

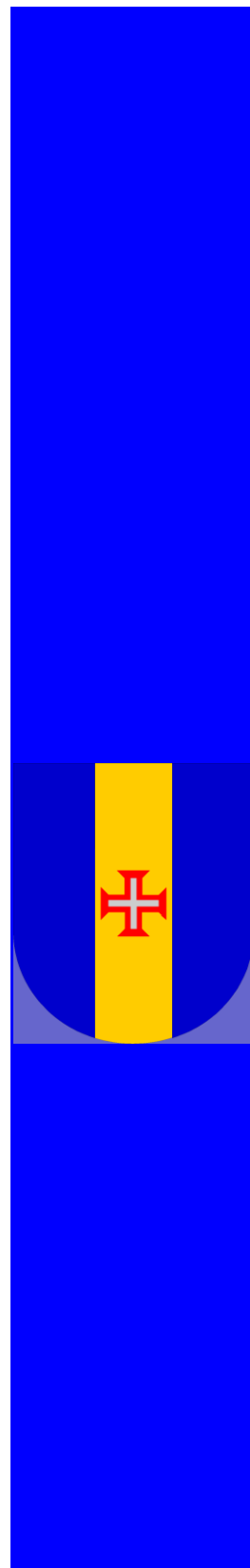


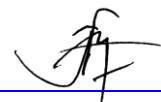
Relatório n.º 18/2013-FS/SRMTTC

Auditoria à ASA - Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António - 2010/2011

Processo n.º 8/12 - Aud/FS

Funchal, 2013





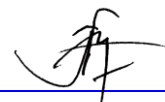
PROCESSO N.º 8/12 – AUD/FS

**Auditoria à ASA - Associação para o Desenvolvi-
mento da Freguesia de Santo António -
2010/2011**

RELATÓRIO N.º 18/2013-FS/SRMTTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

outubro/2013



Índice

| | |
|--|-----------|
| Índice | 1 |
| Ficha técnica | 3 |
| Relação de siglas e abreviaturas | 3 |
| 1. SUMÁRIO..... | 5 |
| 1.1. INTRODUÇÃO | 5 |
| 1.2. OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA | 5 |
| 1.3. RECOMENDAÇÕES..... | 6 |
| 2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO | 7 |
| 2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS | 7 |
| 2.2. METODOLOGIA | 7 |
| 2.3. ENTIDADE AUDITADA | 8 |
| 2.4. RESPONSÁVEIS | 8 |
| 2.5. CONTRADITÓRIO..... | 8 |
| 2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS | 9 |
| 2.6. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL | 9 |
| 2.6.1. <i>As Instituições Particulares de Solidariedade Social</i> | 9 |
| 2.6.2. <i>A jurisdição do Tribunal de Contas</i> | 10 |
| 2.6.3 <i>A aplicação do Código dos Contratos Públicos a entidades privadas</i> | 10 |
| 2.7. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS | 12 |
| 3. RESULTADOS DA ANÁLISE..... | 13 |
| 3.1. NATUREZA JURÍDICA DA ASA E ÓRGÃOS SOCIAIS..... | 13 |
| 3.2. ATIVIDADE DESENVOLVIDA PELA ASA | 14 |
| 3.3. FINANCIAMENTO DA ATIVIDADE DA ASA..... | 15 |
| 3.3.1 <i>Apoios financeiros concedidos pelas autarquias locais</i> | 17 |
| 3.3.2. <i>Execução dos protocolos celebrados com a CMF e as JF</i> | 20 |
| 3.4. CIRCUITO DA CONCESSÃO DOS APOIOS ÀS FAMÍLIAS | 20 |
| 3.5. APLICAÇÃO DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS | 24 |
| 3.6. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CELEBRADO COM A TSANGANO, LDA..... | 27 |
| 4. EMOLUMENTOS..... | 30 |
| 5. DETERMINAÇÕES FINAIS | 31 |
| ANEXOS | 33 |
| I – COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA | 35 |
| II – ANÁLISE DOS PROCESSOS DE APOIO ÀS FAMÍLIAS | 37 |
| <i>Beneficiários residentes no Imaculado Coração de Maria</i> | 37 |
| <i>Beneficiários residentes em Santa Maria Maior</i> | 39 |
| <i>Beneficiários residentes em Santa Luzia</i> | 43 |
| <i>Beneficiários residentes em São Roque</i> | 45 |
| <i>Beneficiários residentes em Santo António</i> | 48 |

| | |
|---|----|
| III – AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS REALIZADAS PELA ASA | 53 |
| IV – AQUISIÇÃO DE MATERIAIS PELA ASA | 55 |
| V – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS..... | 57 |



Ficha técnica

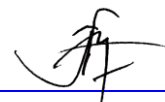
| SUPERVISÃO | |
|-------------------------------|-------------------------------|
| Miguel Pestana | Auditor-Coordenador |
| COORDENAÇÃO | |
| Susana Silva | Auditor-Chefe |
| EQUIPA DE AUDITORIA | |
| Andreia Freitas | Técnica Verificadora Superior |
| Célia Prego Alves | Técnica Verificadora Superior |
| APOIO JURÍDICO | |
| Merícia Dias ^(a) | Técnica Verificadora Superior |
| Isabel Gouveia ^(b) | Técnica Verificadora Superior |

(a) Colaborou até à fase de trabalho de campo.

(b) Colaborou a partir da fase da elaboração do relato.

Relação de siglas e abreviaturas

| SIGLA | DESIGNAÇÃO |
|--------------|---|
| Art.º | Artigo |
| ASA | Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António |
| ATL | Atividades de Tempos Livres |
| CCP | Código dos Contratos Públicos |
| Cfr. | Confrontar |
| CMF | Câmara Municipal do Funchal |
| CPA | Código do Procedimento Administrativo |
| CPC | Conselho de Prevenção da Corrupção |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| DL | Decreto-Lei |
| DLR | Decreto Legislativo Regional |
| DRR | Decreto Regulamentar Regional |
| DR | Diário da República |
| GR | Governo Regional |
| IPSS | Instituição Particular de Solidariedade Social |
| JF | Junta (s) de Freguesia |
| JFSL | Junta de Freguesia de Santa Luzia |
| JFSMM | Junta de Freguesia de Santa Maria Maior |
| JFSP | Junta de Freguesia de São Pedro |
| JFSR | Junta de Freguesia de São Roque |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| PA | Programa de Auditoria |
| PGA | Plano Global de Auditoria |
| RAM | Região Autónoma da Madeira |
| SNC | Sistema de Normalização Contabilística |
| SRMTC | Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas |
| TC | Tribunal de Contas |
| UAT | Unidade de Apoio Técnico |



1. SUMÁRIO

1.1. Introdução

O presente documento consubstancia o resultado da *Auditoria à Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António (ASA), referente aos anos 2010 e 2011*, em conformidade com o Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas para o ano de 2012.

1.2. Observações da auditoria

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados obtidos, apresentam-se as principais observações, sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas ao longo do presente documento:

1. A *Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António (ASA)* é uma Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS), desde 28.02.2002, a cuja Direção pertencem seis cidadãos que, simultaneamente, são membros de seis Juntas de Freguesia (JF) do concelho do Funchal, evidenciando uma desconformidade com o art.º 1.º do Estatuto das IPSS, aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25.02., situação que pode gerar potenciais conflitos de interesses na atribuição dos apoios [cfr. os pontos 2.6.1. e 3.1.];
2. O financiamento das atividades desenvolvidas pela ASA, nos anos 2009 e 2011, foi maioritariamente assegurado pelos protocolos celebrados com a CMF e com as JF de São Roque, de São Pedro e de Santa Luzia. Em 2010, na sequência das iniciativas solidárias decorrentes da intempérie de 20 de fevereiro, a ASA recebeu também 669 954,64€ de donativos provenientes de entidades privadas e de particulares [cfr. o ponto 3.3.];
3. As autarquias financiadoras não cuidaram de regulamentar os critérios de atribuição e os procedimentos de acompanhamento e de controlo dos apoios financeiros protocolados com a ASA, nem fiscalizaram a sua execução nos termos acordados nos protocolos [cfr. o ponto 3.3.1.];
4. Os processos das famílias apoiadas pela ASA não se encontravam devidamente instruídos na medida em que não permitiam identificar as quantidades e o custo dos materiais atribuídos, as condições socioeconómicas das famílias apoiadas e os seus beneficiários [cfr. o ponto 3.4];
5. A ASA não observou o regime da contratação pública a que se encontrava sujeita (cfr. a alínea a) do n.º 2 do art.º 2.º do Código dos Contratos Públicos) tendo adquirido, em 2010 e 2011, bens e serviços sem a precedência de qualquer procedimento ou fundamentação legal [cfr. o ponto 2.6.3 e 3.5];
6. A atividade administrativa da ASA encontra-se, desde 2006, entregue à empresa “*TSANGANO – Fiscalização, Apoio Administrativo e Informático, Lda.*”, ao abrigo de um contrato de prestação de serviços que, em 2010 e 2011, absorveu cerca de 43% (201 600,00€) dos apoios financeiros atribuídos pela CMF e por 4 juntas de freguesia do Concelho do Funchal (466.750,00€) nesse período [cfr. o ponto 3.6].

1.3. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda¹:

À ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA FREGUESIA DE SANTO ANTÓNIO QUE:

1. Providencie pela observância do art.º 1.º do Estatuto das IPSS, no que se refere à sua composição, e do art.º 13.º, n.º 1 dos Estatutos da ASA, que prevê a fixação, em Assembleia Geral, do valor e periodicidade da quota dos associados;
2. Implemente um sistema contabilístico que permita separar de forma clara e inequívoca as receitas e as despesas financiadas por fundos públicos das financiadas por privados;
3. Estabeleça e publicite os critérios e as condições de acesso aos apoios financiados por entidades públicas;
4. Diligencie pela completa instrução dos processos administrativos associados à atribuição de apoios (incluindo os das candidaturas recusadas / a aguardar deferimento);
5. Cumpra, enquanto se verificarem os requisitos estabelecidos no art.º 2.º, n.º 2, do CCP, as regras da contratação pública, nomeadamente as respeitantes ao ajuste direto com consulta (sempre que possível, a mais do que uma entidade) quando o valor estimado da aquisição de bens da aquisição de serviços tenha um preço superior a 6 750,00€²;
6. Elabore e implemente o *Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas*, em cumprimento do estipulado no ponto 1.1. da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 1 de julho de 2009³.

À CÂMARA MUNICIPAL DO FUNCHAL E ÀS JUNTAS DE FREGUESIA ABRANGIDAS PELA AUDITORIA QUE:

7. Definam, em consonância com os princípios da igualdade de acesso, da publicidade e da transparência, o quadro geral de atribuição dos apoios a entidades de natureza associativa e, bem assim, os procedimentos de acompanhamento e de controlo dos referidos apoios;
8. Solicitem e apreciem regularmente os documentos de reporte das atividades protocoladas, em especial:
 - Os programas de trabalhos detalhados, orçamentos e cronogramas financeiros;
 - Os relatórios de acompanhamento da execução dos protocolos, cujo conteúdo mínimo deverá ser pré-definido⁴;
 - O relatório e contas das entidades executoras.

¹ Assinale-se que com a nova redação dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo art.º único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, passa a ser passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal*” [al. j) do n.º 1 do art.º 65.º]. Já a alínea c) do n.º 3 do art.º 62.º da mesma Lei prevê a imputação de responsabilidade financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*”.

² Valor obtido através da conjugação do art.º 128.º, n.º 1 do CCP com o art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14.08.

³ Posteriormente complementada pela Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril, mais concretamente o ponto 6.

⁴ Contendo, designadamente, o destino detalhado dado aos apoios recebidos e os impactos da atividade desenvolvida (número de famílias beneficiadas, tipologia dos apoios, outras atividades, etc.).



2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO

2.1. Fundamento, âmbito e objetivos

No Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2012⁵ encontrava-se prevista a realização de uma “Auditoria à ASA – Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António – 2010 e 2011”.

Inserida no âmbito do controlo financeiro sucessivo das entidades públicas sujeitas a regimes de direito privado e das fundações e associações financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão, a ação revestiu a natureza de uma auditoria orientada para o controlo à atividade exercida pela ASA.

A auditoria, a primeira do género a incidir sobre entidades privadas beneficiárias de subvenções públicas, visou responder aos seguintes objetivos específicos:

1. Analisar e verificar o cumprimento dos protocolos de cooperação celebrados entre a ASA e as entidades públicas;
2. Conferir a legalidade e regularidade das despesas efetuadas com os apoios financeiros obtidos pela ASA;
3. Confirmar e analisar os pagamentos realizados no âmbito dos protocolos.
4. Identificar e verificar os critérios de atribuição de apoios sociais por parte da ASA.
5. Identificar os beneficiários dos apoios concedidos e aferir se os mesmos reuniam os requisitos de atribuição.

2.2. Metodologia

A metodologia adotada na realização da presente ação englobou as fases de **planeamento**, de **trabalho de campo**, e de **consolidação e tratamento da informação** recolhida, apresentando-se, de seguida, as tarefas desenvolvidas:

Fase de Planeamento

- Estudo do quadro legal e regulamentar disciplinador da matéria em questão e à análise e tratamento de informação referente à Associação;
- Solicitação à ASA, às Juntas de Freguesia (JF) de Santa Luzia, São Pedro e São Roque, e à Câmara Municipal do Funchal (CMF)⁶ de diversa documentação de suporte necessária à preparação da auditoria.
- Elaboração do Plano Global de Auditoria (PGA)⁷, de onde constam, entre outros elementos:
 - ✓ A calendarização prevista para a realização da ação;

⁵ Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 14 de dezembro de 2011, através da Resolução n.º 2/2011 – PG, publicada no DR, 2.ª série, n.º 244, em 22 de dezembro.

⁶ A informação solicitada foi rececionada através dos ofícios com os registos de entrada nesta Secção Regional n.ºs 2887, de 19.10.2012 (JF Santa Luzia); 2897, de 19.10.2012 (CM Funchal), 2928, de 23.10.2012 (JF São Pedro) e 2959, de 25.10.2012 (JF São Roque).

⁷ Aprovado pelo Juiz Conselheiro desta Secção Regional, através de Despacho de 10.10.2012, exarado na Informação n.º 78/2012 – UAT III.

- ✓ Os procedimentos de auditoria a adotar e as ações a realizar.

Trabalho de campo

- Os trabalhos de campo, na ASA, consubstanciaram-se na realização de reuniões com os responsáveis, na solicitação, recolha e análise de documentação, destinada à confirmação dos procedimentos adotados, e na recolha de demais informação necessária ao cumprimento dos objetivos da ação.
- Elaboração do Programa de Auditoria (PA)⁸, onde constam, para além de uma calendarização mais pormenorizada, os critérios de seleção da amostra e a identificação dos processos selecionados para verificação.
- Deslocação às JF do Imaculado Coração de Maria, de Santa Maria Maior, de Santa Luzia, de São Roque e de Santo António, para recolher informação sobre o circuito de organização da documentação que integra as candidaturas, a remeter à ASA, e a instrução dos respetivos processos.

Consolidação e Tratamento da Informação

- Tratamento e consolidação da informação e documentação recolhida junto da ASA, das JF e da CMF.

2.3. Entidade auditada

Dada a natureza e os objetivos definidos para esta ação de fiscalização, a entidade objeto da presente auditoria foi a “ASA – Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António”.

2.4. Responsáveis

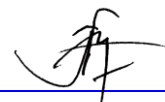
A Direção responsável pela gestão da ASA, nos anos 2010 e 2011, apresenta a seguinte composição:

| <i>Nome</i> | <i>Cargo</i> |
|-----------------------------------|--------------------|
| Francisco Ilídio de Castro | Presidente |
| Marcelo Gonçalves de Gouveia | Vice-Presidente |
| Rui Rosa Soares | Secretário |
| Isaac de Freitas | Tesoureiro |
| José António de Freitas Rodrigues | Vogal |
| José Manuel Coelho | 1.º Vogal suplente |
| José Manuel Gomes de Aguiar | 2.º Vogal suplente |

2.5. Contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, procedeu-se à audição individual dos responsáveis da ASA identificados no ponto 2.4 e dos atuais presidentes da Câmara Municipal do Funchal e das Juntas de Freguesia do Imaculado Coração de Maria, de Santo António, de São Roque, de São Pedro, de Santa Luzia e de Santa Maria Maior, na qualidade de interessados.

⁸ Aprovado pelo Juiz Conselheiro desta Secção Regional, através de Despacho de 09.11.2012, exarado na Informação n.º 89/2012 – UAT III.



Durante o prazo concedido para o efeito, apresentaram as suas alegações os presidentes das Juntas de Freguesia de São Roque⁹ e de Santa Maria Maior¹⁰, da Câmara Municipal do Funchal¹¹, bem como o Presidente da ASA¹².

As alegações fornecidas foram tidas em consideração ao longo do presente documento, designadamente através da sua transcrição e análise nos pontos pertinentes.

Ressalve-se, contudo, o facto do Presidente da JFSR ter referido que “(...) *agradecemos todas as considerações e recomendações que visam melhorar os procedimentos internos desta Junta, os quais iremos a implementar o mais rapidamente possível.*” No mesmo sentido, o Presidente da JFSMM referiu que “(...) *esta Junta de Freguesia terá em consideração o exposto no citado Relatório, tendo em vista procedimentos futuros.*”

2.5. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

Ao nível da concretização do trabalho de campo, realça-se a disponibilidade e celeridade dos responsáveis e colaboradores da Associação ASA na apresentação dos documentos e esclarecimentos solicitados.

Contudo, a forma como os processos relativos à atribuição de apoios às famílias se encontravam instruídos, apenas com alguns documentos da candidatura, sem qualquer documento comprovativo do montante concedido a cada família, nomeadamente as cópias das faturas dos fornecedores de material (ou as suas referências), condicionou a análise efetuada.

2.6. Enquadramento normativo e organizacional

2.6.1. As Instituições Particulares de Solidariedade Social

A Constituição da República Portuguesa (CRP)¹³ consagra no n.º 5 do seu art.º 63.º, o direito ao Estado de apoiar e fiscalizar, “*nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social*”, designadamente através do desenvolvimento de atividades de apoio aos cidadãos em situações de falta ou diminuição de meios de subsistência.

Nos termos do n.º 1 do art.º 1.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, essas entidades não têm fins lucrativos e são constituídas por iniciativa de particulares¹⁴, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos. De entre o acervo de objetivos que podem ser prosseguidos pelas IPSS, destaca-se, atenta a análise realizada neste documento, a resolução dos problemas habitacionais das populações.

⁹ Cfr. o ofício com registo de entrada na SRMTC n.º 2244, de 08.07.2013.

¹⁰ Cfr. o ofício com registo de entrada na SRMTC n.º 2280, de 10.07.2013.

¹¹ Cfr. o ofício com registo de entrada na SRMTC n.º 2285, de 10.07.2013.

¹² Cfr. o ofício com registo de entrada na SRMTC n.º 2373, de 19.07.2013, dando cumprimento ao despacho do Juiz Conselheiro que autorizou a prorrogação do prazo até 22.07.2013.

¹³ Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24.07.

¹⁴ Não podem, por isso, ser administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico (cfr. o art.º 1.º, n.º 1).

No que respeita à forma, as IPSS podem organizar-se em associações, fundações e irmandades (cfr. n.º 1 do art.º 2.º), possuem contabilidade organizada nos termos do SNC (DL n.º 158/2009, de 13.07)¹⁵ e, em regra, regem-se pelo direito privado.

O art.º 4.º do Estatuto das IPSS, por sua vez, estabelece que o Estado aceita, apoia e valoriza o contributo das instituições, concretizando-se o referido apoio em formas de cooperação a estabelecer mediante acordos, sem no entanto constituir limitações ao direito de livre atuação das mesmas.

2.6.2. A jurisdição do Tribunal de Contas

A partir da entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29.08, e por força da redação dada ao n.º 3 do art.º 2.º da LOPTC, as IPSS passaram a estar sujeitas ao controlo financeiro e à jurisdição do Tribunal de Contas (TC).

De acordo com a norma invocada estão sujeitas *“à jurisdição e ao controlo do Tribunal de Contas as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos”*.

Do que antecede fica claro que os poderes de fiscalização do TC incidem sobre a aplicação dada aos dinheiros públicos (excluindo-se, por conseguinte, as despesas suportadas com base nos financiamentos privados que essas entidades venham a angariar) de que beneficiem entidades de qualquer natureza.

Tal limitação ao âmbito do controlo exige, em primeira análise, que as entidades beneficiárias dos referidos fundos públicos disponham de um sistema contabilístico que permita separar (e desse modo apurar em que percentagem contribuem para o orçamento global da instituição) de forma clara e inequívoca as receitas e despesas financiadas por fundos públicos das financiadas por fundos privados.

2.6.3 A aplicação do Código dos Contratos Públicos a entidades privadas

Tal como resulta do ponto anterior, a jurisdição do TC exerce-se apenas sobre os fundos públicos sendo que, relativamente a esses, é necessário apurar se a ASA estava obrigada a seguir o regime de contratação plasmado no CCP¹⁶ (Código dos Contratos Públicos) atento o disposto na alínea a) do n.º 2 do mesmo art.º 2.º que alarga a noção de entidade adjudicante, de modo a abranger quaisquer pessoas coletivas, de natureza pública ou privada, que, cumulativamente:

- a) tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial; e

¹⁵ Mais concretamente do regime simplificado da normalização contabilística para as entidades do sector não lucrativo, aprovado pelo DL n.º 36-A/2011, de 09.03, e respetivo código de contas constante da Portaria n.º 106/2011, de 14.03.

¹⁶ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28.03, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 59/2008, de 11.09, 3/2010, de 27.04, 64-B/2011, de 30.12 e pelos DL n.ºs 223/2009, de 11.09, 278/2009, de 02.10, 131/2010, de 14.12 e 149/2012, de 12.07.



- b) sejam maioritariamente financiadas pelas entidades referidas no art.º 2.º, n.º 1¹⁷, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada por aquelas entidades.

Começando pelos fins que presidiram à criação da ASA¹⁸, parece inequívoco que a atividade desenvolvida (e a própria natureza associativa) exclui qualquer carácter industrial ou comercial.

Relativamente ao financiamento, não obstante o sistema contabilístico implementado não esclareça qual a percentagem do seu financiamento que é assegurada por entidades públicas, verifica-se que ele foi, em regra, da ordem dos 100%.

Com exceção do ano 2010 (por força dos donativos recebidos por ocasião da onda de solidariedade que se seguiu ao aluvião de 20 de fevereiro de 2010), a ASA financiou integralmente a sua atividade com base em contratos programa celebrados com JF e com o município do Funchal. Note-se que os recebimentos dessas entidades públicas não constituem o pagamento de serviços prestados, mas sim uma obrigação de utilização dos fundos transferidos em finalidades de carácter social expressamente consagradas em contratos programa.

No que respeita à existência de um controlo de gestão por parte de entidades públicas (ou de um direito de designação da maioria dos membros da direção), considera-se que a resposta terá de ser negativa, pese embora haja a salientar o facto da direção da ASA integrar eleitos municipais que, não obstante, não terão sido nomeados pelas JF de que fazem parte. Assinale-se neste particular que embora a ASA não esteja sujeita a nenhum controlo material de gestão, o facto de os seus dirigentes serem “em acumulação” titulares de cargos eletivos das Juntas de Freguesia onde intervém a ASA põe em causa o pressuposto de independência / autonomia da IPSS (cfr. o n.º 1 do art.º 1.º do Estatuto das IPSS, aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25.02) das referidas JF.

Assim, por estarem preenchidos os requisitos plasmados na alínea a) do n.º 2 do art.º 2.º do CCP, entende-se que a ASA deveria ter aplicado, nas suas aquisições de bens e serviços, o regime nele previsto, recorrendo:

- a) ao procedimento de ajuste direto, nos contratos de aquisição e locação de bens e de aquisição de serviços, até ao limite de 101 250,00€ (cfr. o art.º 20.º, n.º 1, alínea a), do Código, e o art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14.08);
- b) ao ajuste direto sobre a fatura apresentada pelo convidado em qualquer contratação de bens e serviços sempre que o valor a pagar para cada contratação seja inferior a 6 750,00€ (cfr. o art.º 128.º, n.º 1, do Código e o art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14.08).

¹⁷ Cujas redação é a seguinte: “São entidades adjudicantes: a) O Estado; b) As Regiões Autónomas; c) As autarquias locais; d) Os institutos públicos; e) As fundações públicas, com exceção das previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro; f) As associações públicas; g) As associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas anteriores, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas”.

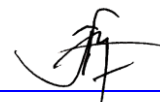
¹⁸ Cfr. o art.º 3.º dos seus Estatutos que refere: “A ASA tem como objeto principal promover o desenvolvimento, a valorização e recuperação urbanística da freguesia de Santo António e São Roque e outras do concelho do Funchal, e praticar ações com vista a contribuir para a melhoria do nível económico e sociocultural das populações das respetivas áreas de atuação”.

2.7. Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas

Cabe, ainda, referir que¹⁹, apesar de a ASA ser uma “(...) *das entidades gestoras de dinheiros públicos, seja qual for a sua natureza, administrativa ou empresarial de direito público ou de direito privado (...)*” abrangidas pela Recomendação do CPC, não elaborou o *Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas*, não respeitando, deste modo, o estipulado no ponto 1.1. da Recomendação do CPC, de 1 de julho de 2009, posteriormente complementada pela Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril, mais concretamente o ponto 6.

Em contraditório, o Presidente da ASA referiu que “(...) *desconhecíamos que tal recomendação do CPC também é aplicável às Associações deste tipo. Providenciaremos para que, a curto prazo, esteja aprovado este Plano.*”

¹⁹ Dando cumprimento ao ponto n.º 2 da Recomendação do CPC, de 1 de julho de 2009, a qual pode ser consultada em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20090701.pdf.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Encontram-se explanados nos pontos seguintes os resultados da análise efetuada a uma amostra composta por 13 processos de apoio a famílias carenciadas, por 10 procedimentos de fornecimento de material à ASA para posterior apoio, e ainda por uma aquisição de serviços administrativos (cfr. o Anexo I).

3.1. Natureza jurídica da ASA e órgãos sociais

A “ASA - Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António” foi constituída por escritura pública de 05.11.1999 sendo, de acordo com o art.º 1.º dos seus Estatutos, “(...) uma pessoa coletiva de natureza privada e sem fins lucrativos (...)”.

Em 28.02.2002²⁰, a ASA foi reconhecida como pessoa coletiva de utilidade pública com o estatuto²¹ de *Instituição Particular de Solidariedade Social* (IPSS), através da Declaração da Presidente do Conselho de Administração do Centro de Segurança Social.

Nos termos do art.º 1.º do referido Estatuto²², as IPSS são constituídas por iniciativas de particulares, não podendo ser administradas pelo Estado ou corpo autárquico.

No quadro seguinte, apresenta-se a relação entre a composição da Direção da ASA (nos anos 2010 e 2011) e as JF a que cada membro pertence:

Quadro 1 – Composição da Direção da ASA²³

| Nome | Cargo na ASA | JF a que pertence | Cargo na JF |
|-----------------------------------|--------------------|-------------------|-------------|
| Francisco Ilídio de Castro | Presidente | Santo António | 1.º Vogal |
| Marcelo Gonçalves de Gouveia | Vice-Presidente | São Roque | 1.º Vogal |
| Rui Rosa Soares | Secretário | Santa Maria Maior | 1.º Vogal |
| Isaac de Freitas | Tesoureiro | - | - |
| José António de Freitas Rodrigues | Vogal | Santa Luzia | Presidente |
| José Manuel Coelho | 1.º Vogal suplente | São Martinho | 1.º Vogal |
| José Manuel Gomes de Aguiar | 2.º Vogal suplente | S. Gonçalo | Vogal |

A situação descrita, não obstante se possa sempre vir a alegar que os dirigentes autárquicos estão na ASA a título particular²⁴, suscita reservas (à exceção do tesoureiro, todos os membros da direção da ASA são eleitos locais) sobre o cariz privado da administração da referida associação, que poderá desrespeitar o citado art.º 1.º do Estatuto das IPSS aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25.02.

Sobre as consequências jurídicas desta situação, competirá ao recentemente denominado Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM proceder à sua apreciação.

²⁰ Publicada no JORAM de 08.05.2002, II Série, n.º 88.

²¹ O Estatuto das IPSS consta do Decreto-Lei (DL) n.º 119/83, de 25.02 (alterado pelos DL n.ºs 89/85, de 01.04, 402/85, de 11.10, e 29/86, de 19.02), que foi adaptado à RAM pelo Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 3/84/M, de 22.03 (Alterado pelos DRR n.º 4/86/M, de 29.03, e n.º 10/87/M, de 28.04).

²² Que dispõe serem “instituições particulares de solidariedade social as constituídas, sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico, para prosseguir, entre outros, os seguintes objetivos, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços: ...”

²³ A independência do poder local também não se verifica ao nível da Assembleia-Geral da ASA, pois o seu Presidente, António Manuel Pita Rentróia, acumula aquelas funções com as de Presidente da Assembleia de Freguesia de Santo António.

²⁴ A sua participação na Direção assegura, alegadamente, maior proximidade com a população e, por isso, maior conhecimento das situações mais prementes para apoio.

Notar que a intervenção de cidadãos, membros das JF, nas deliberações da ASA é geradora de potenciais conflitos de interesses e de riscos de falta de transparência e de independência na atribuição dos apoios e na fiscalização e acompanhamento dos protocolos que titulam a transferência de verbas públicas para a ASA.

Em sede de contraditório, o Presidente da ASA veio referir que *“Não é correta a conclusão aí constante. Primeiramente porque nem todos os elementos da Direção da ASA são autarcas (...) Por outro lado, os elementos da Direção não pertencem a um corpo autárquico, ou seja, não pertencem ao mesmo órgão autárquico. Advêm de 6 corpos autárquicos diferentes e não foram nomeados pelos mesmos.”*, e que *“O que o n.º 1 do artigo 1.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, proíbe, é que este tipo de Instituições seja administrado pelo Estado ou por corpo autárquico (por ex.: uma Junta de Freguesia).”*

Mais alegou que *“Por um elemento da Direção não pertencer a qualquer órgão autárquico e todos os restantes pertencerem (1 a cada) a 6 órgãos autárquicos diversos, sendo nenhum municipal, abstratamente e por aí garante a autonomia da Direção da ASA relativamente a qualquer órgão autárquico ou ao Estado. Acima de tudo, a atuação da Direção da ASA, segue-se sempre pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da justiça e para a defesa e proteção dos interesses e direitos dos cidadãos, em especial, ao direito constitucional a uma habitação condigna (cfr. art.º 65 do CPR). Este é o fim último, do grupo de cidadãos que, de forma altruísta fundaram e mantém esta Associação.”*

Acrescentou, ainda, que *“(…) relativamente ao Presidente da Assembleia Geral, não é abrangido pelo disposto no art.º 1.º, n.º 1 do DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, por a Assembleia Geral ser o órgão deliberativo da Associação e aquele normativo refere-se única e exclusivamente à administração, portanto, ao órgão executivo (Direção) e não ao órgão deliberativo (Assembleia Geral).”*

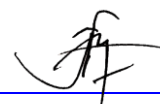
A chamada de atenção para a composição dos órgãos sociais da Associação visa acautelar os riscos de utilização de entidades privadas de solidariedade social, a quem foi confiada a gestão de dinheiros públicos autárquicos, para atribuir apoios às populações residentes no território do Concelho/Junta de Freguesia, à margem do enquadramento legal e constitucional aplicável (cfr. também o ponto 3.3.1). É aliás, esse entendimento, que está na base do disposto no n.º 1 do art.º 1.º do Estatuto das IPSS, sendo pretensão do legislador salvaguardar qualquer aproximação entre os interesses destas Instituições e os dos órgãos autárquicos (ou dos seus membros).

3.2. Atividade desenvolvida pela ASA

Em cumprimento do art.º 3.º dos seus Estatutos²⁵, a ASA tem por objetivo principal promover o desenvolvimento, a valorização e recuperação urbanística das habitações das famílias residentes nas freguesias do concelho do Funchal e praticar ações com vista à melhoria do nível económico e sociocultural das populações das respetivas áreas de atuação.

Em cumprimento do objetivo da melhoria do nível sociocultural das populações, a ASA realiza atividades com as crianças e jovens dos bairros sociais e ATL's do Município do Funchal, nomeadamente torneios de futebol, andebol, aulas de natação, caminhadas a pé e atividades de mar (pesca desportiva e outras), e disponibiliza o transporte a idosos dos Centros de Dia para eventos de caráter social, permitindo assim o aproveitamento de uma viatura, de um *Barco Marlin 22 Sport Open* e de uma *embarcação de borracha* que possui.

²⁵ Cfr. a escritura pública de 05.11.1999, com as alterações de 11.02.2003.



Ao nível da valorização e recuperação urbanística, apoia com materiais de construção civil as famílias carenciadas do concelho do Funchal, à exceção da freguesia do Monte onde existe uma associação similar, a Associação de Desenvolvimento Comunitário do Monte²⁶.

De acordo com a informação constante dos Relatórios de Atividade, em conjugação com os registos contabilísticos²⁷, nos anos de 2010 e 2011, a ASA apoiou 871 famílias com materiais de construção, a que correspondeu um custo total de cerca de 607 mil euros e um custo médio de apoio por família de 697 euros:

Quadro 2 – Famílias apoiadas pela ASA por freguesia

| Junta de Freguesia | 2010 | | | 2011 | Total |
|---------------------------------------|-------------------|-----------------------|-------------|-------------------|-------------------|
| | Global | Intempérie 20 fev. | % | | |
| Santo António | 195 | 188 | 96,4 | 226 | 421 |
| São Roque | 132 | 132 | 100,0 | 113 | 245 |
| Santa Maria Maior | 26 | 23 | 88,5 | 44 | 70 |
| São Martinho | - | - | - | 20 | 20 |
| São Gonçalo | 1 | 1 | 100,0 | 16 | 17 |
| Imaculado C. Maria | 8 | 8 | 100,0 | 26 | 34 |
| Santa Luzia | 12 | 12 | 100,0 | 33 | 45 |
| São Pedro | 3 | 3 | 100,0 | 15 | 18 |
| Sé | - | - | - | 1 | 1 |
| N.º total de famílias | 377 | 367 | 97,4 | 494 | 871 |
| Custo dos materiais atribuídos | 341.440,40 | 341.225,24 | 99,9 | 265.418,89 | 606.859,29 |
| Apoio médio por família | 905,68 | 929,76 | - | 537,29 | 696,74 |

De referir que a quase totalidade dos apoios atribuídos às famílias em 2010 teve origem nos donativos da população e de instituições, para minimizar os prejuízos causados pela intempérie que assolou a Ilha da Madeira em 20 de fevereiro desse ano.

3.3. Financiamento da atividade da ASA

O financiamento das atividades desenvolvidas pela ASA, entre 2009 e 2011, foi assegurado pelos protocolos celebrados com a CMF²⁸ e com as JF de São Roque, São Pedro e Santa Luzia²⁹. Em 2010, na sequência das iniciativas solidárias decorrentes da intempérie de 20 de fevereiro, a ASA recebeu também 669 954,64€ de donativos provenientes de entidades privadas e pessoas particulares:

Quadro 3 – Financiamento da atividade da ASA

| Entidade | (euros) | | | | | |
|-------------------|-------------------|-------------|-------------------|------------|-------------------|-------------|
| | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
| Protocolos | 532.457,33 | 100% | 138.416,67 | 17% | 328.333,33 | 100% |
| CMF | 500.000,00 | 94% | 114.166,67 | 14% | 295.833,33 | 90% |
| JFSR | 28.457,33 | 5% | 13.250,00 | 2% | 23.000,00 | 7% |
| JFSP | | 0% | 6.000,00 | 1% | 4.500,00 | 1% |
| JFSL | 10.000,00 | 2% | 5.000,00 | 1% | 5.000,00 | 2% |
| JFSMM | 4.000,00 | 1% | - | - | - | - |

²⁶ Com sede no Edifício do Departamento de Habitação da Câmara Municipal do Funchal r/c - Rua 5 de Outubro.

²⁷ Cfr. os saldos a débito na conta “68.82.3 – Outros gastos e perdas – Donativos – Materiais p/população”.

²⁸ O protocolo celebrado em 11.08.2011 foi visado pela SRMTC (Processo de visto n.º 106/2011), em 11.11.2011.

²⁹ Apesar da ASA apoiar, com materiais de construção, famílias residentes em todas as JF do concelho do Funchal (à exceção do Monte), apenas três delas transferiram verbas para a Associação entre 2010 e 2011. O financiamento dos apoios às famílias residentes nas JF que não celebraram protocolos com a ASA provém dos protocolos celebrados com a CMF.

| Entidade | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|---------------------------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
| Donativos | 0,00 | 0% | 669.954,64 | 83% | 0,00 | 0% |
| Sic Esperança | - | 0% | 445.154,58 | 55% | . | 0% |
| Banif | - | 0% | 108.000,00 | 13% | . | 0% |
| Santander Totta | - | 0% | 60.000,00 | 7% | . | 0% |
| Outros | - | 0% | 56.800,06 | 7% | . | 0% |
| Financiamento total | 532.457,33 | 100% | 808.371,31 | 100% | 328.333,33 | 100% |
| Custo dos materiais atribuídos | 586.648,43 | | 341.440,40 | | 265.418,89 | |

Através do quadro anterior, observa-se que:

- a) a ASA recebeu, entre 2009 e 2011, fundos públicos com um carácter de regularidade, embora no ano de 2010 tenha recebido também financiamentos privados, num contexto extraordinário associado ao aluvião de 20 de fevereiro.
- b) O montante global dos financiamentos provenientes de donativos e de protocolos celebrados com a CMF e com as JF foram superiores aos custos dos materiais de construção atribuídos às famílias nesses anos.

A diferença daí resultante serviu, por um lado, para fazer face às restantes despesas de funcionamento da ASA e, por outro, para absorver os prejuízos acumulados de anos anteriores e que se encontram refletidos no balanço³⁰:

Quadro 4 – Custos e proveitos resultantes da atividade da ASA

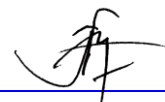
| | (euros) | | |
|--|-------------------|-------------------|---------------------|
| Designação | 2010 | 2011 | Total |
| Proveitos e ganhos (A) | 810.561,69 | 334.506,12 | 1.145.067,81 |
| Protocolos (valor recebido) | 138.416,67 | 328.333,33 | 466.750,00 |
| Donativos | 669.954,64 | 0,00 | 669.954,64 |
| Outros rendimentos e ganhos | 2.181,10 | 6.172,79 | 8.353,89 |
| Juros obtidos | 9,28 | 0,00 | 9,28 |
| Custo dos materiais p/população (B) | 341.440,40 | 265.418,89 | 606.859,29 |
| Outros custos (C) | 220.405,57 | 126.862,50 | 347.268,07 |
| FSE | 123.926,29 | 117.087,68 | 241.013,97 |
| Depreciação de ativos fixos | 6.865,17 | 5.286,00 | 12.151,17 |
| Impostos | 262,73 | 115,77 | 378,50 |
| Correções de exercícios anteriores ³¹ | 80.227,22 | 252,99 | 80.480,21 |
| Donativos concedidos | 300,00 | 1.200,00 | 1.500,00 |
| Quotizações | 100,00 | 0,00 | 100,00 |
| Outros não especificados | 5.529,45 | 1.792,56 | 7.322,01 |
| Juros suportados | 3.194,71 | 1.127,50 | 4.322,21 |
| Resultados líquidos (D=A-B-C) | 248.715,72 | -57.775,27 | 190.940,45 |

De realçar, neste particular, que o custo anual do contrato para fornecimento do serviço de Fiscalização e Coordenação Administrativa e Informática, celebrado com a empresa TSANGANO (201 600,00€³²), absorveu cerca de 43% do montante transferido ao abrigo dos protocolos celebrados com as autarquias (466.750,00€) em 2010 e 2011.

³⁰ O Balanço de 2009 refletia um prejuízo acumulado no montante de 209.753,95€, derivado de resultados líquidos negativos apurados nesse ano (-175 109,13€) e de resultados transitados de anos anteriores (-34 644,82€).

³¹ Resultantes da transição do Plano Oficial de Contabilidade das IPSS para o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), que, geralmente, implica o desreconhecimento ou reconhecimento de ativos não financeiros devido, por exemplo, a diferenças no método de amortização utilizado em anos anteriores. Não obstante, da prestação de contas de 2010 não consta a explicação das correções efetuadas.

³² Cfr. o ponto 3.6.B.



3.3.1 Apoios financeiros concedidos pelas autarquias locais

De acordo com os regimes consagrados na Lei n.º 159/99, de 14.09³³ e na Lei n.º 169/99, de 18.08, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01³⁴, as autarquias locais, dispõem de um vasto conjunto de atribuições em matéria do apoio ao desenvolvimento local.

Com relevância para esta auditoria, destacam-se as atribuições contempladas nos art.^{os} 13.º, al. h) e 14.º, al. f) da Lei n.º 159/99, no domínio da ação social, e as competências dos seus órgãos neste domínio, previstas nos art.^{os} 34.º, n.º 6 e 64.º, n.º 4³⁵, da referida Lei n.º 169/99, dispendo o art.º 67.º que essas competências “*podem ser objeto de protocolo de colaboração, a celebrar com instituições públicas, particulares e cooperativas, que desenvolvam a sua atividade na área do município, em termos que protejam cabalmente os direitos e deveres de cada uma das partes e o uso, pela comunidade local, dos equipamentos*” (sublinhado nosso).³⁶

Relativamente às JF, compete-lhes “[d]eliberar as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse para a freguesia, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos” [art.º 34.º, n.º 6, al. j)] e “[a]poiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse da freguesia de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra” [art.º 34.º, n.º 6, al. l)].

Apesar da legislação invocada não estabelecer, de forma direta e expressa outros requisitos para atribuição dos referidos apoios, é pacífico que a atividade das autarquias locais deve pautar-se pelo respeito pela lei e pelos princípios gerais enunciados no art.º 266.º, n.º 2, da CRP³⁷, e no Código do Procedimento Administrativo (CPA), nomeadamente, os da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade³⁸ e da boa-fé.

Particular importância deve ser dada à salvaguarda do princípio da imparcialidade³⁹ que implica, entre outros aspetos, a definição prévia dos critérios e das condições de acesso aos apoios públicos, os quais devem ser publicitados antes do início dos respetivos procedimentos⁴⁰.

O princípio da imparcialidade implica, ainda, observar os deveres de fundamentação previstos nos art.^{os} 124.º e 125.º do CPA, em especial quando se trate da atribuição de vantagens (pecu-

³³ Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

³⁴ Estabelece o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

³⁵ Que dispõe que às Câmaras Municipais compete “[p]articipar na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos ou dependentes, em parceria com as entidades competentes da administração central, e prestar apoio aos referidos estratos sociais, pelos meios adequados e nas condições constantes de regulamento municipal” [art.º 64.º, n.º 4, al. c)].

³⁶ Com redação idêntica o art.º 36.º da Lei 169/99, de 18 de setembro.

³⁷ Que determina que “[o]s órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”.

³⁸ Princípio que se aplica também às entidades privadas que colaborem com a Administração Pública no exercício da função administrativa (neste sentido Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. Revista, Coimbra Editora, 1993, p. 921, e Maria Teresa de Melo Ribeiro, *O Princípio da Imparcialidade na Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996, p. 90).

³⁹ Vertido no art.º 6.º do CPA, que impõe que a Administração Pública atue de forma isenta e equidistante relativamente aos interesses que estejam em confronto ou que sejam postos em causa em resultado da sua atividade, devendo prosseguir apenas o interesse público e abster-se de ter em conta outros interesses, seja de quem e de que natureza for.

⁴⁰ Sobre esta questão vide o resultado da reunião de coordenação jurídica realizada entre a Secretaria de Estado da Administração Local, a Direção-Geral das Autarquias Locais, a Inspeção-geral da Administração do Território, o Centro de Estudos e Formação Autárquica, as Direções Regionais da Administração Local das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, na DGAL, no dia 25.09.2002, nos termos e para os efeitos consignados no Despacho n.º 6695/2000, publicado no Diário da República, II Série, n.º 74, de 28 de março de 2000, tendo sido aprovado, e posteriormente homologado pelo Senhor Secretário de Estado da Administração Local em 21.01.2003.

niárias ou em espécie) a alguns cidadãos (individualmente ou organizados em coletividades), e assegurar mecanismos de controlo sobre os resultados da aplicação dos apoios concedidos.

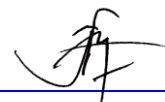
Contrapondo este entendimento, o Presidente da CMF veio alegar que *“as autarquias não estão obrigadas a regulamentar os critérios de atribuição e os procedimentos de acompanhamento e de controlo dos apoios financeiros atribuídos. No entanto, a Norma de Controlo Interno está atualmente a ser revista, prevendo-se a inclusão dum capítulo para a regulamentação daqueles processos.”* Mais refere que *“A decisão sobre os apoios a conceder é tomada após a análise das atividades que as entidades pretendem desenvolver, sendo o valor atribuído de acordo com os custos das próprias atividades e com a relevância para o município do Funchal. O tipo de atividade desenvolvida pela ASA, bem como o número de famílias beneficiárias, justifica os montantes atribuídos.”*

Refira-se, contudo, que em abono dos princípios enunciados e do interesse público, a CMF e as JF que celebraram acordos com a ASA deveriam ter acautelado melhor, com recurso a regulamentação específica, concreta e rigorosa, os riscos associados à *“privatização”* da atribuição dos apoios operada através dos protocolos em análise, tanto mais que é defensável argumentar que se tratou de uma forma de *“contornar”* requisitos legais aplicáveis às autarquias. Sublinhe-se que a Associação para além de não ter contributos financeiros dos seus associados integra nos seus corpos sociais cidadãos que exercem funções em alguns dos organismos públicos financiadores (cfr. o ponto 3.1).

No respeitante ao acompanhamento da atividade da Associação pelos organismos financiadores verificou-se que:

- a) As finalidades e objetivos específicos contemplados nos protocolos celebrados eram:
 - No caso da CMF (cfr. a cláusula 2.^a):
 - a) *“Promover a melhoria das condições de higiene, conforto, segurança e salubridade das habitações incluídas na área de intervenção da ASA;*
 - b) *Promover a valorização paisagística através do acabamento exterior das habitações;*
 - c) *Desenvolver atividades de cariz sociocultural visando assegurar o incremento da qualificação da população alvo”.*
 - No caso das JF (cfr. a cláusula 1.^a), *“a execução do projeto de recuperação de moradias degradadas na [respetiva] freguesia (...), nomeadamente através da entrega de materiais de construção civil aos particulares e no auxílio a estes na beneficiação das suas habitações”.*
- b) A CMF e as JF que celebraram em 2010 e 2011 protocolos com a ASA, não cuidaram de corporizar em regulamentos e/ou orientações escritas os critérios, procedimentos e mecanismos de controlo e publicitação dos apoios a conceder pela ASA⁴¹, não atuando

⁴¹ De realçar que, embora as JF possuam regulamentos da concessão dos materiais de construção civil às famílias residentes na freguesia, estes não definem os critérios de prioridade da seleção das candidaturas (determinam apenas as condições de acesso – cláusula 6.^a) nem concretizam os procedimentos de acompanhamento e controlo dos apoios concedidos (referem apenas que *“a Junta de Freguesia fiscalizará as obras”* - cláusula 14.^a).



- em estrita conformidade com as regras definidas no ponto 2.9⁴² do POCAL e ainda com o disposto nos art.ºs 36.º e 67.º⁴³ da citada Lei n.º 169/99;
- c) A CMF e as JF não acompanharam a execução financeira, técnica e legal dos protocolos de financiamento em conformidade, respetivamente, com a cláusula 4.ª, n.º 1, e com a cláusula 3.ª, n.º 1;
- d) A ASA não elaborou (nem se apurou que a sua apresentação tenha sido solicitada pela CMF ou pelas JF) os seguintes documentos previsionais e de reporte da aplicação dos fundos públicos colocados à sua disposição:
- Programa detalhado dos trabalhos e respetivo orçamento e cronograma financeiro (cfr. a cláusula 4.ª, n.º 2, al. a), dos protocolos celebrados com a CMF);
 - Programa de desenvolvimento e apresentação dos custos e número de famílias beneficiadas (cfr. a cláusula 2.ª, n.º 2, dos protocolos celebrados com as JF);
 - Relatório do projeto onde conste a comparação entre os custos estimados e os efetivamente realizados ⁴⁴, bem como a análise dos objetivos e das finalidades específicas traçadas e alcançadas (cfr. a cláusula 4.ª, n.º 2, al. e), dos protocolos celebrados com a CMF e a cláusula 3.ª, n.º 2, al. e), dos protocolos celebrados com as JF).

O teor das cláusulas acima referidas não deixa dúvidas quanto ao dever de elaboração de protocolos que “*protejam cabalmente os direitos e deveres de cada uma das partes*”⁴⁵ e respetivo acompanhamento de execução tendo em vista demonstrar o cumprimento dos critérios de boa gestão financeira dos fundos autárquicos.

Relativamente ao acompanhamento efetuado por parte do Município, o Presidente da CMF veio alegar que “*(...) faz-se, tal como às restantes entidades apoiadas pela CMF, pela análise do relatório de atividades. No caso em apreço, os relatórios apresentados continham informação que permitia concluir que as verbas atribuídas haviam sido integralmente aplicadas na promoção da melhoria das condições de higiene, conforto, segurança e salubridade das habitações incluídas na área de intervenção da ASA, através da indicação do número de famílias apoiadas, bem como no desenvolvimento das atividades de cariz sociocultural da população alvo.*”

No mesmo sentido, o Presidente da ASA esclareceu que “*são elaborados relatórios que são remetidos, designadamente, à Câmara Municipal do Funchal.*”

Sobre o alegado, cabe esclarecer que os relatórios elaborados pela Associação são de natureza muito genérica, deles não constando, como se entende ser devido, a comparação entre o financiamento público e os gastos incorridos, a especificação dos objetivos e das finalidades

⁴² Onde é definido que deve existir um sistema de controlo interno a adotar pelas autarquias locais que engloba, entre outros, métodos e procedimentos que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro.

⁴³ Que, sob a epígrafe de “*Protocolos de colaboração com entidades terceiras*” dispõem que o exercício de determinadas competências municipais “*pode ser objecto de protocolo de colaboração, a celebrar com instituições públicas, particulares e cooperativas, que desenvolvam a sua actividade na área da freguesia, em termos que protejam cabalmente os direitos e deveres de cada uma das partes e o uso, pela comunidade local, dos equipamentos*”.

⁴⁴ Anualmente a CMF solicita à ASA o envio do Relatório de Atividades do ano anterior, no qual é indicado (por freguesia) o número de famílias que foram apoiadas e, num subponto específico relativo ao planeamento, o número de pedidos por satisfazer no final do ano. Apesar dos relatórios não fazerem, normalmente, referência ao montante dos apoios concedidos o de 2010 indica os custos com os apoios concedidos no âmbito da intempérie do 20 de fevereiro por freguesia.

⁴⁵ Cfr. os art.ºs 36.º e 67.º da Lei 169/99, de 18 de setembro.

programadas e dos resultados alcançadas. Mais, a informação constante do Relatório encontra-se aglutinada desde o ano 1999, não espelhando a atividade de cada ano.

Notar que não foram elaborados os programas de trabalho detalhados, os orçamentos e cronogramas financeiros associados aos protocolos celebrados com a CMF [cfr. a cláusula 4.^a, n.º 2, al. a) dos Protocolos] e, bem assim, os programas de desenvolvimento e apresentação dos custos e número de famílias beneficiadas nos protocolos celebrados com as JF (cfr. a cláusula 2.^a, n.º 2 dos Protocolos].

3.3.2. Execução dos protocolos celebrados com a CMF e as JF

No quadro seguinte apresenta-se a execução financeira dos protocolos celebrados com a CMF e as JF:

Quadro 5 – Grau de execução dos protocolos celebrados pela ASA

(euros)

| | Data do protocolo | Montante protocolado | Montante transferido | Tx. de execução | Diferença |
|--------------|-------------------|----------------------|----------------------|-----------------|--------------------|
| CMF | | 750.000,00 | 410.000,00 | 54,67% | -340.000,00 |
| 2010 | 27/07/2010 | 350.000,00 | 114.166,67 | 32,62% | -235.833,33 |
| 2011 | 11/08/2011 | 400.000,00 | 295.833,33 | 73,96% | -104.166,67 |
| JFSR | | 50.000,00 | 36.250,00 | 72,50% | -13.750,00 |
| 2010 | 02/01/2010 | 25.000,00 | 13.250,00 | 53,00% | -11.750,00 |
| 2011 | 10/01/2011 | 25.000,00 | 23.000,00 | 92,00% | -2.000,00 |
| JFSP | | 12.000,00 | 10.500,00 | 87,50% | -1.500,00 |
| 2010 | 08/02/2010 | 6.000,00 | 6.000,00 | 100,00% | 0,00 |
| 2011 | 09/02/2011 | 6.000,00 | 4.500,00 | 75,00% | -1.500,00 |
| JFSL | | 10.000,00 | 10.000,00 | 100,00% | 0,00 |
| 2010 | 16/03/2010 | 5.000,00 | 5.000,00 | 100,00% | 0,00 |
| 2011 | 05/04/2011 | 5.000,00 | 5.000,00 | 100,00% | 0,00 |
| Total | | 822.000,00 | 466.750,00 | 56,78% | -355.250,00 |

Conforme se observa, em 2010 e 2011, a execução financeira dos protocolos ficou pelos 57% do montante protocolado, tendo a ASA recebido menos cerca de 355 mil euros que o previsto. De notar que estes protocolos tinham um período de vigência circunscrito ao ano em que foram celebrados⁴⁶ e que o indicado era o “*montante máximo*” a transferir, podendo as circunstâncias determinar a transferência de um montante inferior.

No que concerne à execução financeira dos protocolos celebrados com a CMF, é de salientar que do montante recebido em 2010, 85 000,00€ respeitavam ao protocolo celebrado em 2009 e que, até 31.12.2011⁴⁷ a Câmara não tinha transferido qualquer verba por conta do protocolo desse ano.

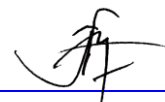
3.4. Circuito da concessão dos apoios às famílias

Em 2010 e 2011 o circuito da atribuição dos apoios em materiais de construção destinados a melhorar as condições de habitabilidade dos residentes no concelho do Funchal processava-se, em regra, da seguinte forma⁴⁸:

⁴⁶ A vigência dos protocolos celebrados com as JF inicia-se na data da sua outorga.

⁴⁷ Durante o trabalho de campo (5 a 9 de novembro de 2011), a ASA informou já ter recebido, em 2012, 360 000,00€ da verba prevista no protocolo celebrado com a CMF em 2011.

⁴⁸ De acordo com a informação fornecida durante os trabalhos de campo e relatada no ofício remetido pela ASA, com a referência n.º 23/12, de 30.08.2012 (com o registo de entrada nesta Secção Regional n.º 2426, em 31.08.2012) e, bem assim, com os resultados da análise.



1. As famílias apresentam as candidaturas⁴⁹ nas JF ou diretamente na ASA;
2. É celebrado um protocolo entre a ASA e um dos membros da família⁵⁰ carenciada, no qual se encontram referidos, entre outros, os direitos e deveres, as quantidades e os materiais a fornecer por parte da ASA;
3. É emitida, e entregue pela ASA às famílias, uma requisição de material que permitirá o levantamento dos bens nas instalações do fornecedor selecionado pela ASA com base numa lista dos fornecedores e dos preços unitários dos materiais habitualmente adquiridos (atualizada à medida que ocorrem variações).

Referir sobre esta matéria que a última consulta ao mercado para escolha de fornecedores data de 2009, tendo sido obtidas respostas de 3 das 11 empresas contactadas para apresentarem propostas de preços válidas até final desse ano;

4. O fornecedor procede à entrega dos bens constantes da requisição apresentada pela família;
5. O fornecedor emite e remete à ASA a fatura (por vezes, respeitante a várias requisições);
6. A ASA procede ao pagamento ao fornecedor em função da disponibilidade financeira;
7. No prazo de 180 dias (ou seja, 6 meses)⁵¹ a família faz a recuperação na moradia, sendo responsável pela assunção dos custos da mão-de-obra necessária⁵²;
8. Passado aquele período, está previsto que o fiscal de obras⁵³ realize uma vistoria para comprovar a correta utilização dos materiais.

De referir, ainda, que a ASA não elabora a relação das candidaturas recusadas nem mantém no seu arquivo os correlativos processos de candidatura, impedindo o apuramento do número de pedidos não viabilizados e a apreciação dos seus fundamentos.

Em contraditório, o Presidente da ASA referiu que *“Não existem expressamente candidaturas recusadas, mas existem candidaturas pendentes, que estão dependentes, por exemplo, a*

⁴⁹ Segundo a lista elaborada pela ASA, as candidaturas seriam instruídas com os seguintes documentos:

- Bilhete de Identidade do Agregado familiar ou similar;
- Cartão de Contribuinte do Agregado familiar ou similar;
- Declaração do IRS ou comprovativo de rendimentos do Agregado Familiar (ex: Documento da pensão);
- Escritura da residência, Caderneta Predial ou documento comprovativo do título de propriedade;
- Documento de Anuência (Herdeiros, Inquilinos ou confrontantes) – caso necessário. Anexar o BI do anuente para confirmar assinatura;
- Atestado de ‘Insuficiência Económica’ passado pela Junta de Freguesia da residência;
- Projeto de alterações (caso seja necessário);
- Relação de material necessário (Quantidades a confirmar posteriormente pela ASA);
- Ortofotomapa (Junta de Freguesia ou CMF);
- Documento comprovativo de despesa com empréstimos habitação.

⁵⁰ Não obstante, durante o ano de 2010, a ASA procedeu à contratação de empresas de construção para a realização das obras de reparação das habitações afetadas pela intempérie do 20 de fevereiro de 2010.

⁵¹ Este prazo encontra-se definido no Protocolo celebrado entre a ASA e a família apoiada.

⁵² Quando a família não dispunha de recursos financeiros suficientes para realizar as obras de recuperação, podia requerer o apoio para a mão-de-obra, junto do *“IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira EPERAM”*. O Gabinete Técnico das Zonas Altas, quando necessário, também apoiava as famílias, realizando o transporte dos materiais de construção desde as instalações do fornecedor até à respetiva moradia.

⁵³ Contratado pela empresa TSANGANNO e que se encontra afeto à ASA.

aguardar autorização ou aprovação de projeto camarário, autorização de confinantes, prova da titularidade de propriedade, condições económicas, etc.”⁵⁴.

Da verificação aos processos administrativos de 13 das 871 famílias beneficiárias⁵⁵ de apoios concedidos pela ASA, cuja apreciação circunstanciada e por freguesia consta do Anexo II, conclui-se que:

- a) Contrariamente ao referido pelos responsáveis da ASA⁵⁶, as decisões de atribuição dos apoios não se baseavam em critérios pré-definidos nem se encontravam, em regra, fundamentadas com base na situação económica das famílias e em “vistorias prévias” às habitações.

Conforme acima referido, em sede de contraditório, o Presidente da ASA remeteu cópia da ata n.º 39/2003, da reunião de 08.05.2003. Contudo, da ata não constam os limites nem a ordem de precedência dos critérios apresentados, pelo que se considera que os mesmos não se encontram devidamente definidos.

- b) Só duas JF (as de Santo António e Santa Luzia) cujos residentes foram apoiados⁵⁷ apreciavam as candidaturas mediante uma vistoria às moradias antes de as encaminharem para a ASA com uma carta de recomendações⁵⁸. Não obstante, todas as candidaturas encaminhadas pelas juntas foram apoiadas⁵⁹.

Observou-se ainda que, embora estas JF possuam um regulamento para a concessão de materiais de construção civil às famílias residentes na freguesia, não foram definidos critérios para a atribuição dos apoios;

- c) Há uma generalizada insuficiência documental nos processos administrativos que fundamentam a atribuição dos apoios, que impede o apuramento rigoroso⁶⁰ do custo total por família apoiada e a confirmação da exatidão dos valores faturados pelos fornecedores à ASA pois:

- ✓ Dos processos não constavam os documentos que deveriam instruir a candidatura, em especial, a caderneta predial comprovativa de que a habitação pertence

⁵⁴ Sem querer laborar na discussão, atenta a sua relevância, referir apenas que aquando da realização do trabalho de campo os responsáveis e colaboradores da associação informaram que existem casos em que a análise às condições económicas das famílias conduz a que os processos não sejam selecionados para apoio.

Aliás, em sede de contraditório, foi anexada a cópia da ata n.º 39/2003, da reunião de 08.05.2003, na qual está explícito que é feita uma “Análise dos pedidos efetuados à Associação para a cedência de telhas, calhas e materiais de construção a famílias carenciadas”, no âmbito da qual são analisadas “a declaração de rendimentos do agregado familiar, através do documento do imposto de rendimentos (IRS), as condições de habitabilidade das habitações e a sua integração na paisagem”, sendo efetuada a “Seleção dos pedidos a apoiar, após análise dos diferentes requisitos de cedência de material”. Nessa ata, encontram-se identificados os “contemplados” com os apoios, após esta seleção, e foi “deliberado que os casos em que o IRS do orçamento familiar ultrapasse o valor anteriormente estipulado, não se concedem apoios.”. A ata não estipula, contudo, aquele valor nem identifica os casos em que foram recusados os apoios.

⁵⁵ Dos 13 processos 2 eram referentes à freguesia do Imaculado Coração de Maria, 3 à de Santa Maria Maior, 1 à de Santa Luzia, 2 à de São Roque e 5 à de Santo António.

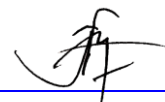
⁵⁶ Nas reuniões preparatórias e no mencionado ofício da ASA com a referência n.º 23/12, de 30.08.2012, foi referido que a ASA efetua o levantamento das necessidades habitacionais (com base numa vistoria às habitações e na análise à situação económica das famílias através da declaração de IRS) e seleciona as famílias de acordo com o grau de urgência que apresentem. Mais foi referido que os fornecedores e/ou técnicos de fiscalização confirmam as quantidades de material necessário.

⁵⁷ Foram selecionadas para verificação as JF de Santo António, São Roque, Santa Luzia, Imaculado Coração de Maria e Santa Maria Maior.

⁵⁸ Embora a ASA não elabore uma relação das candidaturas remetidas pelas JF, a Junta de Santa Luzia elaborou uma lista com todas as candidaturas remetidas à ASA.

⁵⁹ Situação que foi justificada pelos responsáveis da Associação com o facto do poder local, devido à proximidade às populações, estar mais apto a analisar a situação económica das famílias aí residentes.

⁶⁰ Nalguns casos foi possível estimar este montante, com recurso às listagens de preços unitários dos principais materiais, elaboradas pela ASA.



ce à família beneficiária do apoio e a declaração de IRS ou outro comprovativo legal que ateste a sua condição económica. Note-se que esta situação verificou-se, sobretudo, nos processos decorrentes da intempérie de 20 de fevereiro de 2010, em que a urgência em realojar / recuperar as habitações conduziu a que fossem concedidos apoios sem a comprovação da situação económica dos beneficiários;

- ✓ Os processos não integravam cópia da totalidade das requisições e das correlativas faturas ou propostas de preços emitidas pelos fornecedores em benefício de cada família (ou, pelo menos, uma referência que permitisse a sua identificação). Tal facto impediu que se pudesse apurar de forma inequívoca o montante e o tipo de bens concedido a cada família.

Para alguns dos fornecedores⁶¹ não foi possível fazer corresponder a requisição emitida pela ASA com a fatura;

- ✓ Os protocolos celebrados não cobriam a totalidade dos materiais entregues às famílias, sobretudo quando se tratavam de sacos de cimento e latas de tinta adquiridas diretamente⁶² pela ASA aos fornecedores;
- ✓ Foram identificadas faturas emitidas antes da celebração dos respetivos protocolos.

Em sede de contraditório, o Presidente da ASA referiu que *“A existência de faturas emitidas antes da data constante dos protocolos é excecional e trata-se de meros lapsos administrativos.”* Contrapôs, ainda, que *“Nos processos das famílias apoiadas, que são inúmeros, não constam as quantidades e o custo dos materiais atribuídos. No entanto, através da contabilidade interna da ASA, consegue-se perfeitamente quantificar aqueles elementos (...)”*.

Mais alegou que *“As condições socioeconómicas das famílias são avaliadas pelo IRS do agregado familiar e/ou por atestado de situação económica emitido pela respetiva Junta de Freguesia ou documento de pensão social que, em regra, consta nos processos. Os beneficiários são naturalmente os elementos do agregado familiar do candidato que residem no imóvel em questão.”* Concluiu referindo que *“Em todos os processos constam elementos comprovativos da situação económica das famílias.”*

Sobre o alegado, cabe referir que durante o trabalho de campo, apesar da diligência dos colaboradores e dirigentes da ASA, não foi possível quantificar o montante global da ajuda prestada a cada família. De igual modo, a insuficiência da documentação de suporte dos processos e a falta de correspondência entre o titular do processo e o nome indicado nas requisições, faturas, recibos e declarações fiscais, dificultou a identificação dos beneficiários pela equipa de auditoria e pelos próprios membros da ASA⁶³.

Já na fase de contraditório, a ASA fez um esforço para completar os 13 processos selecionados para conferência e justificar as divergências encontradas. Contudo, ainda

⁶¹ É o caso dos fornecedores *“Freitas, Miguel & Ferreira, Lda.”* e *“Calumínio, Lda.”*. Nas faturas emitidas pela *“Casa Santo António, Lda.”* e *“Ferreira’s Madeira”* o campo destinado ao número de requisição nem sempre estava preenchido.

⁶² Excecionalmente, por ocasião da intempérie de 20 de fevereiro de 2010, a ASA adquiriu diretamente aos fornecedores materiais em bruto (nomeadamente cimento e tintas) que foram entregues às famílias. Confronte-se a este respeito, uma notícia publicada no Diário de Notícias da Madeira online, em 30/07/2010, disponível no endereço eletrónico <http://m.dnoticias.pt/actualidade/madeira/221090-familias-afectadas-pelo-temporal-receberam-tintas>, que dava conta que a CMF, através da ASA, procedeu à entrega de tintas para exteriores e interiores a 37 famílias de Santo António e São Roque, escolhidas no âmbito de um levantamento feito pelas JF.

⁶³ Veja-se o exemplo de Fernanda de Sousa, residente na Freguesia de São Roque, relatado no Anexo II.

assim, mantêm-se em falta alguns elementos informativos que deveriam instruir os processos, não sendo possível apurar, nalguns casos, com exatidão e de forma imediata, o custo global dos materiais atribuídos (cfr. a análise realizada no anexo II).

- d) Aquando da realização do trabalho de campo (5 a 9 de novembro de 2011), 11 dos 13 processos analisados não tinham sido objeto de fiscalização, o que indicia a existência de atrasos significativos na realização da vistoria final destinada a comprovar a correta utilização dos materiais. Notar que muitas das famílias apoiadas na sequência do aluvião estavam ainda por vistoriar e que a quebra da relação da ASA com as famílias depois de apoiadas dificultava o contacto e a própria localização das habitações objeto de reparação.

Contudo, durante o período dado para a realização do contraditório foram realizadas as vistorias finais aos processos incluídos na amostra tendo as respetivas fichas de fiscalização sido remetidas ao Tribunal conjuntamente com as alegações dos responsáveis.

Em síntese, considera-se que a falta de critérios de análise e seleção dos beneficiários, bem como a deficiente instrução dos correlativos processos administrativos não assegura suficientemente os princípios da transparência e da imparcialidade que deviam presidir à atribuição de apoios a particulares, sobretudo no caso de serem financiados por dinheiros públicos.

3.5. Aplicação do Código dos Contratos Públicos

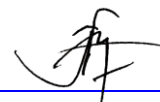
Em conformidade com o entendimento defendido no ponto 2.6.3. deste documento, a ASA deveria ter regulado a sua atuação em matéria de empreitadas e de aquisição de bens e serviços em conformidade com o art.º 2.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, na redação em vigor à data dos factos, segundo a qual “[s]ão também entidades adjudicantes:

a) *Quaisquer pessoas coletivas, com exceção das fundações públicas previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro que, independentemente da sua natureza pública ou privada: i) Tenham sido criadas especialmente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial; e ii) Sejam maioritariamente financiadas pelas entidades referidas no número anterior, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada por aquelas entidades”.*

Sobre esta matéria notar que o CCP prevê, no seu art.º 128.º, que nos casos de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços, cujo preço contratual na RAM não seja superior a 6 750,00€⁶⁴, a adjudicação possa ser feita diretamente sobre uma fatura ou um documento equivalente.

Nos restantes casos e até ao limite de 101 250,00€, em obediência ao art.º 20.º, n.º 1, alínea a), do Código, e o art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14.08, prevê-se que as entidades adjudicantes sigam o procedimento de ajuste direto com consulta a pelo menos um fornecedor, o que determina a elaboração, designadamente, de um convite e de um caderno de encargos, podendo ser convidada a apresentar proposta uma única entidade. Referir, neste particular, que o TC tem considerado que os princípios da concorrência, da igualdade, da transparência (n.º 4 do art.º 1.º do CCP), bem como da prossecução do interesse público (art.º 4.º do CPA) ficam melhor acautelados com a auscultação, sempre que possível, de mais do que um

⁶⁴ Valor obtido através da conjugação do art.º 128.º, n.º 1 do CCP com o art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14.08., ao qual acresce o coeficiente 1,35.



potencial fornecedor (cfr. o Relatório n.º 17/2011-FS/SRMTC), atentos os benefícios potenciais em termos de preço e/ou qualidade dos bens e serviços a adquirir⁶⁵.

Acontece, porém, que num leque de 50 fornecedores, a que corresponde um volume global de aquisições, em 2010 e 2011, de cerca de 935 mil euros (com IVA)⁶⁶, não foi efetuada nenhuma consulta ao mercado⁶⁷. No respeitante a 2011 a situação foi a seguinte:

Quadro 6 - Principais aquisições de materiais em 2011

| (euros) | |
|----------------------------------|-------------------|
| Fornecedor | Montante |
| Madeirabloco | 59.421,15 |
| Freitas, Miguel & Ferreira, Lda. | 53.415,95 |
| Somaterial | 36.167,87 |
| Ferreiras - Madeira | 28.182,10 |
| Camafrel | 23.765,03 |
| Cimentos Madeira (1) | 13.679,88 |
| Rafael Luís Gomes (1) | 12.880,51 |
| Casa Santo António | 11.782,84 |
| Mateus & Nunes, Lda. (1) | 8.891,36 |
| Total | 248.186,69 |

Releva ainda para a apreciação desta matéria o facto:

- Da ASA ter adquirido diverso material em 2010 e 2011 para apoiar famílias afetadas pela intempérie de 20 de fevereiro de 2010, sem a precedência de qualquer formalidade, no montante de 29 661,48 € (cfr. o anexo IV).
- Do Governo Regional da Madeira, na sequência do temporal de 20 de fevereiro, através da Resolução n.º 231/2010, de 25.02, ter determinado que, “*nos termos da al. c) do n.º 1 do artigo 24.^{o68}, e da al. c) do n.º 2 do artigo 95.^{o69}*” do CCP, fosse “*adotado o*

⁶⁵ O ato de convidar uma ou várias entidades não é totalmente discricionário, como assinala Freitas do Amaral, “...em rigor, não há atos totalmente vinculados, nem atos totalmente discricionários. Todos os atos administrativos são em parte vinculados e em parte discricionários». Cfr., DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Almedina, Coimbra, 2001, p. 78. O ato é vinculado pelo menos em relação a quatro aspetos: quanto à competência, ao fim, ao respeito pelos princípios, designadamente os especialmente aplicáveis à contratação pública, e à obrigatoriedade de fundamentação.

Sobre as vinculações dos atos praticados no exercício de poderes discricionários, cfr., DIOGO FREITAS DO AMARAL, *ob. cit.*, pp. 76-78, e JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 5.ª edição, Áncora Editora, Lisboa, 2000, pp. 66-72, o qual salienta que “[o] termo discricionariedade remete-nos para a ideia de escolha, de fazer uma coisa quando se poderia ter feito outra. Melhor, quando a lei permitiria que se tivesse feito outra. Mas evoca também a ideia de escolha parametrizada, isto é, escolha dentro de certos limites”. E acrescenta: “A decisão discricionária tem de assentar numa racionalidade própria, susceptível de algum tipo de controlo; não pode radicar num capricho (isso seria uma escolha arbitrária, perfeitamente lícita quando feita por um cidadão, mas inaceitável se feita por um órgão da Administração Pública”

⁶⁶ Cfr. o Anexo IV.

⁶⁷ Como foi referido anteriormente, a ASA, em 2009, efetuou uma consulta a 11 empresas da RAM a solicitar orçamentos para cada espécie de material. Contudo, apenas 3 fornecedores apresentaram os referidos orçamentos. Em novembro de 2012, a ASA recorria às empresas fornecedoras habituais, sem qualquer consulta ao mercado.

Sobre esta questão, o Presidente da ASA referiu em contraditório que “*desde o ano 2009 não tem havido agravamento dos custos dos materiais de construção civil, mantendo-se basicamente os preços. No entanto, passaremos a fazer consultas ao mercado anualmente*”. Notar, não obstante o referido, que as listagens elaboradas pela ASA, com os preços unitários dos materiais em vigor em 2010 e 2011, evidenciam variações dos preços de alguns materiais, como é o caso das tintas e dos blocos.

⁶⁸ “1- Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: (...) c) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante”.

procedimento de ajuste direto à formação dos contratos de empreitadas de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços necessários à concretização (...), independentemente do respetivo valor”, de todas as ações essenciais à reposição das condições da vida social e económica das populações, acau-telando a respetiva segurança, e com dispensa da forma escrita.

Notar, não obstante, que o regime excecional implementado pela mencionada Resolução tem um âmbito de aplicação temporal e material restrito à intempérie de fevereiro de 2010 sendo abusiva a sua invocação para procedimentos lançados em 2011.

- De terem sido realizadas aquisições individuais (fatura a fatura) aos mesmos fornecedores para bens e serviços idênticos, que poderiam configurar um eventual fracionamento da despesa proibido pelo art.º 16.º, n.º 1 do DL n.º 197/99, de 08.06⁷⁰ com vista a furta essas aquisições ao procedimento concursal mais solene, exigível em função do valor global dos bens a adquirir.

Alegou o Presidente da ASA que *“(...) conforme poderá ser comprovado em concreto para cada agregado familiar, nenhum deles beneficiou de ajudas em valor superior (...) [a] € 6 750,00 (sem IVA), por cada fornecedor. Somente, em casos excecionais, com origem na intempérie de 20/02/2010, e ao abrigo da “Lei de Meios” – Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16/07 -, é que aquele valor foi ultrapassado”*. Aludiu, ainda, à deliberação n.º 4/2006, de 28.04.2006, só agora apresentada, da qual resulta que *“(...) a ajuda às famílias não poderá ultrapassar o valor de € 2 500,00 a cada, sendo somente ultrapassado em casos excecionais. Assim sendo, as aquisições de bens que teriam de ser sempre feitas em consideração a cada um dos agregados familiares beneficiados, nunca ultrapassaram para cada caso e para cada fornecedor aquele valor (€ 6 750,00), e muito excecionalmente para cada agregado familiar.”*

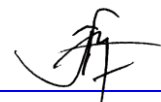
Mais defendeu que *“Nos casos em concreto, não está em causa o princípio da unidade da despesa, dado que os materiais destinam-se a obras/famílias diferenciadas, com tratamentos autónomos e em momentos temporais diversos, e o critério de escolha do fornecedor por cada tipo de materiais é sempre o do melhor preço.”*

Mas sem razão, o que o CCP pretende salvaguardar é que as aquisições se façam nas melhores condições de preço e qualidade. Nessa medida os dirigentes das entidades adjudicantes, tendo em conta as necessidades de cada bem e a periodicidade das aquisições, tem o dever, sempre que o custo estimado acumulado seja superior ao do ajuste direto simplificado (mas inferior ao do concurso público), de consultar o mercado para obter as melhores condições possíveis. Assim, da leitura ao quadro 6, no qual são apresentadas as principais aquisições, por fornecedor, ocorridas em 2011, resulta que foram adquiridos bens da mesma natureza, em montante superior ao limite legalmente fixado para o ajuste direto simplificado⁷¹.

⁶⁹ “2 – A redução do contrato a escrito pode ser dispensada pelo órgão competente para a decisão de contratar, mediante decisão fundamentada, quando: (...) c) Por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, seja necessário dar imediata execução ao contrato”.

⁷⁰ Colidindo, assim, com o Princípio da unidade da despesa.

⁷¹ Nos termos do qual “a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços”. Notar todavia que, em caso algum, se ultrapassou o limite quantitativo fixado para o procedimento do concurso público e que o CPP, no âmbito do ajuste direto, não obriga à consulta de mais do que um fornecedor. Não obstante, o Tribunal de Contas defende que, em regra, deverão ser consultados vários fornecedores de bens e serviços, por essa ser a melhor maneira de defender a racionalidade das aquisições públicas e de concretizar os princípios da economia, eficiência e eficácia da despesa.



- De em 2010 a ASA ter recebido donativos destinados a apoiar a população afetada pela intempérie de 20 de fevereiro de 2010, no montante de € 669.954,64, que aplicou em 2010 e em 2011, e que estão fora da jurisdição da SRMTC (cfr.. o n.º 3 do art.º 2.º da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto) visto não se tratarem de dinheiros públicos.

Contudo, como a ASA não cuidou de separar, como devia, as receitas e despesas financiadas por fundos públicos das financiadas por fundos privados, a responsabilização financeira dos gestores ficou comprometida, pois o TC só tem competência para sancionar as ilegalidades decorrentes da não aplicação dos procedimentos de contratação⁷² estabelecidos no CCP no caso de se tratarem de fundos públicos.

Não se pode, todavia, deixar de fazer uma observação crítica à falta de intervenção dos entes públicos que financiam anualmente a Associação no sentido de a alertarem para as suas obrigações em matéria de contratação pública e de salvaguarda do interesse público.

3.6. Contrato de prestação de serviços celebrado com a TSANGANO, Lda.

A verificação incidiu sobre o contrato de “*Prestação de Serviços de Fiscalização e Coordenação Administrativa e Informática*” celebrado com a empresa “*TSANGANO – Fiscalização, Apoio Administrativo e Informático, Lda.*”, devido à sua expressão financeira⁷³.

A) A EMPRESA TSANGANO

A empresa foi constituída em 13.07.2006⁷⁴, sob a forma de uma sociedade por quotas, visando, nos termos do seu objeto social, a prestação de serviços na área da fiscalização, apoio administrativo e informático.

Em novembro de 2011⁷⁵ os corpos sociais em funções integravam Francisco João Melim Machado de Oliveira e Adolfo Jorge Machado de Oliveira (gerente), que era simultaneamente colaborador da ASA⁷⁶ exercendo funções administrativas, designadamente, as de realizar pagamentos⁷⁷ e recebimentos.

A factualidade que antecede é geradora de potenciais situações de conflito de interesses suscetíveis de colocar em causa a imparcialidade e a transparência da atuação do referido colaborador da ASA e concomitantemente gerente da TSANGANO.

Em contraditório, contrariamente ao que foi comunicado à equipa de auditoria que durante os cinco dias de trabalho de campo interagiu com o “administrativo” da ASA, o Presidente da Associação informou que “*O Sr. Adolfo Jorge Machado de Oliveira é exclusivamente gerente e trabalhador da dita empresa, não sendo em simultâneo colaborador/trabalhador da ASA.*”.

⁷² No caso, o procedimento seria, em regra, o do ajuste direto com consulta a pelo menos um fornecedor.

⁷³ Cfr. o Anexo II.

⁷⁴ Cerca de 7 anos após a constituição da ASA (05.11.1999).

⁷⁵ Cfr. as certidões de teor do registo comercial remetidas em 20.11.2012 pela Conservatória dos Registos Comerciais e Automóveis do Funchal, com o registo de entrada nesta Secção Regional n.º 3253, de 22.11.2012.

⁷⁶ Aquando dos trabalhos de campo foi referido que a colaboração dada à ASA se passava a título voluntário não tendo havido referências à relação com a empresa TSANGANO.

⁷⁷ O preenchimento dos cheques cabe ao administrativo que os submete à assinatura de 2 dos dirigentes da Associação.

B) O CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

O contrato de prestação de serviços celebrado entre a ASA e a TSANGANO foi formalizado em 03.07.2006⁷⁸, por quatro anos, prorrogáveis automaticamente por iguais períodos⁷⁹, prevendo o pagamento mensal⁸⁰ de 4 900,00 € (sem IVA)⁸¹. Na sequência de um ofício da empresa de 20.01.2009, a partir de 01.02.2009, o preço foi atualizado para 7 000,00 € mensais.

A cláusula terceira do contrato refere que a ASA colocará à disposição da empresa, “(...) dentro das horas de expediente, as instalações e o seu equipamento disponível, para aí exercer os mecanismos necessários ao apoio administrativo e informático da ASA”. A cláusula oitava, por seu turno, estipula que compete à empresa “(...) assumir todo o material inerente à boa prestação dos serviços, nomeadamente, máquina fotográfica digital, computadores e demais material necessário e que aqui não é descrito.”.

Da sua análise resulta que as duas cláusulas carecem da clareza e da objetividade exigíveis às disposições que regulam os direitos e obrigações das partes podendo ser geradoras de conflitos sobre as responsabilidades das partes⁸².

Reconhece o Presidente da ASA que “*Relativamente a aparente contradição na redação das cláusulas Terceira e Oitava do Contrato de Prestação de Serviços, providenciaremos pela sua alteração com vista à clareza do mesmo.*”

Notar ainda que o prazo de vigência do contrato, previsto no n.º 1 da cláusula quarta, contraria o diploma que atualmente regula a contratação pública (cfr. o art.º 440.º, por remissão do art.º 451.º do CCP), ao ultrapassar o limite dos 3 anos que incluem “*quaisquer prorrogações expressas ou tácitas do prazo de execução das prestações que constituem o seu objeto*”.

Relativamente à prorrogação do prazo do contrato, o Presidente da ASA alegou que “*(...) tem-se justificado por se revelar necessário e conveniente que seja esta empresa a prestar este tipo de serviços muito específicos*”, acrescentando ainda que “*No entanto, proporemos a alteração do prazo do mesmo para dentro dos limites legais (máximo 3 anos).*”

Os pagamentos realizados pela ASA à TSANGANO nos anos 2010 e 2011 ascenderam a 201 600,00€ (c/IVA), sendo equivalentes a quase um terço (28,8%) do custo dos materiais atribuídos às famílias carenciadas (606.859,29€) e a cerca de 43,2% do montante transferido ao abrigo dos protocolos celebrados com as autarquias (466.750,00€):

Quadro 8 - Montante pago à empresa TSANGANO em 2010 e 2011

| (euros) | | | | |
|-----------------------|--------------------|--------------------|------------------|-----------|
| Valor mensal (c/ IVA) | N.º de meses pagos | Total pago (c/IVA) | Montante sem IVA | |
| Dez. 2009 | 7.980,00 | 1 | 7.980,00 | 7.000,00 |
| Jan. a jun. 2010 | 7.980,00 | 6 | 47.880,00 | 42.000,00 |
| Jul. a dez. 2010 | 8.050,00 | 6 | 48.300,00 | 42.000,00 |

⁷⁸ À data a ASA não estava sujeita à jurisdição do TC pois a alteração ao n.º 3 do art.º 2.º da LOPTC operou-se pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

⁷⁹ Nos termos da sua cláusula quarta.

⁸⁰ Este pagamento realiza-se “até ao último dia útil do respetivo mês” (cfr. da cláusula 5.ª do Contrato de Prestação de Serviços).

⁸¹ Na reunião de 31.07.2008 (cfr. a ata n.º 7/2008) “*Por proposta do Sr. Presidente da Direção, foi deliberado, por unanimidade, aumentar em 100,00 euros, mensalmente, a partir de julho, a pagar à Empresa TSANGANO, a prestar serviço, como contratada, na Associação, a que se refere a ata n.º 5/2006.*”.

⁸² Nomeadamente sobre a responsabilidade pela disponibilização de equipamento informático e de cópia. Neste aspeto releva o facto da Associação possuir (de acordo com o “*Mapa de reintegrações e amortizações*”): software (2006), colunas Labtec spin 95 (2008), multifunções OKI C3530 (2008), computador Tsunami 2260 (2008), motherboard Asus (2008), portátil LG P1 – J555P (2006), fotocopiadora (2006) e computador (2005).



| Valor mensal (c/ IVA) | N.º de meses pagos | Total pago (c/IVA) | Montante sem IVA |
|-----------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Jan. a dez. 2011 | 12 | 97.440,00 | 84.000,00 |
| Subtotal | 25 | 201.600,00 | 175.000,00 |

Em face do custo do apoio administrativo contratado, do volume de recursos financeiros arrecadado pela associação e, bem assim, da disponibilização pela ASA dos meios materiais necessários ao exercício das funções contratadas, entende-se ser justificado que a ASA equacione o equilíbrio do contrato em análise na ótica do seu custo/benefício⁸³ (cfr. o ponto seguinte).

À data da celebração do contrato inicial, encontrava-se em vigor o DL n.º 197/99⁸⁴, cujo âmbito de aplicação, para este tipo de entidades, se restringe a contratos com valor superior ao limite estipulado no seu art.º 190.º (limiares comunitários).

C) A ALTERAÇÃO DO PREÇO CONTRATUAL EM 2009

Sobre a questão do equilíbrio do contrato em análise, na ótica do seu custo/benefício, a que se aludiu no ponto anterior, cumpre referir que em 20.01.2009 a TSANGANO sugeriu à ASA que o preço contratual passasse “(...) de € 5 000,00 (cinco mil euros – **contratado**) para € 7 000,00 (sete mil euros) (...)”⁸⁵, “(...) devido ao aumento significativo dos processos em estudo na sede da ASA, recebidos e a receber para posterior entrega de materiais; ao volume constante de «obras» a fiscalizar e às solicitações de documentos pelas Entidades Oficiais, parceiros da Associação, o que obriga a um reforço de trabalho fiscalizador, administrativo e informático, sendo, por isso, necessário recorrer a serviços pagos exteriores, anteriormente não programados (...)”. Ora, impera referir que o aumento da fatura mensal em 40% proposto pela TSANGANO e a sua justificação não parece ter sustentação fáctica suficiente, já que:

- O aumento de casos apoiados na sequência da intempérie de 20 de fevereiro de 2010⁸⁶ ocorreu após a atualização do preço contratual (que foi autorizado pela direção da ASA em 23.01.2009);
- Não existem suportes estatísticos que permitam comprovar o alegado aumento do número de intervenções da TSANGANO (não se querendo dizer com isto que este aumento não tenha ocorrido);
- Durante os anos 2009 e 2010, a ASA recorreu a um técnico proveniente do programa *Estágios Profissionais* do Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM⁸⁷ o que se traduziu num aumento de recursos humanos sem custos adicionais para a TSANGANO;
- O apoio administrativo prestado à ASA, espelhado nos processos relativos aos apoios atribuídos às famílias, apresenta deficiências e lacunas assinaláveis (nomeadamente, a falta de documentos de candidatura, a falta de requisições e faturas comprovativas dos apoios atribuídos e a falta de realização dos controlos da aplicação dos materiais nas habitações beneficiadas);

⁸³ Veja-se, por exemplo, que nos termos contratuais, a viatura destinada à fiscalização e os custos com o combustível constituem encargos da ASA.

⁸⁴ Que estabelece o regime de realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços.

⁸⁵ Destacado nosso.

⁸⁶ Em resposta à dimensão dos trabalhos desenvolvidos pela ASA na sequência do aluvião de 20 de fevereiro de 2010, a CMF⁸⁶ “reforç[ou] os seus quadros, com gestores e outros técnicos provenientes do Instituto do Emprego”.

⁸⁷ Cfr. o Relatório n.º 19/2011-FS/SRMTC da “auditoria ao s programas de emprego a cargo do Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM”, relativa ao período 2008-2010.

- A TSANGANO não elaborou os relatórios do projeto que lhe foram confiados pela cláusula sétima do contrato de prestação de serviços celebrado com a ASA, nem os documentos solicitados pelas entidades oficiais, que se propôs elaborar no âmbito do seu ofício remetido à ASA em 20.01.2009, propondo a atualização de preços⁸⁸.

Tal como se referiu na alínea B) supra, os factos relatados reforçam a necessidade da ASA ponderar o equilíbrio do contrato na ótica do seu custo/benefício⁸⁹ e, bem assim, a eventual internalização (parcial ou total) dos serviços prestados através da contratação / disponibilização de voluntários para o efeito.

Sobre esta matéria o Presidente da ASA informou, em contraditório, “(...) *que o preço foi reduzido a partir de Janeiro de 2013 para € 3 200,00*”, tendo remetido a ata n.º 09/2012, da reunião ordinária da ASA realizada a 12/12/2012, na qual encontra-se referido que esta redução de preços deveu-se à “*diminuição do volume do expediente em apreciação e processos a fiscalizar*”.

4. EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio⁹⁰, serão devidos emolumentos pela Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António no montante de 17 164,00 € (cfr. Anexo V).

⁸⁸ Uma das cláusulas dos protocolos celebrados com as entidades públicas (CMF e JF) consiste na obrigação da ASA em apresentar, no prazo de 15 dias antes do termo dos mesmos, um “*relatório do projeto realizado*”. No entanto estes relatórios nunca foram apresentados (cfr. a análise realizada no ponto 3.1.3 deste documento). Note-se que a satisfação da referida obrigação foi contratada à empresa TSANGANO, estando refletida nos motivos invocados pela empresa para a atualização de preços, que incluíam fazer face “às *solicitações de documentos pelas Entidades Oficiais*” (cfr. o ofício da TSANGANO, remetido à ASA em 20.01.2009).

⁸⁹ Veja-se, por exemplo, que nos termos contratuais, a viatura destinada à fiscalização e os custos com o combustível constituem encargos da ASA.

⁹⁰ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, 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 art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Remeter um exemplar deste relatório aos responsáveis da ASA identificados no ponto 2.4. e aos atuais presidentes da Câmara Municipal do Funchal e das Juntas de Freguesias do Imaculado Coração de Maria, de Santo António, São Roque, São Pedro, Santa Luzia e Santa Maria Maior;
- c) Remeter um exemplar deste relatório ao *Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM*, para que, no prazo de seis meses, dê conhecimento a este Tribunal da apreciação efetuada à conformidade da composição da Direção da ASA com o n.º 1 do art.º 1.º dos Estatutos das IPSS, aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25.03;
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de seis meses, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes deste relatório;
- e) Fixar os emolumentos devidos em 17 164,00 €, conforme a nota constante do Anexo V;
- f) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois da notificação dos responsáveis;
- g) Entregar um exemplar deste relatório à Excelentíssima Magistrada do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art.º 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, no dia 8 de outubro de 2013.

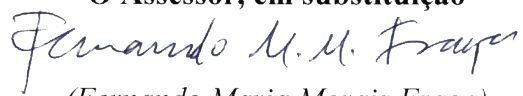
O Juiz Conselheiro,

(João Aveiro Pereira)

O Assessor,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

O Assessor, em substituição

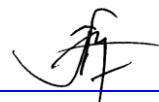


(Fernando Maria Morais Fraga)

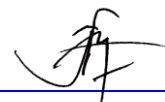
Fui presente, por videoconferência

A Procuradora-Geral Adjunta,

(Leonor Furtado)



ANEXOS



I – Composição da amostra

Com base na informação fornecida pela ASA no decurso dos trabalhos de campo, foi elaborado o Programa de Auditoria (PA), de onde consta a composição da amostra que foi definida com base nos seguintes critérios:

- Faturas de maior expressão financeira (valor superior a 2 000,00 €), a que corresponderam os processos de candidatura que constam do quadro seguinte⁹¹:

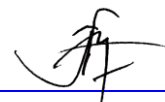
| <i>Data Movimento</i> | <i>Fornecedor</i> | <i>Valor</i> | <i>Requisição N.º</i> | <i>Nome do beneficiário</i> |
|-----------------------|-------------------------|------------------|---------------------------------------|------------------------------|
| 31-03-2010 | Grupo Cimentos Madeira | 2.690,40 | 2553 | ASA |
| 31-05-2010 | Beto Madeira | 3.695,54 | n.e. | Ludovina Teixeira de Nóbrega |
| 31-05-2010 | Grupo Cimentos Madeira | 2.690,40 | 2651 | ASA |
| 31-05-2010 | Beto Madeira | 2.186,54 | n.e. | Ludovina Teixeira de Nóbrega |
| 30-06-2010 | Casa de Santo António | 2.588,77 | 2896 | Maria Solanja Ferraz |
| 31-07-2010 | Madeira Bloco | 3.456,70 | 2847 | Maria do Carmo Macedo Luís |
| 31-07-2010 | Calumínio | 2.291,90 | n.e. | Emanuel Maria de Freitas |
| 30-09-2010 | Somaterial | 4.104,25 | 2828 | Gracinda Mendonça |
| 30-09-2010 | Grupo Cimentos Madeira | 2.646,15 | n.e. | Vários beneficiários |
| 30-09-2010 | Rafael Luís Gomes | 2.565,00 | Não é possível identificar o processo | |
| 31-12-2010 | Carp. Mecânica Laranjal | 2.903,81 | 3243 | Fernanda de Sousa |
| 31-12-2010 | Rui Manuel F. Figueira | 2.430,00 | n.e. | Maria Fernanda Martins |
| 28-02-2011 | Madeirabloco | 2.074,03 | 3466 | Mário Gomes |
| 31-03-2011 | Grupo Cimentos Madeira | 2.088,00 | 3539 | José de Freitas |
| 31-03-2011 | Carp. Mecânica Laranjal | 2.385,46 | 3621 | Rosa Maria Vieira Freitas |
| 31-03-2011 | | | n.e. | Maria Ivone Sousa Freitas |
| 31-05-2011 | Rafael Luís Gomes | 2.999,76 | Diversos | Vários beneficiários |
| 31-05-2011 | Ferreiras | 2.111,78 | 3751 | Francisco Castro da Silva |
| 31-07-2011 | Rafael Luís Gomes | 3.899,69 | Diversos | Vários beneficiários |
| 31-07-2011 | Grupo Cimentos Madeira | 2.690,40 | 2539 | ASA |
| 31-08-2011 | Madeirabloco | 2.392,28 | 3909 | Maria Lúcia Pita |
| 31-10-2011 | Rafael Luís Gomes | 2.249,82 | Diversos | Vários beneficiários |
| 31-10-2011 | Mateus e Nunes | 2.795,74 | Diversos | Vários beneficiários |
| 31-12-2011 | Mateus e Nunes | 2.346,12 | Diversos | Vários beneficiários |
| Total | | 62.282,54 | | |

Nota: Para além das requisições identificadas no quadro, foram analisados todos os apoios concedidos a cada um dos beneficiários selecionados.

- O contrato celebrado com o credor de maior expressão financeira⁹², mais concretamente a empresa *TSANGANO – Fiscalização, Apoio Administrativo e Informático, Lda.* cujo movimento financeiro total, nos exercícios de 2010 e 2011, foi de **209 720,00 €** (com IVA).

⁹¹ A amostra selecionada corresponde a 10,26 % dos movimentos da conta 68823 – *Donativos – Materiais para a população*.

⁹² Foi selecionada a conta 622 – *Serviços Especializados*, que apresentou um saldo global nas gerências de 2010 e 2011 de 222 477,93 €.



II – Análise dos processos de apoio às famílias

Beneficiários residentes no Imaculado Coração de Maria

Da amostra faziam parte 2 processos relativos ao apoio a famílias inseridas na freguesia do Imaculado Coração de Maria, cuja JF não tinha celebrado qualquer protocolo de apoio financeiro com a ASA.

De acordo com o seu presidente, a JF funciona como intermediário entre as famílias e a ASA reunindo e remetendo a documentação exigida para a constituição dos processos de candidatura sem qualquer envolvimento no processo de seleção das candidaturas e de acompanhamento da utilização dada aos materiais fornecidos.

Em conformidade, não é analisada a documentação⁹³ fornecida nem confirmada a situação económica das famílias que se candidatam (essa tarefa cabe à ASA). Como a JF não entrega qualquer verba pública à Associação, também não intervém na definição dos critérios de atribuição dos apoios às famílias⁹⁴.

Contudo, ressalva o mesmo autarca, uma vez que a ASA apenas colabora na aquisição do material, a JF intervém, por vezes, auxiliando no transporte do material desde as instalações dos fornecedores até à morada das famílias beneficiadas.

Relativamente aos dois processos analisados na ASA, cabe referir o seguinte:

Apoio a Maria Martins

- O apoio foi atribuído em 30 de dezembro de 2010, e previa o fornecimento de “900 telhas; 50 cumes; 8 sacos de cimento; 1 m³ de areia; 60 blocos de 15; 4 chapas Poliglass; 3 tubos de 60; 3 tubos de 20; 40 parafusos autoperfurantes; 40 anilhas; 10 Kgs de plástico e mão-de-obra para colocação do material”.
- À data dos trabalhos de campo da auditoria (novembro de 2012), não tinha sido efetuada a fiscalização de acompanhamento e conclusão da aplicação do material fornecido⁹⁵.
- O processo encontrava-se deficientemente instruído já que dele, não constavam todas as requisições⁹⁶ e as faturas⁹⁷ do material adquirido. Contudo, de entre os documentos identificados verificou-se que 2 requisições e uma fatura referente à mão de obra⁹⁸ foram emitidas antes da celebração do protocolo que formalizou a atribuição do apoio.
- No contraditório, foram remetidas as cópias das requisições e faturas que estavam em falta. De acordo com o apurado no quadro seguinte, o apoio atribuído rondou os 4,5 mil euros:

⁹³ Mesmo nos casos em que não são reunidos todos os documentos exigidos pela ASA para fazer face às candidaturas, a JF do Imaculado Coração de Maria remete-os à Associação.

⁹⁴ O presidente acrescentou que seria muito difícil fazer o acompanhamento da utilização dos apoios e que, por esse motivo, não celebrou protocolos com a ASA.

⁹⁵ O dirigente da ASA remeteu, em anexo às suas alegações, cópia do relatório da fiscalização realizada em 12.12.2012, segundo o qual o material solicitado foi aplicado.

⁹⁶ Que se encontravam em livro autónomo.

⁹⁷ As faturas, depois de recebidas e pagas, são enviadas para o gabinete de contabilidade, sem que do processo conste uma ligação/referência aos protocolos, requisições e faturas que lhe estão associadas.

⁹⁸ A fatura n.º 304, de 22/12/2010, da empresa “Rui Manuel Fernandes Figueira”.

| <i>N.º Requisição</i> | <i>Data</i> | <i>Fornecedor</i> | <i>N.º Fatura</i> | <i>Valor (€)</i> |
|-----------------------|-------------|---------------------|-------------------|------------------|
| 3368 | 02.12.2010 | Madeirabloco | 1708 | 129,40 |
| 3369 | 02.12.2010 | Casa Santo António | 3010770 | 956,57 |
| 3391 | 30.12.2010 | Casa Santo António | 3011163 | 544,99 |
| n.d. | n.d. | Rui Manuel Figueira | 304 | 2.430,00 |
| n.d. | n.d. | Rui Manuel Figueira | 305 | 474,00 |
| Total | | | | 4.534,96 |

n.d. – Não disponível

- Do processo não constava, a caderneta predial que comprova que a habitação pertencia à família apoiada, nem a declaração de IRS ou outro comprovativo que atestasse a condição económica da família, desconhecendo-se os critérios que estiveram na base da atribuição do apoio em análise.

Relativamente à ausência do comprovativo de rendimentos, o Presidente da ASA informou, em sede de contraditório, que “*A município não faz IRS por não atingir rendimentos suficientes*” e remeteu cópia de um documento do *Instituto de Segurança Social, IP*, que constava do processo, dando conta da pensão de reforma anual auferida em 2004 e mensal de 2005. Já quanto à ausência do título de propriedade, aquele responsável informou que “*por se tratar de uma obra urgente (foi afetada pela intempérie de 20 de fevereiro e por isso chovia dentro de casa e a mesma estava em degradação das condições de salubridade e habitação), não foi solicitada a apresentação deste documento*”.

Apoio a Maria Pita

- O apoio atribuído concretizou-se através de 8 protocolos (celebrados entre 20 de maio de 2011 e 20 de março de 2012), tendo o primeiro sido assinado pela beneficiária (e segunda outorgante), enquanto os restantes 7 foram assinados por *Carlos Bruno Pita*, contrariando o disposto no preâmbulo do próprio protocolo⁹⁹.
- Os protocolos respeitavam ao fornecimento de diversos materiais de construção, incluindo cimento, areia, brita, pó de pedra, blocos, vergas, abobadilhas, vigotas e tintas, com vista à “*(...) melhoria das condições de habitabilidade e sua integração na paisagem do Concelho*”¹⁰⁰.
- O processo encontrava-se deficientemente instruído¹⁰¹, já que dele não constavam todas as requisições e faturas do material fornecido (ou uma ligação/referência aos protocolos, requisições e faturas que lhe estão associadas).

No contraditório, foram remetidas as cópias de algumas requisições e faturas que estavam em falta, tendo o custo dos materiais atribuídos pela ASA¹⁰², em 2011 e 2012, sido de 6,4 mil euros, conforme consta do quadro seguinte:

⁹⁹ Do processo não constava qualquer procuração tendo os responsáveis da ASA informado que a assinatura do contrato deveria ter sido realizada pelo filho da segunda outorgante. Em contraditório, a ASA remeteu cópia do cartão de cidadão de *Carlos Bruno Pita*, comprovando essa situação.

¹⁰⁰ Vide cláusula primeira dos Protocolos. Este objetivo é, aliás, referido em todos os protocolos celebrados com a ASA, que não resultam da intempérie de 20 de fevereiro de 2010.

¹⁰¹ Há protocolos sem requisição associada (e consequentemente sem fatura), bem como duas requisições sem protocolo (as n.ºs 3810 e 3973).

¹⁰² Não foi considerado o custo das 2 latas de isolante e de 98 litros de tinta pois, embora constem das requisições, não têm fatura.



| <i>Data do Protocolo</i> | <i>N.º Requisição</i> | <i>Fornecedor</i> | <i>N.º Fatura</i> | <i>Valor (€)</i> | | | |
|--------------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|------|--------|
| 20.05.2011 | 3770 | Madeirabloco | 811 748 | 575,36 720,01 | | | |
| n.d. | 3810 | Madeirabloco | 813 | 87,00 | | | |
| 14.07.2011 | 3897 | Madeirabloco | 1066 | 466,44 | | | |
| 22.08.2011 | 3909 | Madeirabloco | 1129 | 2.392,28 | | | |
| | 3914 | Madeirabloco | 1191 | 91,18 | | | |
| | | Madeirabloco | 1190 | 483,72 | | | |
| 22.09.2011 | 3935 | Madeirabloco | 1608 | 100,92 | | | |
| | | | 1296 | 91,18 | | | |
| | | | 1415 | 64,03 | | | |
| n.d. | 3973 | Madeirabloco | 1298 | 77,14 | | | |
| 27.10.2011 | 4016 | Madeirabloco | 1495 | 206,89 | | | |
| 08.01.2012 | 4062 | Madeirabloco | 143 | 245,46 | | | |
| 05.03.2012 | 4074 | Madeirabloco | 237 | 245,46 | | | |
| | | | 20.03.2012 | 4082 | Madeirabloco | 278 | 274,17 |
| | | | | 4083 | Rafael Luís Gomes | n.d. | 52,40 |
| | | | | 4088 | Rafael Luís Gomes | n.d. | n.d |
| | | | | 4089 | Madeirabloco | 381 | 257,30 |
| Total | | | | 6.430,94 | | | |

n.d. – Não disponível

- Na caderneta predial consta que a família apoiada só detém 1/6 da habitação, não havendo declaração dos restantes herdeiros a autorizar a realização das obras.
- Até novembro de 2012 não tinha sido efetuada a fiscalização de acompanhamento e de conclusão da aplicação do material fornecido¹⁰³.

Em contraditório, o Presidente da ASA referiu que “*Tratava-se de uma moradia em estado adiantado de degradação (...) precisa[ndo] de obras urgentes (está inserida numa zona habitacional e junto de um complexo habitacional do IHM, na época em construção, foi necessário e urgente acudir a diversas situações, incluindo da Câmara Municipal do Funchal, tendo sido cedido diverso material (...).*”

Mais referiu que, “*Segundo se apurou, o filho da beneficiária estava a tratar (à época dos apoios) da legalização total do prédio mas, porque são muitos os herdeiros a viver no estrangeiro (alguns em parte incerta), tem sido difícil essa legalização. A munícipe em causa é herdeira e tem o consentimento verbal dos restantes (há muitos anos) para lá viver e beneficiar do prédio, sem quaisquer entraves, segundo declarou quando do pedido de apoio.*”

Beneficiários residentes em Santa Maria Maior

Tendo por base os critérios de amostragem, foram selecionados para verificação 3 processos cujas habitações se situam na freguesia de Santa Maria Maior.

A JF não celebrou, por questões orçamentais, protocolos de financiamento com a ASA, nos anos 2010 e 2011, apesar de o ter feito de 2007 a 2009.

Em termos procedimentais, o processo de candidatura aos apoios é semelhante ao da JF do Imaculado Coração de Maria, com exceção do facto de só depois de reunida toda a documentação é que a JFSMM envia o processo para a ASA (pode, eventualmente, acontecer que nos

¹⁰³ O dirigente da ASA remeteu, em anexo às suas alegações, cópia do relatório da fiscalização realizada em 12.12.2012, segundo o qual parte do material solicitado já tinha sido aplicado, estando o prédio em construção.

casos de arrendamentos muito antigos se desconheçam os proprietários e, nesses casos, não ser possível atestar a propriedade da habitação).

Relativamente aos três processos analisados na ASA, cabe referir o seguinte:

Apoio a Ludovina de Nóbrega

- O processo desencadeado após a intempérie do 20 de fevereiro de 2010, integra 2 protocolos, um deles celebrado em 23.04.2010¹⁰⁴, que previa a entrega de “(...) 900 telhas, 50 cumeeiras, 18 tubos de 60, 30 tubos de 20, 10 sacos de cimento, 370 blocos de 15 e 3 m3 de areia”, e o outro, em 18.05.2010, para fazer face aos estragos provocados pela intempérie de 20 de fevereiro de 2010, previa a entrega de “(...) 3 deslocações da viatura auto-bomba da Beto Madeira com o respetivo betão pronto (incluído) e serviços inerentes” destinadas à construção de um muro em betão.
- O processo encontrava-se deficientemente instruído¹⁰⁵ já que dele não constavam todas as requisições e as faturas do material fornecido (ou uma referência aos protocolos, requisições e faturas que lhe estão associadas).
- No contraditório, foram remetidas cópias de algumas¹⁰⁶ requisições e faturas que não constavam do processo tendo-se estimado, com base nas faturas apresentadas e nas tabelas de preços unitários de 2010¹⁰⁷, o valor dos apoios concedidos em 8,6 mil euros:

| Data do Protocolo | N.º Requisição | Fornecedor | Fatura | | Valor (€) | |
|-------------------|---------------------|------------------|--------------|------------|-----------------|--------|
| | | | N.º | Data | | |
| n.d. | 2570 | Cimentos Madeira | n.d. | n.d. | 335,40 | |
| n.d. | 257x ¹⁰⁸ | Madeirabloco | n.d. | n.d. | 710,90 | |
| 23.04.2010 | Req. provisória | 2626 | Madeirabloco | 645 | 24.05.2010 | 261,52 |
| | | 2627 | Coinertes | 830/2010 | 31.05.2010 | 648,84 |
| | | 2605 | Ferreira's | 50003542 | 11.06.2010 | 123,12 |
| | | 2613 | Ferreira's | n.d. | n.d. | 62,50 |
| | | n.d. | Somaterial | 102601 | 14.06.2010 | 559,79 |
| | | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 55,90 |
| 18.05.2010 | n.d. | Beto Madeira | 9790032608 | 08.05.2010 | 2.186,54 | |
| | | Beto Madeira | 9790032610 | 15.05.2010 | 3.695,54 | |
| Total | | | | | 8.640,05 | |

n.d. – Não disponível

- Do processo não constava o relatório da fiscalização de acompanhamento e de conclusão das obras apoiadas, efetuada a 19.06.2012.
- Constava do processo uma declaração de IRS de 2008 comprovativa de um rendimento bruto do agregado familiar de 48 351,26 €¹⁰⁹, que foi justificado com o facto dos

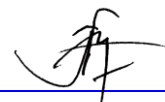
¹⁰⁴ Embora o protocolo não refira tratar-se de apoio no âmbito da intempérie de fevereiro desse ano.

¹⁰⁵ Não constavam do processo as requisições, mas apenas 2 faturas referentes às 3 deslocações da viatura auto-bomba (cuja data é anterior à data de celebração do respetivo protocolo), previstas no protocolo de 18.05.2010, cujo valor total é de 5 882,08 € (com IVA incluído). Foram igualmente localizadas, nos livros de requisições, 2 requisições referentes a parte do protocolo de 23.04.2010.

¹⁰⁶ Uma das requisições agora apresentadas não é proveniente do livro de requisições, sendo distinta das restantes, e tem a designação de requisição provisória. Contudo, continuam a faltar requisições e faturas e existem duas requisições sem protocolo, conforme se observa no quadro .

¹⁰⁷ Da relação não constavam os preços unitários praticados pelos fornecedores indicados nas requisições de materiais, o que levou a que a estimativa dos montantes das requisições tivesse por base os preços praticados por outros fornecedores.

¹⁰⁸ O número da requisição não se encontra totalmente legível na cópia apresentada.



pedidos de apoio motivados pela intempérie de 20 de fevereiro de 2010 terem sido concedidos sem quaisquer critérios de seleção.

No contraditório, em reforço do adiantado durante a auditoria, o Presidente da ASA alegou que “*Devido à urgência na reposição/reconstrução do muro de suporte de terras (a montante existe uma unidade Hoteleira de referência), optou-se por «contratar» os serviços da BetoMadeira (após consulta prévia)*”.

Aquele dirigente referiu ainda que “*os IRS apresentados e respetivos rendimentos referem-se ao agregado familiar (genro e filha) e não da beneficiária e titular do prédio*”¹¹⁰ e aludiu, ainda, ao caráter urgente para justificar a não obrigatoriedade de apresentação do documento de rendimentos da beneficiária do apoio, tendo remetido cópia da declaração do Centro de Segurança Social da Madeira, que apresenta o montante mensal das pensões de velhice e de sobrevivência que aufera, para justificar que a “*beneficiária não aufera rendimentos suficientes*”.

Apoio a Maria de Freitas

- O protocolo foi celebrado em 9 de março de 2011 e previa a entrega de “*100 sacos de cimento, 15 m³ de areia, 15 m³ de brita, 5 m³ de pó de pedra, 300 blocos de 20 e 8 vergas de 08mm*”¹¹¹.
- Apesar do protocolo e das requisições se encontrarem em nome de *José de Freitas* (2.º outorgante)¹¹², o processo encontrava-se outorgado e arquivado em nome da filha¹¹³, *Maria Fernanda de Freitas*, o que dificultou a identificação das requisições que titulam a atribuição do apoio à família em causa¹¹⁴.
- Do processo consta um ofício da JF, de 07.04.2010, dirigido à vereadora da Câmara Municipal do Funchal a levar ao seu conhecimento “*(...) as condições de habitabilidade da família da munícipe, (...) que foram agravadas pela intempérie que assolou a Madeira (...) desabando parte do seu quintal*”. Posteriormente, em 21.06.2010, o Presidente da JF, na sequência da solicitação do material de construção por parte de José de Freitas, enviou à ASA o relatório das condições de habitabilidade da casa.
- O processo encontrava-se deficientemente instruído já que dele, não constavam todas as requisições e as faturas do material fornecido (ou uma referência aos protocolos, requisições e faturas que lhe estão associadas). Não obstante, em contraditório, o Presidente da ASA remeteu as requisições e faturas em falta, tendo sido possível apurar que o montante do apoio concedido foi de 2,1 mil euros:

| <i>N.º Requisição</i> | <i>Data</i> | <i>Fornecedor</i> | <i>N.º Fatura</i> | <i>Valor (€)</i> |
|-----------------------|-------------|----------------------------|-------------------|------------------|
| 3538 | 09.03.2011 | Freitas, Miguel e Ferreira | 532/2011 | 1.466,82 |

¹⁰⁹ De referir, contudo, que o nome dos sujeitos passivos inscritos na declaração de rendimentos apresentada não coincidia com a titular do processo, desconhecendo-se, por isso, qual a relação existente entre eles.

¹¹⁰ Note-se, em abono da verdade, que nos termos da relação de documentos de candidatura elaborada pela ASA, os rendimentos a considerar são os de todo o agregado familiar.

¹¹¹ Refira-se, também, que a capa do processo selecionado faz referência à existência de um outro pedido, para o mesmo local.

¹¹² Que era o titular do prédio, mas que estava (à data) acamado.

¹¹³ Esta situação foi comprovada pela cópia do seu BI, remetida aquando do contraditório.

¹¹⁴ Provocando naturais atrasos na programação do trabalho visto que, até se detetar e encontrar o processo correto, foi consumido algum tempo.

| N.º Requisição | Data | Fornecedor | N.º Fatura | Valor (€) |
|----------------|------------|------------------|------------|-----------------|
| 3539 | 09.03.2011 | Cimentos Madeira | 9390032546 | 360,00 |
| | | Cimentos Madeira | 9390032609 | 278,40 |
| Total | | | | 2.105,22 |

- À data da realização dos trabalhos de campo (novembro de 2012), ainda não tinha sido efetuada a fiscalização da aplicação dos materiais. Contudo, em anexo às alegações, o Presidente da ASA remeteu cópia do relatório da fiscalização realizada em 18.03.2013, que comprova a aplicação do material solicitado.

Apoio a Rosa de Freitas

- O apoio foi solicitado na sequência da intempérie de 20 de fevereiro de 2010, tendo sido iniciado com um requerimento da munícipe, datado de 26.08.2010, ao presidente da JF a solicitar “(...) ajuda para atribuição de material de construção para reparação do muro de suporte da minha habitação, que foi afetada pelo temporal. O material é o seguinte: cimento, areia, brita e ferro”. A acompanhar o requerimento encontra-se um orçamento da empresa Sousa & Filho, S.A., de 30.06.2010, contendo a designação dos trabalhos a realizar pelo preço de 76 241,00 €.
- Considerando que se tratava de “(...) uma obra de grande volume e de difícil execução, pondo em grave risco, em caso de escorregamento/queda (a parede apresenta diversas fissuras), não só a sua residência situada a montante, bem como a habitação situada a jusante (...)”, a ASA solicitou à Camara Municipal do Funchal um parecer técnico, com a referência que os materiais só seriam disponibilizados após a emissão do parecer e da confirmação da sua execução¹¹⁵.
- O processo encontrava-se deficientemente instruído¹¹⁶, já que dele não constavam todas as requisições e faturas do material fornecido (ou uma ligação/referência aos protocolos, requisições e faturas que lhe estão associadas). No entanto, em sede de contraditório, foram remetidas as requisições e faturas em falta, apurando-se a atribuição de um apoio em materiais de construção (excluindo mão-de-obra) de 3,2 mil euros:

| Data do Protocolo | N.º Requisição | Fornecedor | N.º Fatura | Valor |
|-------------------|----------------|------------------|------------|--------|
| | 3621 | Cimentos Madeira | 9390032694 | 417,60 |
| | | Cimentos Madeira | 9390032609 | 417,60 |
| | | Coinertes | 373/2011C | 36,38 |
| | | Coinertes | 455/2011C | 38,84 |
| 23.03.2011 | 3622 | Coinertes | 530/2011C | 38,84 |
| | | Coinertes | 566/2011C | 38,84 |
| | | Coinertes | 682/2011C | 38,84 |
| | | Coinertes | 910/2011C | 41,53 |

¹¹⁵ Do parecer, datado de 11.03.2011, extrai-se o seguinte excerto: “Atendendo ao perigo eminente de desmoronamento do muro, recomenda-se que o mesmo seja totalmente demolido com as normas de segurança de arte de bem construir e executado em conformidade com o muro tipo apresentado no orçamento (...) Oficie-se a apresentar termo de responsabilidade pela execução do muro.”

¹¹⁶ Havia protocolos sem requisição associada (e consequentemente sem fatura), bem como duas requisições sem protocolo (as n.ºs 3777 e 3899).



| <i>Data do Protocolo</i> | <i>N.º Requisição</i> | <i>Fornecedor</i> | <i>N.º Fatura</i> | <i>Valor</i> |
|--------------------------|-----------------------|----------------------------------|-------------------|-----------------|
| | | Coinertes | 931/2011C | 41,53 |
| | | Madeirabloco | 443 | 100,92 |
| | 3623 | Madeirabloco | 446 | 111,36 |
| | | Madeirabloco | 504 | 294,64 |
| 18.04.2011 | 3674 | Madeirabloco | 593 | 212,28 |
| | | Madeirabloco | 687 | 335,24 |
| | 3727 | Fernando J. Ramos | 110292 | 215,41 |
| 04.05.2011 | 3728 | Freitas, Miguel e Ferreira, Lda. | 870/2011 | 284,78 |
| n.d. | 3777 | Freitas, Miguel e Ferreira, Lda. | 1777/2011 | 353,80 |
| n.d. | 3899 | Madeirabloco | 1161 | 188,38 |
| Total | | | | 3.206,80 |

n.d. – Não disponível

- À data da realização dos trabalhos de campo, ainda não tinha sido efetuada a fiscalização da aplicação dos materiais mas, em anexo às suas alegações o dirigente da ASA remeteu cópia do relatório da fiscalização realizada em 04.07.2013, segundo o qual o material solicitado já tinha sido aplicado.

Beneficiários residentes em Santa Luzia

De acordo com os critérios de amostragem definidos, foi selecionada uma família cuja habitação se situa na freguesia de Santa Maria Maior.

Os procedimentos adotados nesta JF são distintos dos implementados nas juntas já analisadas, envolvendo uma maior intervenção da entidade pública. Numa fase inicial, após a receção dos pedidos de apoio, a JF realiza uma deslocação ao terreno para verificar as condições e as necessidades das famílias e promove o cruzamento de informação com o *Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM*, para determinar o grau de carência financeira.

Posteriormente, a JF reúne todos os documentos requeridos pela ASA¹¹⁷ e avalia a prioridade das candidaturas em função do número de filhos e dos rendimentos do agregado familiar¹¹⁸. Após a análise, o processo é enviado à ASA, acompanhado de uma carta de recomendação a solicitar o respetivo apoio.

A JF não intervém no acompanhamento da candidatura, cabendo à ASA definir as quantidades dos materiais a atribuir¹¹⁹ e realizar as vistorias destinadas a confirmar a sua utilização na recuperação das habitações.

Sobre a falta de acompanhamento da execução dos protocolos celebrados com a ASA (previsto na cláusula 3.ª, n.º 1), o Presidente da JF referiu que o montante dos apoios concedidos pela

¹¹⁷ Pode não ser solicitada a apresentação da declaração de IRS, quando é conhecido que os membros do agregado familiar estão desempregados.

¹¹⁸ Embora haja um “Regulamento de concessão de materiais de construção civil para obras particulares da freguesia de Santa Luzia” (aprovado em reunião ordinária da JF realizada em 06.09.2011) que faz depender o acesso dos munícipes aos apoios públicos do preenchimento das seguintes condições: “a) residir na área da Freguesia há pelo menos dois anos; b) O rendimento per capita do agregado familiar ser igual ou inferior a 75% do salário mínimo nacional, depois de deduzidos os encargos com a habitação (rendas ou encargos com empréstimos habitação)” [cfr. a cláusula 6.ª].

¹¹⁹ Não obstante, a JF tem solicitado alguns materiais (nomeadamente latas de tinta) para apoiar diretamente as famílias, pois considera que a ASA tem a obrigação de fornecer esse material, ao abrigo dos protocolos de financiamento celebrados.

ASA às famílias indicadas pela JF ultrapassa largamente o montante transferido anualmente pela junta (5 000,00 €) e que a ASA envia listagens com a identificação das famílias apoiadas, nomeadamente, por ocasião da cerimónia de entrega dos apoios.

Apoio a Gracinda Mendonça

- O processo respeita à recuperação de uma habitação danificada durante a intempérie de 20 de fevereiro de 2010, cujo protocolo, celebrado a 23.06.2010, previa a entrega de “2.470 telhas, 139 cumes, 81 tubos de 60; 81 tubos de 20; 200 sacos de cimento; 140 sacos de reboco; 22 m3 de brita; 100 vergas de 06mm; 100 vergas de 08mm; 50 vergas de 12mm; 30 vergas de 16mm; 260 m2 de plaudur; 550 blocos de 20; 450 blocos de 15 e 1.400 blocos de 10”.

Dele constava uma carta de recomendação da JF, onde se indicava que a “residente possui uma habitação, composta por varias divisões, e também possui um estabelecimento (Snack-Bar) na cave”, tendo sido “ajudada só na parte do negócio, pelo programa de ajuda aos comerciantes ACIF”.

- Do processo constava uma requisição (n.º 2828, de 23.06.2010), referente ao fornecimento dos tubos e vergas, e a correspondente fatura¹²⁰, no montante de 4 104,25 € (com IVA). Nos livros de requisições foi, ainda, possível identificar outras 4 requisições que, no entanto, não correspondiam à totalidade dos materiais fornecidos.

Em sede de contraditório, foram remetidas as requisições e faturas em falta¹²¹, apurando-se um apoio da ordem dos 11,1 mil euros:

| N.º Requisição | Data | Fornecedor | N.º Fatura | Valor (€) |
|-----------------|------------|-------------------|-------------|-----------|
| Req. Provisória | 23.06.2010 | Ferreira's | n.d. | 1.654,90 |
| 2827 | 23.06.2010 | Ferreira's | 50005777 | 199,81 |
| 2828 | 23.06.2010 | Somaterial | 104022 | 4.104,25 |
| 2829 | 23.06.2010 | Cimentos Madeira | 93900031528 | 1.357,00 |
| 2830 | 23.06.2010 | Rafael Luís Gomes | 421 | 561,89 |
| 2831 | 23.06.2010 | Coinertes | 1692/2010 | 211,76 |
| | | | 1742/2010 | 211,76 |
| | | | 160505 | 71,05 |
| | | | 160509 | 71,05 |
| | | | 160517 | 414,00 |
| | | | 160706 | 476,10 |
| | | | 160716 | 414,00 |
| | | | 160789 | 71,05 |
| | | | 161183 | 120,75 |
| | | | 161446 | 11,85 |
| 2832 | 23.06.2010 | Prebel | 161475 | 120,75 |
| | | | 161484 | 129,38 |
| | | | 161688 | 129,38 |
| | | | 161735 | 71,05 |
| | | | 162008 | 71,05 |
| | | | 162058 | 129,38 |
| | | | 162066 | 129,38 |
| | | | 162185 | 129,38 |
| | | | 162392 | 14,81 |

¹²⁰ Com o n.º 104022, de 06.09.2010, do fornecedor Somaterial, S.A.

¹²¹ Falta uma fatura relativa à atribuição de 2 470 telhas, a que corresponde uma requisição provisória datada de 23.06.2010.



| <i>N.º Requisição</i> | <i>Data</i> | <i>Fornecedor</i> | <i>N.º Fatura</i> | <i>Valor (€)</i> |
|-----------------------|-------------|-------------------|-------------------|------------------|
| | | | 162394 | 13,16 |
| | | | 162528 | 13,16 |
| | | | 162529 | 13,16 |
| | | | 162984 | 13,16 |
| | | | 163107 | 129,38 |
| | | | 163195 | 13,16 |
| | | | 163282 | 13,16 |
| | | | 163350 | 13,16 |
| | | | 163545 | 11,85 |
| Total | | | | 11.109,13 |

n.d. – Não disponível

- Do processo não constavam as declarações de rendimentos do beneficiário que comprovassem a situação económico-financeira do agregado familiar porque, nas candidaturas motivadas pela intempérie de 20 de fevereiro de 2010, não houve a preocupação de solicitar a apresentação das declarações de IRS, devido ao carácter de urgência dos apoios e ao facto de, por decisão do Governo Regional, terem sido apoiadas todas as famílias cujas habitações estavam danificadas, independentemente dos rendimentos do respetivo agregado.

No entanto, na fase de contraditório, foi remetida a declaração de rendimentos de 2009, comprovativa de um rendimento bruto (incluindo rendimentos prediais) de 43 633,33 €, tendo o Presidente da ASA esclarecido que “*Este caso foi considerado dos mais graves que aconteceram nesse dia [20 de Fevereiro de 2010] (...) tendo, por isso, sido observados os critérios para atribuição de ajudas à reconstrução de habitações danificadas e realojamento das famílias afetadas, por aplicação no estabelecido na «Lei de Meios» - Lei Orgânica n.º 2/2010*”.

- De acordo com os registos da fiscalização, a verificação in loco da aplicação dos materiais entregues à família foi efetuada pela empresa *TSANGANNO* a 01.03.2011.

Beneficiários residentes em São Roque

Das JF que celebraram protocolos com a ASA, a JF de São Roque foi a que transferiu mais verbas para a ASA nos anos 2010 e 2011 (13 250,00 € e 23 000,00€, respetivamente).

Os procedimentos de candidatura aos apoios descritos pelos responsáveis eram idênticos aos das JF do Imaculado Coração de Maria e de Santa Maria Maior. Ou seja, a JF limita-se a instruir e remeter os processos de candidatura à ASA que posteriormente se encarrega da sua seleção. Após a aplicação dos materiais em obra, um dos membros da JF, que é também vice-presidente da Direção da Associação, acompanha a fiscalização que é feita no terreno pela JF e pela ASA, sendo elaborada, por esta última, uma listagem de controlo.

Todavia, dos 2 processos selecionados para verificação constava um ofício da JF a remeter a candidatura à ASA, em que é solicitada a atribuição dos materiais de construção solicitados pelos municípios o que indicia, contrariamente ao avançado inicialmente pelos membros da JF, o envolvimento da autarquia no procedimento de seleção das candidaturas, patente nomeadamente na realização de vistorias para determinação das quantidades dos materiais de construção necessárias à realização das obras.

Nesta sequência, alegou o Presidente da JFSR que “*(...) somos a esclarecer que esta Junta de Freguesia, quando envia para a ASA os ofícios a solicitar a atribuição de materiais, não está*

de forma alguma a fazer a seleção ou a impor qualquer apoio, porque compete à ASA, após análise e vistoria do potencial candidato, atribuir ou não o apoio, em conformidade com os critérios definidos no regulamento da ASA. No entanto, reconhecemos que a forma como estão redigidos os ofícios, dão azo a uma interpretação que não é do espírito do mesmo, uma vez que é da competência da ASA atribuição dos apoios. Para que no futuro não surjam dúvidas sobre quem deverá atribuir os apoios, vamos melhorar as minutas dos nossos ofícios para que não reste qualquer dúvida, na competência de cada instituição.”

Mais se observou que, à semelhança do verificado nas outras JF, a execução do protocolo de financiamento celebrado com a ASA não foi objeto do acompanhamento previsto na sua cláusula 3.^a, n.º 1.

Apoio a Fernanda de Sousa

- O apoio concedido refere-se à reparação de uma residência, na sequência dos estragos provocados pela intempérie de 20 de fevereiro de 2010, integrando 2 requisições à *Carpintaria Mecânica do Laranjal, Lda.*, sendo a primeira delas (n.º 3243, de 21.10.2010) referente a “(...) 70 m2 de soalho; 70 m2 de teto e 70 m2 de roda-pé” e, a outra (n.º 3438, de 15.02.2011), relativa a 77 “ripas de madeira c/ 2,60x0,7x0,4”.

Foi detetado um protocolo, de 21.10.2010, que respeita aos materiais previstos na primeira das requisições e foi localizada (nas pastas de arquivo da contabilidade) a fatura¹²² correspondente. Em sede de contraditório o Presidente da ASA remeteu outro protocolo, relativo à requisição de 15.02.2011 e à correlativa fatura, elevando o apoio concedido para 3,1 mil euros:

| <i>Data do Protocolo</i> | <i>N.º Requisição</i> | <i>Fornecedor</i> | <i>N.º Fatura</i> | <i>Valor (€)</i> |
|--------------------------|-----------------------|----------------------|-------------------|------------------|
| 21.10.2010 | 3243 | Carpintaria Mecânica | 4728 | 2.903,81 |
| 15.02.2011 | 3438 | do Laranjal | 4772 | 187,57 |
| Total | | | | 3.091,38 |

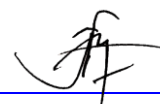
- A beneficiária não era proprietária nem arrendatária do prédio¹²³, tendo os colaboradores da ASA informado que o arrendatário seria cunhado da segunda outorgante sem contudo apresentar qualquer documento que confirme a relação de parentesco.

Do processo não constavam declarações de IRS (do proprietário, do arrendatário ou, ainda, da segunda outorgante e dos demais elementos que compunham o seu agregado familiar) pois, no caso das habitações danificadas pela intempérie do 20 de fevereiro, não foi exigida a apresentação desses documentos.

Em sede de contraditório, o dirigente da ASA referiu que “*a beneficiária tem autorização verbal do arrendatário, José Carlos Silva Teixeira, seu cunhado, na época a viver e a trabalhar em Londres, com a sua família*” e juntou cópia do documento emitido pelo Centro Nacional de Pensões referente ao montante da pensão anual auferida pela beneficiária em 2009 e valor mensal estabelecido para 2010, que comprova a dispensa da apresentação da declaração de IRS pela beneficiária.

¹²² Fatura n.º 4728, de 26.12.2010, no montante de 2 903,81 €, da empresa *Carpintaria Mecânica do Laranjal, Lda.*

¹²³ Do processo constava uma declaração a autorizar a realização de obras pelo arrendatário *José Carlos Silva Teixeira*, que não se encontra mencionado em nenhum outro documento.



- Existia um relatório de 21.01.2012, elaborado pelo funcionário da empresa responsável pela fiscalização, onde é referido que “(...) não foi possível verificar a situação, porque não se encontrava ninguém em casa, além de que já entrei em contacto com a proprietária, para fazer a visita e tornou a não estar em casa”.

À data dos trabalhos de campo, ainda não tinha sido realizada nova tentativa de confirmação da aplicação dos materiais à família, alegadamente, devido ao elevado número de processos que têm sido alvo de fiscalização.

Aquando do contraditório, foi remetido o relatório da fiscalização realizada em 04.07.2013, que comprova a aplicação dos materiais fornecidos.

Apoio a Maria Luís

- O apoio em causa teve origem na intempérie de 20 de fevereiro de 2010, integrando 5 protocolos, o primeiro deles, celebrado em 23.06.2010, referente à entrega de “90 Sacos de cimento; 6 m3 de areia; 6 m3 de Brita; 400 Blocos 10; 600 Blocos 20; 1300 Abobadilhas e 91 vigotas”¹²⁴.

Em 03.09.2010, 05.11.2010, 26.11.2010 e 01.04.2011 foram celebrados novos protocolos que previam novas entregas de sacos de cimento, areia, brita, pó de pedra, blocos, vergas, telhas, cumes, tubos, abobadilhas e tintas.

- À semelhança dos restantes apoios, o processo encontrava-se insuficientemente documentado pois apenas se logrou localizar uma fatura, no montante de 3 456,70 €, a que corresponde a parcela do protocolo celebrado em 23.06.2010, constante da requisição n.º 2847.

Na fase de contraditório, o Presidente da ASA remeteu alguns dos documentos em falta¹²⁵, tendo-se estimado o apoio concedido em cerca de 9 mil euros:

| <i>Data do Protocolo</i> | <i>N.º Requisição</i> | <i>Fornecedor</i> | <i>N.º Fatura</i> | <i>Valor (€)</i> |
|--------------------------|-----------------------|---------------------------------|-------------------|------------------|
| 23.06.2010 | 2845 | Cimentos Madeira | 31248 | 610,65 |
| | 2846 | Coinertes | 1236/2010 | 86,63 |
| | 2847 | Madeirabloco | 998 | 3.456,70 |
| 03.09.2010 | n.d. | n.d. | n.d. | 223,60 |
| 05.11.2010 | 3273 | Freitas Miguel e Ferreira, Lda. | 1631/2010 | 522,68 |
| | 3274 | Coinertes | 43/2011 | 48,55 |
| | | | 2171/2010 | 48,13 |
| | 3275 | Cimentos Madeira | 9390031949 | 407,10 |
| | 3276 | Somaterial | 105266 | 355,81 |
| 26.11.2010 | 3366 | Madeirabloco | 1637 | 458,76 |
| | 3370 | Ferreiras | 50008149 | 1.100,55 |
| | 3371 | Somaterial | 105630 | 725,93 |
| | 3372 | Somaterial | 105688 | 351,36 |
| | 3389 | Ferreiras | 50008441 | 362,25 |
| 01.04.2011 | n.d. | n.d. | n.d. | 206,88 |
| Total | | | | 8.965,57 |

n.d. – Não disponível

¹²⁴ Na mesma data, foi emitida a requisição n.º 2847 que inclui aqueles materiais, à exceção da areia e do cimento.

¹²⁵ Embora continuem a faltar as requisições e as faturas relativas aos 40 sacos de cimento e às 8 latas de tinta previstas nos protocolos celebrados em 03.09.2010 e 01.04.2011, respetivamente.

- À data dos trabalhos de campo da auditoria, ainda não havia sido efetuada a fiscalização de acompanhamento e conclusão da aplicação do material entregue contudo, o Presidente da ASA remeteu, em anexo às suas alegações, cópia do relatório da fiscalização realizada em 15.01.2013, segundo o qual o material solicitado já tinha sido aplicado.

Beneficiários residentes em Santo António

Nesta freguesia o processo tendente à atribuição de apoios inicia-se com a deslocação das famílias à junta para solicitarem o auxílio. Posteriormente é realizada uma vistoria e requerida a apresentação dos documentos demonstrativos da necessidade dos apoios¹²⁶. Se a JF puder apoiar diretamente a família procede em conformidade. Caso contrário, remete a candidatura para a ASA.

Notar, neste particular, que apesar de sedeada em Santo António, a junta não celebrou protocolos de financiamento com a ASA e que não é feito o cruzamento de dados entre a JF e os demais organismos (incluindo a ASA), para apurar se as famílias estão a ser duplamente apoiadas.

Embora não existam regulamentos que definam os critérios e as condições de atribuição dos apoios, o presidente da JF referiu que cada caso é um caso e que é sempre pedido o comprovativo dos rendimentos¹²⁷ de quem solicita a ajuda e dos familiares que coabitam na mesma habitação.

Os pedidos de ajuda são entregues sem qualquer formalismo à ASA, não havendo intervenção da JF no acompanhamento das obras apoiadas.

No que concerne aos 5 processos analisados verificou-se a preterição de documentos que se consideram essenciais para aferir o montante global da despesa envolvida e a condição económica da família apoiada:

Apoio a Francisco Silva

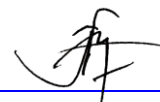
- O processo é composto por 2 protocolos, o primeiro, celebrado em 11 de maio de 2011, prevendo a entrega de “2.600 telhas e 146 cumes”, e o segundo, a 11.07.2011, referente ao fornecimento de “6 latas de tinta (900 lts)”.
- O processo estava instruído com as requisições n.ºs 3751e 3831, mas só foi possível identificar uma fatura¹²⁸, o que levou a que o montante do apoio concedido tivesse sido estimado com base nas tabelas de preços unitários elaboradas pela ASA:

| Data do Protocolo | N.º Requisição | Fornecedor | N.º Fatura | Valor (€) |
|--------------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| 11.05.2011 | 3751 | Ferreiras | 50011557 | 2.111,78 |
| 11.07.2011 | 3831 | Rafael Luís Gomes | n.d. | 155,16 |
| Total | | | | 2.266,94 |

¹²⁶ Os documentos em causa são idênticos aos solicitados pela ASA.

¹²⁷ Quando os rendimentos auferidos não determinam a necessidade de entrega da declaração de IRS, a JF emite um *atestado de insuficiência económica* (cfr. o art.º 34.º, n.º 6, alíneas o) e p) da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, e o art.º 34.º, n.º 1, do DL n.º 135/99, de 22 de abril).

¹²⁸ Encontrava-se em falta a fatura relativa a 6 latas de tinta, requisitadas ao fornecedor “Rafael Luís Gomes” (requisição n.º 3831). Em contraditório, o Presidente da ASA justificou que “*não consta a fatura por as mesmas terem sido fornecidas do «stock» que ao tempo existia na ASA*”.



n.d. – Não disponível

- À data dos trabalhos de campo da auditoria, ainda não tinha sido efetuada a fiscalização de acompanhamento e de conclusão da aplicação dos referidos materiais. Todavia, em anexo às suas alegações, o Presidente da ASA remeteu cópia do relatório da fiscalização realizada em 14.11.2012, segundo o qual o material solicitado já tinha sido aplicado.

Apoio a Mário Gomes

- O processo respeitava à atribuição de materiais para a construção de uma laje de aproximadamente 40 m², cujo protocolo foi celebrado em 18 de fevereiro de 2011, e previa o fornecimento de “600 sacos de cimento; 6 m³ de areia; 6 m³ de brita; 3 m³ de pó de pedra; 500 blocos de 15; 28 vigotas c/5,20 m e 650 abobadilhas”.
- À semelhança dos restantes apoios, o processo encontrava-se insuficientemente documentado¹²⁹, pois dele não constavam todos os documentos comprovativos das despesas / materiais fornecidos (ou referências que permitissem identificar esses documentos). Na fase de contraditório foi apresentada uma das faturas em falta e uma requisição provisória (n.º 21/2010) relativa a 6 m³ de areia (ficando em falta a fatura relativa a esse fornecimento).
- Do processo também não constavam cópias da caderneta predial comprovativa de que a habitação pertencia à família beneficiária do apoio e da declaração de IRS indiciadora da condição económica da família (ou do *atestado de insuficiência económica*). Em sede de contraditório foi apresentada a Caderneta Predial Urbana, que comprova que Mário Gomes era o proprietário da habitação.
- O custo total dos materiais atribuídos foi estimado em 2,6 mil euros, com base nas tabelas de preços unitários, elaboradas pela ASA, e nas faturas que se conseguiu referenciar ao processo:

| <i>N.º Requisição</i> | <i>Data</i> | <i>Fornecedor</i> | <i>N.º Fatura</i> | <i>Valor (€)</i> |
|-----------------------|-------------|-------------------|-------------------|------------------|
| 3466 | 18.02.2011 | Madeirabloco | 229 | 2.074,03 |
| 3465 | 18.02.2011 | Coinertes | 9390032546 | 417,60 |
| 21/2010 | 18.02.2011 | Coinertes | n.d. | 157,20 |
| Total | | | | 2.648,83 |

n.d. – Não disponível

- À data dos trabalhos de campo da auditoria, não tinha sido efetuada ainda a fiscalização de acompanhamento e conclusão da aplicação do material fornecido. Essa operação ocorreu (cfr. o documento anexo às alegações do Presidente da ASA) em 21.11.2012, comprovando-se que o material fornecido tinha sido aplicado na habitação.

¹²⁹ Só constava uma requisição (n.º 3466), que não perfazia a totalidade dos materiais previstos no protocolo, e uma proposta de preços da empresa fornecedora, referente a uma parcela dos materiais constantes da requisição. No que concerne ao montante dos materiais atribuídos à família, foi identificada nos dossiês da contabilidade a fatura correspondente à requisição, no montante de 2 074,03€.

Apoio a Emanuel de Freitas

- O processo respeita à reconstrução de um aglomerado de “*habitações danificadas pela intempérie do 20 de fevereiro*”¹³⁰ onde reside a família do beneficiário, sendo composto por 4 protocolos celebrados entre 13 de abril e 31 de agosto de 2010, 3 deles outorgados por *Teresa Freitas* e o outro por *Cláudio Freitas*¹³¹.

Os materiais entregues à família eram muito diversificados, incluindo *cimento, blocos, brita, pó de pedra, telhas, cumes, tubos, caixilhos, portas, janelas, portão de caminho, ripas, teto falso, mosaicos, azulejos, soalho, barrotes, roda pés e tintas*.

- O processo encontrava-se insuficientemente instruído pois dele não constavam todos os documentos¹³² comprovativos das despesas / materiais fornecidos (ou referências que permitissem identificar esses documentos).

Na fase de contraditório foram remetidas algumas das requisições e faturas em falta¹³³, tendo-se apurado que o custo dos materiais atribuídos rondou os 9,8 mil euros:

| <i>Data do Protocolo</i> | <i>N.º Requisição</i> | <i>Fornecedor</i> | <i>N.º Fatura</i> | <i>Valor (€)</i> |
|--------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------|------------------|
| | 2576 | Madeirabloco | 602 | 737,58 |
| | n.d. | Ferreira's | 50002855 | 82,08 |
| | 2574 | Ferreira's | 50002854 | 41,25 |
| 13.04.2010 | 2575 | Somaterial | 101953 | 786,50 |
| | 2577 | Cimentos Madeira | 9390030702 | 403,56 |
| | 2606 | Coinertes | 742/2010 | 76,34 |
| | | | 705/2010 | 76,33 |
| 14.05.2010 | 2664 | Casa Santo António | 3004295 | 633,41 |
| | 2732 | Fernando J. Ramos | 100307 | 199,73 |
| | n.d. | Calumínio | 155 | 2.291,90 |
| | 2751 | Fernando J. Ramos | 100348 | 133,15 |
| 14.05.2010 | 2749 | Ferreiras | 50003203 | 49,88 |
| | 2750 | Somaterial | 102359 | 141,01 |
| | 2919 | Carpintaria M. Laranjal | 4645 | 1.360,45 |
| | 2920 | Casa Santo António | 3006238 | 336,03 |
| 31.08.2010 | n.d. | n.d. | n.d. | 90,80 |
| n.d. | n.d. | Carpintaria M. Laranjal | 4767 | 2.385,46 |
| Total | | | | 9.825,46 |

n.d. – Não disponível

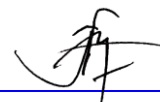
- Do processo constam também dois relatórios de fiscalização, sendo um deles referente a telhas, tubos e calhas entregues ao beneficiário em 19.03.2009, ou seja, no ano anterior à celebração dos 4 protocolos que constam do processo. A outra fiscalização foi realizada em 15.12.2010 e não englobava o controlo da aplicação dos materiais fornecidos através da fatura n.º 155, de 30/06/2010, da empresa *Calumínio, Lda*. Todavia,

¹³⁰ Cfr. a cláusula 1.ª dos protocolos.

¹³¹ Em sede de contraditório, foi justificado que se tratava da mulher e do filho do beneficiário, “*que contactaram a ASA, nessa fase, por incapacidade emocional do município*”. Todavia, não foi apresentado, nenhum documento que comprove o referido parentesco nem do processo constava qualquer procuração a permitir aquelas assinaturas.

¹³² Identificou-se um orçamento da empresa *Castro Pereira, Lda*. (que contém materiais de construção que foram faturados por outros fornecedores e mão-de-obra no montante de 3 240,00, sem IVA, que não consta de nenhum dos protocolos celebrados) e a fatura n.º 155, de 30/06/2010, da empresa *Calumínio, Lda.*, relativa a caixilho, portas, janelas e portão no montante de 2 291,90 €, a que corresponde parte do protocolo celebrado em 14.05.2010.

¹³³ Embora continue a faltar o protocolo correspondente à fatura da empresa “*Carpintaria Mecânica do Laranjal*” e as requisições e as faturas relativas às 4 latas de tinta previstas no protocolo celebrado em 31.08.2010.



em anexo ao contraditório do Presidente da ASA foi remetida uma cópia do relatório da fiscalização realizada em 15.03.2013, onde se dá conta da aplicação dos materiais fornecidos.

Apoio a Maria Ferraz

- O processo respeita à reparação de uma residência na decorrência dos estragos provocados pela intempérie de 20 de fevereiro de 2010 tendo, nesse âmbito, sido celebrados 3 protocolos¹³⁴ prevendo a entrega de tintas e diversos materiais de construção.
Dele constavam 6 requisições, 4 delas emitidas antes da celebração do correspondente protocolo, que, não obstante, não correspondiam à totalidade dos materiais atribuídos.
- O processo encontrava-se insuficientemente instruído, pois dele não constavam todos os documentos comprovativos das despesas / materiais fornecidos (ou referências que permitissem identificar esses documentos).
- Embora inicialmente não constasse do processo a caderneta predial comprovativa de que a habitação pertencia à família beneficiária do material, esse documento foi apresentado em sede de contraditório.
- A estimativa do custo dos materiais atribuídos é de 5,5 mil euros, tendo este valor sido calculado com base nas tabelas de preços unitários elaboradas pela ASA e nas faturas apresentadas. No entanto, neste montante não se encontra incluído o custo dos 40 m² de tijoleira previstos no protocolo celebrado em 28.06.2010, já que o seu preço unitário não constava das tabelas de preços:

| <i>Data do Protocolo</i> | <i>N.º Requisição</i> | <i>Data</i> | <i>Fornecedor</i> | <i>N.º Fatura</i> | <i>Valor (€)</i> |
|--------------------------|-----------------------|-------------|--------------------|-------------------|------------------|
| 13.04.2010 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 158,9 |
| | 2620 | 20.04.2010 | Ferreiras | 50002514 | 477,2 |
| | 2621 | 20.04.2010 | Casa Santo António | x ¹³⁵ | 641,71 |
| | 2622 | 20.04.2010 | Calumínio | 153 | 974,7 |
| 28.06.2010 | 2649 | 06.05.2010 | Ferreiras | 50002653 | 492,48 |
| | 2896 | 28.06.2010 | Casa Santo António | 3005775/1 | 2.588,77 |
| | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 11.07.2011 | 3856 | 11.07.2011 | Rafael Luís Gomes | n.d. | 155,16 |
| Total | | | | | 5.488,92 |

n.d. – Não disponível

- À data dos trabalhos de campo da auditoria, não tinha sido efetuada a fiscalização de acompanhamento e conclusão da aplicação dos materiais pois essa tarefa só foi realizada em 04.07.2013 como comprovou o Presidente da ASA, em anexo às suas alegações.

¹³⁴ O primeiro deles, celebrado em 13.04.2010, que previa o fornecimento de diversos materiais, encontrava-se rasurado (à exceção de 7 latas de tinta) porque, segundo informaram os colaboradores da ASA, esses materiais não tinham sido entregues devido à alteração contemplada no segundo protocolo celebrado em 28.06.2010, o qual previa a entrega de “1 caixilho composto 1 porta de abrir de 2 folhas com fixos naturais; 65 m² de cortiça plastificada p/ pavimento; 40 m² de mosaico; 40 m² de azulejos p/ pavimento; 40 m² de tijoleira rústica; 12 chapas IMACOPE c/3,28m; 12 chapas IMACOPE c/2,09 m; 5 chapas IMACOPE c/5,25m; 200 anilhas; 200 parafusos e 7 latas de tinta (140 litros)”. A 11.06.2011 foi celebrado um terceiro protocolo relativo a “6 latas de tinta”.

¹³⁵ O número da fatura não se encontra legível na cópia apresentada.

Apoio a beneficiário não identificado

Da amostra constava uma fatura (n.º 4767/2011) da *Carpintaria Mecânica do Laranjal, Lda.*, no valor de 2 385,46 €, emitida em 28.02.2011, relativa à reparação de um soalho, donde consta como requerente a “*D. Odete Madalenas*”, que se presumiu fosse a beneficiária do apoio.

No entanto, tendo sido solicitado o processo com essa designação, o mesmo não foi encontrado, nem nenhum dos elementos da empresa que presta o apoio à ASA se recordava de quem se tratava.

Em sede de contraditório, o dirigente da ASA referiu que “*a D. Odete referida era, à época, amiga e visitante assídua da beneficiária que se encontrava acamada e entretanto já falecida*” e que “*a ASA resolveu, excepcionalmente, apoiar a munícipe com essas obras, com o fim de dar segurança à sua moradia, bem como proporcionar-lhe condições de salubridade e dignidade*”. Nessa mesma sede foi, ainda remetido o protocolo e as requisições, assim como outras faturas associadas a esta moradia.

Com base nestes documentos, apurou-se que:

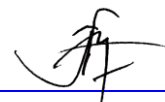
- O protocolo¹³⁶, celebrado em 20.10.2010, previa a entrega de “*1 saco de massa grossa; 2 litros de diluente; 5 litros de tapa-poros; 1 litro de impermeabilizante; 1 litro de betão; 5 ml de rodapé 0,13x0,02; 54,11m2 de soalho e 30 unidades de madeira de pinho 3,00x0,10x0,08*”.
- Foram emitidas duas requisições, uma delas era provisória e respeitava a 5 litros de tapa-poros a serem fornecidos pelo “*Armazém da CMF*”. A requisição referente aos materiais entregues pela *Carpintaria Mecânica do Laranjal, Lda.* não foi emitida.
- Não foi apresentada a cópia da caderneta predial comprovativa de que a habitação pertencia à munícipe nem a declaração de IRS ou outro documento indiciador da dispensa da sua apresentação.
- O montante do apoio concedido assumiu os 2,4 mil euros, não estando considerados neste valor o custo dos 5 litros de tapa-poros, requisitados ao “*Armazém da CMF*”:

| <i>N.º Requisição</i> | <i>Data</i> | <i>Fornecedor</i> | <i>N.º Fatura</i> | <i>Valor (€)</i> |
|-----------------------|-------------|-------------------------|-------------------|------------------|
| Req. provisória | 20.10.2010 | Armazém da CMF | n.d. | n.d. |
| 3220 | 20.10.2010 | Rafael Luís Gomes | 2010000584 | 54,83 |
| n.d. | n.d. | Carpintaria M. Laranjal | 4767/2011 | 2.385,46 |
| Total | | | | 2.440,29 |

n.d. – Não disponível

- Foi ainda remetido o relatório da fiscalização realizada a 03.05.2012, que dava conta de que “*ao tentar fiscalizar a sua utilização do referido material atribuído à proprietária, não foi possível verificar pelo facto não se encontrar ninguém em casa, apesar de que a casa encontrar-se pintada e recuperada na parte exterior (sic)*”.

¹³⁶ Apesar do protocolo e das requisições se encontrarem em nome de *Maria Ivone Sousa Freitas* (2.ª outorgante, que estava, à data, acamada), a assinatura do mesmo pertence a *Maria Augusta Sousa*, cuja relação com a beneficiária é desconhecida.



III – Aquisições de bens e serviços realizadas pela ASA

(euros)

| Conta | Fornecedor | 2010 | 2011 | Total |
|--------------|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| 2788032 | Tsngano | 96.180,00 | 105.560,00 | 201.740,00 |
| 22111085 | Madeirabloco | 73.592,57 | 59.421,15 | 133.013,72 |
| 22111046 | Somaterial | 60.536,06 | 36.167,87 | 96.703,93 |
| 22111086 | SDIM | 72.490,00 | 0,00 | 72.490,00 |
| 22111108 | Freitas, Miguel & Ferreira, Lda. | 17.243,72 | 53.415,95 | 70.659,67 |
| 22111023 | Ferreiras - Madeira | 40.101,18 | 28.182,10 | 68.283,28 |
| 22111022 | Cimentos Madeira | 35.843,01 | 13.679,88 | 49.522,89 |
| 22111001 | Casa Santo António | 31.885,66 | 11.782,84 | 43.668,50 |
| 22111050 | Fundobloco | 35.565,25 | 366,04 | 35.931,29 |
| 22111025 | Camafrel | 1.756,36 | 23.765,03 | 25.521,39 |
| 22111075 | Rafael Luís Gomes | 11.517,83 | 12.880,51 | 24.398,34 |
| 22111014 | Coinertes | 14.136,25 | 6.114,57 | 20.250,82 |
| 22111087 | Carpintaria Mecânica | 12.993,56 | 6.127,91 | 19.121,47 |
| 22111103 | Fernando J. Ramos & Ca. | 11.845,43 | 3.888,32 | 15.733,75 |
| 22111028 | Mateus & Nunes, Lda. | 768,90 | 8.891,36 | 9.660,26 |
| 22111104 | Calumínio | 8.769,86 | 762,70 | 9.532,56 |
| 27821002 | AUDIRAM | 3.013,68 | 3.062,40 | 6.076,08 |
| 22111105 | Prebel | 5.341,67 | 13,27 | 5.354,94 |
| 22111062 | Auto Pop | 4.221,94 | 0,00 | 4.221,94 |
| 22111110 | Rui Manuel Fernandes | 2.430,00 | 0,00 | 2.430,00 |
| 22111049 | Ass. da Madeira de Desporto para Todos | 2.277,47 | 0,00 | 2.277,47 |
| 22111118 | José Emanuel Jesus A. | 0,00 | 1.821,20 | 1.821,20 |
| 22111003 | Papelaria do Futuro | 0,00 | 1.565,00 | 1.565,00 |
| 22111058 | Via Ativa | 1.492,40 | 0,00 | 1.492,40 |
| 22111031 | ZON Madeira | 695,01 | 705,60 | 1.400,61 |
| 22111089 | Baeta Sousa e Baeta, Lda. | 1.296,50 | 0,00 | 1.296,50 |
| 22111090 | Faria & Afonso, Lda. | 1.249,23 | 0,00 | 1.249,23 |
| 27821001 | UHY | 0,00 | 1.160,00 | 1.160,00 |
| 22111098 | Moviflor | 1.110,00 | 0,00 | 1.110,00 |
| 22111114 | Virgílio Nelson Cró. | 0,00 | 1.000,00 | 1.000,00 |
| 22111112 | Catanho e Câmara, Lda. | 571,18 | 309,62 | 880,80 |
| 22111093 | Polimáquina - Equip. Ind. | 0,00 | 865,30 | 865,30 |
| 22111040 | Restaurante Miradouro | 261,00 | 372,90 | 633,90 |
| 22111102 | Jesus & Correia, Lda. | 570,00 | 0,00 | 570,00 |
| 22111115 | Netmachine | 0,00 | 429,95 | 429,95 |
| 22111101 | Villas Boas | 415,06 | 0,00 | 415,06 |
| 22111113 | Orgafal | 109,57 | 301,02 | 410,59 |
| 22111107 | J. Faria & M. Sousa | 396,52 | 0,00 | 396,52 |
| 22111111 | Companhia de Carros de S. Gonçalo | 0,00 | 300 | 300,00 |
| 22111116 | Ferraz & Mendes | 0,00 | 290,96 | 290,96 |
| 22111027 | PT Comunicações | 245,96 | 19,02 | 264,98 |
| 22111106 | Centro Ortopédico | 150,45 | 0,00 | 150,45 |
| 22111117 | Ferragens do Carmo | 0,00 | 148,00 | 148,00 |
| 22111084 | João Crisóstomo Figueira | 145,00 | 0,00 | 145,00 |
| 2788025 | Editorial Eco | 0,00 | 104,4 | 104,40 |
| 22111109 | Manuel de Andrade, H. | 40,00 | 0,00 | 40,00 |
| 22111097 | 11 Letras | 34,20 | 0,00 | 34,20 |
| 22111069 | ACN | 32,70 | 0,00 | 32,70 |
| Total | | 551.325,18 | 383.474,87 | 934.800,05 |

Nota: Os montantes apresentados neste quadro foram calculados com base nos saldos inicial e final das sub-contas de fornecedores constantes dos respetivos balancetes.



IV – Aquisição de materiais pela ASA

De acordo com os critérios definidos na amostra, os processos analisados, e cujas faturas verificadas se identificam no quadro seguinte, respeitam a 3 fornecedores: *Rafael Luís Gomes*, *Cimentos Madeira* e *Mateus & Nunes, Lda.*:

(euros)

| <i>Fornecedor</i> | <i>N.º Fatura</i> | <i>Ano</i> | <i>Valor</i> | <i>Valor Total</i> |
|----------------------|-------------------|------------|--------------|--------------------|
| Rafael Luís Gomes | 2010000141 | 2010 | 2 565,00 | 11 714,27 |
| | 1100000111 | 2011 | 2 999,76 | |
| | 1100000194 | 2011 | 3 899,69 | |
| | 1100000389 | 2011 | 2 249,82 | |
| Cimentos Madeira | 9390030136 | 2010 | 2 690,40 | 12 805,35 |
| | 9390030419 | 2010 | 2 690,40 | |
| | 9390030750 | 2010 | 2 690,40 | |
| | 9390031526 | 2010 | 2 646,15 | |
| | 9390032609 | 2011 | 2 088,00 | |
| Mateus & Nunes, Lda. | 493 | 2011 | 2 795,74 | 5 141,86 |
| | 656 | 2011 | 2 346,12 | |
| Total | | | | 29 661,48 |



V – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)¹

AÇÃO: Auditoria à ASA – Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António – 2011

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): ASA – Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António

SUJEITO(S) PASSIVO(S): ASA – Associação para o Desenvolvimento da Freguesia de Santo António

| DESCRIÇÃO | BASE DE CÁLCULO | | VALOR | |
|--|---------------------------------------|-------------------------------|-------------|-------------|
| ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS | | | | |
| EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º) | % | RECEITA PRÓPRIA/LUCROS | | |
| Verificação de Contas da Administração Regional/Central: | 1,0 | | 0,00 € | |
| Verificação de Contas das Autarquias Locais: | 0,2 | | 0,00 € | |
| EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) | CUSTO STANDARD | UNIDADES DE TEMPO | | |
| (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE) | (a) | | | |
| AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL: | € 119,99 | | | |
| AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL: | € 88,29 | 411 | 36 287,19€ | |
| 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) | | - | |
| Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho. Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro. | Emolumentos calculados: | | 36 287,19€ | |
| | Limites | Máximo (50xVR) | 17.164,00 € | |
| | | Mínimo (5xVR) | 1.716,40 € | |
| | (b) | Emolumentos devidos | | 17.164,00 € |
| | Outros encargos (n.º 3 do art.º 10.º) | | - | |
| | Total emolumentos e outros encargos: | | 17.164,00 € | |

1. 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 art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.