponto 1, cláusula 3.ª), o que não se verificou.

3.4.3. Serviço Regional de Prevenção da Toxicodependência

No SRPT foram analisados os processos identificados no quadro abaixo inserido, dando-se destaque àqueles que suscitam questões de legalidade:

¹³¹ Concretamente as relacionadas com facturas que não discriminam os serviços/bens facturados e que estão assinalados no citado quadro com informação não disponibilizada.

¹³² Resulta do cômputo dos valores de €20.841,71, €172,50 e €3.970,63.

¹³³ Aprovou o *“Regulamento de concessão de apoios financeiros para execução do Plano Regional de Saúde da Região Autónoma da Madeira”* a pessoas colectivas privadas sem fins lucrativos.

¹³⁴ Cfr. o ofício com n.º de saída 686, de 24 de Abril de 2008.

¹³⁵ Cfr. o ofício da DROC com n.º 1529/08, de 29 de Abril de 2008.

Quadro XIV – Processos do SRPT analisados

| DESIGNAÇÃO DO BEM/SERVIÇO | VALOR DA ADJUDICAÇÃO (c/ OU s/ IVA) | PROCEDIMENTO (DL n.º 197/99) | FORNECEDOR DO BEM/PRESTADOR DO SERVIÇO | SITUAÇÃO A 30/11/2007 | OBS. | |
|-------------------------------|---|------------------------------|--|------------------------------|-----------|----------------------|
| Avença: | | | | | | |
| 1 | Prestação de serviços de assessoria jurídica | € 15.600,00 | Consulta prévia [art.º 81.º, 1, b)] | Cátia Marina Vieira Jardim | Concluído | Ver o ponto 3.4.3.1. |
| 2 | Prestações de serviços na área da Psicologia da Saúde (Março a Agosto de 2007) | € 4.950,00 | Aj. directo [art.º 81.º, 3, a)] | Bebiana M.ª Sequeira Ribeiro | Concluído | Ver o ponto 3.4.3.2. |
| Aquisição de bem: | | | | | | |
| 1 | Aquisição de “Programa de prevenção Ordago” | € 18.232,00 e € 8.096,56 | Aj. directo [art.º 86.º, 1, d)] | Edex Fundacion | Concluído | Nada a referir |
| Aquisição de serviços: | | | | | | |
| 1 | Prestações de serviços no âmbito de diversos projectos na área da psicologia da saúde (Setembro de 2007 a Maio de 2008) | € 3.880,00 e € 900,00 | Aj. directo [art.º 81.º, 3, a)] | Bebiana M.ª Sequeira Ribeiro | Em curso | Ver o ponto 3.4.3.2. |
| 2 | Aq. de diversos artigos (bonés, fitas porta-chaves, esferográficas e pulseiras) com mensagens preventivas | € 3.115,00 | Aj. directo [art.º 81.º, 3, a)] | Publimirela | Concluído | Nada a referir |
| 3 | Aq. de diversas T-Shirts brancas com logótipo | € 3.950,50 | Aj. directo [art.º 81.º, 3, a)] | Publimirela | Concluído | Nada a referir |

Fonte: SRPT.

3.4.3.1. Contrato de avença celebrado com Cátia Marina Vieira Jardim

A Directora do SRPT, a 17 de Novembro de 2006, considerando que o serviço “*não possui nos seus quadros ou em regime de contrato um Consultor Jurídico que, no âmbito das suas funções, dê apoio técnico às tomadas de decisão*”, propôs superiormente a abertura de um procedimento nos termos do art.º 81, n.º 1, al. b), do DL n.º 197/99, visto a despesa estimada rondar os €17.000,00/ano.

Obtida a autorização superior, na consulta prévia desencadeada, a escolha recaiu na proposta apresentada por Cátia Marina Vieira Jardim, no valor de €15.600,00, com a qual, precedendo despacho da Secretária Regional de 30 de Novembro de 2006, foi celebrado, na mesma data, um contrato de avença¹³⁶, pelo período de 1 ano, com efeitos a partir de 1 de Dezembro de 2006¹³⁷.

¹³⁶ Antes já havia sido celebrado outro contrato de avença com a mesma adjudicatária, datado de 23 de Agosto de 2006, por três meses, com início a 1 de Setembro de 2006, para o desenvolvimento de “*trabalhos de apoio na área jurídica*”, pelo valor mensal de €1.287,68. O procedimento então desencadeado foi o do ajuste directo, nos termos do art.º 81.º, n.º 3, al. a), do DL n.º 197/99, e autorizado pela SR, a 14 de Agosto de 2006.

¹³⁷ Registe-se a rescisão do contrato a pedido da avençada, com efeitos a 1 de Agosto de 2007, para tomar posse como consultor jurídico de 2.ª classe do quadro de pessoal do GSR (cfr. o aviso publicitado no JORAM, 2.ª série, n.º 157, de 28 de Agosto). A cláusula segunda do contrato previa a possibilidade de rescisão por qualquer das partes, sem recurso a indemnização, desde que comunicado com a antecedência de 60 dias face ao seu termo. Anteriormente, por despacho do SR, de 23 de Julho de 2007, havia sido autorizada a celebração de contrato administrativo de provimento, por 1 ano, para a realização de estágio, com vista ao preenchimento de um lugar de consultor jurídico de 2.ª classe do quadro de pessoal do GSR (cfr. o aviso publicitado no JORAM, 2.ª série, n.º 138, de 30 de Julho).



Um aspecto por esclarecer no âmbito do procedimento desencadeado, e que importa corrigir no futuro, decorre do facto de haver duas propostas apresentadas pela adjudicatária com a mesma data e n.º de registo de entrada no SRPT, divergindo apenas no preço: uma é de € 15.600,00 e a outra de €15.452,16 (a primeira foi a considerada para efeitos de adjudicação).

Na situação concreta, fica evidente que, no quadro do SRPT, não havia pessoal provido e qualificado para o exercício das funções correspondentes ao objecto do contrato de avença celebrado, tal como prevê o art.º 14.º, n.º 3, do DLR n.º 13/85/M, e foi ponderado na fundamentação inerente à sua autorização.

Efectivamente, a consideração de uma Divisão de Serviços Jurídicos e Administrativos no diploma que criou o SRPT, o DRR n.º 9/2002/M, de 25 de Junho, à data em vigor, com competências ao nível da prestação de apoio jurídico, concretamente, “a emissão de pareceres e estudos jurídicos” (cfr. os art.ºs 2.º e 10.º), não foi acompanhada da criação do(s) lugar(es) necessário(s) no respectivo quadro de pessoal para a carreira/categoria de consultor jurídico. E, posteriormente, com a alteração desta orgânica pelo DRR n.º 4/2007/M, de 15 de Fevereiro, passou aquele serviço a denominar-se de Divisão de Serviços Administrativos, sem competências em matéria jurídica.

Conjugando todos estes elementos relevantes na actividade do SRPT (incluindo os interesses públicos confiados por lei e a estrutura orgânica e de funcionamento), e a caracterização material das prestações da avençada, propende-se, num juízo de globalidade, a considerar que a adjudicação dos serviços em causa visou a execução de trabalhos com carácter não subordinado.

3.4.3.2. Serviços adquiridos a Bebiana M.ª Sequeira Ribeiro

Relativamente às prestações de serviços, todas contratadas em 2007, por ajuste directo, à referida Técnica Superior de Saúde, nos termos do art.º 81.º, n.º 3, al. a), do DL n.º 197/99, as quais totalizam o montante de €9.730,00 (sem IVA), evidenciam-se no quadro infra as características das mesmas:

Quadro XV – Avença e prestações de serviços no âmbito da Psicologia da Saúde - SRPT

| TIPOLOGIA | FUNDAMENTO | SERVIÇOS CONTRATADOS |
|-----------------------|--|---|
| Avença | A necessidade de “intensificar e aprofundar a acção desenvolvida no âmbito de projectos de intervenção comunitária, conferindo maior abrangência ao trabalho preventivo com grupos populacionais de risco relativamente aos consumos de substâncias psicoactivas”. | Objecto: desenvolvimento de “trabalho no âmbito de projectos de intervenção comunitária, intervindo de forma programada e assegurando um conjunto de competências sistematizadas no domínio da psicologia e saúde, delineando estratégias e acções de prevenção do consumo de substâncias psicoactivas, dirigidas a grupos populacionais de risco”. |
| | | Período: De 5 de Março a 4 de Agosto de 2007. |
| | | Valor global (sem IVA): € 4.950,00 |
| | | Entidade autorizadora: a Secretária Regional, a 14-02-07 |
| Prestação de serviços | “No âmbito da Meta 3 do Plano Regional da Luta Contra a Droga ¹³⁸ , direccionada para a prevenção em meio familiar, importa dar continuidade aos Projectos de Prevenção da Toxicodependência já desenvolvidos”. | Objecto: desenvolvimento de 3 projectos: <ul style="list-style-type: none"> ▶ “Correndo pela vida - adultos” – 4 horas mensais; ▶ “Lembrar a Bemposta” – 2 horas mensais; ▶ “No mesmo barco, na mesma onda... Pela Vida” - 2 horas mensais. |
| | | Período: De 15 de Setembro de 2007 a 31 de Maio de 2008. |
| | | Valor global (sem IVA): € 900,00 |
| | | Entidade autorizadora: a Directora do SRPT, a 14-09-07 |
| Prestação de serviços | “No âmbito da Meta 4 do Plano Regional da Luta Contra a Droga ¹³⁹ , direccionada para a prevenção em meio familiar, importa dar continuidade aos Projectos de Prevenção da Toxicodependência já desenvolvidos”. | Objecto: desenvolvimento de 5 projectos: <ul style="list-style-type: none"> ▶ “Correndo pela vida” – 22h30 horas mensais; ▶ “A Força da Prevenção” – 5 horas mensais; ▶ “Ensinar a Prevenir” - 5 horas mensais; ▶ “Apostar na Vida – Terça de Cima” - 2 horas mensais; ▶ “Apostar na Vida – Água de Penã” 2 horas mensais. |
| | | Período: De 15 de Setembro de 2007 a 31 de Maio de 2008. |
| | | Valor global (sem IVA): € 3.880,00 |
| | | Entidade autorizadora: a Directora do SRPT, a 14-09-07 |

Donde se destacam os seguintes aspectos:

- a) O motivo invocado para a celebração do contrato da avença, a 15 de Fevereiro de 2007, foi o do art.º 14.º, n.º 3, do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho, ou seja, o facto de, à data, não existirem no SRPT funcionários com as qualificações objecto de avença;
- b) O facto de o quadro de pessoal do SRPT, aprovado pelo citado DRR n.º 4/2007/M, e até mesmo o que o precedeu (o DRR n.º 9/2002/M, de 25 de Junho), preverem no respectivo quadro de pessoal, no grupo de pessoal técnico superior, lugares a prover para a área funcional de promoção e prestação de apoio técnico na luta contra a droga e a toxicodependência e de, com base na lista dos recursos humanos afectos ao SRPT reportada a 31 de Dezembro de 2006, não ter sido provido nenhum lugar de técnico superior nas áreas de serviço social ou da saúde;

¹³⁸ Denominada “Favorecer nas famílias o desenvolvimento de competências que permitam que os seus membros cresçam saudáveis e optem por uma vida sem drogas”.

¹³⁹ Destinada a “Incentivar que as escolas sejam contextos promotores do desenvolvimento harmonioso, veiculem e promovam a adopção pelos diferentes membros da comunidade escolar de comportamentos saudáveis, libertos de drogas”.



- c) As actividades em causa, a serem exercidas em diversas escolas e centros comunitários ou de saúde da RAM, direccionadas para grupos populacionais considerados de risco, e visarem a prossecução do Plano Regional da Luta Contra a Droga 2005-2008¹⁴⁰, são a razão de ser do SRPT e enquadráveis nas suas atribuições e competências, concretamente não só a de acompanhamento e execução das metas e estratégias traçadas naquele Plano, bem como a da promoção de medidas no âmbito da prevenção do consumo de drogas – cfr. n.ºs 1 e 2, do art.º 1.º do DRR n.º 4/2007/M, de 15 de Fevereiro.

Atendendo à natureza das funções desempenhadas pela referida técnica ao abrigo dos vários contratos, por estarem relacionadas com as áreas de actuação do SRPT e enquadráveis nas suas atribuições e competências, ainda que aparentemente não revistam a forma de trabalho subordinado, tem inerente a satisfação de necessidades próprias do serviço, cujos fins pressupõem uma organização permanente, a estabilidade da sua estrutura e a continuidade do seu funcionamento, bem como dependem de que haja sempre quem desenvolva as actividades que são a razão de ser do serviço público.

Foi a não verificação de este último aspecto que determinou a constituição de sucessivas relações de trabalho de emprego público com a interessada com o perfil e conteúdo não modelados para o contrato de avença ou de prestação de serviços, uma vez que o SRPT não dispunha, no respectivo quadro, do pessoal técnico superior, com as qualificações apropriadas, necessário à permanente realização das tarefas e actividades impostas pela obrigatoriedade de prosseguir e assegurar a satisfação dos específicos fins públicos que lhe estão adstritos nas áreas de serviço social ou da saúde.

4. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria.
- b) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido ao Secretário Regional dos Assuntos Sociais e à ex-Secretária Regional dos Assuntos Sociais.
- c) Entregar o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efectuadas pela Secretaria Regional dos Assuntos Sociais para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- e) Determinar que, no âmbito do contrato-programa celebrado a 3 de Novembro de 2007 com *Associação da Madeira de Desporto para Todos*, remeta a este Tribunal a documentação relativa aos pagamentos realizados.
- f) Fixar os emolumentos devidos pela Secretaria Regional dos Assuntos Sociais em €1.668,05, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tri-

¹⁴⁰ Aprovado pela RCG n.º 1744/2001, de 13 de Dezembro, contém as estratégias, incluindo objectivos e metas, com vista ao acompanhamento do fenómeno da toxic dependência e o combate do consumo de drogas. Anota-se que a criação do SRPT se deveu à necessidade de efectuar um trabalho abrangente, articulado com os organismos da administração regional, autárquica e a sociedade civil, nesta matéria.

bunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota constante do Anexo III).

- g) Mandar divulgar este relatório no *site* do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 26 de Junho de 2008.

O Juiz Conselheiro,

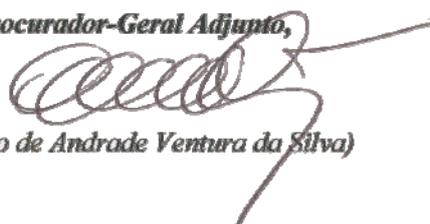
(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Assessor,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,

(Fernando Maria Morais Fraga)

Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



ANEXOS



ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS

| ITEM DO RELATÓRIO | DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO | NORMAS INOBSERVADAS | RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (LEI N.º 98/97, DE 26 DE AGOSTO) | RESPONSÁVEIS |
|----------------------|--|---|---|---|
| 3.3.1.a) | Não verificação dos pressupostos necessários à dispensa do estágio de ingresso na carreira técnica superior. a) | Art.º 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de Julho, e art.º 4.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro. | Sancionatória (1) Art.º 65.º, n.º 1, al. l), e n.º 2 | Secretário Regional dos Assuntos Sociais |
| 3.4.1.1. | Adjudicação de serviços, ao longo de 4 anos, à margem do quadro legal que orienta a realização de despesas públicas. b) | Art.ºs 7.º, n.º 1, 79.º, n.º 1, 81.º, n.º 1, al. a), 86.º, n.º 1, al. d), todos do DL n.º 197/99, de 8 de Junho. | Sancionatória (1) Art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2 | Ex-Secretária Regional dos Assuntos Sociais |
| 3.4.1.2. | Aquisição ilegal de serviços, no valor de € 100.000,00, mediante ajuste directo. c) | Art.ºs 80.º, n.º 3, e 81.º, n.º 3, al. b), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho. | Sancionatória (1) Art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2 | Ex-Secretária Regional dos Assuntos Sociais |
| 3.4.2.1. | Celebração de contratos de tarefa e de avença para satisfazer necessidades próprias e permanentes da DRPSP. d) | Art.º 10.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, com as alterações do art.º 1.º da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio, e art.º 14.º, n.ºs 2 e 3, do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho. | Sancionatória (1) Art.º 65.º, n.º 1, als. b) e l), e n.º 2 | Ex-Secretária Regional dos Assuntos Sociais Secretário Regional dos Assuntos Sociais Director Regional de Planeamento e Saúde Pública |
| 3.4.2.2. 3.4.2.3. | Aquisição de material clínico e de serviços de execução gráfica sem suporte legal ou contratual. e) | Art.ºs 7.º, n.º 1, e 79.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, e 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro. | Sancionatória (1) Art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2 | Director Regional de Planeamento e Saúde Pública Ex-Directora Regional de Planeamento e Saúde Pública |
| 3.4.2.4. | Uso impróprio do art.º 86.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99, para autorizar despesas no valor de € 37.000,00. f) | Art.ºs 81.º, n.º 1, al. a), e 86.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99. | Sancionatória (1) Art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2 | Director Regional de Planeamento e Saúde Pública |
| 3.4.2.5. | Preterição do procedimento legalmente exigido para a realização de despesas, em função dos respectivos valores. g) Pagamento em duplicado de despesa no valor de € 2.938,41. h) | Art.ºs 81.º, n.º 1, al. c) e 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99. | Sancionatória (1) Art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2 Reintegratória Art.º 59.º, n.ºs 1 e 4 | Ex-Directora Regional de Planeamento e Saúde Pública Director Regional de Planeamento e Saúde Pública |

(1) A responsabilidade financeira sancionatória foi relevada nos termos do 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.

- a) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, Volume I, separador 2, págs. 30 a 53.
b) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, Volume I, separador 3, págs. 99 a 145.
c) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, Volume I, separador 3, págs. 148 a 194 e de 289 a 307.
d) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, Volume I, separador 4, págs. 422 a 487.
e) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, Volume I, separador 4, págs. 494 a 515, e de 519 a 539.

- f) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, Volume II, separador 4, págs. 543 a 558, 560 e 561.
- g) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, Volume II, separador 4, págs. 565 a 590.
- h) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, Volume II, separador 4, págs. 565 a 582.



ANEXO II – AMOSTRA DOS ACTOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS

Gabinete do Secretário Regional

| INTERESSADO | ACTO/CONTRATO | PROCEDIMENTO | CATEGORIA |
|---------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|--|
| Andreia Cristina Lobato Rebolo Santos | Nomeação em lugar de ingresso | Reclassificação | Técnico superior de 2. ^a Classe |
| José Manuel Rodrigues | Nomeação em lugar de ingresso | Reclassificação | Motorista de ligeiros |
| Maria Dalila Chicharo Gomes | Nomeação em lugar de acesso | Concurso interno de acesso limitado | Chefe de Secção |
| Ana Rubina Silva Rodrigues | Nomeação em lugar de ingresso | Concurso externo de ingresso | Consultor jurídico de 2. ^a classe |
| Cátia Marina Vieira Jardim | Nomeação em lugar de ingresso | Concurso externo de ingresso | Consultor jurídico de 2. ^a classe |
| Telmo Augusto da Silva Oliveira | Transferência | — | Consultor jurídico de 2. ^a classe |
| Ana Rubina Silva Rodrigues | Contrato a termo resolutivo | Oferta de emprego | — |

Direcção Regional de Planeamento e Saúde Pública

| INTERESSADO | ACTO/CONTRATO | PROCEDIMENTO | CATEGORIA |
|----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------|--|
| Isabel Margarida N. Clairouin | Nomeação em lugar de acesso | Concurso interno de acesso | Técnico superior de saúde |
| Marco António Negreira Magalhães | Nomeação em lugar de acesso | Concurso interno de acesso | Técnico superior de saúde |
| José Manuel Rodrigues | Contrato de provimento | Concurso externo de ingresso | Técnico superior de 2. ^a Classe |
| Catarina Luísa Silva Valente | Nomeação em lugar de acesso | Concurso interno de acesso | Técnico superior de 1. ^a Classe |
| Magda Maria Nunes Alves | Nomeação para funções de secretariado | — | Chefe de Departamento |
| Maria Ivone Freitas de Castro Sá | Nomeação em comissão de serviço | Concurso interno de acesso | Chefe de Secção |

Serviço Regional de Prevenção da Toxicodependência

| INTERESSADO | ACTO/CONTRATO | PROCEDIMENTO | CATEGORIA |
|---------------------------------|-------------------------------|------------------------------|--|
| Maria Dulce Abreu F. Henriques | Nomeação em lugar de ingresso | Reclassificação | Telefonista |
| Vítor José Abreu Brites | Nomeação em lugar de ingresso | Reclassificação | Assistente administrativo |
| Maria Nazaré de Freitas | Nomeação em lugar de ingresso | Concurso externo de ingresso | Técnico superior de 2. ^a classe |
| Filipa Maria Jardim Mendonça | Nomeação em lugar de ingresso | Concurso externo de ingresso | Técnico superior de 2. ^a classe |
| Sérgio Maurício Gonçalves Cunha | Nomeação em lugar de ingresso | Concurso externo de ingresso | Técnico superior de 2. ^a classe |
| Teresa Maria P. Nunes Dias | Requisição | — | Enfermeira graduada |

Inspeção Regional da Saúde e Assuntos Sociais

| INTERESSADO | ACTO/CONTRATO | PROCEDIMENTO | CATEGORIA |
|---|-------------------------------|------------------------------|---------------------------|
| Carla Sónia Rebelo Carvão Teixeira de Jesus | Nomeação em lugar de ingresso | Concurso externo de ingresso | Assistente administrativo |



ANEXO III – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹⁴¹

| | |
|------------------------------|---|
| ACÇÃO: | Auditoria de fiscalização concomitante à Secretaria Regional dos Assuntos Sociais - 2007 |
| ENTIDADE FISCALIZADA: | Secretaria Regional dos Assuntos Sociais |
| SUJEITO PASSIVO: | Secretaria Regional dos Assuntos Sociais |

| DESCRIÇÃO | BASE DE CÁLCULO | | VALOR |
|---|--|--------------------------|-------------------|
| ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS | | | |
| EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º) | % | RECEITA PRÓPRIA/LUCROS | VALOR |
| VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL: | 1,0 | | € 0,00 |
| VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS: | 0,2 | | € 0,00 |
| EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE) | CUSTO STANDARD (a) | UNIDADES DE TEMPO | |
| ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL: | € 119,99 | 0 | € 0,00 |
| ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL: | € 88,29 | 181 | € |
| ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS | | | |
| EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º): | 5 x VR (b) | | € 1.668,05 |
| <p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª 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 € 333,61 pelo n.º 1.º da Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro.</p> | EMOLUMENTOS CALCULADOS: | | €15.980,49 |
| | LIMITES (b) | MÁXIMO (50xVR) | € 16.680,50 |
| | | MÍNIMO (5xVR) | € 1.668,05 |
| | EMOLUMENTOS DEVIDOS: | | € 1.668,05 |
| | OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º) | | - |
| | TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS: | | € 1.668,05 |

¹⁴¹ 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.