



Relatório n.º 3/2010-FS/SRMTTC

**Auditoria orientada aos pagamentos do
"Estudo da rede de monitorização de águas
na RAM"**

Processo n.º 10/09 – Aud/FS

Funchal, 2010



PROCESSO N.º 10/09-AUD/FS

***Auditoria orientada aos pagamentos do "Estudo da
rede de monitorização de águas na RAM"***

RELATÓRIO N.º 3/2010-FS/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Janeiro/2010



ÍNDICE

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
1. SUMÁRIO.....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	6
1.4. RECOMENDAÇÕES	6
2. INTRODUÇÃO	7
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS	7
2.2. METODOLOGIA	7
2.3. ENTIDADE(S) AUDITADA(S).....	8
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
2.5. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	8
2.6. ENQUADRAMENTO NORMATIVO	9
2.6.1. Regime jurídico da contratação pública relativa à aquisição de serviços	9
2.6.2. Aspectos da caracterização jurídica da Universidade de Évora	10
2.6.3. Breve caracterização jurídica da Fundação Luís de Molina.....	10
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	12
3.1. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO	12
3.2. PAGAMENTOS REALIZADOS	12
3.3. ANÁLISE DA LEGALIDADE E REGULARIDADE DOS PAGAMENTOS.....	13
4. EMOLUMENTOS.....	16
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	17
ANEXO	19
ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	21



FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Susana Silva	Auditor-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Alice Ferreira	Téc. Verificador Superior
Nereida Silva	Téc. Verificador Superior

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
Al.	Alínea(s)
Art.º(s)	Artigo(s)
CRP	Constituição da República da Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRA	Direcção Regional do Ambiente
DROC	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
DRR	Decreto Regulamentar Regional
FLM	Fundação Luís de Molina
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PD	Processo de Despesa
PG	Plenário Geral
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCP	Regulamento das Custas Processuais
SRARN	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UC	Unidade(s) de Conta
UE	Universidade de Évora



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente documento integra os resultados da *Auditoria orientada aos pagamentos do “Estudo da rede de monitorização de águas na RAM”*, dirigida às Secretarias Regionais do Plano e Finanças e do Ambiente e dos Recursos Naturais em conformidade com o despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 11 de Novembro de 2009¹, que determinou a sua inclusão no Programa de Fiscalização desta Secção Regional para o ano 2009.

Esta acção foi perspectivada no sentido de os respectivos resultados poderem vir a integrar o Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM relativo ao ano 2008, na área da Despesa.

1.2. Observações

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

- a) A Direcção Regional do Ambiente contratou com a Universidade de Évora - Departamento de Ecologia, a elaboração de um estudo sobre o estabelecimento dos procedimentos conducentes à definição da rede de monitorização das águas superficiais interiores na RAM, pelo preço de € 16.940,00, com IVA incluído (cfr. o ponto 3.1.);
- b) Embora os serviços contratados tivessem sido executados pela Universidade de Évora, através do citado Departamento, foram facturados e pagos à Fundação Luís de Molina (FLM)² (cfr. os pontos 3.1. e 3.2.);
- c) Os pagamentos realizados à Fundação são ilegais, por carecerem de um acto autorizador prévio e legitimador - exigido nos termos do art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e subjacente à disciplina emanada do 17.º do DRL n.º 3/2007/M, de 9 de Janeiro, e do art.º 20.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16 de Janeiro -, e por estar igualmente em causa a autorização de um pagamento a uma entidade distinta da contratada pelo Governo Regional.

Em Dezembro de 2009, o Governo Regional, a FLM e a Universidade de Évora diligenciaram em conjunto pela correcção das irregularidades detectadas nos pagamentos emergentes dos serviços prestados pela Universidade de Évora, criando assim condições para a reposição da legalidade (cfr. os pontos 3.2 e 3.3).

¹ Exarado na Informação n.º 57/09 – UAT II, da mesma data.

² A FLM é uma instituição de utilidade pública e de direito privado, criada em 1996, com o objectivo de apoiar a Universidade de Évora no exercício das suas finalidades.

1.3. Responsabilidade financeira

A factualidade anteriormente descrita e sintetizada na al. c) do ponto **1.2.** é susceptível de tipificar um eventual ilícito gerador de responsabilidade financeira sancionatória [cfr. o art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto].

Contudo, na situação em apreço, a matéria apurada fornece um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, por se encontrarem preenchidos os requisitos enunciados nas al. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

1.4. Recomendações

Face às observações que antecedem, o Tribunal de Contas recomenda à Secretaria Regional do Plano e Finanças e à Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais que providenciem pelo rigoroso cumprimento das normas de controlo interno que asseguram que as autorizações de pagamento são emitidas em nome das entidades contratadas pela Administração Regional.



2. INTRODUÇÃO

2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS

Por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, emitido em 11 de Novembro de 2009, foi incluída no Programa de Fiscalização desta Secção Regional para o ano de 2009³, a *Auditoria orientada aos pagamentos do “Estudo da rede de monitorização de águas na RAM”*.

A auditoria enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica previamente definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2008-2010 e com a sua realização pretendeu-se intensificar as acções de controlo nas áreas de maior risco e inovação, incluindo a ambiental.

O principal objectivo da auditoria consistiu na análise da legalidade e regularidade financeira dos pagamentos realizados à Fundação Luís de Molina no âmbito da prestação dos serviços de elaboração de um estudo sobre a rede de monitorização de águas na RAM, adjudicado e contratado pela Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais junto da Universidade de Évora.

2.2. METODOLOGIA

A metodologia adoptada na realização da presente acção englobou três fases distintas - planeamento, execução e avaliação dos resultados -, tendo-se seguido, para o seu desenvolvimento, os métodos e procedimentos definidos no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*⁴.

A) Fase de Planeamento

- ✓ Recolha de elementos e informações disponíveis na SRMTC;
- ✓ Solicitação de elementos e análise dos respectivos conteúdos informativos;
- ✓ Estudo da legislação pertinente e dos normativos e orientações aplicáveis;
- ✓ Elaboração do Plano Global e do Programa de Auditoria⁵, onde se definiram e aprovaram, entre outros elementos, os procedimentos de auditoria a adoptar e as acções a realizar.

B) Fase de Execução

- ✓ Análise do processo de contratação da prestação de serviços, com base no quadro legal aplicável;
- ✓ Análise dos pagamentos realizados no âmbito da prestação de serviços, à luz do quadro legal aplicável.
- ✓ Recolha de evidências de auditoria.

³ Aprovado pelo Plenário Geral do TC, em sessão de 17/12/2008, através da Resolução n.º 05/08-PG.

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

⁵ Aprovado pelo Exmo. Juiz Conselheiro desta Secção Regional, através de Despacho de 18/11/2009, aposto na Informação n.º 60/2009 – UAT II.

C) Avaliação dos resultados

- ✓ Tratamento da informação recolhida, com vista à elaboração do relato.

2.3. ENTIDADE(S) AUDITADA(S)

Os trabalhos incidiram essencialmente sobre a Secretaria Regional do Plano e Finanças, uma vez que, nos termos do art.º 2.º, al. c), do DRR n.º 2/2008/M, de 15 de Fevereiro⁶, inserem-se nas atribuições deste departamento *“acompanhar, controlar e guiar os instrumentos financeiros da RAM, designadamente o orçamento (...)”*. A prossecução destas competências encontra-se atribuída parcialmente à Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, conforme resulta do disposto nos art.ºs 4.º, 6.º, n.ºs 1 e 2, al. e), e 13.º do mesmo diploma.

De acordo com o n.º 2 do art.º 2 da respectiva orgânica, aprovada pelo DRR n.º 19/2003/M, de 18 de Agosto, a acção desta Direcção Regional *“exerce-se, no âmbito do sector público administrativo, sobre todos os serviços e organismos da administração regional directa”*, figurando entre as suas atribuições específicas, nos termos do n.º 1 do mesmo artigo, *“[a]nalisar, acompanhar e controlar a execução orçamental”* [h]), *“[c]entralizar e coordenar a escrituração e a contabilização das receitas e despesas públicas e das operações de tesouraria”* [i]) e *“[l]iquidar as despesas e autorizar o seu pagamento”* [p]).

A acção abrangeu ainda a Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais e, no âmbito da estrutura desta Secretaria, a actuação da Direcção Regional do Ambiente⁷, por ter sido quem contratou a prestação de serviços que deu origem aos pagamentos realizados e, num primeiro momento, quem instruiu os respectivos processos de despesa e os remeteu à Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade.

2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Salienta-se a boa colaboração e disponibilidade demonstradas pelos responsáveis oficiados com vista à prestação de esclarecimentos e ao envio da documentação necessária à realização dos trabalhos da auditoria.

2.5. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Para efeitos do exercício do contraditório, em observância do preceituado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterado pelo art.º 1 da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, procedeu-se à audição do Secretário Regional do Plano e Finanças e do Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, assim como do Director Regional do Ambiente e do Director de Serviços de Contabilidade⁸.

⁶ Diploma que aprovou a orgânica da SRPF, já elaborada em conformidade com os novos princípios e normas da organização da administração directa e indirecta da RAM, estabelecidos pelo DLR n.º 17/2007/M, de 12/11.

⁷ À data da adjudicação da prestação de serviços em referência, as bases da orgânica da SRARN constavam do DRR n.º 23/2005/M, de 16/05, entretanto revogado pelo DRR n.º 17/2008/M, de 10/07. Por seu turno, a orgânica da DRA foi aprovada pelo DRR n.º 31/2001/M, de 15/11, assinalando-se, neste quadro, que, face ao disposto no art.º 4.º, n.º 1, al. c) e e), insere-se nas competências do Director Regional do Ambiente *“[d]eterminar a realização de estudos e outros trabalhos considerados necessários à Direcção Regional”*, assim como *“[a]utorizar despesas de acordo com as competências atribuídas por lei”*.

⁸ Cfr. os officios n.ºs 1815, 1816, 1818 e 1819, de 02/12.



Dentro do prazo fixado para o efeito⁹, deram entrada na SRMTC as alegações apresentadas pelo Secretário Regional do Plano e Finanças e pelo Director de Serviços de Contabilidade¹⁰, assim como pelo Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais^{11 12}, as quais foram tidas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se transcritas e/ou sintetizadas nos pontos pertinentes do texto e acompanhadas dos comentários considerados adequados.

2.6. ENQUADRAMENTO NORMATIVO

2.6.1. Regime jurídico da contratação pública relativa à aquisição de serviços

Até à entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos¹³, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, o regime geral da contratação pública relativa à aquisição de serviços emanava do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

Entre outras matérias, este diploma definia os tipos de procedimentos de escolha da entidade co-contratante, assim como a respectiva tramitação¹⁴. Porém, admitiam-se excepções à aplicação desta disciplina normativa, à qual não estavam sujeitos os contratos regulados por regras processuais específicas, enunciados no art.º 76.º, bem como os contratos listados nas várias alíneas do art.º 77.º.

O universo contratual que, nos termos da al. f) do n.º 1 do citado art.º 77.º, não obrigava à adopção dos procedimentos gerais de adjudicação¹⁵ abrangia os contratos “[c] com um fornecedor de (...) serviços que” fosse “*ele próprio, uma das entidades referidas no artigo 2.º*”¹⁶, desde que o valor do contrato fosse “*inferior, consoante o caso, ao fixado*” no art.º “191.º”¹⁷.

Por força do consignado na al. b) do art.º 2.º do DL n.º 197/99, entre essas entidades contavam-se os organismos públicos dotados de personalidade jurídica, com ou sem autonomia financeira, que não revestissem natureza, forma e designação de empresa pública.

Face à sua natureza jurídica, a Universidade de Évora enquadrava-se na previsão daquela norma legal.

⁹ Na sequência do ofício n.º 26078, de 16/12/2009, da SRARN, e do ofício ref.ª SAI03829/09, de 17/12/2009, da SRPF, foi deferido o pedido de prorrogação do prazo inicialmente fixado para o exercício do contraditório, por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC de 18/12/2009.

¹⁰ Remetidas através do ofício ref.ª SAI03846/09, de 23/12/2009, do Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais.

¹¹ Constantes do ofício n.º 26526, de 28/12/2009, da SRPF.

¹² Não foram apresentadas alegações autónomas pelo Director Regional do Ambiente.

¹³ Ocorrida seis meses após a datada sua publicação, conforme resulta do n.º 1 do art.º 18.º deste Código.

¹⁴ Cfr. os art.ºs 78.º a 179.º do DL n.º 197/99.

¹⁵ Previstos nos Capítulos III e XI.

¹⁶ A saber, o Estado [a]), os organismos públicos dotados de personalidade jurídica, com ou sem autonomia financeira, que não revestissem natureza, forma e designação de empresa pública [a]), as Regiões Autónomas [c)], as autarquias locais e entidades equiparadas sujeitas a tutela administrativa [d]) e as associações exclusivamente formadas por autarquias locais e ou por outras pessoas colectivas de direito público anteriormente mencionadas [e)].

¹⁷ O valor de referência fixado neste normativo correspondia, no caso das Regiões Autónomas, a 200 mil euros.

2.6.2. Aspectos da caracterização jurídica da Universidade de Évora

Nos termos da Lei¹⁸ e dos respectivos Estatutos¹⁹, a UE reveste a natureza jurídica de pessoa colectiva de direito público, gozando nomeadamente de autonomia administrativa e financeira, desde logo consagrada no n.º 2 do art.º 76.º da CRP.

A celebração de contratos administrativos, assim como a liquidação e cobrança de receitas próprias configuram manifestações do exercício dessa autonomia²⁰.

As atribuições desta instituição de ensino superior compreendem uma vertente de prestação de serviços à comunidade e de apoio ao desenvolvimento, que representa também um dos requisitos gerais do seu funcionamento, constituindo as retribuições derivadas da prestação de tais serviços receitas próprias da Universidade, que as gere através do respectivo orçamento privativo²¹.

Para efeitos de prossecução dos fins institucionais que lhe foram traçados, a UE compreende diversas unidades orgânicas, dotadas de órgãos e pessoal próprios - de que fazem parte diferentes Departamentos -, assim como um conjunto de serviços e unidades científico-pedagógicas, que funcionam como estruturas de apoio à sua acção²².

A Lei e os correspondentes Estatutos permitem ainda que a UE incorpore no seu âmbito entidades subsidiárias de direito privado cuja actividade seja compatível com os interesses desta Instituição e que visem coadjuvar a Universidade no desempenho da sua missão, assumindo a Fundação Luís de Molina tais características²³.

2.6.3. Breve caracterização jurídica da Fundação Luís de Molina

Conforme resulta de forma expressa dos actuais Estatutos da UE²⁴, a FLM constitui uma instituição de utilidade pública e de direito privado, criada em 1996 com o objectivo de apoiar a Universidade no exercício das suas finalidades.

Mais especificamente, e de acordo com o art.º 3.º dos seus próprios Estatutos, pelos quais se rege²⁵, esta Fundação tem por objecto a promoção da contribuição da UE para o desenvolvimento cultural, científico, tecnológico e económico da comunidade, cabendo-lhe nesse quadro:

¹⁸ Cfr. os art.ºs 9.º, 11.º e 108.º da Lei n.º 62/2007, de 10/09 (Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior), que revogou a Lei n.º 108/88, de 24/09 (Lei de Autonomia Universitária).

¹⁹ Cfr. o art.º 1 dos anteriores Estatutos da UE, na redacção constante em anexo ao Despacho Normativo n.º 6/2007, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 9, de 12/01/2007, que homologou a primeira alteração àquele documento, aprovado no âmbito de vigência da Lei n.º 108/88, assim como o art.º 1.º dos actuais Estatutos da Universidade, homologados pelo Despacho Normativo n.º 54/2008, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 203, de 20/10/2008, ao abrigo e em observância da Lei n.º 62/2007.

²⁰ Cfr. os art.ºs 110.º, n.ºs 1 e 2, al. c), e 111.º, n.ºs 1 e 2, al. c), da Lei n.º 62/2007.

²¹ Cfr. os art.ºs 8.º, n.º 1, al. f), 40.º, al. i), e 115.º, n.ºs 1, al. f), e 4, da Lei n.º 62/2007, bem como os art.ºs 2., n.º 1, al. c), 32.º, 33.º, 39.º, al. h), 40.º, n.ºs 3 e 4, 45.º, dos Estatutos homologados pelo Despacho Normativo n.º 6/2007, e os art.ºs 2.º, n.º 2, al. e), art.º 29.º, n.º 1, al. a), 39.º a 42.º 51.º, n.º 1, al. d), dos actuais Estatutos da Universidade.

²² Cfr. os art.ºs 32.º e ss. e 48.º, n.º 1, dos anteriores Estatutos da UE e os art.ºs 13.º e 14.º da Lei n.º 62/2007 e 2.º, n.º 4, al. b), e 5.º, 39.º, 40.º e 70.º dos actuais Estatutos da Universidade.

²³ Cfr. o art.º 48.º, n.º 2, dos anteriores Estatutos da UE e os art.ºs 2.º, n.º 4, al. b), 5.º e 15.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 62/2007.

²⁴ Cfr. o art.º 5.º.



- promover a cooperação da Universidade com pessoas singulares ou colectivas, públicas e privadas ou cooperativas, nacionais, estrangeiras ou internacionais;
- apoiar e eventualmente prosseguir actividades de ensino e de investigação no domínio das artes e das ciências, visando o desenvolvimento sustentado;
- promover a difusão dos conhecimentos artísticos, científicos e tecnológicos, apoiando acções de formação, visando a rápida aplicação desses conhecimentos e a valorização cultural e profissional;
- apoiar e facilitar o funcionamento de sistemas de prestação de serviços à comunidade por parte da Universidade.

Neste âmbito, importa referir que, para além das referências localizadas no site da FLM (www.flmolina.uevora.pt)²⁶, não foram identificados quaisquer protocolos²⁷ ou normas internas disciplinadoras do relacionamento entre a Universidade e a Fundação, no que tange ao exercício articulado das respectivas competências.

Em conformidade com o seu Estatuto, a FLM dispõe de autonomia financeira, sendo o respectivo património composto por todos os bens móveis, imóveis e direitos adquiridos com os rendimentos dos bens próprios ou que lhe advierem a qualquer outro título, designadamente na decorrência da prestação de serviços à comunidade, constituindo os rendimentos das actividades que desenvolve receitas da Fundação²⁸.

De harmonia com as informações complementares recolhidas através do site www.nae.uevora.pt, a FLM concretiza a sua acção com base nas seguintes estruturas:

- *Gabinete de Imagem*, que responde, nas áreas da Comunicação e produção Gráfica, às necessidades sentidas pela Reitoria, Docentes e Alunos, no que concerne a suportes de imagem da Universidade;
- *Escola Molina*, que promove o desenvolvimento individual, o sucesso profissional e a valorização cultural de estudantes, docentes e funcionários da UE, entre outros;
- *Gabinete de Apoio à propriedade Intelectual*, com a função de prestar informação e de dinamizar acções de promoção da propriedade intelectual;
- *Loja Molina*, onde são comercializados artigos de divulgação da imagem da UE.

²⁵ Cfr. o art.º 1.º dos Estatutos da Fundação, que remete subsidiariamente para a aplicação das disposições legais específicas da sua natureza jurídica.

²⁶ Cfr. os Despachos n.ºs 65 e 66/2007 e a Ordem de Serviço n.º 12/2007, todos do Reitor da UE, respeitantes à temática da promoção de projectos.

²⁷ Registe-se, a este propósito, que a Lei n.º 62/2007 prevê, no seu art.º 15.º, n.º 3, a possibilidade de as instituições de ensino superior públicas delegarem nas entidades com a natureza jurídica da FLM a execução de determinadas tarefas, incluindo a realização de cursos que não confirmam grau académico, mediante protocolo que defina claramente os termos da delegação.

²⁸ Cfr. os art.ºs 4.º, n.ºs 2 e 3, e 5, n.º 1, dos Estatutos da Fundação.

3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Apresentam-se, de seguida, os resultados da análise efectuada aos pagamentos realizados à FLM no âmbito da prestação dos serviços de elaboração de um estudo sobre a rede de monitorização de águas na RAM, adjudicado e contratado pela SRARN junto da UE.

3.1. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO

Em 21 de Setembro de 2007, a SRARN, através da DRA, endereçou um convite à Universidade de Évora visando a aquisição dos serviços consubstanciados no estabelecimento dos procedimentos relativos à implementação da *Directiva-Quadro da Água - Qualidade Ecológica*, conducentes à definição da rede de monitorização das águas superficiais interiores na RAM.

Em 1 de Outubro do mesmo ano, o Departamento de Ecologia da UE enviou à DRA uma proposta para a prestação dos serviços *supra* mencionados, pelo preço de € 16.940,00 (c/IVA) e pelo prazo de 120 dias.

De acordo com as condições definidas na proposta, o pagamento deveria ser realizado em duas tranches, havendo lugar ao pagamento de 30% do preço após a adjudicação e dos restantes 70% com a entrega do estudo.

Por despacho do Director Regional do Ambiente, datado de 16 de Outubro de 2007, a referida prestação de serviços foi adjudicada à UE – Departamento de Ecologia, pelo preço de € 14.000,00, acrescido do IVA (€ 14.000,00 + € 2.940,00 = € 16.940,00)²⁹.

A escolha da entidade adjudicatária foi feita com dispensa dos procedimentos de contratação previstos no DL n.º 197/99, de 8 de Junho, fundamentada na alínea f) do n.º 1 do art.º 77.º daquele diploma, em articulação com a al. b) do n.º 2 do mesmo diploma, tendo em conta o valor da despesa envolvida e a natureza de pessoa colectiva de direito público (não empresarial) daquela instituição de ensino superior.

A adjudicação da prestação de serviços foi notificada ao Departamento de Ecologia da UE através de ofício da DRA, datado de 17 de Outubro de 2007.

Atendendo ao valor da despesa envolvida, e face ao disposto no art.º 59.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, não foi celebrado contrato escrito.

De acordo com a informação veiculada pela DRA, o Estudo em que se consubstanciou a prestação dos serviços contratados ficou concluído em Maio de 2008, tendo sido entregue àquela Direcção Regional.

3.2. PAGAMENTOS REALIZADOS

No âmbito da contratação daquela prestação de serviços foi paga a seguinte verba:

²⁹ Face ao valor da despesa e tendo em conta o disposto na al. a) do art.º 17.º do DLR n.º 3/2007/M, de 09/01 (diploma que aprovou o ORAM para 2007), o Director Regional de Agricultura dispunha de competência para adjudicar esta prestação de serviços à UE.



Quadro I - Pagamentos realizados no âmbito da prestação de serviços

PD n.º	C.O./C.E.	Entidade	Descrição	Data pagamento	Valor pago
270276			Prestação de serviços na área da definição de procedimentos de implementação da Directiva - Quadro da Água - Qualidade Ecológica	04-03-2008	5.082,0
131	50.08.32/02.02.14	Fundação Luís Molina	conducentes à definição da rede de monitorização das águas superficiais interiores na RAM	04-08-2008	11.858,0
Total					16.940,0

Conforme decorre dos termos da proposta elaborada pela UE, o pagamento foi realizado em duas tranches, tendo a primeira, no montante de € 5.082,00, sido concretizada em 4 de Março de 2008 e a segunda, no valor de € 11.858,00, em 4 de Agosto de 2008.

Apesar de ter sido a UE, através do Departamento de Ecologia, a contratar com a DRA e a executar a prestação devida, os serviços foram facturados pela FLM³⁰, entidade à qual a DROC efectuou o pagamento das duas tranches do preço acordado.

Em ambos os processos de despesa constava a indicação de processamento, emitida nas facturas da FLM pelo Director Regional do Ambiente.

Salienta-se que os processos analisados³¹, disponibilizados pela DROC, não estavam instruídos com a totalidade dos documentos e/ou elementos tidos por essenciais à verificação da legalidade e regularidade financeira como exigido pelo n.º 2 da Circular N.º 9/ORÇ/2006, desta Direcção Regional, estando nomeadamente em falta uma cópia do despacho de adjudicação dos serviços.

Tal como ficou assinalado no Relatório n.º 11/2009 – FS/SRMTC, respeitante à “Auditoria à utilização o produto dos empréstimos contraídos pela Administração Regional Directa no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas”³², esta facticidade indicia o desrespeito da citada Circular por parte dos serviços processadores e a eventual insuficiência do controlo exercido pela DROC sobre as despesas assinaladas.

3.3. ANÁLISE DA LEGALIDADE E REGULARIDADE DOS PAGAMENTOS

Do exposto nos pontos 3.1. e 3.2. sobressai que a entidade à qual foi adjudicada a prestação dos serviços (UE) diverge daquela que procedeu à sua facturação e à qual foi feito o pagamento do respectivo preço (FLM).

Este aspecto assume especial relevância jurídica na medida em que:

- a documentação inicialmente consultada³³, assim como os dados remetidos pela SRARN³⁴ e a informação constante do sítio na internet da UE e da FLM³⁵ apontam no sentido de que os

³⁰ Facturas n.ºs 2933 e 3123, de 29/11/2007 e 07/05/2008, respectivamente.

³¹ A saber, o PD n.º 270276 e o PD n.º 131.

³² Aprovado em 15/07/2009.

³³ No âmbito da referenciada “Auditoria à utilização o produto dos empréstimos contraídos pela Administração Regional Directa no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas”.

serviços contratados pela DRA foram executados pelo Departamento de Ecologia da UE, enquadrando-se nas atribuições que lhe estão cometidas;

- apesar de funcionar junto da UE e de, nos termos do art.º 5.º dos Estatutos da Universidade, apoiar esta instituição no exercício da sua actividade, a FLM constitui uma entidade juridicamente distinta, configurando uma instituição de direito privado, dotada de personalidade jurídica e de autonomia jurídica e financeira.

Questionada acerca da legalidade e regularidade dos pagamentos realizados à Fundação³⁶, a SRARN invocou³⁷ que *“apesar de a prestação de serviços em causa ter sido adjudicada à Universidade de Évora, esta (...) solicitou à Fundação Luis Molina que facturasse os mesmos”, tendo a DRA efectuado os pagamentos à Fundação “com a convicção de não estar a cometer qualquer ilegalidade”.*

A fim de comprovar tais afirmações, aquela Secretaria anexou ao ofício cópia de uma declaração emitida pela Vice-Reitora da Universidade de Évora, em 13 de Outubro de 2009, em que aquela titular afirma ter requerido à Fundação para facturar o trabalho, uma vez que a mesma *“tem por objecto a promoção da contribuição da Universidade de Évora para o desenvolvimento cultural, científico, tecnológico e económico da comunidade”,* ao mesmo tempo que reconhece que *“[o] trabalho foi adjudicado (...) à Universidade (...)”,* concluindo que *“a Região (...) não tem nenhum valor a pagar à Universidade (...)”;*

Neste contexto, foi ainda facultada cópia de um ofício dirigido à DRA pelo Director do Departamento de Paisagem, Ambiente e Ordenamento da Universidade de Évora, também datado de 13 de Outubro de 2009, no qual aquele responsável refere, entre outros aspectos, que embora o trabalho tenha sido realizado pela Universidade, esta última *“solicitou à Fundação (...) para ser através desta executada a prestação de serviços”,* acrescentando que, *“[s]endo os procedimentos administrativos mais ágeis através da FLM, é através desta que correntemente os elementos da Universidade (...) têm vindo a desenvolver os diversos tipos de prestações de serviços a entidades públicas ou privadas”,* salientando, a final, que *“[o] montante contratualizado foi integralmente pago pela Região (...) não tendo (...) a Universidade (...) ou a Fundação (...) qualquer valor a receber pelo serviço prestado”.*

Igualmente confrontada com esta problemática³⁸, a DROC³⁹ informou que, no momento da análise da documentação instrutória do PD n.º 131, não foi, por lapso, detectado que a factura que o integrava não havia sido emitida pela entidade adjudicatária, pelo que foram seguidos os trâmites normais para a autorização de pagamento.

A DROC fez ainda questão de realçar o facto de que, apesar de ter sido a Fundação a facturar o trabalho elaborado pela Universidade, esta veio declarar-se *“quitada perante a”* RAM, não sendo assim *“posta em causa a contraprestação efectiva perante esta entidade”,* nem daqui resultando

³⁴ Ao abrigo do ofício n.º 18671, de 27/08/2009, e em cumprimento do solicitado no ofício n.º 1338, de 09/08/2009, do Serviço de Apoio da SRMTC.

³⁵ Com a identificação www.uevora.pt e www.flmolina.pt, respectivamente.

³⁶ Através do ofício n.º 1571, de 9 de Outubro de 2009, remetido na sequência do despacho do Excelentíssimo Juiz Conselheiro, de 08/10/2009, que recaiu sobre a Informação n.º 43/09 - UAT II.

³⁷ No seu ofício n.º 21675, de 16/10/2009.

³⁸ Através do ofício n.º 1572, de 09/10/2009, dirigido àquele Serviço em cumprimento do despacho do Excelentíssimo Juiz Conselheiro, de 08/10/2009, exarado na Informação n.º 43/09 - UAT II.

³⁹ Através do ofício ref.ª SAI03229/09, de 16/10/2009.



“qualquer acréscimo de despesa para a entidade adjudicante, e conseqüentemente para o Orçamento Regional”.

Ponderados os elementos trazidos à colação pela SRARN e pela DROC não se afigura, contudo, que os mesmos sejam suficientemente consistentes para justificar e fundamentar juridicamente os pagamentos feitos neste contexto à FLM, acima de tudo porquanto:

- estamos perante entidades distintas, cada uma delas dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial;
- a prestação de serviços contratada, consubstanciada na elaboração de um estudo, foi executada pela UE, através do Departamento de Ecologia, enquadrando-se no domínio das respectivas atribuições;
- não resulta das normas legais e regulamentares aplicáveis à situação concreta que o apoio logístico a disponibilizar pela Fundação à Universidade abranja a facturação directa, por aquela entidade, de serviços prestados pela Universidade e, conseqüentemente dê cobertura à arrecadação, pela mesma, das correspondentes receitas.

Com efeito, havendo a prestação dos serviços sido adjudicada à UE, tendo a despesa envolvida sido autorizada nos mesmos termos, não pode deixar de pôr-se em causa a legalidade dos pagamentos realizados à FLM, por carecerem de um acto autorizador prévio e legitimador - exigido nos termos do art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, e subjacente à disciplina emanada do 17.º do DRL n.º 3/2007/M, de 9 de Janeiro, e do art.º 20.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16 de Janeiro -, e por estar igualmente em causa a autorização de um pagamento a uma entidade distinta da contratada pelo Governo Regional.

O circunstancialismo descrito é susceptível de indiciar a prática de uma infracção financeira passível de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, por força da norma do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, a imputar ao Director Regional do Ambiente, na medida em que ordenou o processamento da despesa paga à FLM, e ao Director de Serviços de Contabilidade, enquanto entidade autorizadora dos pagamentos realizados.

No exercício do contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças e o Director de Serviços de Contabilidade reiteraram as alegações apresentadas através do ofício ref.ª SAI03229/09, de 16 de Outubro de 2009.

Apesar deste posicionamento, os mesmos responsáveis salientaram, “[n]o entanto”, que, “na tentativa de corrigir as situações identificadas (...), a Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais – Direcção Regional do Ambiente, conjuntamente com a Secretaria Regional do Plano e Finanças – Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade, diligenciaram no sentido de se proceder à regularização da liquidação à entidade, que a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, considera que deveriam ter sido efectuados os respectivos pagamentos”, informando que:

1. “Foram emitidas duas notas de crédito pela Fundação Luís de Molina pelos montantes recebidos relativos aos pagamentos dos Processos de despesa n.ºs 276/2007 no valor de € 5.082,00 e 131/2008 no valor de € 11.858,00, cujas cópias encontram-se em anexo.
2. Na sequência da emissão dos documentos atrás referidos, a Fundação Luís de Molina procedeu à devolução dos montantes recebidos, através da emissão do cheque n.º 922035485 à Ordem da Tesouraria do Governo regional, cuja cópia remete-se em anexo.

3. *Por sua vez, a Universidade de Évora, procedeu à emissão da factura n.º 814/EU/09, correspondendo à globalidade do valor da despesa assumida com a realização do mencionado estudo, para a qual foi assegurado cabimento prévia na rubrica 09.50.08.32.02.14 do Cap. 50 da Secretaria Regional do ambiente e Recursos Naturais, cuja cópia também se junta em anexo*".

Neste enquadramento, e atentos *"os procedimentos adoptados no sentido de regularizar a situação identificada, em conformidade com a análise efectuada pela SRMTC, face à legalidade e regularidade dos pagamentos"*, foi solicitada a *"reapreciação da análise"* inicialmente efectuada, *"assim como a relevação das eventuais infracções financeiras aplicáveis"*.

No mesmo sentido, o Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais voltou a invocar em contraditório os motivos justificativos da actuação inicial da DRA, tendo dado igualmente conta das medidas entretanto tomadas com vista *"à correcção da situação"*, de que se destaca o envio de um ofício à FLM, a solicitar a esta entidade a *"anulação das facturas n.º 2933 e 3123"* e *"a devolução dos montantes pagos por conta da prestação de serviços acima mencionada"*, o que foi oportunamente levado ao *"conhecimento"* da *"Universidade de Évora, conforme documento"* junto *"em anexo"*.

Apreciados os novos elementos trazidos à colação em sede de contraditório, verifica-se que a SRPF e a SRARN diligenciaram em conjunto pela correcção das irregularidades detectadas nos pagamentos emergentes dos serviços prestados pela Universidade de Évora, criando assim condições para a reposição da legalidade.

Contudo, não ficou ainda demonstrada a entrada, na Tesouraria do Governo Regional, da verba recebida pela Fundação Luis de Molina, nem, tão-pouco, a realização do pagamento dos serviços à Universidade.

A ponderação dos dados coligidos evidencia, porém, que os factos passíveis de constituírem uma eventual infracção financeira apenas podem ser imputados aos responsáveis em questão a título de negligência.

Esta particularidade, conjugada com a ausência de anterior recomendação do Tribunal de Contas para a correcção da ilegalidade apontada, bem como 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, uma vez que se encontram reunidos os pressupostos definidos pelo n.º 8, al. a) a c), do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

4. Emolumentos

Em conformidade com o disposto nos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio⁴⁰, são devidos

⁴⁰ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art. 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

emolumentos pela Secretaria Regional do Plano e Finanças e pela Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais no montante de total de € 3.432,80 (cfr. Anexo I).

5. Determinações Finais

Nos termos consignados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Remeter um exemplar deste relatório a Suas Excelências o Secretário Regional do Plano e Finanças e o Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, assim como ao Senhor Director Regional do Ambiente e ao Senhor Director de Serviços de Contabilidade;
- c) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- d) Determinar o envio a este Tribunal, no prazo de três meses, de cópias autenticadas dos seguintes documentos:
 - Extracto da conta bancária onde foi depositado o cheque n.º 9220354384, no montante de € 16.940,00, emitido pela Fundação Luís de Molina à ordem da Tesouraria do Governo Regional, bem como a(s) respectiva(s) guia(s) de receita;
 - Recibo e extracto da conta bancária por onde foi efectuado o pagamento da factura n.º 814/UE09, de 15 de Dezembro de 2009, no valor de € 16.800,00, emitida pela Universidade de Évora, assim como o correspondente processo de despesa.
- e) Fixar os emolumentos devidos em € 3.432,80, conforme a nota constante do Anexo I;
- f) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois da notificação de Suas Excelências o Secretário Regional do Plano e Finanças e o Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, assim como do Senhor Director Regional do Ambiente e do Senhor Director de Serviços de Contabilidade.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 12 de Janeiro de 2010.

O Juiz Conselheiro,

(Alberto Fernandes Brás)

O Assessor,

Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,

Alberto Miguel Faria Pestana

(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,

Orlando de Andrade Ventura da Silva

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



ANEXO



ANEXO I – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO:	Auditoria orientada aos pagamentos do “ <i>Estudo da rede de monitorização de águas na RAM</i> ”
ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S):	Secretaria Regional do Plano e Finanças e Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
SUJEITO(S) PASSIVO(S):	Secretaria Regional do Plano e Finanças e Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR	
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS				
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS		
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	22	1.942,38€	
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS				
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-	
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		1.942,38€	
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €	
		MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €	
	EMOLUMENTOS DEVIDOS⁴¹			3.432,80 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)			-
TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:			3.432,80 €	

1) 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.

⁴¹ Sobre cada uma das Secretarias Regionais envolvidas recai o pagamento do valor mínimo de emolumentos (€ 1.716,40).