

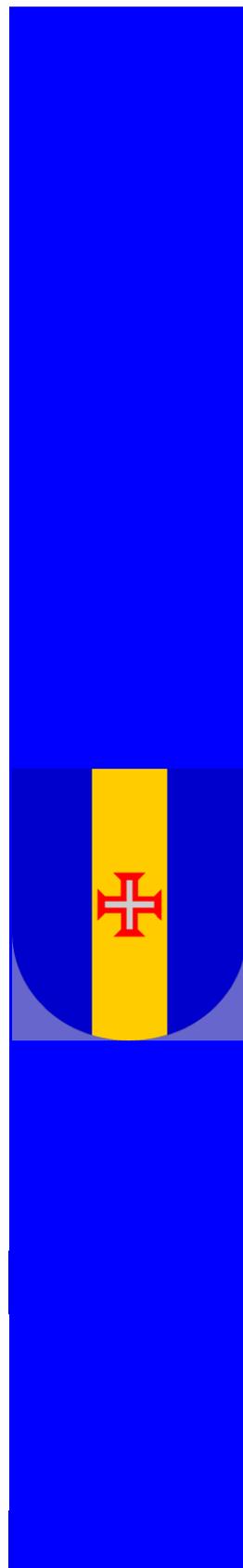


Relatório n.º 1/2012-FC/SRMTC

**Auditoria de fiscalização concomitante ao
Centro de Segurança Social da Madeira –
Despesas de pessoal e contratação pública –
2011**

Processo n.º 04/11 – Aud/FC

Funchal, 2012





PROCESSO N.º 04/11-AUD/FC

**Auditoria de fiscalização concomitante ao Centro
de Segurança Social da Madeira - Despesas de
pessoal e contratação pública - 2011**

**RELATÓRIO N.º 1/2012-FC/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Janeiro/2012



ÍNDICE

ÍNDICE	1
ÍNDICE DE QUADROS	2
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	2
FICHA TÉCNICA.....	3
1. SUMÁRIO.....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
Organização e funcionamento	5
Atos de pessoal.....	5
Contratação pública.....	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	6
1.4. RECOMENDAÇÕES	7
2. INTRODUÇÃO	9
2.1. ÂMBITO E OBJETIVOS	9
2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	9
2.3. O CENTRO DE SEGURANÇA SOCIAL DA MADEIRA	11
2.3.1. <i>Caracterização institucional, organizacional e operativa</i>	11
2.3.2. <i>Recursos humanos e financeiros para 2011</i>	13
2.4. COLABORAÇÃO DO SERVIÇO AUDITADO	16
2.5. RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	16
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	17
3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS	19
3.1. O CONTROLO INTERNO ADMINISTRATIVO.....	19
3.1.1. <i>Recursos humanos</i>	19
3.1.2. <i>Contratação pública</i>	19
3.2. ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL.....	21
3.3. ATOS E CONTRATOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	21
3.3.1. <i>Apreciação de carácter geral</i>	21
3.3.2. <i>Apreciação de carácter específico</i>	22
3.3.2.1. Cabimento orçamental.....	22
3.3.2.2. Parecer prévio à celebração de contratos de prestação de serviços.....	24
3.3.2.3. Serviços de <i>printing & finishing</i>	28
3.3.2.4. Execução de contrato visado pelo TC - Proc.º n.º 37/2005.....	29
3.3.2.5. Empreitada de obra pública	30
4. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	33
ANEXOS	35
I – QUADRO SÍNTESE DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS	37

II – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL	39
III – ATOS E CONTRATOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	41
IV – FATURAÇÃO EMITIDA PELA EMPRESA CTT CORREIOS DE PORTUGAL, S.A.....	43
V – PROCESSOS DE ONDE NÃO CONSTAVA O COMPROVATIVO DA EXISTÊNCIA DE CABIMENTO ORÇAMENTAL PRÉVIO À AUTORIZAÇÃO DE DESPESA	45
VI – NOTA DE EMOLUMENTOS	47

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1. RECURSOS HUMANOS DOS SERVIÇOS DO CSSM PARA 2011, SEGUNDO A RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO	13
QUADRO 2. ORÇAMENTO DO CSSM PARA O ANO DE 2011.....	15
QUADRO 3. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS DO CSSM	16
QUADRO 4. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS QUE NÃO FORAM PRECEDIDOS DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL DOS MEMBROS DO GOVERNO RESPONSÁVEL PELA ÁREA DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	25
QUADRO 5. SERVIÇOS FATURADOS PELA EMPRESA CTT CORREIOS DE PORTUGAL, S.A.....	28
QUADRO 6. EXECUÇÃO TEMPORAL E FINANCEIRA DE CONTRATO VISADO PELO TC (PROC.º N.º 37/2005).....	29

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA / ABREVIATURA	DENOMINAÇÃO
al.(s)	Alínea(s)
CCTV	Câmaras e circuito fechado de TV (sistemas de videovigilância)
CCP	Código dos Contratos Públicos
CD	Conselho Diretivo
Cfr.	Confrontar
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CSSM	Centro de Segurança Social da Madeira
CTT	CTT Correios de Portugal, S.A.
DAP	Divisão de Aprovisionamento e Património
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DSF	Direção de Serviços Financeiros
DSGI	Direção de Serviços de Gestão Interna
DSGRH	Direção de Serviços de Gestão de Recursos Humanos
EPE	Entidade pública empresarial
EVF	Estabelecimento Vale Formoso
FAQ's	<i>Frequently Asked Questions</i> (perguntas frequentes)
FC	Fiscalização concomitante
GPL	Gás de petróleo liquefeito
IAS	Indexante de Apoios Sociais



SIGLA / ABREVIATURA	DENOMINAÇÃO
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
ISS, IP	Instituto da Segurança Social, I.P.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LQIP	Lei-quadro dos institutos públicos
LVCR	Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro)
N/A	Não aplicável
NISS	Número de identificação de Segurança Social
OE	Orçamento(s) do Estado
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições Públicas do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
RAM	Região Autónoma da Madeira
Ref. ^a	Referência
RSI	Rendimento Social de Inserção
s/	Sem
SESARAM	Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPE
SIF	Sistema de Informação Financeira
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRAS	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
SSSS	Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
SASUMa	Serviços de Ação Social da Universidade da Madeira
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo
UC	Unidade de Conta

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
SUPERVISÃO	
Alexandra Moura	Auditora-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Paulo Lino	Técnico Verificador Assessor
Filipa Brazão	Técnica Verificadora Superior



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente documento contém os resultados da auditoria de fiscalização concomitante às despesas emergentes de atos e contratos dispensados de visto por força de lei, conduzida no Centro de Segurança Social da Madeira (CSSM)¹, em harmonia com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2011².

1.2. Observações

Os pontos seguintes evidenciam as principais observações formuladas em resultado da auditoria realizada, tratando, em termos sumários, os aspetos mais relevantes da mesma, ulteriormente desenvolvidos ao longo deste documento:

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

- a) O CSSM ainda não providenciou pela aprovação do regulamento interno³ contendo a sua organização e funcionamento, nem procedeu à revisão das respetivas estruturas internas como determina o Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 26/2004/M, de 20 de agosto, que aprovou a sua orgânica. (cfr. o ponto 2.3.1.).
- b) Não foi inteiramente acolhido o comando do artigo 44.º da LQIP que determina a disponibilização em página eletrónica da informação indispensável sobre a organização e funcionamento dos Serviços e sobre os recursos humanos e financeiros (cfr. o ponto 2.3.2.).
- c) Também ainda não foi adotado o regulamento do sistema de controlo interno, em harmonia com o ponto 2.9 do Decreto-Lei (DL) n.º 12/2002, de 25 de janeiro, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições Públicas do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS) (cfr. o ponto 3.1.2.).

ATOS DE PESSOAL

- d) A análise efetuada aos 40 atos de pessoal selecionados, envolvendo um volume financeiro de 177 591,20€, aponta no sentido de o CSSM ter observado os regimes legais aplicáveis.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA

- e) O CSSM não cumpriu integralmente o estipulado no artigo 38.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR), na medida em que os extratos publicados na sua página eletrónica não continham todos os elementos referenciados, nomeadamente, a remuneração e o prazo ínsito aos contratos celebrados (cfr. o ponto 3.1.2.).

¹ Os trabalhos de campo da ação decorreram no período compreendido entre 26 de maio e 9 de junho de 2011. O plano global da auditoria, a sua calendarização e a constituição da equipa foram objeto de aprovação pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, mediante despacho de 24 de maio de 2011, exarado na Informação n.º 20/2011-ÚAT I, de 19 do mesmo mês (cfr. a Pasta do Processo, ponto 4.).

² Aprovado em 15 de dezembro de 2010, pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 3/2010-PG, publicada no Diário da República (DR), II Série, n.º 247, de 23 de dezembro de 2010, e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), II Série, n.º 235, de 16 de dezembro de 2010.

³ Ao contrário do que determinam os artigos 33.º, n.º 1, da Lei-Quadro dos institutos públicos (LQIP), aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, e aplicada aos institutos públicos criados na Região por via do DLR n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, e 1.º, n.º 3, da sua orgânica, ínsita no DLR n.º 26/2004/M, de 20 de agosto.

- f)** O recurso ao ajuste direto para a formação de contratos públicos com convite a apenas uma entidade, e sem consulta prévia do mercado, realizado ao abrigo dos artigos 20.º, n.º 1, alínea a), e 112.º e ss. do Código dos Contratos Públicos (CCP), inviabiliza o fomento da concorrência e, conseqüentemente, a possibilidade de o erário público obter resultados mais atraentes do ponto de vista económico (cfr. o ponto 3.3.1.).
- g)** A listagem de cabimentos e compromissos fornecida pelo CSSM permite concluir pela inexistência de cabimento orçamental à data da autorização da despesa e, por consequência, a inobservância do ponto 2.6 do POCISSSS (cfr. o ponto 3.3.2.1.).
- h)** Foram celebrados três contratos de prestação de serviços, num montante global de 381 699,94€, que não foram precedidos de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsável pela área das Finanças e da Administração Pública, em inobservância da norma ínsita no artigo 44.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho, e no artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, o que conduz à nulidade dos contratos outorgados nesses moldes, por força do previsto no n.º 2 do citado artigo 44.º, e no n.º 6 do referido artigo 22.º (cfr. o ponto 3.3.2.2.).
- i)** O pagamento dos trabalhos da empreitada de “*Construção, fornecimento e instalação de uma central de esgotos residuais alternativa à central existente no Estabelecimento Bela Vista*”, no montante de 87 924,45€, foi efetivado antes da ficha do respetivo contrato ter sido publicada no Portal dos Contratos Públicos, em desrespeito da norma constante no n.º 2 do artigo 127.º do CCP (cfr. o ponto 3.3.2.5.).

1.3. Responsabilidade financeira

Os factos referenciados e acima sintetizados no ponto 1.2., alíneas g) h) e i), são suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória puníveis com multa, no quadro da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), na redação introduzida pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, e 3-B/2010, de 28 de abril (cfr. o Anexo I).

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo 150 UC⁴, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado artigo 65.º. Com o pagamento da multa, extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, alínea d), ainda daquela Lei.

⁴ Conforme resulta do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a Unidade de Conta (UC) é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. O artigo 3.º do DL n.º 323/2009, de 24 de dezembro, fixou o valor do IAS para 2010 em 419,22€, pelo que a UC é de 105,00€ [419,22 €/4 = 104,805€ – a respetiva atualização encontra-se suspensa por força da alínea a) do artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011].



1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório relacionada com a organização e funcionamento dos serviços e com a contratação pública, o Tribunal de Contas recomenda ao CSSM que:

1. Providencie pela efetiva aprovação do regulamento interno, em sintonia com o estabelecido no artigo 33.º, n.º 1, da LQIP, e no artigo 1.º, n.º 3, da sua orgânica, aprovada pelo DLR n.º 26/2004/M, de 20 de agosto.
2. Divulgue, em página eletrónica, informação integral sobre a organização e funcionamento dos seus serviços (inclusive sobre os recursos humanos e financeiros, e sobre os extratos relativos aos contratos de prestação de serviços celebrados e as respetivas renovações), em consonância com o instituído no artigo 44.º da LQIP e no artigo 38.º da LVCR, respetivamente.
3. Dê cumprimento ao estatuído nos pontos 2.6 e 2.9 do POCISSSS, de molde a espelhar a existência, ou não, de cabimento orçamental à data da autorização das despesas, e procedendo à adoção de um regulamento do sistema de controlo interno.
4. Nos procedimentos de ajuste direto para a formação de contratos públicos abertos nos termos dos artigos 20.º, n.º 1, alínea a), e 112.º e ss. do CCP, procure alcançar melhores resultados do ponto de vista económico para o erário público, pela via de uma consulta prévia ao mercado ou do convite a apresentar proposta a mais de uma entidade.
5. Na celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LVCR observe as normas aplicáveis nessa sede, nomeadamente as definidas pelas leis do OE em vigor.
6. Antes da efetivação de quaisquer pagamentos cuide pelo cumprimento da obrigatoriedade de publicação da ficha dos contratos celebrados na sequência de ajustes diretos no Portal dos Contratos Públicos, como estatuem os n.ºs 1 e 2 do artigo 127.º do CCP.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito e objetivos

A presente ação enquadra-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas (TC), em conformidade com o disposto no artigo 38.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, e foi orientada para a análise da legalidade e regularidade das despesas emergentes de atos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei⁵.

Em concreto, teve por objeto auditar os procedimentos, atos e contratos administrativos geradores de despesas de pessoal, e os contratos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas celebrados pelo CSSM, entre 1 de janeiro e 30 de abril de 2011, tendo em vista aferir a sua conformidade face à legislação em vigor, designadamente, o cumprimento dos princípios e regras aplicáveis à admissão e gestão de pessoal e à contratação pública naqueles domínios.

A fim de alcançar tal desiderato, foram definidos três objetivos operacionais, a saber:

- ◆ Caracterizar a entidade pública objeto da ação e os serviços que a compõem quanto ao seu modelo de organização, funcionamento, sistema contabilístico, recursos humanos e financeiros disponíveis, com o fim de enquadrar a sua atividade nas áreas a auditar;
- ◆ Apreciar as medidas de controlo administrativo instituídas nas áreas de atividade onde se inserem as despesas a auditar (recursos humanos e contratação pública);
- ◆ Analisar a legalidade e regularidade dos procedimentos, atos e contratos de pessoal e de contratação pública, do período em referência, selecionados, neste caso, a partir de uma amostra do respetivo universo.

2.2. Metodologia e técnicas de controlo

A execução dos trabalhos da auditoria seguiu, com as adaptações consideradas adequadas a este tipo de ação, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I)⁶. Em sintonia com a metodologia traçada no Plano Global da Auditoria, recorreu-se, no essencial, às seguintes técnicas:

- ◆ Levantamento do universo dos procedimentos, atos e contratos de pessoal e das despesas com contratação pública, e seleção de uma amostra⁷;
- ◆ Análise da documentação de suporte aos procedimentos, atos e contratos identificados nos anexos II (despesas de pessoal) e III (despesas com a aquisição de bens, serviços e empreitadas), a fim de verificar a fiabilidade, grau de confiança e conformidade legal das despesas envolvidas⁸;
- ◆ Realização de entrevistas aos responsáveis e funcionários que desempenham funções nas áreas onde se inserem os procedimentos, atos e contratos objeto de análise;

⁵ Concretamente, os relativos à admissão e gestão de pessoal; à aquisição de bens e serviços, incluindo tarefas e avenças, de valor superior a 6 750,00€, e a empreitadas de obras públicas cujo montante seja acima de 25 000,00€.

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 A amostra, incluindo os correlativos critérios de seleção, foi aprovada pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, por despacho de 7 de junho de 2011, exarado na Informação n.º 26/2011-UAT I, de 2 de junho (cfr. a Pasta do Processo, ponto 7.).

⁸ Os processos selecionados atendem à estrutura administrativa e técnica do CSSM, compreendendo não só os serviços que o constituem, como também os Serviços Centrais e Locais e diversos estabelecimentos que possui no âmbito da promoção da proteção social.

- ◆ Utilização de questionários no levantamento dos procedimentos e das medidas de controlo interno instituídas nas áreas auditadas.

Atendendo à natureza desta ação, teve-se em atenção os princípios e as normas por que se regem os institutos públicos constantes da LQIP⁹ e do DLR n.º 17/2007/M, de 12 de novembro¹⁰, a disciplina aplicável à realização de despesas com a contratação pública, concretamente o CCP, aprovado pelo artigo 1.º do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro¹¹, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto¹², assim como o disposto no DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho¹³, e nas Portarias n.ºs 701-A/2008¹⁴, 701-F/2008¹⁵ e 701-G/2008¹⁶, todas de 29 de julho.

Noutro âmbito, foram igualmente tidos em linha de conta os regimes jurídicos que orientam o recrutamento e seleção de pessoal na Administração Pública Regional, designadamente a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR)¹⁷, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, adaptada à RAM pelo DLR n.º 1/2009/M, de 12 de janeiro, posteriormente alterado pelo DLR n.º 9/2010/M, de 4 de junho, e a Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro; a disciplina que regulamenta a tramitação do procedimento concursal, a constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego, a estruturação das carreiras, e a gestão de pessoal, em concreto a LVCR e a Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprova o regime do contrato de trabalho em funções públicas; e as normas que regulam as remunerações salariais¹⁸.

⁹ Aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, alterada e republicada pelo DL n.º 105/2007, de 3 de abril, alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e pelo DL n.º 40/2011, de 22 de março. Vide ainda a Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril, que repristinou o n.º 2 do art. 38º.

Com efeito, atendendo à sua natureza e regime jurídico, o CSSM segue o regime aprovado nesta lei no que se refere à sua organização e funcionamento.

¹⁰ Que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta e indireta da RAM, retificado pela Declaração de Retificação n.º 1/2008, de 4 de janeiro, e que manda aplicar aos institutos públicos criados na Região, com as adaptações constantes do capítulo VII, o regime previsto na LQIP.

¹¹ Em vigor desde 30 de julho de 2008, tendo revogado, entre outros, o DL n.º 197/99, de 8 de junho, com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º, e o DL n.º 59/99, de 2 de março. Foi alterado pelos DL n.ºs 223/2009, de 11 de setembro, e 278/2009, de 2 de outubro.

¹² Alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31 de dezembro, e 34/2009/M, de 31 de dezembro.

¹³ Define os termos a que deve obedecer a apresentação e a receção de candidaturas e de propostas no âmbito do CCP, em vigor a 30 de julho de 2008.

¹⁴ Determina os modelos de anúncio de procedimentos pré-contratuais, a publicitar no DR, previstos no CCP. Dos processos abrangidos por esta ação, e atendendo ao valor da despesa envolvida, apenas um foi objeto de publicitação de anúncio no DR [cfr. a aquisição de serviços de limpeza para os Serviços Centrais e Locais do CSSM, adjudicada na sequência de concurso público, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, al. b), do CCP, à empresa *ILHALIMPA – Limpeza e Conservação de Edifícios, Lda.*, pelo valor de 175 668,00€].

¹⁵ Disciplina a constituição, funcionamento e gestão do portal único na *internet* dedicado à publicação dos contratos públicos, a partir de 30 de julho de 2008, que no caso do CSSM é o www.base.gov.pt.

¹⁶ Estabelece os requisitos e condições de utilização de plataformas eletrónicas pelas entidades públicas adjudicantes na fase de formação dos contratos, obrigatória a partir de 1 de novembro de 2009 (artigo 1.º do DL n.º 223/2009, de 11 de setembro). A implementação da plataforma eletrónica dedicada aos contratos públicos celebrados pelas entidades públicas tem por finalidade suportar os procedimentos relativos à contratação pública (aquisições e empreitadas). Dos procedimentos desencadeados pelo CSSM tendo em vista a formação de contratos públicos, apenas no caso do concurso público referido na nota de rodapé n.º 13, o CSSM recorreu à utilização da plataforma eletrónica contratada que é a www.vortalgov.pt.

¹⁷ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 22-A/2008, de 24 de abril, e alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, e n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

¹⁸ Cfr. ainda o DL n.º 121/2008, de 11 de julho, que identifica e extingue as carreiras e categorias cujos trabalhadores integrados ou delas titulares transitam para as carreiras gerais de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional previstas no n.º 1 do artigo 49.º da LVCR, e o Decreto Regulamentar n.º 14/2008, de 31 de julho, que identifica os níveis da tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas correspondentes às posições remuneratórias das categorias daquelas carreiras gerais.



Já em matéria de execução do orçamento das despesas, a análise foi norteada pelas regras vertidas quer no DL n.º 12/2002, de 25 de janeiro, que aprovou o POCISSSS¹⁹, no DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro²⁰, na parte respeitante à respetiva classificação económica²¹, nos DL n.ºs 69-A/2009, de 24 de março, 72-A/2010, de 18 de junho, e 29-A/2011, de 1 de março, que estabelecem as normas de execução do Orçamento do Estado (OE) para os anos de 2009 a 2011²². Por último, em matéria de competência para autorização de despesas, atendeu-se ao estabelecido nos DLR n.ºs 45/2008/M e 34/2009/M, ambos de 31 de dezembro, e 2/2011/M, de 10 de janeiro, diplomas que aprovaram os orçamentos da RAM para os anos de 2009, 2010 e 2011²³.

2.3. O Centro de Segurança Social da Madeira

2.3.1. Caracterização institucional, organizacional e operativa

Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do DLR n.º 26/2004/M, de 20 de agosto²⁴, que aprovou a orgânica do CSSM, este é “ (...) *uma pessoa coletiva de direito público, dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial*”, que atua sob a tutela e superintendência da SRAS (vide o artigo 2.º)²⁵.

Por força dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo 1.º, o CSSM, enquanto instituição pública de solidariedade e segurança social, goza do regime especial previsto na LQIP²⁶, regendo-se, para além do previsto na sua orgânica, pelos seus regulamentos internos.

De acordo com o artigo 4.º do citado DLR n.º 26/2004/M, ao CSSM incumbe, no âmbito do sistema unificado nacional de segurança social, a gestão, no território regional, do sistema público de segurança social²⁷, do sistema de ação social, e do sistema complementar. Para tal, compreende diversos órgãos, serviços e estabelecimentos²⁸, para além de serviços centrais e locais²⁹.

¹⁹ O POCISSSS é de aplicação obrigatória a todas as instituições do sistema de solidariedade e segurança social (SSSS), incluindo as das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos termos do seu artigo 2.º, n.º 2.

²⁰ Que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central.

²¹ Uma vez que o âmbito de aplicação deste diploma inclui a Segurança Social, nos termos do artigo 2.º. Vide, ainda, o ponto 2.5.1. do POCISSSS.

²² Note-se que o orçamento do CSSM, constituído essencialmente por verbas transferidas do OE, está sujeito às regras de execução estabelecidas nesse diploma em capítulo próprio.

²³ Concretamente, os artigos 30.º a 32.º, 20.º a 24.º e 19.º a 23.º, respetivamente.

²⁴ Aditado pelo DLR n.º 23/2006/M, de 27 de junho, e alterado pelo DLR n.º 16/2007/M, de 7 de julho.

²⁵ O artigo 9.º do DRR n.º 5/2007/M, de 23 de julho, que estabeleceu a organização e funcionamento dos serviços do Governo Regional, conferiu à SRAS a tutela do sector da segurança social na RAM, e o artigo 4.º, n.º 2, al. d), do DRR n.º 7/2007/M, de 8 de novembro, que aprovou a orgânica desta Secretaria Regional, por sua vez, integrou o CSSM na administração regional indireta.

²⁶ Nesse sentido, vide o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da respetiva orgânica, e da demais legislação aplicável à entidade auditada em função da sua natureza jurídica.

²⁷ A Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprovou as bases gerais do sistema de segurança social, define que este é composto por três sistemas: o de proteção social de cidadania, o previdencial e o complementar (vide o artigo 23.º). Por sua vez, o sistema de proteção social de cidadania compreende três subsistemas: o de ação social, o de solidariedade e de proteção familiar (cfr. o artigo 28.º e ss. desta Lei).

²⁸ Identificados no artigo 5.º do DLR n.º 26/2004/M. No caso dos estabelecimentos no âmbito da promoção da proteção social, temos o da Bela Vista, o de Santa Isabel, o do Vale Formoso, do Ilhéu, o da Nossa Senhora do Bom Caminho e o de Santa Teresinha (lares de idosos) e o da Vila Mar (lar/semi-internato para crianças e jovens), para além de centros comunitários, de dia, de noite, de convívio, de atividades de tempos livres, e de residências.

²⁹ Os serviços locais da SS, que em 2010 eram cerca de 52, encontram-se distribuídos pelos 11 concelhos da RAM, (cfr. o relatório de gestão que acompanhou a conta de gerência do CSSM de 2010).

Para efeitos de enquadramento da atividade administrativa e financeira do CSSM, e no que a esta ação concerne, relevam os seguintes serviços:

- ◆ A Direção de Serviços Financeiros (DSF), com incumbências ao nível da promoção, coordenação e execução de todos os atos atinentes à gestão dos recursos financeiros do CSSM, bem como do respetivo controlo. Tem o apoio de três divisões: a de Orçamento e Contas, a de Fluxos Financeiros e a de Apoio às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e Projetos Especiais (cfr. o artigo 20.º da orgânica);
- ◆ A Direção de Serviços de Gestão de Recursos Humanos (DSGRH), que assegura a gestão dos recursos humanos do CSSM com a colaboração de duas divisões: a de Gestão de Recursos Humanos e a de Recrutamento e Formação (cfr. o artigo 21.º da citada orgânica) e;
- ◆ A Direção de Serviços de Gestão Interna (DSGI), com competências em matéria de contratação pública, em concreto, ao nível das aquisições de bens e serviços e das empreitadas, cujos processos desencadeia e coordena para efeitos de adjudicação e, no caso das obras públicas, efetua o respetivo acompanhamento, orientação e fiscalização (cfr. o artigo 22.º da orgânica). É coadjuvada pelas Divisões de Aprovisionamento e Património (DAP) e de Informação e Gestão Documental.

Atendendo às áreas objeto da auditoria (recursos humanos e contratação pública), sobressai, na DSGRH, a Divisão de Gestão de Recursos Humanos, a qual organiza e mantém atualizados os processos individuais, assegura o processamento das remunerações e demais regalias sociais e gere o sistema de controlo de assiduidade do pessoal do CSSM. Por sua vez, na DSGI, destaca-se a DAP, que centraliza os procedimentos de obras públicas e aquisições de bens e serviços, desencadeando e conduzindo todo o processo a eles associado, sendo apoiada pela Secção de Aquisições³⁰.

No entanto, desde 2004, à semelhança de todas as outras estruturas orgânicas do CSSM (num total de 29), as competências das Divisões de Gestão de Recursos Humanos e de Aprovisionamento e Património e as da Secção de Aquisições³¹, não se encontram enunciadas e definidas num regulamento interno, que fixe a organização e funcionamento dos serviços que compõem o CSSM, conforme mandam o n.º 3 do artigo 1.º da sua orgânica, e o n.º 1 do artigo 33.º da LQIP.

Mais, a inexistência do mencionado regulamento, o qual deveria acolher os princípios e regras fixados para a administração indireta da RAM, constantes no DLR n.º 17/2007/M, enquanto diploma que aplicou à RAM a LQIP, põe em causa o prazo de 180 dias, a contar da entrada em vigor deste diploma, consagrado no seu artigo 36.º, n.º 2, para que os serviços da administração indireta (e direta) da RAM procedessem à revisão das respetivas estruturas internas.

A Presidente do Conselho Diretivo (CD), face a esta constatação, aludiu que o referido regulamento “(...) *está a ser preparado e consta do Plano de Atividades/2011* (...)” deste serviço³², o que aliás se comprova pela leitura do citado plano de atividades, que contemplou no objetivo estratégico 5 (*Qualificar os recursos e aumentar a eficiência dos serviços*) e objetivo subsidiário 5.3 (*Adotar melhores práticas para a gestão interna dos serviços*), a medida 5.3.6 (*Elaborar o regulamento interno com a organização das unidades orgânicas com apresentação de proposta durante a 2.ª quinzena de dezembro*).

No contraditório, a Presidente do CD corroborou que o referido regulamento “ (...) *está a ser preparado e (...) a apresentação da respetiva proposta na segunda quinzena do mês de Dezembro de 2011*”, realçando que “ (...) *atendendo às alterações orgânicas em curso em toda a Administração Regional Autónoma, (...) conforme determina o Despacho n.º 24/2011, de Sua Excelência o Presidente do*

³⁰ Conforme referiu o interlocutor desta área, designado pelos responsáveis do CSSM para esta ação.

³¹ Com a agravante desta Secção não constar da orgânica do CSSM.

³² Cfr. o ofício do CSSM com a ref.ª 133485/1/2011, de 18 de maio de 2011.



Governo Regional³³ (...) será dada prioridade à necessária alteração da orgânica do CSSM, após o que se finalizarão os trabalhos relativos à fixação da organização e funcionamento de todos os serviços que incorporam o CSSM, com a aprovação do referido Regulamento, e a sua publicitação nos termos previstos no artigo 44.º da Lei-Quadro dos institutos Públicos, o que se prevê que ocorra durante o primeiro trimestre de 2012”.

2.3.2. Recursos humanos e financeiros para 2011

O mapa de pessoal do CSSM indica que os diversos serviços e organismos que o integram dispunham, para o desenvolvimento das suas atividades no ano de 2011, de 1515 postos de trabalho preenchidos, conforme revela o quadro infra:

Quadro 1. Recursos humanos dos serviços do CSSM para 2011, segundo a relação jurídica de emprego

CARGO/CARREIRA/ CATEGORIA	RELAÇÃO JURÍDICA POR TEMPO INDETERMINADO	NOMEAÇÃO	OUTRA ³⁴	TOTAL		N.º DE POSTOS DE TRABALHO A PREENCHER EM 2011
				Em N.º	Em %	
<i>Dirigente</i> ³⁵	41			41	2,7	2
<i>Técnico Superior</i>	150			150	9,9	33
<i>Informática</i> ³⁶	10			10	0,7	
<i>Assistente Técnico</i> ³⁷	321		1	322	21,3	23
<i>Assistente Operacional</i> ³⁸	913			913	60,3	7
<i>Carreiras e categorias subsistentes</i> ³⁹	3			3	0,2	
<i>Carreiras e corpos especiais</i> ⁴⁰	5	11		16	1,1	2
<i>Carreira de enfermagem</i>	43		1	44	2,9	
<i>Carreira docente</i>	16			16	1,1	
TOTAL	1 502	11	2	1515	100,0	67

Fonte: Mapa resumo do pessoal para 2011 do CSSM.

Um olhar mais atento à distribuição dos recursos humanos permite tecer os seguintes comentários:

- ✓ A ocupação dos postos de trabalho efetuou-se, essencialmente (99,14%), com recurso à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado (ou seja, contrato de trabalho em funções públicas)⁴¹.

³³ Publicado na II Série do JORAM, n.º 218, de 23 de novembro de 2011, define os princípios a que deve obedecer a aprovação das orgânicas da Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira e das secretarias regionais, cuja reestruturação decorre do DRR n.º 8/2011/M, de 14 de novembro.

³⁴ Corresponde a duas situações de mobilidade (cedência de interesse público): uma, na carreira de assistente técnico e outra na de coordenador de enfermagem.

³⁵ Inclui os cargos não inseridos em carreiras, concretamente os de membros do CD, diretores de serviços e chefes de divisão.

³⁶ Carreira não abrangida pela LVCR que engloba as categorias de Especialista de Informática e Técnico de Informática.

³⁷ Considera as categorias de regime geral de Assistente Técnico e Coordenador Técnico.

³⁸ Abrange as categorias de Assistente Operacional, Encarregado Operacional e Encarregado Geral Operacional.

³⁹ Engloba as carreiras subsistentes de Coordenador, Coordenador Especialista e Encarregado do Parque de Viaturas.

⁴⁰ Integra as carreiras especiais de Inspeção e de Técnico de Diagnóstico e Terapeuta.

- ✓ Tendo em conta as carreiras gerais estabelecidas na LVCR (artigo 49.º), a de assistente operacional é a predominante com 913 trabalhadores (60,26%), seguida pela de assistente técnico com 322 (21,25%), ficando a de técnico superior relegada para terceiro lugar com 150 (9,9%), enquanto os detentores de cargos dirigentes perfazem os 41 (2,71%).
- ✓ A Direção de Serviços de Prestação de Ação Social e a Direção do Estabelecimento Bela Vista são os serviços com maior número de trabalhadores com, respetivamente, 606 (40%) e 301 ativos (19,87%).
- ✓ Em 2011 estava contemplado o preenchimento de mais 67 postos de trabalho através da constituição de relações jurídicas por tempo indeterminado, sendo aí de destacar as carreiras de técnico superior (prevendo-se um acréscimo de 33 ativos⁴²) e de assistente técnico (com um aumento de 22 elementos⁴³).

Uma nota para referir que se regista, face a 2010, uma tendência de redução de efetivos, fruto não só das saídas por aposentação, como das restrições legais na admissão de trabalhadores espelhadas, por exemplo, na adoção de um sistema prioritário de recrutamento interno.

Importa ainda aludir a que o mapa de pessoal foi elaborado nos termos do artigo 5.º da LVCR tendo sido tornado público através da sua colocação na página da Segurança Social na *internet*⁴⁴.

Para o ano de 2011, e na vertente orçamental, a previsão das despesas do CSSM, por classificação económica, no montante de 237 754 mil Euros, apresentava a seguinte distribuição:

⁴¹ Anota-se, no entanto, que a informação contida no Quadro 1. não tem correspondência com a considerada no mapa do pessoal facultado pelo CSSM (e publicada na *internet*) onde foram indevidamente considerados, em 2011, 1434 de postos de trabalho sob o vínculo de nomeação definitiva (quando deveriam respeitar à modalidade de contrato de trabalho em funções públicas), e 79 na situação de relação jurídica de emprego por tempo indeterminado.

A atuação do CSSM que ocorreu no âmbito do DLR n.º 1/2009/M, de 12 de janeiro, que adaptou a LVCR à RAM, deixou de ter sustentação face à publicação do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 256/2010, de 9 de setembro, que declarou a ilegalidade das normas contidas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do citado DLR n.º 1/2009/M (que previam a manutenção da nomeação definitiva sem prejuízo dos trabalhadores da administração pública regional optarem pela transição para o contrato individual de trabalho).

Porém, só em 1 de abril de 2011, é que o CSSM procedeu à atualização no *software* de RH (cfr. a justificação apresentada, através de correio eletrónico, pela Chefe de Divisão de Gestão de Recursos Humanos, em substituição da Diretora da DSGRH, a 6 de setembro de 2011), não tendo, até 13 de dezembro de 2011, procedido à alteração daquele mapa, conforme resulta das alegações ao contraditório.

⁴² Dos quais, 3 com formação jurídica (Direito) e 30 em Serviço Social. Destes, foi objeto de análise a contratação dos 3 técnicos superiores e de 1 assistente técnico (para o efeito, cfr. o Anexo II deste relato).

⁴³ Destes, 2 são detentores do 12.º ano de escolaridade (formação nas áreas de Infância e Juventude), 3 possuem curso técnico profissional de Animador Sociocultural e 17 são assistentes técnicos.

⁴⁴ Cfr., para o efeito, na página eletrónica da Segurança Social (www.seg-social.pt), em “A Segurança Social”/“Organismos do Sector”/“Região Autónoma da Madeira” o link “Gestão e Recursos Humanos”.



Quadro 2. Orçamento do CSSM para o ano de 2011

DESCRIÇÃO		TOTAL	
		EM EUROS	EM %
Despesas Correntes		234 743 038	98,7
01	<i>Despesas com pessoal</i>	26 914 080	11,3
02	<i>Aquisição de bens e serviços</i>	5 367 423	2,3
03	<i>Juros e outros encargos</i>	770	0,0
04	<i>Transferências correntes</i>	202 094 172	85,0
05	<i>Subsídios</i>	31 000	0,0
06	<i>Outras despesas correntes</i>	335 593	0,1
Despesas de Capital		3 011 000	1,3
07	<i>Aquisição de bens de capital</i>	2 650 000	1,1
08	<i>Transferências de capital</i>	361 000	0,2
TOTAL		237 754 038	100,0

Da análise efetuada ao orçamento resulta que:

- ◆ 98,7%, são despesas correntes, e nestas a predominância das *Transferências correntes* (85%) que decorre das atribuições que o CSSM prossegue, designadamente ao nível das prestações sociais⁴⁵;
- ◆ As despesas de funcionamento dos serviços (com pessoal e aquisições de serviços/bens) registam uma representatividade na ordem dos 13,6%;
- ◆ Nas despesas de capital, assumem relevância as *Aquisições de bens de capital* (1,1%), enquadradas no plano de investimentos para 2011 de onde se destaca a construção do lar de idosos em Santana, que tem prevista para 2011 uma dotação na ordem dos 1,5 milhões de Euros.

Por último, face ao preconizado no artigo 44.º da LQIP, e no sentido de tornar a administração mais transparente, através da disponibilização em página eletrónica de informação indispensável sobre a sua organização e funcionamento, o CSSM apenas publica o mapa de pessoal, permanecendo por divulgar os regulamentos pelos quais se rege; a composição dos seus órgãos e respetivos elementos biográficos; os planos, os relatórios de atividades, os orçamentos e as contas dos últimos três anos.

A Presidente do CD, na sequência do contraditório, elucidou que “ (...) a criação e manutenção do Site da Segurança Social é da responsabilidade do (...) Instituto de informática, IP (...) ” e que “ (...) foi disponibilizada naquele site a informação relativa ao CSSM, estando a mesma organizada nos seguintes moldes: Missão, Contactos, Visão, Organograma, Conselho Diretivo, Links úteis, Destaques, Procedimentos concursais, Gestão e Recursos Humanos, Equipamentos sociais – publicação de Licenças e Atos ”⁴⁶.

⁴⁵ Constituem prestações de natureza social, as relacionadas com, nomeadamente, doença, invalidez, velhice, sobrevivência, acidentes de trabalho, maternidade, família, educação, alojamento, desemprego, ou necessidades básicas, a conceder a quem delas beneficie, para além das transferências a conceder a instituições do SSSS e a outras instituições que são igualmente financiadas pelo orçamento do SSSS.

⁴⁶ Contudo, anota-se que, na página eletrónica da Segurança Social (www.seg-social.pt), em “A Segurança Social”/“Organismos do Sector”/“Região Autónoma da Madeira”, contrariamente ao que foi dito, não consta qualquer informação sobre o Conselho Diretivo ou nos Destaques.

E que se encontra em “ (...) processo de finalização a reformulação total do referido site, prevendo-se que até ao fim do primeiro semestre de 2012, estará em plena operacionalidade o novo Portal da Segurança Social, no qual o CSSM disponibilizará toda a informação a que se refere o artigo 44.º da Lei Quadro dos institutos Públicos.”.

2.4. Colaboração do serviço auditado

Não se verificaram condicionantes ao normal desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, designadamente os de campo, sendo de realçar a boa colaboração prestada pelos vários dirigentes e funcionários contactados⁴⁷, designadamente em termos da apresentação da documentação e dos esclarecimentos requeridos⁴⁸.

Registou-se, porém, já em fase de elaboração do relato, e durante o mês de agosto, a necessidade de se solicitarem elementos e esclarecimentos complementares, a qual não foi prontamente satisfeita uma vez que os dirigentes aptos para o fazer se encontravam em gozo de férias, o que conduziu a que a fase de relato tivesse sido prorrogada⁴⁹.

2.5. Relação dos responsáveis

Os responsáveis do CSSM, durante o exercício de 2011, constam do quadro seguinte:

Quadro 3. Relação nominal dos responsáveis do CSSM

RESPONSÁVEL	CARGO ⁵⁰	SERVIÇOS/ESTABELECIMENTOS ⁵¹
<i>Francisco Jardim Ramos</i>	Secretário Regional dos Assuntos Sociais	▪ Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, enquanto entidade que exerce tutela sobre o CSSM
<i>Maria Bernardete Olival Pita Vieira</i>	Presidente do CD	▪ Gabinetes: de Apoio Técnico e de Comunicação e Imagem; ▪ Direções de Serviços: de Promoção de Ação Social; Financeiros; de Gestão Interna; de Organização, Planeamento e Informática.
<i>Maria Luísa de Bettencourt Silva</i> ⁵²	Vogal do CD	▪ Gabinete Jurídico; ▪ Secção de Processo Executivo; ▪ Direções de Serviços: de Pessoas Coletivas e Pessoas e Singulares; de Prestações Pecuniárias; e de Inspeção, e; ▪ Divisão de Sistemas de Informação.
<i>Maria Fernanda Mendonça Fernandes Gomes</i>	Vogal do CD	▪ Direções de Serviços: de Prestação de Ação Social; e de Gestão de Recursos Humanos, e ; ▪ Estabelecimentos: Vila Mar Bela Vista.

⁴⁷ Responsáveis pelas áreas envolvidas nesta ação, em concreto pelos recursos humanos e pela contratação pública.

⁴⁸ Por vezes com recurso a meios eletrónicos (correio eletrónico e CD-ROM).

⁴⁹ Vide a Informação n.º 38/2011-UAT I, de 29 de agosto (cfr. a Pasta do Processo, ponto 8.).

⁵⁰ Cfr. o despacho conjunto do Presidente do Governo Regional e do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, de 12 de outubro de 2010, que determinou a renovação do respetivo mandato, por mais três anos, com efeitos a 8 de novembro de 2010, proferido nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do DLR n.º 26/2004/M, de 20 de agosto, na redação dada pelo DLR n.º 16/2007/M, de 7 de novembro, e dos artigos 19.º e 20.º ambos da LQIP. O provimento naquele cargo deu-se, de igual modo, por despacho conjunto, proferido a 12 de novembro de 2007.

⁵¹ Serviços ou estabelecimentos de superintendência no âmbito da gestão do CSSM, conforme deliberação do CD, publicada na II Série do JORAM, n.º 114, de 17 de junho de 2008, pontos 1.1, 2.1 e 3.1.

⁵² Foi ainda designada, nos termos artigo 9.º, n.º 3, do DLR n.º 26/2004/M, para substituir a Presidente nas suas faltas e impedimentos (cfr. ponto 4 da ata n.º 1 do CD, de 14 de novembro de 2007).



2.6. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no artigo 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição do senhor Secretário Regional dos Assuntos Sociais, dos membros do CD do Centro de Segurança Social da Madeira e do Diretor de Serviços de Gestão Interna⁵³, relativamente ao relato da auditoria.

Dentro do prazo concedido para o efeito, a Presidente do CD apresentou as alegações tidas por convenientes⁵⁴, não tendo as restantes entidades contactadas carreado qualquer comentário.

As alegações apresentadas foram levadas em conta na elaboração deste relatório, designadamente, através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

⁵³ Através dos ofícios n.ºs 2402 a 2406, todos remetidos a 25 de novembro de 2011 (cfr. Pasta do Processo, ponto 11.).

⁵⁴ Mediante o ofício com a ref.ª CSSMadeira, S. 237244/1/2011, remetido a 13 de dezembro de 2011, que se fez acompanhar de alguma documentação probatória constituída pelos Anexos I a V (cfr. Pasta do Processo, ponto 12.).



3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS

Os resultados do trabalho de verificação, apoiados na documentação de suporte recolhida junto do CSSM, são apresentados através da caracterização dos fatos com relevância jurídico-financeira que estão subjacentes aos atos e contratos analisados.

3.1. O controlo interno administrativo

3.1.1. Recursos humanos

No CSSM, compete à DSGRH⁵⁵ coordenar e assegurar toda a atividade relacionada com a abertura de procedimentos concursais, a elaboração das listas de antiguidade, a organização dos processos de concurso e cadastros individuais e o processamento das remunerações e demais regalias sociais.

Embora não existam instruções e/ou normas internas escritas que enquadrem os procedimentos administrativos, de acompanhamento e controlo, e organizacionais na área dos recursos humanos, os resultados da análise mostram que, de uma maneira geral, foram observados os regimes legais aplicáveis à admissão e gestão de pessoal nas carreiras e categorias da Administração Pública Regional, incluindo as medidas restritivas em vigor, assim como ao processamento de abonos e descontos obrigatórios, sendo de destacar o fato de os processos se encontrarem devidamente instruídos e organizados.

Como aspetos positivos, salientam-se os seguintes:

- ✓ A avaliação de desempenho foi corretamente efetuada e enquadrada nas regras definidas, primeiro, pelo DLR n.º 11/2005/M, de 29 de junho⁵⁶ e, depois, pelo DLR n.º 27/2009/M, de 21 de agosto⁵⁷;
- ✓ O balanço social de 2010 foi elaborado em sintonia com o disposto na Portaria n.º 27/2010, de 29 de abril⁵⁸;
- ✓ A disponibilização pelo CSSM, na página eletrónica da Segurança Social, de dois *links* (“*Procedimentos Concurrais*” e “*Gestão e Recursos Humanos*”), que permitem localizar e recolher informação e conteúdos sobre assuntos específicos da gestão destas áreas;
- ✓ O processamento dos vencimentos teve em atenção a redução remuneratória prevista no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011.

3.1.2. Contratação pública

O CD, em sessão de 30 de março de 2011, aprovou o *Regulamento que cria os procedimentos internos para o levantamento das necessidades, planeamento da contratação, implementação da avaliação regular dos fornecedores e prestadores de serviços, e do registo de interesses dos dirigentes e colaboradores do CSSM*, aplicável a todos os seus serviços a partir do dia 1 do mês de abril seguinte.

Aquele instrumento tem como propósito a gestão adequada dos recursos financeiros, o controlo da despesa e o cumprimento dos princípios e normas do CCP, e estabelece, como procedimentos associa-

⁵⁵ Cfr. o artigo 21.º do DLR n.º 26/2004/M.

⁵⁶ Que aprova o regulamento da avaliação do desempenho dos trabalhadores e dirigentes intermédios dos serviços da administração regional autónoma da Madeira.

⁵⁷ Que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração regional autónoma da Madeira.

⁵⁸ Que estabelece a estrutura e os modelos dos mapas do balanço social a enviar pelos serviços e organismos da administração regional autónoma e da administração local sediada na Região Autónoma da Madeira.

dos, o levantamento anual das necessidades dos serviços e o respetivo planeamento⁵⁹, a avaliação dos fornecimentos efetuados e dos serviços prestados, e a entrega da declaração de inexistência de interesses por parte dos intervenientes nos procedimentos administrativos de contratação pública.

Anota-se, contudo, que a 9 de junho de 2011, data em que se encerraram os trabalhos de campo desta ação, o citado regulamento ainda não se encontrava em aplicação⁶⁰ (a sua vigência iniciou-se em 1 de abril de 2011).

Também se verificou que até 9 de junho de 2011, não obstante o POCISSSS, no ponto 2.9, estabelecer que as instituições do SSSS devem adotar um sistema de controlo interno que consagre “ (...) *políticas, métodos, técnicas e procedimentos de controlo, bem como quaisquer outros a definir pelo respetivos órgãos de gestão que permitam assegurar o desenvolvimento das suas atividades de forma eficaz, eficiente e com qualidade assegurem a salvaguarda dos seus ativos, a prevenção das ilegalidades, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos de forma a tornar mais fiável a informação financeira*”, o CSSM não havia procedido à sua implementação⁶¹. Igualmente, neste âmbito, não instituiu um manual de procedimentos contabilísticos.

No contraditório, a responsável do CD, esclareceu que “ (...) *ao longo de 2012 será implementado um plano de organização interno, o qual abrangerá as políticas, métodos, técnicas e procedimentos de controlo interno, com vista a assegurar o desenvolvimento das nossas atividades de forma mais eficaz e eficiente e com qualidade e no respeito pela legalidade e fiabilidade da informação financeira*”. E que o CSSM “ (...) *não possui órgão de controlo interno(...)*” mas que, “ *Quanto à contabilização propriamente dita, o Instituto de Gestão Financeira emite regularmente circulares normativas sobre os principais processos* ”⁶².

Porém, como dado positivo, ao nível do controlo interno, cabe mencionar que o CSSM, através da DSGI, está a implementar, desde março do corrente ano, uma aplicação informática (“*SMARTDOCS*”), que regista o fluxo documental dos processos de aquisições de bens e serviços, incluindo a sua digitalização, contendo informação com detalhe de todo o processo através do registo informático das fases que o compõem⁶³.

A este nível, é de sublinhar que os processos de despesa analisados estavam adequadamente instruídos⁶⁴ e, de uma maneira geral, a informação e os registos existentes apresentavam consistência e suficiência quanto à identificação e justificação das despesas. Tinham sido previamente autorizadas pelo órgão competente, quanto aos trâmites e formalidades dos procedimentos e à execução dos contratos

⁵⁹ Fazendo constar, em anexo, mapas modelo do levantamento das necessidades (bens duradouros e obras), de avaliação da execução dos contratos e de declaração de interesses.

⁶⁰ Registe-se, também, que o artigo 12.º do citado regulamento havia fixado o prazo de 30 dias, a contar da sua entrada em vigor, para os dirigentes e trabalhadores envolvidos nos processos procederem à entrega da respetiva declaração de interesses, o que ainda não tinha acontecido.

⁶¹ Recorde-se que o POCISSSS está em vigor desde 1 de janeiro de 2002 (cfr. artigo 9.º do DL n.º 12/2002, de 25 de janeiro).

⁶² Os comentários foram acompanhados de mapa identificador de alguns procedimentos, instruções ou orientações técnicas internos, adotados pelo CSSM, na sua maioria, e atendendo as atribuições que prossegue, no âmbito de ações de natureza social.

⁶³ Para além do número, data, e valor da fatura e da identificação do fornecedor do bem/prestador do serviço, contém a base legal para a realização da despesa e para a autorização do respetivo processamento, a verificação da disponibilidade orçamental, o número e data da guia de remessa, a confirmação e conferência do fornecimento/prestação efetuado. O plano de atividades para 2011 prevê estender esta aplicação a três outros serviços do CSSM.

⁶⁴ A saber: a decisão de contratar, de autorização da despesa e de escolha do procedimento, as peças do procedimento, a(s) proposta(s) apresentada(s), a prova da realização da audiência prévia (que ocorreram nos procedimentos desencadeados no âmbito dos processos identificados no Anexo III, n.ºs 2, 3 e 5), o relatório preliminar, o projeto de decisão de adjudicação e o relatório final, o despacho de adjudicação, a apresentação dos documentos de habilitação, o contrato devidamente outorgado, e a publicação de ficha no Portal dos Contratos Públicos (ainda que por vezes tardia).



que se lhes seguiu, sendo ainda de salientar a fiabilidade da documentação contabilística de suporte aos pagamentos realizados.

Uma palavra para mencionar que em nenhum dos contratos com vista a prestação de serviços de peritagem médica foi dado integral cumprimento ao estipulado no artigo 38.º, n.º 1, alínea c) da LVCR, concretamente quanto à publicitação na sua página eletrónica de um extrato contendo todos os elementos dos referenciados contratos, nomeadamente, a correspondente remuneração e o respetivo prazo⁶⁵, aspeto que não mereceu qualquer comentário no âmbito do contraditório.

Neste domínio, com exceção das situações identificadas no ponto 3.3., pode afirmar-se que os serviços do CSSM funcionam sem cometer falhas que comprometam, de forma irremediável, a legalidade e regularidade das despesas, quer em relação ao cumprimento das normas legais que norteiam a aquisição de bens e serviços, quer no tocante à autorização e processamento de despesas públicas.

3.2. Atos e contratos de pessoal

Atendendo à realidade encontrada no CSSM no decurso dos trabalhos de campo e ao objeto da auditoria, foram analisados todos os atos e contratos de pessoal do universo discriminados no Anexo II⁶⁶, nada havendo a observar.

3.3. Atos e contratos de contratação pública

3.3.1. Apreciação de carácter geral

Os onze procedimentos pré-contatuais analisados⁶⁷ indiciam que, no período em análise, a preferência do CSSM recaiu sobre o ajuste direto ao abrigo do artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do CCP, tendo-se registado, por uma única vez, o recurso ao concurso público.

Mais, no caso da escolha do ajuste direto em função do valor da despesa a realizar, nos termos do citado artigo 20.º, n.º 1, alínea a)⁶⁸, não obstante o artigo 112.º do mesmo Código conceder a possibilidade de ser convidada mais do que uma entidade a apresentar proposta, o CSSM apenas lançou mão dessa faculdade num único procedimento⁶⁹, inviabilizando, com essa opção, o fomento da concorrência, e por essa via, a possibilidade de se obterem resultados mais vantajosos para o erário público. E, que se saiba, também não realizou quaisquer auscultações prévias ao mercado antes de se cingir a sua escolha a uma única entidade.

⁶⁵ Na publicação feita na página eletrónica da Segurança Social (www.seg-social.pt em “Organismos do Sector”/“Região Autónoma da Madeira” o link “Gestão e Recursos Humanos”), consta apenas o objeto da contratação, as sociedades contratadas e o n.º de atos médicos por elas repartido, e que os contratos foram celebrados pelo período de 1 ano, e renováveis até ao máximo de 3 anos, sem qualquer referência à respetiva data, fato que não permite evidenciar o período de vigência dos mesmos.

⁶⁶ No período em análise não ocorreram nomeações em regime de substituição, contratos de trabalho a termo resolutivo, certo ou incerto, e respetivas renovações, ou abertos procedimentos para admissão de pessoal.

⁶⁷ Onze aquisições de bens e serviços (uma delas ao abrigo do DL n.º 197/99, de 8 de junho) e 1 empreitada (cfr. o Anexo III).

⁶⁸ Que prevê a possibilidade de a entidade adjudicante convidar diretamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta, desde que o valor da despesa envolvida não ultrapasse o montante de 101 250,00€ (sem IVA), por força da aplicação na RAM do coeficiente de 1,35 ao procedimento de formação de contratos previsto na alínea a) do n.º 1 e no n.º 4 do artigo 20.º do mesmo Código – neste sentido, cfr. o n.º 1 do artigo 4.º do DLR n.º 34/2008/M.

⁶⁹ Cfr. o referido Anexo III, ponto B., a empreitada de obra pública “Construção, fornecimento e instalação de uma central de esgotos residuais alternativa à central existente no Estabelecimento da Bela Vista”, cujo valor de adjudicação ascendeu a 79 931,32€.

No mesmo âmbito dos 6 ajustes diretos com convite a uma entidade, em que foi apresentada uma única proposta, apenas num caso o CSSM recorreu à possibilidade que lhe conferia artigo 125.º, n.º 2, do CCP, de convidar o concorrente a melhorá-la⁷⁰.

Por outro lado, embora o artigo 128.º do CCP dispense a publicitação, pela entidade adjudicante, na *Internet*, no Portal dos Contratos Públicos, dos contratos celebrados na sequência de ajustes diretos de valor inferior a 6 750,00€⁷¹, os serviços do CSSM têm feito publicar as fichas de inúmeros contratos cujo valor se situa abaixo desse limiar⁷².

Verifica-se também o desfasamento, por vezes considerável, entre as datas de celebração dos contratos públicos e a da sua publicação no referido Portal⁷³.

Sublinhe-se, por último, que não obstante o CSSM, em fevereiro de 2009, na qualidade de entidade compradora voluntária, ter celebrado com a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro⁷⁴, um contrato de adesão ao sistema nacional de compras públicas para a aquisição ou locação de bens móveis ou a aquisição de serviços⁷⁵, até à data da realização da presente ação não encetou qualquer contratação nessa sede.

3.3.2. Apreciação de carácter específico

3.3.2.1. Cabimento orçamental

Segundo o ponto 2.6 do POCISSSS são objeto de registo as operações orçamentais, concretamente, os cabimentos e os compromissos: *“No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (ativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa)”*.

Assim, em termos documentais, *“ (...) na fase de cabimento, dispor-se-á de uma proposta para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado”* e, *“ (...) na fase de compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço (...)”*.

⁷⁰ Considera-se aqui o processo alusivo ao *“Fornecimento de GPL – Propano a granel para o Estabelecimento Vale Formoso”*, pela *GALP Madeira - Distribuição e Comercialização de Combustíveis e Lubrificantes, S.A.* (cfr. o Anexo III).

⁷¹ Por efeito da aplicação, na RAM, do mencionado coeficiente de 1,35 previsto no artigo 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M, ao valor de 5 000,00€ constante no artigo 128.º, n.º 1, do CCP.

⁷² Num caso até com o valor irrisório de 33,65€, aspeto que se tem vindo a verificar desde 30 de julho de 2008 até ao corrente ano de 2011.

⁷³ Exemplo disso foi o contrato de prestação de serviços de reparação de veículos do CSSM, no valor de 153 005,44€, celebrado com a empresa *Ricardo Ramos – Automecânica, Lda.* a 3 de dezembro de 2010, e publicado no Portal dos Contratos Públicos a 14 de abril de 2011.

⁷⁴ Diploma que criou a referida Agência como entidade de natureza empresarial, encarregue de gerir o sistema nacional de compras públicas, mediante a centralização das mesmas, e que teve como ideia subjacente a racionalização dos gastos públicos e a desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento (cfr. o artigo 1.º, n.º 2).

⁷⁵ As categorias de bens e de serviços abrangidas, num total de 13, são: serviço móvel terrestre; equipamento informático; cópia e impressão; papel, economato e consumíveis de impressão; licenciamento de *software*; combustíveis rodoviários; seguros de veículos; veículos rodoviários; energia; vigilância e segurança; higiene e limpeza; redes de comunicação e dados; viagens e alojamento. Pela adenda ao referido contrato de adesão, de fevereiro de 2011, foram adicionadas 3 novas categorias de bens: mobiliário de escritório, plataforma eletrónica de contratação e refeições confeccionadas.



Aquando da análise da maioria dos procedimentos selecionados⁷⁶ apurou-se que os processos identificados no Anexo V não integravam um documento probatório da existência de cabimento orçamental à data da autorização da inerente despesa e à data da assunção do compromisso subsequente.

Face a essa constatação, foi solicitada a documentação em falta, mas as listagens de cabimentos e de compromissos apresentadas nessa sequência continuavam a não permitir comprovar (por não expressarem, num dado momento, os saldos das dotações orçamentais de cada rubrica) a mencionada existência de cabimento orçamental à data da autorização da despesa (aquando da proposta para a sua realização⁷⁷) e à data da assunção do respetivo compromisso (aquando da outorga do contrato ou da emissão de requisição).

Durante a finalização do relato foi aquela documentação novamente solicitada ao responsável da DSGI⁷⁸, o qual reafirmou que “ (...) *os registos de cabimento e compromisso em papel foram entregues juntamente com os restantes documentos à equipa de auditores*”, e que o sistema SIF/SAP, no módulo MM, que gere os processos de aquisição de bens e serviços, “ (...) *permite um registo sistemático de cabimento e compromissos* ”⁷⁹.

Nesta sede importa salientar a incumbência da DSGI, na pessoa do seu responsável, o Dr. António Manuel Fernandes⁸⁰ que, ao nível da contratação pública, desencadeia e coordena os processos para efeitos de adjudicação⁸¹, devendo, por esse facto, ter o cuidado de acautelar a obtenção de cabimento prévio junto dos serviços de contabilidade, e de inclui-lo junto com o documento a submeter a autorização para a realização da despesa, o que não sucedeu.

No contraditório, a responsável máxima do CSSM não contestou os aspetos anteriormente referidos, assumindo que “ (...) *não foram dados os cabimentos e compromissos nas datas devidas, situação que será objeto de melhor definição de procedimentos com vista a cumprir-se integralmente em 2012 a atempada pré-cabimentação e registo de compromissos nos processos de despesa relativos à aquisição de bens e serviços.* ”⁸².

Ora, para afastar, de forma definitiva, a possibilidade de responsabilização financeira, o CSSM deveria ter fornecido ao Tribunal prova cabal que, à data da autorização das despesas e da assunção dos compromissos, o saldo orçamental disponível nas rubricas da classificação económica das despesas públicas por onde devam ser cabimentadas as despesas em análise era positivo (ou seja, que o valor resul-

⁷⁶ Cfr. o Anexo III. Desses, excetuam-se os processos 4, 6, 9 e 11 e o único processo de empreitada selecionado. Os três primeiros porque a despesa foi realizada ao abrigo do artigo 128.º do CCP, que dispensa este formalismo (a confirmação da existência de disponibilidade orçamental é feita diretamente sobre a fatura), e o processo 11 porque a presente ação apenas se debruçou sobre a respetiva execução.

⁷⁷ As quais, na sua maioria, neste ponto, remetem para a informação de cabimento a requerer aos serviços de contabilidade, a ser feita “ (...) *no respetivo documento de autorização para a realização da despesa*”, fazendo referência ao disposto nos decretos regulamentares de execução do orçamento regional, na parte respeitante à assunção de compromissos pelos serviços da administração pública regional, quando a atuação do CSSM não se rege pelas regras neles fixadas.

⁷⁸ Dr. António Fernandes, através de correio eletrónico, enviado em 21 de novembro último.

⁷⁹ No dia 24 seguinte, também via correio eletrónico.

⁸⁰ Cuja comissão de serviço foi renovada, por mais três anos, por força do despacho do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, de 5 de maio de 2008, nos termos do artigo 6.º do DLR n.º 5/2004/M, de 22 de abril, que adaptou à administração regional autónoma da Madeira a Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro (que estabelece o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado), alterado pelo DLR n.º 27/2006/M, de 14 de julho, e do artigo 23.º da Lei n.º 2 /2004, de 15 de janeiro (cfr. aviso publicado no JORAM, Série II, n.º 123, de 30 de junho de 2008).

⁸¹ Nesse sentido, vide o artigo 22.º, n.º 2, alíneas a) e b), da orgânica do CSSM.

⁸² Para o efeito, juntou, um mapa onde considerou “ (...) *a informação relativa aos pré-cabimentos, cabimentos e compromissos registados no sistema de Informação Financeira – SIF (...)* ” dos sete processos em causa que não possuíam comprovativo da efetivação do cabimento prévio e compromisso correspondentes (cfr. o Anexo II às alegações do contraditório).

tante da diferença entre o orçamento da rubrica à data da assunção da despesa, e o montante total das despesas assumidas até essa data, é superior ao da nova despesa que se pretende contrair).

Sobre este entendimento, aquela responsável argumentou que: *“Dado que (...) alguns cabimentos e compromissos se traduzem em muitas linhas, uma por cada centro de custo envolvido, e que o sistema SIF, para o modelo de informação de cabimento prévio habitualmente exigido, emite um cabimento por cada uma dessas linhas e não um cabimento por processo e classificação orçamental, entende-se assim ser muito moroso imprimir tal informação no formato pretendido (...)”*⁸³.

Em face do que antecede, reforçado pela admissão da Presidente do CD, que confirma que *“(...) não foram dados os cabimentos e compromissos nas datas devidas, (...)”*, considera-se que não foi observado o princípio do cabimento orçamental prévio previsto no ponto 2.6 do POCISSSS, cuja inobservância é suscetível de se reconduzir à infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por estar em causa a violação de normas sobre a execução do orçamento e relativas à assunção de compromissos, geradora de responsabilidade financeira sancionatória, imputável ao dirigente da DSGI.

3.3.2.2. Parecer prévio à celebração de contratos de prestação de serviços

O artigo 35.º, n.º 4, da LVCR, na redação dada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril⁸⁴, estabeleceu que a *“(...) celebração de contratos de tarefa e de avença depende de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública (...)”*, cujos termos e tramitação seriam regulados por portaria dos mesmos membros do Governo. Por sua vez, o artigo 44.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho⁸⁵, veio estender a exigência do mencionado parecer prévio vinculativo à celebração de outros contratos de aquisição de serviços por parte dos órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LVCR, determinando, no n.º 2, que a celebração destes contratos sem esse parecer torná-los-ia nulos, exigência que se manteve em 2011 por força do disposto no artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro⁸⁶.

⁸³ Remetendo, a título elucidativo dos *“saldos das dotações orçamentais de cada rubrica num dado momento”* no formato exigido pelo TC, as informações de cabimento prévio e de compromisso do processo referente ao *Aluguer de depósito para acondicionamento de produtos alimentares providos do Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados e aquisição de serviços de empacotamento (PCAAC 2010)* – identificado no Anexo III –, as quais, no entanto, apresentam datas de registos posteriores, isto é, o cabimento é subsequente à autorização da realização da despesa, e o compromisso é efetuado após a celebração do contrato e a produção de efeitos deste.

⁸⁴ Que aprovou o OE para 2010.

⁸⁵ Que aprovou as normas de execução do OE para 2010, e que dispõe o seguinte:

“1 - Durante o ano de 2010, carece de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, nos termos a regular por portaria dos mesmos membros do Governo, a celebração de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro, designadamente no que respeita a:

a) Contratos de prestação de serviços, nas modalidades de tarefa e de avença;
b) Contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultoria técnica;
c) Contratos de aquisição de serviços celebrados com pessoa coletiva cuja área de atividade seja o trabalho temporário.

2 - São nulos os contratos de aquisição de serviços celebrados sem o parecer previsto no número anterior”.

⁸⁶ Que aprovou o OE para o corrente ano de 2011, tendo regulado aquela exigência nos seguintes moldes:

“2 - Carece de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, nos termos e segundo a tramitação a regular por portaria dos referidos membros do Governo, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 3 -B/2010, de 28 de abril, independentemente da natureza da contraparte, designadamente no que respeita a:

a) Contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença;
b) Contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultoria técnica”.



Nesse quadro, e desde 2010, antes de os serviços formalizarem a decisão de contratar, devem solicitar aos membros do Governo que detêm as áreas das Finanças e da Administração Pública o parecer prévio, nos termos da Portaria n.º 371-A/2010, de 23 de junho⁸⁷, e da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de janeiro⁸⁸, em vigor, respetivamente, nos anos de 2010 e 2011⁸⁹.

Ora, da análise efetuada apurou-se que não se encontravam instruídos com o referido parecer prévio os procedimentos pré-contratuais seguidamente identificados, e que conduziram à celebração de contratos novos:

Quadro 4. Contratos de prestação de serviços que não foram precedidos de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsável pela área das Finanças e da Administração Pública

IDENTIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS	VALOR (SEM IVA)	ADJUDICATÁRIO	DECISÃO DE CONTRATAR
Reparação de veículos do CSSM	153 005,44€	Ricardo Ramos – Automecânica, Lda.	08-09-2010 (Ata do CD n.º 39/2010)
Limpeza dos Serviços Centrais e Locais do CSSM	175 668,00€	ILHALIMPA – Limpeza e Conservação de Edifícios, Lda.	17-11-2010 (Ata do CD n.º 49/2010)
Segurança, vigilância e assistência técnica aos equipamentos de CCTV para o Estabelecimento Vale Formoso	53 026,50€	SECURITAS – Serviços e Tecnologia de Segurança, S.A.	16-03-2011 (Despacho da Presidente do CD ⁹⁰ , exarado na Inf. da DAP n.º 2053)

Questionado sobre esta omissão o CSSM⁹¹ confirmou “ (...) que nos processos aquisitivos identificados (...) não foi obtido o parecer prévio (...) porquanto, foi entendido que face à natureza jurídica e finalidades dos contratos em causa, o referido parecer não era exigível.

Na verdade, a questão foi devidamente ponderada e entendido que tais normas têm aplicação a todos os contratos de tarefa e avença e aos contratos de prestação de serviços que visem uma consultadoria técnica, - toda a prestação de serviços que vise apoiar o processo de decisão, independentemente da modalidade do contrato ou do tipo de cocontratante, entendimento que tem por base a existência do n.º 2 da Portaria n.º 371-A/2010, de 23 de junho, pois, se fossem para todos os contratos de prestação de serviços, não haveria a necessidade do legislador ter criado aquela norma.

Por outro lado, e em reforço da interpretação seguida adianta-se (...) Há quem entenda que o artigo 44.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho, que aprovou a Execução do Orçamento de Estado, não se aplica à Região, porque vem alargar o âmbito de aplicação numa área de competência reservada.

⁸⁷ Que entrou em vigor a 24 de junho de 2010. Segundo esta Portaria, são requisitos do pedido de parecer: a identificação do objeto do contrato e a demonstração de que não trata de trabalho subordinado; a declaração de cabimento orçamental; o procedimento legal a adotar; e a declaração de incompatibilidades da contraparte.

⁸⁸ Aplicável aos contratos de aquisição de serviços cuja produção de efeitos, por via da celebração ou renovação, se processe a partir de 1 de janeiro de 2011. Aos elementos referidos na Portaria n.º 371-A/2010, acrescenta ainda o da indicação das razões que justificam a inconveniência para o recurso à modalidade da relação jurídica de emprego público; da fundamentação da escolha do procedimento legal e da demonstração da aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

⁸⁹ Nomeadamente, a verificação da sua legalidade pelo cumprimento dos requisitos exigidos para a celebração dos contratos nas citadas Portarias n.ºs 371-A/2010, de 23 de junho, e 4-A/2011, de 3 de janeiro.

⁹⁰ Cfr. a delegação de competências do CD na sua Presidente, publicada no JORAM, Série II, n.º 114, de 17 de junho de 2008.

⁹¹ Através de correio eletrónico enviado ao Dr. António Fernandes a 21 de novembro e respondido no dia 23 seguinte.

(...) Finalmente, salienta-se que o entendimento seguido, foi o estabelecido para toda a administração regional autónoma.- conf. a Portaria n.º 20/2011, de 16 de março, inserta no Jornal Oficial, II Série, n.º 30, de 16 de março de 2011”.

A argumentação citada merece, essencialmente, dois comentários.

Desde logo, e conforme é entendimento da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público⁹², o parecer obrigatório é exigível para todas as aquisições de serviços, designadamente tarefas, avenças e consultoria técnica, com as exceções que se passam a enunciar:

1. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais previstos no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho⁹³, ou de contratos mistos cujo tipo contratual preponderante não seja o da aquisição de serviços ou em que o serviço assuma um carácter acessório da disponibilização de um bem;
2. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços adjudicantes ao abrigo de acordo-quadro;
3. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LVCR, com entidades públicas empresariais;
4. As renovações de contratos de aquisição de serviços, nos casos em que tal seja permitido, quando os contratos tenham sido celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação tenha sido o mais baixo preço.

Por outro lado, o raciocínio de que o artigo 44.º do DL n.º 72-A/2010, não se aplica à Região, porque vem alargar o âmbito de aplicação numa área de competência reservada, não é válido neste domínio, porque as receitas do CSSM têm origem em transferências do Orçamento da Segurança Social (para além das receitas próprias), regendo-se, por essa razão, pelas normas que põe em execução o Orçamento de Estado, em concreto, pelo DL n.º 72-A/2010⁹⁴, motivo pelo qual também não vinga o argumento de que esse entendimento foi seguido para toda a administração regional autónoma, por força da invocada Portaria n.º 20/2011.

Face ao que cumpre concluir que a ausência de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo com a tutela das Finanças e da Administração Pública, em desconformidade com o estipulado no artigo 44.º do DL n.º 72-A/2010, e no artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, conduz a que os referidos contratos sejam nulos, decorrência da sanção acolhida no n.º 2 do citado artigo 44.º, e no n.º 6 do referido artigo 22.º.

No exercício do contraditório, a Presidente do CD venceu a posição de que o referido parecer prévio não era exigível, reafirmando “ (...) o argumento por nós invocado, de que o art.º 44.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, não se aplica à Região na medida em que:

- *Alarga o âmbito de aplicação numa área de competência reservada;*
- *Os preâmbulos da Portaria n.º 371-A/2010 e da Portaria n.º 4-A/2011, esclarecem que a regulamentação fixada aplica-se e restringe-se à administração central do Estado.*
- *O argumento constante no Relato de que as receitas do CSSM, por terem origem em transferências do orçamento da Segurança Social, deverão reger-se pelas normas que põem em execução o Orçamento de Estado, não poderá no nosso entendimento ser acolhido, porque o*

⁹² Vide as FAQ's relativas à Lei do Orçamento do Estado para 2011.

⁹³ Alterada pela Lei n.º 12/2008, de 26 de fevereiro, e pela Lei n.º 24/2008, de 2 de junho.

⁹⁴ Nesse sentido, vide o preâmbulo daquele diploma, que expressamente refere que, “Como sucede todos os anos, as normas previstas no presente decreto-lei abrangem os orçamentos dos serviços integrados, os orçamentos dos serviços e fundos autónomos, independentemente de gozarem de regime especial, e o orçamento da segurança social”.



CSSM é um organismo público integrado na administração pública regional, e que exerce a sua atividade sob a tutela e superintendência da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais – cfr. o artigo 2.º da sua orgânica, aprovada pelo Decreto-Legislativo Regional n.º 26/2004/M, de 20 de agosto, e art.º 1.º, 2.º e alínea d) do n.º 3 do art.º 4.º da orgânica da SRAS, aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2007/M, de 8 de novembro, assim como o previsto no art.º 38.º da sua orgânica que também prevê receitas provenientes de transferências do orçamento da Região.

- *O CSSM, sempre aplicou as normas previstas nos diplomas que aprovam o Orçamento da Região, incluindo as referentes aos mercados públicos (...).”.*

Sublinha, porém, que “ (...) nunca foi, de forma alguma, intenção do CSSM afastar uma eventual exigência legal do pedido de parecer prévio aos contratos de prestação de serviços supra identificados, e se o fez foi no seguimento dos vários entendimentos de que foi tendo conhecimento, numa matéria nova e em que as dúvidas e divergências de aplicação aos casos concretos têm sido muitas.”.

E também que “ (...) o facto de não termos tido conhecimento, pelo menos até à presente data, que tenham sido emanadas quaisquer instruções ou orientações, pelos organismos competentes da administração pública regional, de que o referido parecer prévio fosse exigível para todas as aquisições de serviços, e inclusive que o entendimento da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público citado no Relato, fosse o que devesse ser seguido pelos organismos integrados na administração pública regional”.

Não obstante as alegações apresentadas, em especial a de o CSSM ser um organismo enquadrado na administração indireta da RAM, o facto é que o CSSM integra o perímetro de consolidação da segurança social e assegura, no território regional, a gestão do sistema público de segurança social⁹⁵, motivo pelo qual se entende que se encontra sujeito às regras e aos procedimentos fixados na Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto), na sua redação atual conferida pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, aplicáveis ao OE, onde se engloba o orçamento da segurança social⁹⁶, o qual compreende, indubitavelmente, as verbas a consignar anualmente, nesse âmbito, para as Regiões Autónomas⁹⁷. Pelo que não se compreende que o CSSM, cuja institucionalização ocorreu a 1 de outubro de 1992 pelo DRR n.º 28/92/M⁹⁸, passadas que estão cerca de duas décadas, defenda a posição que acima se transcreveu relativamente às normas que regulam a sua atuação em termos de gestão orçamental.

Motivo pelo qual se mantém o entendimento de que a omissão do parecer prévio vinculativo dos membros do Governo com a tutela das Finanças e da Administração Pública, é passível de se enquadrar na infração financeira prevista na parte final da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por inobservância de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, a qual é geradora de responsabilidade financeira sancionatória imputável ao Diretor de Serviços de Gestão Interna, Dr. António Fernandes, por não ter cuidado pela solicitação dos referidos pareceres em cada um dos três procedimentos lançados, e aos membros do CD presentes nas reuniões de 8 de setembro e de 17 de novembro de 2010 (nas duas primeiras situações enunciados no Quadro 4.), e a Presidente daquele órgão, no último caso.

⁹⁵ E conforme determina o n.º 1 do artigo 4.º da respetiva orgânica, aprovada pelo DLR n.º 26/2004/M.

⁹⁶ Vide o artigo 2.º. Para além de estar igualmente sujeito ao regime financeiro e contabilístico constante nas leis do OE e da respetiva execução, e no POCISSSS.

⁹⁷ A título de referência, veja-se o Mapa XII do Orçamento da Segurança Social para 2011 – Despesas da Segurança Social por Classificação Económica, e que prevê, no agrupamento 04, subagrupamento 04, rubrica 02, para a Região Autónoma da Madeira, o montante de 41 908 315,00€

⁹⁸ Que aprovou a orgânica da então Direcção Regional da Segurança Social, da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, dela fazendo parte o CSSM.

Já quanto à suscetibilidade de recair, sobre os mesmos intervenientes, responsabilidade financeira reintegratória, a imputar nos termos dos artigos 61.º a 64.º da LOPTC, por força da aplicação concatenada do n.º 2 do artigo 4.º da Portaria n.º 371-A/2010, e do n.º 2 do artigo 5.º da Portaria n.º 4-A/2011, que remetem, nesta matéria, para o disposto no artigo 36.º da LVCR, o qual, no seu n.º 3, comanda que: “Para efeitos da efetivação da responsabilidade financeira dos dirigentes autores da violação referida no n.º 1 pelo Tribunal de Contas, consideram-se os pagamentos despendidos em sua consequência como sendo pagamentos indevidos”, afigura-se que a mesma deve ser afastada já que não se comprova a existência havido dano para o Estado na medida em que os serviços em causa são necessários para a prossecução das atribuições do CSSM e, a efetivação da responsabilidade financeira em causa se traduziria num enriquecimento do estado à custa dos responsáveis.

3.3.2.3. Serviços de printing & finishing

Foram selecionados para análise dois serviços adjudicados aos *CTT Correios de Portugal, S.A.*⁹⁹, no valor total de 10 707,48€, identificados pelo CSSM como de “*printing & finishing*”¹⁰⁰, identificados no quadro infra:

Quadro 5. Serviços faturados pela empresa CTT Correios de Portugal, S.A.

IDENTIFICAÇÃO DO SERVIÇO PRESTADO	VALOR ¹⁰¹
<i>Serviços de printing & finishing referentes ao mês de dezembro/2010</i>	5 555,99€
<i>Serviços de printing & finishing referentes ao mês de janeiro/2011</i>	5 151,49€
TOTAL	10 707,48€

As despesas foram realizadas no âmbito de um projeto levado a cabo pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP), relacionado com a “*desativação de número de identificação de Segurança Social (NISS) duplicado*”, e que na RAM conduziu à adjudicação dos serviços de produção e expedição de 812 notificações a pessoas singulares com NISS duplicado, aos *CTT Correios de Portugal, S.A.*, e à contratação externa da prestação de serviços “*Serviços de printing & finishing*”¹⁰².

No âmbito do relato suscitaram-se dúvidas relativamente à legalidade da adjudicação dos aludidos serviços aos *CTT*, porquanto as despesas foram adjudicadas com base no regime simplificado previsto no artigo 128.º do CCP¹⁰³, facto comprovado pelos despachos autorizadores do Diretor do DSGI em todas as faturas¹⁰⁴.

⁹⁹ Cfr. os critérios de seleção da amostra dos processos a analisar fixados na Informação n.º 26/2001-UAT I, de 2 de junho de 2011, aprovados pelo Senhor Juiz Conselheiro a 7 de junho de 2011, entre eles o do eventual fracionamento da despesa em causa. Os dois processos encontram-se identificados no Anexo III, ponto A, com os n.ºs 6 e 9.

¹⁰⁰ Consta da listagem que acompanhou o ofício do CSSM n.º 133485/1/2011, de 16 de maio de 2011, na sequência do solicitado pela SRMTC através do ofício n.º 861, de 2 de maio de 2011.

¹⁰¹ Isento de IVA nos termos do artigo 9.º do respetivo Código, com exceção dos serviços identificados no Anexo IV, ponto 2., al. b).

¹⁰² Pese embora a descrição dos serviços que consta das faturas correspondentes, que totalizam a supradita importância de 10 707,48 €, identificadas no Anexo IV, não permita, de forma imediata, enquadrar a despesa que lhes está inerente, no mencionado projeto.

¹⁰³ Que prevê a possibilidade de recurso ao ajuste direto sem quaisquer formalismos na realização de despesas até ao montante de 6 750,00€, por aplicação na RAM do fator 1,35 estabelecido no artigo 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M.

¹⁰⁴ De 19 de janeiro de 2011, para as despesas que totalizam o valor de 5 555,99€, e de 18 de fevereiro de 2011, para as que ascendem a 5 151,49€. Atuação ao abrigo da subdelegação de competências da Presidente do CD, de 12 de dezembro de 2008, concretamente, a competência para autorizar a realização de despesas até ao montante de 25 000,00€ com a aquisição de bens e serviços e de aprovar o inerente procedimento (publicada no JORAM, série II, n.º 244, de 23 de dezembro de 2008).



Porém, considerando os esclarecimentos prestados, em sede de contraditório, pela Presidente do CD, em concreto que o CSSM, “ (...) aderiu ao longo do ano de 2010, e em diversos momentos ou datas, e no timing que o ISS-IP solicitou a adesão ou não do CSSM, a cada um dos processos supra identificados, os quais envolveram a prestação dos serviços de tratamento e distribuição de serviços postais/notificações e citações, e em cujo momento da adesão tornava-se quase impossível estimar os respetivos encargos”, tendo o responsável da DSGI “ (...) o cuidado de questionar o ISS-IP sobre o enquadramento de tais serviços face ao CCP (...) ”¹⁰⁵, que, “Nos termos da adesão a cada um dos processos, o CSSM assumiu os respetivos encargos financeiros, os quais resultaram do número efetivo de notificações/citações expedidas, distribuídas e tratadas, e pelos mesmos preços unitários ajustados entre o ISS-IP e os CTT, vide cópia do contrato celebrado entre aquelas duas entidades, e em vigor desde 31 de Dezembro de 2008 (...)”¹⁰⁶, e que “ (...) não se poderá assim concluir que houve intenção de fracionar a despesa, ou subtrair os procedimentos em causa ao regime do Ajuste Direto – Regime Geral, consagrado nos artigos 112.º a 127.º do CCP (...) ”, afigura-se que as questões anteriormente colocadas se encontram clarificadas.

3.3.2.4. Execução de contrato visado pelo TC - Proc.º n.º 37/2005

Precedido de concurso público internacional, nos termos do artigo 80.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, foi celebrado, a 6 de maio de 2005, entre o CSSM e a empresa *ITAU – Instituto de Alimentação Humana, S.A.*, o contrato de prestação de serviços de confeção de refeições para os estabelecimentos Bela Vista, Santa Isabel, Nossa Senhora do Bom Caminho, Santa Teresinha, Vila Mar e Centro de dia da Penteada, pelo prazo de 1 ano, renovado por iguais períodos, até ao limite de três, com o valor anual de 1 399 750,08€, sem IVA, o qual foi visado pelo TC¹⁰⁷.

A execução temporal do referido contrato, que decorreu entre 7 de maio de 2005 e 6 de maio de 2009, encontra-se retratada no quadro infra:

Quadro 6. Execução temporal e financeira de contrato visado pelo TC (Proc.º n.º 37/2005)

CONTRATO	DATA DE CELEBRAÇÃO	VALOR (s/ IVA)	ENTIDADE AUTORIZADORA E DATA DE AUTORIZAÇÃO	INÍCIO	TÉRMINO
1.º Contrato (contrato inicial) (2005/2006)	06-05-2005	1 399 750,08€	—	07-05-2005	06-05-2006
2.º Contrato (2006/2007)	20-06-2006	1 399 750,08€	Secretária Regional dos Assuntos Sociais (05-05-2006)	07-05-2006	06-05-2007
3.º Contrato (2007/2008)	24-04-2007	1 417 246,96€*	Secretária Regional dos Assuntos Sociais (16-02-2007)	07-05-2007	06-05-2008
4.º Contrato (2008/2009)	16-05-2008	1 417 246,96€	Secretário Regional dos Assuntos Sociais (05-05-2008)	07-05-2008	06-05-2009

* Atualização do preço contratual em 1,25% (em vigor a partir de 7 de maio de 2007).

¹⁰⁵ Comprova-o um e-mail daquele dirigente, de 20 de julho de 2010, a solicitar cópia do protocolo em vigor entre o ISS e os CTT, “de forma a fundamentar a abertura do processo que permita o pagamento dos serviços prestados pelos CTT ao CSSM” (cfr. o Anexo IV, que acompanhou as alegações do contraditório).

¹⁰⁶ Junta ao contraditório, sob o Anexo V, o contrato de prestação de serviços de comunicações postais, celebrado entre o ISS-IP e os CTT.

¹⁰⁷ A 10 de agosto de 2005 (Proc.º n.º 37/2005).

Em sede de relato foi questionada a possibilidade de o referenciado contrato produzir efeitos no período assinalado, a qual, porém, face à argumentação trazida pela Presidente do CD, considera-se estar suportada.

3.3.2.5. Empreitada de obra pública

Na sequência de ajuste direto, com convite a duas entidades, nos termos do artigo 19.º, alínea a), do CCP, foi adjudicada a empreitada de “*Construção, fornecimento e instalação de uma central de esgotos residuais alternativa à central existente no Estabelecimento da Bela Vista*”, à empresa *TECNACO - Técnicos de Construção, Lda.*, pelo preço de 79 931,32€ (sem IVA)¹⁰⁸, tendo o respetivo contrato sido celebrado a 28 de outubro de 2010¹⁰⁹, pelo prazo de execução de 30 dias¹¹⁰.

A 20 de dezembro de 2010, a referida empresa emitiu a fatura n.º 1189 atinente aos trabalhos executados, acompanhada do correspondente auto de medição, tendo o Diretor de Serviços de Gestão Interna, responsável máximo da unidade orgânica que tem a incumbência de proceder à publicação dos contratos no Portal (Dr. António Fernandes), mandado processar a despesa e, ao fazê-lo, considerou-a apta para o conseqüente pagamento. O que veio a acontecer antes do final desse ano concretamente, a 29 de dezembro de 2010, conforme comprova a autorização de pagamento n.º 1322.

Verifica-se, no entanto, que a ficha referente ao contrato foi publicada no Portal dos Contratos Públicos a 3 de fevereiro de 2011, ou seja, em momento posterior ao do início da produção de efeitos financeiros do contrato, concretamente do pagamento da inerente despesa, em ofensa para com o preceituado no artigo 127.º, n.º 2, do CCP.

O que também evidencia a desarticulação entre a DSGI e a Divisão de Orçamento e Contas, enquanto entidades responsáveis, respetivamente, pela publicação dos contratos no Portal e pela autorização e efetivação do inerente pagamento.

Neste ponto, o n.º 1 do artigo 127.º do CCP é muito claro quando refere que a celebração de um contrato na sequência de ajuste direto deve ser publicitada pela entidade adjudicante no portal da *Internet* dedicado aos contratos públicos¹¹¹, fazendo o n.º 2 do mesmo artigo depender a eficácia do contrato, nomeadamente quanto a pagamentos, da sua publicitação, através da inserção da respetiva ficha.

A Presidente do CD, no âmbito do contraditório, justificou que a referida atuação se deveu a “*(...) mero lapso dos serviços, devido às tarefas (...) do encerramento do ano económico, onde se inclui o cumprimento dos objetivos fixados com a execução financeira do Plano de Investimentos/2010*” e que “*(...) em consequência daquela irregularidade não foi desvirtuado o interesse público prosseguido (...), assim como não se verificou qualquer prejuízo para o erário público.*”.

¹⁰⁸ Cfr. a ata da sessão do CD n.º 40/2010, de 15 de setembro de 2010, e artigo 19.º, al. b), do DLR n.º 34/2009/M, de 31 de dezembro (que atribui a competência aos órgãos máximos dos serviços e fundos autónomos para autorizar despesa com, nomeadamente, empreitadas de obras públicas até ao montante de 200 000,00€).

¹⁰⁹ Data em que também foi lavrado o auto de consignação.

¹¹⁰ Segundo o Diretor da DSGI, este processo não foi comunicado à SRMTC pelo CSSM no seu ofício n.º 133485/1/2011, de 16 de maio de 2011, por o mesmo não registar qualquer execução em 2011 (tal como se pedia no nosso ofício n.º 861, de 2 de maio de 2011). No entanto, em 2011 ainda ocorreram procedimentos administrativos por conta deste contrato, nomeadamente, a receção provisória da obra, ocorrida a 10 de março, e a elaboração da respetiva conta (a 9 de março).

¹¹¹ De acordo com o modelo de ficha (consta do anexo III ao CCP), a qual deve conter: a identificação da entidade adjudicante e do adjudicatário; o objeto e o preço do contrato, para além do prazo e do local da sua execução. Estão excecionadas da publicitação da ficha no Portal dos Contratos Públicos as aquisições feitas ao abrigo do regime simplificado, ou seja, até ao valor de 6 750,00€ (cfr. o artigo 128.º, n.º 3, do CCP).



Não obstante, a violação da citada norma consubstancia uma infração financeira punível com multa, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC, imputável ao referido dirigente¹¹², por ter sido o responsável que autorizou o processamento da prestação do contrato de modo a que se procedesse à respetiva liquidação e pagamento pelos serviços financeiros.

¹¹² Atuação por subdelegação de competências da Presidente do CD (publicada no JORAM, Série II, n.º 244, de 23 de dezembro de 2008), para “Autorizar o processamento das faturas decorrentes das autorizações (...) que tenham dimanado do Conselho Diretivo”.



4. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, ao abrigo do disposto no artigo 106.º, n.º 2, da LOPTC, decide:

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria e as recomendações nele formuladas.
 - b) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido ao Secretário Regional dos Assuntos Sociais, aos membros do Conselho Diretivo e ao Diretor de Serviços de Gestão Interna do Centro de Segurança Social da Madeira.
 - c) Entregar o processo da auditoria 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 LOPTC.
 - d) Determinar que seja remetida ao Tribunal de Contas, no prazo de 6 meses, informação autenticada sobre a concretização, pelo Centro de Segurança Social da Madeira, das medidas previstas nos pontos 2.3.1., 2.3.2., 3.1.2., e 3.3.2.1., deste relatório.
 - e) Estabelecer que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 12 meses, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente relatório.
- a) Fixar os emolumentos devidos pelo Centro de Segurança Social da Madeira em 12 890,34€, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto (cfr. a nota constante do Anexo VI).
 - b) Mandar divulgar este relatório no *site* do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supras mencionadas.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 4 de janeiro de 2012.

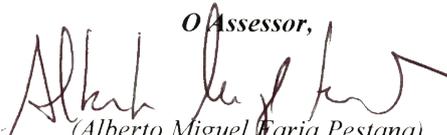
O Juiz Conselheiro,


(João Francisco Aveiro Pereira)

A Assessora,


(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,


(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,


(José Alberto Varela Martins)



ANEXOS



I – QUADRO SÍNTESE DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS

ITEM DO RELATO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DE FATO	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (LEI N.º 98/97, DE 26 DE AGOSTO)	RESPONSÁVEIS
3.3.2.1	Inexistência de cabimento orçamental à data da autorização de diversas despesas	Ponto 2.6 do POCISSSS	Sancionatória Artigo 65.º, n.º 1, al. b)	Diretor de Serviços de Gestão Interna António Manuel Fernandes
3.3.2.2.	Três contratos de prestação de serviços não foram precedidos de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsável pela área das Finanças e da Administração Pública	Artigo 44.º do DL n.º 72-A/2010, de 18/06, e artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12	Sancionatória Artigo 65.º, n.º 1, al. b)	Membros do Conselho Diretivo Presidente: Maria Bernardete Olival Pita Vieira Vogal: Maria Luísa de Bettencourt Silva Vogal: Maria Fernanda Mendonça Fernandes Gomes Diretor de Serviços de Gestão Interna António Manuel Fernandes
3.3.2.5.	Os trabalhos de execução da empreitada de “ <i>Construção, fornecimento e instalação de uma central de esgotos residuais alternativa à central existente no Estabelecimento Bela Vista</i> ”, foram pagos sem que a ficha do respetivo contrato tivesse sido publicada no Portal dos Contratos Públicos.	Artigo 127.º, n.º 2, CCP	Sancionatória Artigo 65.º, n.º 1, al. b)	Diretor de Serviços de Gestão Interna António Manuel Fernandes

Nota: Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da *Documentação de Suporte* da auditoria, Separador VI, Volume IV, págs. **1300 a 1365** (item 3.3.2.1.); **1377 a 1386 e 1390 a 1392** (item 3.3.2.2.); e **1665 a 1674** (item 3.3.2.5.).



II – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL

TIPOLOGIA	CATEGORIA/CARGO	N.º DE LUGARES	PRODUÇÃO DE EFEITOS	DESPESA ENVOLVIDA	
1	Renovações de comissão de serviço	Diretor de Serviços da Secção de Processo Executivo	1	28-02-2011	10 530,86€
2	Contratos de trabalho em funções públicas	Técnico superior (Gestão/Economia)	1	01-01-2011	19 396,81€
		Técnico superior (Direito)	3	01-03-2011	
		Assistente técnico	1	31-01-2011	
3	Mobilidade geral - Mobilidade interna	Técnico superior (dos SASUMa para o CSSM)	1	01-01-2011	5 268,76€
4	Mobilidade geral - Cedência de interesse público	Enfermeiros (do SESARAM, E.P.E., para o CSSM)	6	01-04-2011	24 831,35€
5	Alteração de posicionamento remuneratório	Técnico superior	4	01-02-2011	117 563,42€
		Coordenador técnico	1	01-01-2011	
			1	01-02-2011	
			5	01-03-2011	
		Assistente técnico	2	01-01-2011	
			4	01-02-2011	
Assistente operacional	3	01-03-2011			
	1	01-01-2011			
6	Acumulações de funções	Técnico superior	2	N/A	N/A
		Técnico fisioterapeuta	4		
		Assistente técnico	6		
TOTAL	—	47	—	177 591,20€	

Legenda: N/A - Não aplicável.

Fonte: Listagem apresentada pelo CSSM sobre os procedimentos desencadeados no período compreendido entre 1 de janeiro a 30 de abril de 2011.



III – ATOS E CONTRATOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A. Aquisições de bens e serviços:

IDENTIFICAÇÃO DO BEM FORNECIDO/ SERVIÇO PRESTADO		ADJUDICATÁRIO	VALOR (s/ IVA)	BASE LEGAL
1	Aluguer de depósito para acondicionamento de produtos alimentares providos do Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados e aquisição de serviços de empacotamento (PCAAC 2010)	Sérgio Silva & Filhos, Lda.	42 800,00€	a)
2	Reparação de veículos do CSSM	Ricardo Ramos - Automecânica, Lda.	153 005,44€	b)
3	Limpeza dos Serviços Centrais e Locais do CSSM	ILHALIMPA – Limpeza e Conservação de Edifícios, Lda.	175 668,00€	c)
4	Fotocopiadora para o Estabelecimento Vale Formoso	Caldeira Costa & Ca. Lda.	6 300,00€	a)
5	Peritagem médica no âmbito da verificação de incapacidades temporárias e permanentes do Sistema de Segurança Social	Chuva Colorida, Unipessoal, Lda.	48 540,24€	d)
		Dupla Receita, Lda.	25 340,16€	
		Luís Faria Paulino, Serviços de Saúde, Lda.	24 097,92€	
6	Serviços de <i>printing & finishing</i> referentes ao mês de dezembro/2010	CTT Correios de Portugal, S.A.	5 555,99€	e)
7	Fornecimento de GPL – Propano a granel para o Estabelecimento Vale Formoso	GALP Madeira - Distribuição e Comercialização de Combustíveis e Lubrificantes, S.A.	23 568,90€	a)
8	Manutenção, assistência técnica e reparação de fotocopiadoras, impressoras e aparelhos de telecópia e fornecimento de papel e consumíveis	Caldeira Costa & Ca. Lda.	99 600,00€	a)
9	Serviços de <i>printing & finishing</i> referentes ao mês de janeiro/2011	CTT Correios de Portugal, S.A.	5 151,49€	e)
10	Segurança, vigilância e assistência técnica aos equipamentos de CCTV para o Estabelecimento Vale Formoso	SECURITAS – Serviços e Tecnologia de Segurança, S.A.	53 026,50€	a)
11	Confeção de refeições para diversos estabelecimentos do CSSM (Bela Vista, Sta. Isabel, Nsa. Sra. do Bom Caminho, Sta. Teresinha, Vila Mar e Centro de dia da Penteadá) f)	ITAU – Instituto de Alimentação Humana, S.A.	1 417 246,96€	g)
TOTAL		—	2 079 901,60€	—

Legenda: a) Ajuste direto sem consulta, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, al. a), do CCP. b) Ajuste direto, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, al. b), do CCP. c) Concurso público, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, al. b), do CCP. d) Contratos excluídos do âmbito do CCP, Parte II. e) Ajuste direto – artigo 128.º do CCP. f) Processo visado pelo TC (Proc.º n.º 37/2005) cuja seleção, para verificação, visou analisar a execução de contratos visados. g) Procedimento aberto ao abrigo do DL n.º 197/99, de 8 de junho. Corresponde ao valor do último contrato, celebrado a 16 de maio de 2008.

B. Empreitada de obra pública:

IDENTIFICAÇÃO DO BEM FORNECIDO/ SERVIÇO PRESTADO		ADJUDICATÁRIO	VALOR (s/ IVA)	BASE LEGAL
1	Construção, fornecimento e instalação de uma central de esgotos residuais alternativa à central existente no Estabelecimento Bela Vista	<i>TECNACO - Técnicos de Construção, Lda.</i>	79 931,32€	a)
TOTAL		—	79 931,32€	—

Legenda:

- a)** Ajuste direto com consulta, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, al. a), do CCP.



IV – FATURAÇÃO EMITIDA PELA EMPRESA *CTT CORREIOS DE PORTUGAL, S.A.*

1. Por serviços prestados no mês de dezembro de 2010

FATURA			
N.º	DATA	VALOR a)	DESIGNAÇÃO DO FORNECIMENTO b)
5001223581	31-12-2010	243,60€	Desativação de NISS
5001223558	31-12-2010	5,70€	Reav. das prestações de desemprego
5001221351	31-12-2010	3 153,60€	Reavaliação extraordinária RSI
5001219846	31-12-2010	85,80€	Projeto CIMO do ISS
5001222867	31-12-2010	118,20€	Recálculo subsídio desemprego
5001220412	31-12-2010	1 949,09€	Contra ordenações
TOTAL		5 555,99€	—

Legenda:

- a) Isento de IVA (cfr. artigo 9.º do CIVA).
- b) Conforme designação evidenciada nas referidas faturas.

2. Por serviços prestados no mês de janeiro de 2011

FATURA			
N.º	DATA	VALOR a)	DESIGNAÇÃO DO FORNECIMENTO b)
5001234060	31-01-2011	155,70€	Novo código contributivo
5001231954	31-01-2011	11,40€	Projeto CIMO do ISS
5001234598	31-01-2011	c) 4,03€	Citações (digitalização de documento tipo)
5001234616	31-01-2011	c) 4,03€	Citações (digitalização de documento tipo)
5001230499	31-01-2011	828,90€	Reavaliação extraordinária RSI
5001233830	31-01-2011	522,69€	Contra ordenações
5001234626	31-01-2011	c) 110,74€	Contra ordenações
5001234629	31-01-2011	c) 4,00€	Projeto CIMO do ISS
6000030940 d)	01-02-2011	3 510,00€	Abono de família
TOTAL		5 151,49€	—

Legenda:

- a) Isento de IVA [cfr. artigo 9.º do CIVA, com exceção do valor dos serviços identificados como c)].
- b) Conforme designação evidenciada nas referidas faturas.
- c) Serviços que foram taxados em 23% de IVA.
- d) N.º de nota de débito.



V – PROCESSOS DE ONDE NÃO CONSTAVA O COMPROVATIVO DA EXISTÊNCIA DE CABIMENTO ORÇAMENTAL PRÉVIO À AUTORIZAÇÃO DE DESPESA

IDENTIFICAÇÃO DO FORNECIMENTO/ SERVIÇO	PROPOSTA PARA A REALIZAÇÃO DE DESPESA	PREÇO BASE DO CONTRATO A CELEBRAR	AUTORIZAÇÃO DA DESPESA
Aluguer de depósito para acondicionamento de produtos alimentares providos do Programa comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados e aquisição de serviços de empacotamento (PCAAC 2010)	Documento Interno n.º 11790, de 09-08-2010	42 800,00€	Dra. M.ª Luísa B. Silva, vogal do CD ¹¹³ (a 10-08-2010)
Reparação de veículos do CSSM	Documento Interno n.º 12388, de 02-09-2010	150 000,00€	CD do CSSM ¹¹⁴ (Sessão de 04-08-2010)
Limpeza dos Serviços Centrais e Locais do CSSM	Documento Interno n.º 14261, de 12-11-2010	185 000,00€	CD do CSSM ¹¹⁵ (Sessão de 17-11-2010)
Peritagem médica no âmbito da verificação de incapacidades temporárias e permanentes do Sistema de Segurança Social	Documento Interno n.º 28372/1, de 22-05-2009	327 898,00€	Dr. Francisco J. Ramos, Secretário Regional dos Assuntos Sociais ¹¹⁶ (a 26-05-2009)
Fornecimento de GPL – Propano a granel para o Estabelecimento Vale Formoso	Documento Interno n.º 136962, de 20-05-2011	23 568,90€	Dr. António Fernandes, Diretor de Serviços da DSGI ¹¹⁷ (a 20-05-2011)
Manutenção, assistência técnica e reparação de fotocopiadoras, impressoras e aparelhos de telecópia e fornecimento de papel e consumíveis	Documento Interno n.º 927, de 01-02-2011	100 000,00€	CD do CSSM ¹¹⁸ (Sessão de 09-02-2011)
Segurança, vigilância e assistência técnica aos equipamentos de CCTV para o Estabelecimento Vale Formoso	Documento Interno n.º 2053, de 14-03-2011	53 314,00€	Dra. M.ª Bernardete O. P. Vieira, presidente do CD ¹¹⁹ (a 16-03-2011)

¹¹³ Em substituição da Presidente do CD, nos termos do ponto quatro da Ata n.º 1 da reunião ordinária do CD do CSSM, de 14 de novembro de 2007.

¹¹⁴ Nos termos do artigo 19.º, al. b), do DLR n.º 34/2009/M, de 31 de dezembro.

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Ao abrigo do artigo 20.º, al. c), do DLR n.º 45/2008/M, de 31 de dezembro.

¹¹⁷ Por delegação de competências da Presidente do CD, publicada no JORAM, Série II, n.º 244, de 23 de dezembro de 2008.

¹¹⁸ Nos termos do artigo 30.º, al. b), do DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro.

¹¹⁹ Cfr. a delegação de competências do CD na sua Presidente, publicada no JORAM, Série II, n.º 114, de 17 de junho de 2008.



VI – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)¹²⁰

ACÇÃO: Auditoria de fiscalização concomitante ao Centro de Segurança Social da Madeira – Despesas de pessoal e contratação pública – 2011

ENTIDADE FISCALIZADA: Centro de Segurança Social da Madeira

SUJEITO PASSIVO: Centro de Segurança Social da Madeira

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€	146	12 890,34€
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)		1 716,40€
<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 atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de Dezembro de 2008 (atualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		12 890,34€
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00€
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40€
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		12 890,34€
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		0,00€
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		12 890,34€

¹²⁰ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.