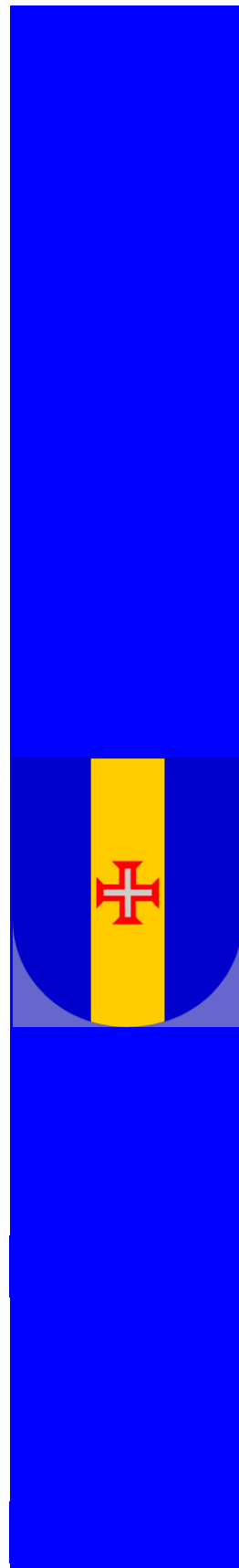




*[Handwritten signature]*



Relatório n.º 1/2016-FC-SRMTTC

**Auditoria de fiscalização concomitante à  
Câmara Municipal do Funchal -  
Seguimento de recomendações - 2012/2013**

Processo n.º 01/14 – Aud/FC

Funchal, 2016





**PROCESSO N.º 01/14-AUD/FC**

**Auditoria de fiscalização concomitante à  
Câmara Municipal do Funchal -  
Seguimento de recomendações - 2012/2013**

**RELATÓRIO N.º 1/2016-FC/SRMTC  
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Janeiro/2016**





## *Índice*

<i>Índice</i> .....	1
<i>Relação de Siglas e Abreviaturas</i> .....	2
<i>Ficha Técnica</i> .....	3
<b>1. SUMÁRIO</b> .....	<b>5</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	7
1.4. RECOMENDAÇÕES .....	7
<b>2. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
2.1. ANTECEDENTES – RELATÓRIO N.º 16/2009-FC/SRMTC .....	9
2.2. ÂMBITO E OBJETIVOS .....	9
2.3. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO UTILIZADAS.....	10
2.4. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DO FUNCHAL .....	12
2.5. RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	13
2.6. COLABORAÇÃO DO SERVIÇO AUDITADO .....	14
2.7. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	15
<b>3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS</b> .....	<b>17</b>
3.1. NOTIFICAÇÃO DO RELATÓRIO N.º 16/2009 - FC/SRMTC.....	17
3.2. ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES.....	17
3.2.1. <i>Delegação e subdelegação de competências</i> .....	18
3.2.2. <i>Despesas com contratação pública</i> .....	18
3.2.3. <i>Contratos de avença e de tarefa</i> .....	19
3.2.4. <i>Regra do cabimento prévio</i> .....	19
3.2.5. <i>Adjudicação de empreitadas de obras públicas</i> .....	19
3.2.6. <i>Apreciação geral</i> .....	20
3.3. OUTRAS SITUAÇÕES ANALISADAS.....	20
3.3.1. <i>Implementação das medidas impostas pelo PAEF e pelo PAEF-RAM</i> .....	20
3.3.2. <i>Elaboração e implementação do PGRCIC</i> .....	22
3.4. OUTRAS IRREGULARIDADES NO ÂMBITO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	23
3.4.1. <i>Aquisição de bens e serviços</i> .....	23
3.4.2. <i>Empreitadas de obras públicas</i> .....	47
<b>4. EMOLUMENTOS</b> .....	<b>53</b>
<b>5. DETERMINAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>53</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>55</b>
I – QUADRO SÍNTESE DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	57

II – RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO RELATÓRIO N.º 16/2009-FC/SRMTC.....	59
III – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS .....	61
IV – CONTRATOS PÚBLICOS ANALISADOS .....	63
V – COMPETÊNCIAS DELEGADAS E SUBDELEGADAS PELO PCM NOS VEREADORES.....	65
VI – ACOLHIMENTO DA RECOMENDAÇÃO 1. ....	67
VII – ACOLHIMENTO DA RECOMENDAÇÃO 5.....	69
VIII – AQUISIÇÃO DE DIVERSOS SERVIÇOS DE JARDINAGEM.....	71
IX – DESCRITORES REFERENTES A CADA SUBFACTOR .....	73
X – NOTA DE EMOLUMENTOS.....	75

### *Relação de Siglas e Abreviaturas*

SIGLA / ABREVIATURA	DENOMINAÇÃO
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AL	Autarquia(s) Local(is)
al(s).	Alínea(s)
art. <sup>o(s)</sup>	Artigo(s)
Aud	Auditoria
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Confrontar
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CMF	Câmara Municipal do Funchal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DA	Departamento Administrativo
DCP	Departamento de Contratação Pública
DF	Departamento Financeiro
DJ	Departamento Jurídico
DL	Decreto(s)-Lei(s)
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRH	Departamento de Recursos Humanos
FC	Fiscalização concomitante
IAS	Indexante de apoios sociais
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
LOE	Lei(s) do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto)
LVCR	Lei dos vínculos, carreiras e remunerações (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro)
n. <sup>o(s)</sup>	número(s)
OE	Orçamento(s) do Estado
PAEF	Programa de Apoio Económico e Financeiro
PAEF-RAM	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

SIGLA / ABREVIATURA	DENOMINAÇÃO
PG	Plenário Geral
Pág.	Página
PGA	Plano Global de Auditoria
PGRIC ou Plano	Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RAM	Região Autónoma da Madeira
Ref. <sup>a</sup>	Referência
Relatório	Relatório n.º 16/2009-FC/SRMTC, aprovado a 3 de dezembro
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo
UC	Unidade(s) de conta
Vd.	Vide

***Ficha Técnica***

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







## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Considerações prévias

Em conformidade com o delineado no programa de fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) de 2014<sup>1</sup> foi realizada uma auditoria à Câmara Municipal do Funchal (CMF) com o objetivo central de verificar o grau de acatamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 16/2009-FC/SRMTC, aprovado a 3 de dezembro<sup>2</sup>, doravante designado por *Relatório*, elaborado na sequência da ação de controlo concomitante direcionada às despesas emergentes dos atos e contratos isentos de visto reportados ao ano de 2009<sup>3</sup>.

### 1.2. Observações

Com base na análise efetuada no domínio da presente auditoria, expõem-se, de seguida as principais observações que evidenciam, de forma sumária, a matéria exposta ao longo deste documento.

1. O Município do Funchal, em concreto o executivo em funções até 27 de setembro de 2013, **acolheu as cinco recomendações formuladas** no *Relatório*, embora quatro delas só parcialmente (cfr. o ponto 3.2.6.) conforme melhor se especificará:
  - a) A recomendação que impelia a que “[o]s órgãos e entidades municipais que exercem competências delegadas ou subdelegadas devem invocar sempre a qualidade em que atuam, com referência expressa às decisões de delegação ou subdelegação e ao local da respetiva publicação, nos termos exigidos pela al. b) do n.º 1 do art.º 115.º do CCP e pelo art.º 38.º do CPA” foi **acolhida parcialmente** (cfr. o ponto 3.2.1.).
  - b) A recomendação que determinava que “[a]s despesas com a contratação pública devem ser precedidas das decisões de contratar, de autorização da despesa e de escolha do procedimento administrativo, contendo o adequado suporte legal e a respetiva fundamentação de facto, em conformidade com o preceituado nos art.ºs 36.º, n.º 1, e 38.º, ambos do CCP” foi **acolhida** (cfr. o ponto 3.2.2.).
  - c) Foi **acolhida parcialmente** a recomendação que instituía que “[n]a celebração de contratos de avença e de tarefa, tenha em conta os pressupostos legais que enquadram a utilização destas modalidades contratuais na Administração Pública, expressamente enunciados nos art.ºs 35.º, 36.º e 38.º, n.ºs 1, als. c) e d), e 3, todos da LVRC”, pois a edilidade não observou os comandos emergentes do art.º 38.º, n.ºs 1, al c), 2 e 3 (cfr. o ponto 3.2.3.).
  - d) A recomendação que estabelecia que “[a] regra do cabimento prévio, tal como surge delineada na conjugação dos pontos 2.6.1 e 2.3.4.2, alínea d), do POCAL deverá ser sistematicamente observada” foi **acolhida parcialmente** (cfr. o ponto 3.2.4.).
  - e) Foi **acolhida parcialmente** a recomendação que exigia que “[n]a adjudicação de empreitadas de obra públicas, as peças do procedimento devem indicar se as propostas apresentadas irão ser, ou não, objeto de negociação, especificar a categoria e subcategorias do alvará necessárias à execução dos trabalhos, e descrever o modelo de avaliação das propostas (cfr. os art.ºs 81.º, n.º 2, 115.º, n.º 2, 126.º, n.º 3, 139.º, n.ºs 3 e 4, todos do CCP)” (cfr. o ponto 3.2.5.).

<sup>1</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/2013-PG em sessão do Plenário Geral do Tribunal de Contas de 11 de dezembro, publicada no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, II Série, Suplemento, n.º 233, de 16 de dezembro (Resolução n.º 1/2013), e no DR, II Série, n.º 244, de 17 de dezembro de 2013 (Resolução n.º 33/2013).

<sup>2</sup> A essa auditoria correspondeu o Processo n.º 03/09-Aud/FC.

<sup>3</sup> O plano da ação, as fases em que se decompõe, a calendarização e a constituição da equipa, foram aprovados pelo despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 4 de abril de 2014, exarado na Informação n.º 43/2014-UAT I, de 2 de abril. Os trabalhos de campo tiveram lugar entre os dias 14 e 21 do mesmo mês de abril de 2014.

2. O Município registou uma redução no número de postos de trabalho ocupados de 1700 para 1668 entre 2012 e 2013 tendo dado cumprimento às metas de redução dos cargos dirigentes fixadas na Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto (cfr. o ponto 2.4.).
3. Não foram detetadas falhas na aplicação das medidas de contenção de despesas impostas pelos Programas de Apoio Económico e Financeiro Nacional e Regional na área de pessoal em 2012 e em 2013 (cfr. o ponto 3.3.1.).
4. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Autarquia (PGRCIC) foi aprovado a 7 de janeiro de 2010 mas a CMF não procedeu à sua implementação e à elaboração do respetivo relatório anual. (cfr. o ponto 3.3.2.).
5. A análise efetuada aos processos de pessoal e de contratação pública selecionados<sup>4</sup>, representativos de um volume financeiro na ordem dos 4 998 286,53€, aponta no sentido de que:
  - a) Os 18 serviços de “*desmatção, limpeza, preparação de terrenos onde se inclui o transporte e fornecimento de terras, o transporte de lixos a vazadouro e fornecimento e plantação de várias espécies de plantas*” e o de “*manutenção do sistema de gestão de qualidade ISSO 9001:2008 na Divisão de Atendimento e Informação*” não foram precedidos do parecer prévio vinculativo do órgão executivo (cfr. o ponto 3.4.1.1).
  - b) O contrato celebrado a 28 de maio de 2013 com o *Mundo da Canção Unipessoal, Lda.*, para a “*Prestação de serviços de organização, produção e divulgação da 14.ª edição do Funchal Jazz – 2013*”, não foi sujeito à redução remuneratória [no montante de 19 029,87€ (s/IVA)] prevista no art.º 27.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, isto quando o Município do Funchal já havia outorgado outro contrato com idêntico objeto e a mesma contraparte em 2012 (cfr. o ponto 3.4.1.2.).
  - b1) O contrato foi firmado na sequência de um ajuste direto fundamentado na al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) apesar de não estar preenchido o pressuposto de que a empresa adjudicatária era a única capaz, por razões técnicas, artísticas ou de proteção de direitos exclusivos, de executar os serviços (cfr. o ponto 3.4.1.3).
  - b2) No âmbito do procedimento tendente à adjudicação do contrato *supra* referenciado não foi exigida a prestação de caução em inobservância do disposto no art.º 88.º, n.º 1, do CCP, assente que o respetivo preço contratual era superior a 200 000,00€ (cfr. o ponto 3.4.1.4).
  - c) As peças do procedimento lançado com vista a contratação do “*Aluguer operacional de 8 veículos*” exigiam, indevidamente, a comprovação, pelos concorrentes, em sede de apresentação das propostas, da titularidade de alvará relativo ao exercício da indústria de aluguer de veículos automóveis sem condutor (cfr. o ponto 3.4.1.5 B).
  - c1) As mesmas peças padeciam de falta de clareza no âmbito dos fatores *Custo por quilómetro* e *Prazo de entrega* e de falta de densificação do fator *Mérito qualitativo da proposta* adotados para efeitos de adjudicação e incluídos no critério da proposta economicamente mais vantajosa, pondo em causa a legalidade do contrato posteriormente celebrado (cfr. o ponto 3.4.1.5 C).
  - c2) Tais deficiências tiveram reflexos diretos na fundamentação da adjudicação da contratação em causa, que se revelou insuficiente, tendo ainda o júri do procedimento extravasado as suas competências em sede de aplicação do critério de adjudicação, ao ter adotado uma expressão matemática para o fator *Custo por quilómetro* diferente da que constava nas peças do procedimento (cfr. o ponto 3.4.1.5 D).

<sup>4</sup> Vd. a amostra definida no Anexo II do Plano Global da Auditoria (a folhas 13 da Pasta do Processo), - cfr. os Anexos III e IV deste documento.



- d) Os modelos de avaliação das propostas, assentes no critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, formulados no domínio dos concursos públicos que visaram a adjudicação de duas empreitadas<sup>5</sup>, não explicitaram suficientemente as condições de atribuição das pontuações aos subfactores do fator *Valia técnica da proposta* permitindo que a entidade adjudicante escolhesse a proposta que mais lhe interessava, o que conduziu à adjudicação de obras públicas a entidades irregularmente selecionadas (cfr. o ponto 3.4.2.1).

### 1.3. Responsabilidade financeira

Os factos referenciados e sintetizados na al. b1) do n.º 5. do ponto 1.2. configuram infrações financeiras geradoras de responsabilidade sancionatória puníveis com multa no quadro das als. b) e l) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) na redação introduzida pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, e 6/2011, de 7 de dezembro (cfr. o Anexo I)<sup>6</sup>, e podem ainda originar responsabilidade financeira reintegratória por aplicação das estatuições consagradas nos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da referida LOPTC.

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 180 UC<sup>7</sup>, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º, na redação da Lei n.º 61/2011, em função da data da prática da infração.

Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade sancionatória nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), daquela Lei, enquanto o pagamento em qualquer momento da quantia a repor extingue o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória ao abrigo da parte final do n.º 1 do mesmo art.º 69.º.

Embora as restantes situações descritas no n.º 5 do mesmo ponto 1.2. fossem suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória a matéria apurada fornece um quadro adequado à relevação da mesma, por se encontrarem preenchidos os requisitos cumulativos enunciados nas al. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, na versão introduzida pela Lei n.º 35/2007, atual n.º 9, em harmonia com as alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 6 de janeiro.

### 1.4. Recomendações

No contexto das diversas matérias expostas no relatório, e que se encontram resumidas nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas (TC) **reitera à CMF as recomendações** constantes do *Relatório n.º 16/2009-FC/SRMTC*, nomeadamente para que:

- a) Os órgãos e entidades municipais que exercem competências delegadas ou subdelegadas invoquem sempre a qualidade em que atuam, com referência expressa às decisões de delegação ou subdelegação e ao local da respetiva publicação, nos termos exigidos pela al. b) do n.º 1 do art.º 115.º do CCP e pelo art.º 48.º do Novo Código do Procedimento Civil.
- b) Na celebração de contratos de avença e de tarefa tenha em conta todos os pressupostos legais que enquadram a utilização destas modalidades contratuais na Administração Pública, observando os comandos emergentes dos art.ºs 10.º e 32.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

<sup>5</sup> Denominadas de “*Tratamento de taludes em zonas de risco – Estabilização de muro de suporte e protecção do talude inferior no Caminho do Curral Velho*” e de “*Tratamento de taludes em zona de risco – Travessa da Eira do Lombo/Caminho da Corujeira e Caminho do Cabeço dos Lombos, Freguesia do Monte*”.

<sup>6</sup> Diploma entretanto novamente alterado pela Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro.

<sup>7</sup> De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. Assim, atento o disposto no art.º 117.º da Lei 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento de Estado para 2015, o valor da UC, é de 102,00€.

- c) Respeite integralmente a regra do cabimento prévio, tal como surge delineada na conjugação dos pontos 2.6.1 e 2.3.4.2, al. d), do POCAL.
- d) Explícite os modelos de avaliação das condições de atribuição das pontuações da escala gradativa e proceda à sua divulgação aos interessados no programa de procedimento, conforme impõem os art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), parte final, e 139.º, n.ºs 2 a 3, do CCP.

O TC **recomenda** ainda ao Município do Funchal que:

- e) Diligencie pela elaboração anual do relatório de execução do PGRIC, em obediência à al. d) do ponto 1.1. da Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho, do Conselho de Prevenção da Corrupção.
- f) Na celebração e renovação de contratos de aquisição e de prestação de serviços conforme a sua atuação com as obrigações emanadas das leis que aprovam os Orçamentos do Estado em cada ano, nomeadamente no que tange à implementação de reduções remuneratórias e à exigência de emissão de pareceres prévios vinculativos.
- g) Em futuros contratos públicos desencadeados ao abrigo do CCP assegure que:
  1. As adjudicações na sequência de um ajuste direto com base na al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP observam todos os pressupostos legais aí consagrados, designadamente que estejam em causa motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos.
  2. É exigida a prestação de caução ao adjudicatário com respeito pelo ordenado no art.º 88.º, n.ºs 1 e 2, do CCP, sempre que estejam em causa contratos cujo preço contratual ascenda aos 200 000,00€.
  3. A apresentação de documentos de habilitação só seja solicitada ao adjudicatário.
  4. As peças dos procedimento pré-contratuais sejam elaboradas e ultimadas com rigor, correção e em conformidade com as exigências que a lei e os regulamentos aplicáveis demandam, devendo o seu conteúdo e sistematização ser facilmente apreensíveis pelo universo dos potenciais concorrentes, permitindo-lhes formar e expressar a sua vontade de contratar em termos formal e substancialmente consistentes.
  5. O ato de adjudicação das propostas seja devidamente fundamentado, dando a conhecer as razões de facto e de direito que conduziram à tomada da decisão administrativa.
  6. Quando o critério de adjudicação seja o da proposta economicamente mais vantajosa o modelo de avaliação das propostas conste do programa do procedimento de forma suficientemente transparente, detalhada e objetiva, para que os concorrentes possam elaborar as suas propostas esclarecidos quanto à metodologia que determinará a graduação e ordenação das mesmas.



## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Antecedentes – Relatório n.º 16/2009-FC/SRMTC

A auditoria realizada em 2009 na CMF, e que culminou com a aprovação, a 3 de dezembro, do Relatório n.º 16/2009-FC/SRMTC, foi orientada para a análise das despesas emergentes dos atos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei, praticados ou celebrados por aquele Município, nas áreas de pessoal, de empreitadas de obras públicas e de aquisições de bens e serviços, no período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de maio de 2009, e visou aferir a sua conformidade legal, designadamente no tocante ao cumprimento dos princípios e regras aplicáveis ao recrutamento e seleção de pessoal e à contratação pública na Administração Autárquica.

No aludido *Relatório* foram, pois, formuladas cinco recomendações relacionadas com a delegação ou subdelegação de competências (1), com despesas com contratação pública (1), com contratos de avença e de tarefa (1), com a regra do cabimento prévio (1) e com a adjudicação de empreitadas de obras públicas (1)<sup>8</sup>.

### 2.2. Âmbito e objetivos

A natureza da presente ação permite inseri-la na *Linha de Ação Estratégica “3.5 - Melhorar o impacto da atuação do Tribunal”* do Plano Trienal 2014/2016 da SRMTC<sup>9</sup> e no *Objetivo Estratégico “3 - Aperfeiçoar a qualidade e o impacto de atuação do Tribunal”*.

Para atingir tal desígnio foram definidos os três Objetivos Operacionais a seguir enunciados que nortearam a ação vertente:

- ◆ Caracterização da entidade pública objeto da auditoria ao nível da sua organização e reorganização, funcionamento, recursos humanos e financeiros e respetivo quadro normativo;
- ◆ Definição de uma amostra representativa do universo dos atos e contratos executados em 2012 e em 2013 nas áreas em que incidiram as recomendações do *Relatório* para efeitos de circunscrição dos processos a analisar;
- ◆ Avaliação do grau de acolhimento das recomendações através do apuramento/identificação das diligências efetuadas e das ações corretivas postas em prática pelo Município, após conhecimento do teor do *Relatório*, com vista a reformular métodos e procedimentos e a melhorar o desempenho dos serviços.

Noutro âmbito pretendeu-se confirmar a implementação, pela Autarquia do Funchal, das medidas de racionalização de custos impostas pelo Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal (PAEF)<sup>10</sup> e pelo Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM)<sup>11</sup> e do PGRCIC aprovado pelo executivo a 7 de janeiro de 2010.

<sup>8</sup> Cfr. o ponto 1.4. do *Relatório* e o Anexo II deste documento onde as recomendações se encontram reproduzidas.

<sup>9</sup> Aprovado em sessão do Plenário-Geral do Tribunal de Contas, de 14 de outubro de 2013.

<sup>10</sup> Acordado, a 17 de maio de 2011, entre a República Portuguesa e a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

<sup>11</sup> Celebrado com o Estado Português a 27 de janeiro de 2012.



### 2.3. Metodologia e técnicas de controlo utilizadas

A execução da ação seguiu, com as adaptações consideradas adequadas à sua tipologia, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (volume I)<sup>12</sup> e a metodologia traçada no Plano Global de Auditoria (PGA)<sup>13</sup> tendo-se, no essencial, recorrido às seguintes técnicas:

- ⇒ Definição de uma amostra representativa dos atos e contratos integradores do universo de despesas a auditar;
- ⇒ Consulta e análise dos processos selecionados (amostra) e de outros elementos relevantes para o desenvolvimento da ação, a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança, de verificar a legalidade e regularidade das despesas em causa e avaliar o grau de acatamento das recomendações;
- ⇒ Realização de entrevistas junto dos responsáveis pelas áreas de pessoal e da contratação pública ao nível da instrução e execução material e financeira dos processos;
- ⇒ Aplicação de questionários orientadores para o levantamento dos procedimentos internos e das medidas instituídas com vista, nomeadamente, ao acolhimento das recomendações constantes do *Relatório* e no âmbito da implementação do PGRCC;
- ⇒ Confirmação ao nível procedimental e contabilístico das despesas envolvidas e obtenção de documentos probatórios.

Por força da natureza jurídica da entidade auditada o quadro normativo de referência à data foi o que se encontra vertido na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro<sup>14</sup>, que instituiu o quadro de transferência de atribuições e competências para estas entidades, na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro<sup>15</sup>, que estabelecia as competências e o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, e no DL n.º 305/2009, de 23 de outubro, que definia o regime da organização dos serviços das Autarquias Locais.

A apreciação dos processos integrantes da amostra no domínio dos atos e contratos de pessoal foi efetuada à luz da Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR)<sup>16</sup>, do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas<sup>17</sup> e do respetivo Regulamento e do DL n.º 209/2009, de 3 de

<sup>12</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de novembro.

<sup>13</sup> Aprovado pelo despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC de 17 de abril de 2014 (cfr. a já citada Informação n.º 43/2014-UATI, a folhas 9 a 15 da Pasta do Processo).

<sup>14</sup> Alterado pelos DL n.ºs 7/2003, de 15 de janeiro, e 268/2003, de 28 de outubro, e pelas Leis n.ºs 107-B/2003, de 31 de dezembro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 60-A/2005, de 30 de dezembro, 53-A/2006, de 29 de dezembro, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, e 55-A/2010, de 31 de dezembro, e revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 50-A/2013, de 11 de novembro, e 46-C/2013, de 1 de novembro, e que estabelece o regime jurídico das AL, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as AL e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

<sup>15</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, alterada pelo DL n.º 268/2003, de 28 de outubro, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pelo DL n.º 305/2009, de 23 de outubro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 75/2013.

<sup>16</sup> Que estabelecia os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, aprovado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 22-A/2008, de 24 de abril, e alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, 3-B/2010, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66 e 66-B/2012, de 31 de dezembro, e pelo DL n.º 47/2013, de 5 de abril, e foi revogada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, retificada pela Declaração de Retificação n.º 37-A/2014, de 19 de agosto, e alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, e 84/2015, de 7 de agosto.

<sup>17</sup> Aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, pelo DL n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, 66 e 68/2012, de 31 de dezembro, e revogada pela Lei n.º 35/2014.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

setembro<sup>18</sup>, que adaptou a LVCR, com exceção das normas respeitantes ao regime jurídico da nomeação, aos trabalhadores que exercem funções públicas na administração autárquica.

A análise dos processos de contratação pública foi presidida pelas normas consagradas no CCP<sup>19</sup>, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto<sup>20</sup>, no DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho<sup>21</sup>, e nas Portarias n.ºs 701-A/2008<sup>22</sup>, 701-F/2008<sup>23</sup> e 701-G/2008<sup>24</sup>, todas de 29 de julho.

A moldura legal tida em linha de conta para apreciar a regularidade financeira, em especial no domínio da competência para autorizar despesas, foi a fornecida pela Lei das Finanças Locais (LFL)<sup>25</sup>, pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)<sup>26</sup>, pelos diplomas que aprovaram os Orçamentos de Estado (OE) para os anos de 2012 e 2013<sup>27</sup>, incluindo as respetivas normas de execução<sup>28</sup>, pelo DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro<sup>29</sup>, na parte respeitante à classificação económica das despesas cujo âmbito de aplicação abarca as AL, e pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas<sup>30</sup>, e nas normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação desta Lei e à operacionalização da prestação de informação nela prevista, contempladas no DL n.º 127/2012, de 21 de junho<sup>31</sup>.

<sup>18</sup> Alterado pelas Leis n.ºs 3-B/2010, 66/2012 e 80/2013, de 28 de novembro.

<sup>19</sup> Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e foi objeto da Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março, tendo sido alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelo DL n.º 223/2009, de 11 de setembro, pelo DL n.º 278/2009, de 2 de outubro (que a republicou), pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo DL n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pelo DL n.º 69/2011, de 15 de junho, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelos DL n.ºs 117-A/2012, de 14 de junho, 149/2012, de 12 de julho, e 214-G/2015, de 2 de outubro.

<sup>20</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 60/2008, de 10 de outubro, e alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31 de dezembro, 34/2009/M, de 31 de dezembro, 2/2011/M, de 10 de janeiro, 5/2012/M, de 30 de março, 42/2012/M, de 31 de dezembro, e 28/2013/M, de 6 de agosto.

<sup>21</sup> Que estabelece os princípios e regras gerais a que devem obedecer as comunicações, trocas e arquivos de dados e informações previstos no CCP, em particular, a disponibilidade das peças do procedimento, bem como o envio e receção dos documentos que constituem as candidaturas, as propostas e as soluções.

<sup>22</sup> Que consagra os modelos de anúncio aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP.

<sup>23</sup> Que regula a constituição, funcionamento e gestão do portal único da *internet* dedicado aos contratos públicos, a partir de 30 de julho de 2008, alterada pela Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro.

<sup>24</sup> Que define os requisitos e condições de utilização a que deve obedecer o uso de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, e estabelece as regras de funcionamento daquelas plataformas (cfr. o art.º 1.º do DL n.º 223/2009, de 11 de setembro).

<sup>25</sup> Aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15 de fevereiro, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, 3-B/2010, 55-A/2010, e 64-B/2011, 22/2012, de 30 de maio, e 66-B/2012, e revogada, a partir de 1 de janeiro de 2014, pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que manteve, contudo, transitoriamente em vigor, por força do seu art.º 88.º, o anexo da Lei n.º 2/2007, assim como a al. a) do art.º 10.º, que se mantém em vigor até 31 de dezembro de 2017, nos termos do disposto no art.º 81.º daquele diploma.

<sup>26</sup> Alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, pelos DL n.ºs 315/2000, de 2 de dezembro, e 84-A/2002, de 5 de abril, e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro, revogado, com efeitos a 1 de janeiro de 2017, com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento, pelo DL n.º 192/2015, de 11 de setembro.

<sup>27</sup> Aprovados pelas Leis n.ºs 64-B/2011 e 66-B/2012, respetivamente.

<sup>28</sup> Contidas nos DL n.ºs 32/2012, de 13 de fevereiro, e 36/2013, de 11 de março.

<sup>29</sup> Que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central, cujo âmbito de aplicação abarca as Autarquias Locais. Foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 8-F/2002, de 28 de fevereiro, aditado pelo DL n.º 69-A/2009, de 24 de março, e alterado pelos DL n.ºs 29-A/2011, de 1 de março (o anexo I) e 52/2014, de 4 de julho.

<sup>30</sup> Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, e 22/2015, de 17 de março, que a republicou.

<sup>31</sup> Também alterado pelas Leis n.ºs 64/2012 e 66-B/2012, pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, e pelo DL n.º 99/2015, de 2 de junho, que o republicou.

## 2.4. Estrutura e organização da Câmara Municipal do Funchal

O Regulamento da Organização e Competências dos Serviços Municipais em vigor aquando da ação realizada em 2009 foi revogado, em 2011, pelo Modelo de Organização Interna e Estrutura Nuclear dos Serviços do Município do Funchal<sup>32</sup> o qual, por sua vez, veio a ser modificado em 2013<sup>33</sup>.

O Modelo de 2011 definiu uma estrutura hierarquizada com 17 unidades nucleares, sob a forma de departamentos municipais, 58 unidades flexíveis<sup>34</sup>, designadas por divisões municipais, 30 subunidades orgânicas – secções, e 3 equipas de projeto, a qual foi reduzida em 2013 passando a contemplar 12 unidades nucleares, 25 unidades flexíveis<sup>35</sup> e 21 subunidades orgânicas.

Os efeitos decorrentes da adequação orgânica ficaram, porém, suspensos, por força dos n.ºs 3, 4 e 7 do art.º 25.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto<sup>36</sup>, diploma que procedeu à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro<sup>37</sup>, que contém o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, porquanto permitiam a adequação gradual das estruturas orgânicas desde que verificada uma redução no número de dirigentes superior a 30%<sup>38</sup>, e admitiam a faculdade de manter, até ao final do respetivo período<sup>39</sup>, as comissões de serviço dos dirigentes em funções à data da entrada em vigor daquela lei.

Das áreas abrangidas pelas recomendações formulada pelo TC no *Relatório* assumem destaque três Unidades Orgânicas Nucleares:

- ♦ O Departamento de Contratação Pública (DCP) com a função de assegurar os procedimentos relativos à adjudicação de empreitadas de obras públicas, aquisição de bens e serviços e concessões de obras e serviços públicos e que dispunha das Divisões de Concursos e de Contratação e Notariado<sup>40</sup>;

<sup>32</sup> Aprovado pela Assembleia Municipal em 29 de dezembro de 2010 na sequência da proposta da CMF de 9 de dezembro de 2010, publicado no DR, II Série, n.º 8, de 12 de janeiro de 2011, com entrada em vigor no dia 19 seguinte. Com esta alteração orgânica a CMF procurou cumprir com as orientações emanadas do DL n.º 305/2009, de 23 de outubro, tendo promovido, até 31 de dezembro de 2010, a sua reestruturação e aprovado o tipo de estrutura orgânica dos seus serviços municipais, incluindo a definição do número máximo de unidades orgânicas flexíveis e de subunidades orgânicas – cfr. os art.ºs 6.º, 7.º, 9.º, 10.º e 19.º, todos deste DL.

<sup>33</sup> Em cumprimento da imposição efetuada pelo art.º 25.º, n.º 1, da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, tendo sido aprovado pela Assembleia Municipal em 28 de dezembro de 2012 na sequência de proposta aprovada pela CMF em 13 de dezembro de 2012, publicado no DR, II Série, n.º 20, de 29 de janeiro de 2013, tendo entrado em vigor a 3 de fevereiro seguinte.

<sup>34</sup> A Estrutura Flexível dos Serviços do Município do Funchal para 2011 foi aprovada pela CMF em 30 de dezembro de 2010 em cumprimento dos limites fixados por deliberação da Assembleia Municipal de 29 de dezembro de 2010, publicada no DR, II Série, n.º 11, de 17 de janeiro de 2011. Da dotação máxima de 75 lugares previstos apenas 64 se encontravam preenchidos em 31 de dezembro de 2013.

<sup>35</sup> A Estrutura Flexível dos Serviços do Município do Funchal para 2013 foi aprovada por deliberação da Assembleia Municipal de 28 de dezembro de 2012 na sequência da proposta aprovada pela CMF em 13 de dezembro de 2012, publicada no DR, II Série, n.º 19, de 28 de janeiro de 2013. De assinalar que embora tenha sido estabelecida a dotação máxima de 25 unidades orgânicas flexíveis apenas foram criadas 21.

<sup>36</sup> Alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

<sup>37</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, 64/2011, de 22 de dezembro, 68/2013, de 29 de agosto, e 128/2013, de 3 de setembro.

<sup>38</sup> Para a CMF estava prevista uma redução de 45%, passando o número de dirigentes de 64 em 2011 para 35 em 2013.

<sup>39</sup> Dos 64 dirigentes existentes terminaram, ou terminarão, a sua comissão de serviço 27 em 2014, 28 em 2015 e 9 em 2016.

<sup>40</sup> Cfr. os pontos 5 da estrutura nuclear e 4, 4.1. e 4.2. da estrutura flexível de 2011. Por força das novas estruturas de 2013 o DCP foi extinto passando a existir uma Divisão de Contratação integrada no Departamento Jurídico.





## Tribunal de Contas

### Secção Regional da Madeira

- ◆ O Departamento Financeiro (DF) que garantia o processo de planeamento económico e financeiro e a respetiva gestão financeira, orçamental e patrimonial através das Divisões de Planeamento Financeiro, de Administração Financeira, de Controlo de Gestão, de Tesouraria, de Aprovisionamento, de Gestão da Frota e de Manutenção de Equipamentos<sup>41</sup>, e
- ◆ O Departamento de Recursos Humanos (DRH) que, de forma centralizada, efetuava o recrutamento, seleção e gestão de todo o pessoal, funções que exercia com a coadjuvação das Divisões de Assessoria Jurídica de Recursos Humanos, de Gestão Administrativa de Recursos Humanos, para além da de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho<sup>42</sup>.

Para a prossecução das suas atividades e competências a CMF dispunha, em 31 de dezembro de 2013, de 1668 postos de trabalho preenchidos, o que, relativamente a 31 de dezembro de 2012, prefigura uma diminuição de 1,9%, face aos 1700 trabalhadores então existentes.

Daqueles, 1035 eram assistentes operacionais (62,05%) e 100 técnicos superiores (6%), sendo o contrato de trabalho por tempo indeterminado a relação jurídica de emprego predominante<sup>43</sup>.

Os mapas de pessoal para 2012 e 2013 foram elaborados nos termos do art.º 5.º da LVCR e superiormente aprovados<sup>44</sup> e tornados públicos através da página do Município na *internet*.

A dotação inscrita no orçamento de funcionamento e de investimento de 2013 ascendia a cerca de 94,7 milhões de euros, a qual, face a 2012, assinala um ligeiro aumento de 1,2 milhões de euros (1,3%) conforme evidencia o quadro seguinte:

Quadro 1. Orçamentos da CMF – 2012 e 2013

ANO	2012	2013
ORÇAMENTO	93 525 000,00€	94 725 000,00€
VARIAÇÃO ORÇAMENTAL	2013-2012	
EM VALOR	1 200 000,00€	
EM %	1,3%	

Fonte: Orçamentos das despesas dos anos de 2012 e 2013.

Por último, apurou-se que o Município do Funchal disponibiliza na sua página na *internet* os documentos previsionais e de prestação de contas, dando cumprimento ao exigido pelo art.º 49.º, n.º 2, da Lei das Finanças Locais.

## 2.5. Relação dos responsáveis

Entre janeiro de 2012 e dezembro de 2013 o executivo camarário do Funchal apresentou a seguinte composição:

<sup>41</sup> Vd. os pontos 6 da estrutura nuclear e 5, 5.1. a 5.7. da estrutura flexível de 2011. Apesar das novas estruturas de 2013 o DF manter-se-á, reduzindo, no entanto, as suas Divisões, que passarão de 7 para 3.

<sup>42</sup> Cfr. os pontos 7 da estrutura nuclear e 6, 6.1. a 6.3. da estrutura flexível de 2011. Perante as novas estruturas de 2013 manteve-se o DRH e a Divisão de Assessoria Jurídica de Recursos Humanos.

<sup>43</sup> Cfr. o balanço social referente ao ano de 2013.

<sup>44</sup> Pela Assembleia Municipal em 29 de dezembro de 2011 e em 28 de dezembro de 2012 na sequência de propostas aprovadas pela CMF em 7 de dezembro de 2011 e em 13 de dezembro de 2012, respetivamente.

Quadro 2. Responsáveis da CMF – 2012 e 2013

NOME	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE
<i>Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo</i>	Presidente <sup>45</sup>	De 21-10 a 31-12-2013
<i>Maria Filipa Trindade Jardim Fernandes</i>	Vice-Presidente <sup>46</sup> / Vereadora <sup>47</sup>	De 21-10 a 31-12-2013
<i>Gil da Silva Canha</i>	Vereador <sup>48</sup>	De 21-10 a 31-12-2013
<i>José Edgar Marques da Silva</i>	Vereador <sup>49</sup>	De 21-10 a 31-12-2013
<i>Idalina Perestrelo Luís</i>	Vereadora <sup>50</sup>	De 21-10 a 31-12-2013
<i>Miguel Filipe Machado de Albuquerque</i>	Presidente	De 01-01-2012 a 20-10-2013
<i>Bruno Miguel Camacho Pereira</i>	Vice-Presidente/ Vereador	De 01-01-2012 a 30-09-2012
<i>Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado</i> <sup>51</sup>	Vice-Presidente/ Vereador	De 01-01-2012 a 20-10-2013
<i>Henrique Miguel de Figueiredo da Silva da Costa Neves</i>	Vereador	De 01-01-2012 a 20-10-2013
<i>João José Nascimento Rodrigues</i>	Vereador	De 01-01-2012 a 20-10-2013
<i>Rubina Maria Branco Leal Vargas</i>	Vereadora	De 01-01-2012 a 20-10-2013
<i>Amílcar Magalhães de Lima Gonçalves</i>	Vereador <sup>52</sup>	De 01-06-2012 a 20-10-2013

Fontes: Relação nominal dos responsáveis do Município do Funchal, nos anos de 2012 e 2013 e Site da CMF.

## 2.6. Colaboração do serviço auditado

Os responsáveis e dirigentes da CMF contactados colaboraram de forma adequada, quer em termos de celeridade na apresentação da documentação solicitada, quer nos esclarecimentos prestados, contribuindo para atingir os objetivos definidos para a ação.

<sup>45</sup> Responsável pelos pelouros de coordenação geral da atividade autárquica, juntas de freguesia, relações institucionais e cooperação externa, democracia participativa e cidadania, proteção civil, cultura e criatividade, ciência e conhecimento, assuntos jurídicos e comunicação, conforme indicado pelo próprio no despacho de distribuição dos pelouros aos Vereadores de 25 de outubro de 2013.

<sup>46</sup> Designação formalizada pelo despacho do Presidente de 21 de outubro de 2013 proferido nos termos do art.º 57.º, n.º 3, da Lei n.º 169/99.

<sup>47</sup> Foram designados quatro Vereadores a tempo inteiro, ao abrigo do art.º 58.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, pelo executivo municipal, sob proposta do Presidente, em reunião realizada a 24 de outubro de 2013 (cfr. Ata n.º 38/2013, com a respetiva deliberação da CMF). Por sua vez, a distribuição dos pelouros a cada Vereador foi efetuada por despacho do Presidente de 25 de outubro de 2013.

No caso desta Vereadora foram-lhe confiados os seguintes pelouros: desenvolvimento económico e turismo, gestão administrativa e financeira, modernização e agilidade administrativa, emprego, empreendedorismo e inovação, recursos humanos, auditoria e qualidade, gestão do património móvel e desporto.

<sup>48</sup> Pelouros: ordenamento do território, planeamento e política de solos, licenciamento urbanístico, regeneração urbana, obras municipais e infraestruturas viárias, acessibilidade para todos, gestão do património imóvel, gestão dos mercados municipais, e fiscalização municipal.

<sup>49</sup> Pelouros: desenvolvimento e inclusão social, rede social, promoção e gestão habitacional, saúde e toxicodependências, educação e juventude e igualdade de género.

<sup>50</sup> Pelouros: ambiente urbano, espaços verdes e espaços públicos, mobilidade urbana, gestão ambiental, água, saneamento básico e energia, proteção animal e cemitérios.

<sup>51</sup> Vereador em regime de permanência de 1 de janeiro a 31 de maio de 2012, a meio tempo de 1 de junho a 30 de setembro de 2012, e Vice-Presidente de 1 de outubro de 2012 a 20 de outubro de 2013.

<sup>52</sup> A meio tempo de 1 de junho a 30 de setembro de 2012, e em regime de permanência de 1 de outubro de 2012 a 20 de outubro de 2013.



## 2.7. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição do atual e do anterior Presidentes da Câmara Municipal do Funchal (PCM), Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo e Miguel Filipe Machado de Albuquerque, respetivamente, dos vereadores em exercício à data dos acontecimentos, Maria Filipa Trindade Jardim Fernandes, Gil da Silva Canha, José Edgar Marques da Silva, Idalina Perestrelo Luís, Bruno Miguel Camacho Pereira, Pedro Miguel Amaro Bettencourt Calado, Henrique Miguel de Figueiredo da Silva da Costa Neves, João José Nascimento Rodrigues, Rubina Maria Branco Leal Vargas e Amílcar Magalhães de Lima Gonçalves, e dos técnicos municipais Sandra Maria Santos Assunção Nóbrega, Ilídio Américo da Silva, Adelino Teodoro Sousa Filipe, Manuel Armando Silva e José Leonardo Abreu Pernetá, relativamente ao relato da auditoria<sup>53</sup>.

Dentro do prazo definido para esse fim apresentaram alegações José Leonardo Abreu Pernetá<sup>54</sup>, Ilídio Américo da Silva<sup>55</sup>, Sandra Maria Santos Assunção Nóbrega, Manuel Armando Silva e Adelino Teodoro Sousa Filipe<sup>56</sup>, Bruno Miguel Camacho Pereira e Amílcar Magalhães de Lima Gonçalves<sup>57</sup>, e Pedro Miguel Amaro Bettencourt Calado<sup>58</sup>, as quais foram tidas em conta na elaboração deste relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

Não exerceram o direito de contraditório o atual e o anterior PCM, Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo e Miguel Filipe Machado de Albuquerque, e os seguintes vereadores em exercício à data dos acontecimentos, Maria Filipa Trindade Jardim Fernandes, Gil da Silva Canha<sup>59</sup>, José Edgar Marques da Silva, Idalina Perestrelo Luís, Henrique Miguel de Figueiredo da Silva da Costa Neves, João José Nascimento Rodrigues e Rubina Maria Branco Leal Vargas.

<sup>53</sup> Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 2085 e 2090, 2086 a 2089, e 2091 a 2101, respetivamente, todos de 29 de outubro de 2015 (vide a Pasta do Processo, folhas 55 a 88).

<sup>54</sup> Através do documento que deu entrada nesta Secção Regional a 4 de novembro de 2015, onde foi registado com o n.º 2706 (a folhas 89 a 92 da Pasta do Processo).

<sup>55</sup> Mediante o documento registado nesta Secção Regional com o n.º 2730 a 6 de novembro de 2015 (a folhas 93 a 97 da Pasta do Processo).

<sup>56</sup> Embora em documentos separados, as alegações destes 3 ex-dirigentes da CMF deram entrada nesta Secção Regional a 10 de novembro de 2015, tendo sido registadas com os n.ºs 2762, 2764 e 2765, respetivamente (a folhas 98 a 112 da Pasta do Processo).

<sup>57</sup> Em documentos individuais, que deram entrada nesta Secção Regional a 11 de novembro de 2015, os quais tiveram os registos n.ºs 2770 e 2774 (a folhas 113 a 117 da Pasta do Processo). Importa esclarecer, face à dúvida suscitada na alegação apresentada por Amílcar Gonçalves que aquele ex-vereador não era responsabilizado financeiramente tal como resultava do Anexo I do relato.

<sup>58</sup> Através do documento com o registo de entrada nesta Secção Regional n.º 2796, de 12 de novembro de 2015 (a folhas 118 a 127 da Pasta do Processo).

<sup>59</sup> Neste caso os documentos enviados para contraditório foram devolvidos a 12 de novembro de 2015 (a folhas 128 a 163 da Pasta do Processo).





### 3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS

#### 3.1. Notificação do Relatório n.º 16/2009 - FC/SRMTc

Em consequência da natureza da presente ação procurou-se averiguar quais as diligências desencadeadas pelos responsáveis da CMF subsequentemente à notificação ao Presidente da Câmara Municipal, a 9 de dezembro de 2009, do *Relatório*<sup>60</sup> designadamente se, e em que moldes, se procedeu à sua divulgação interna e que medidas foram adotadas com vista a acolher as recomendações ali formuladas pelo Tribunal<sup>61</sup>, tendo-se apurado que aquele responsável, que à data era Miguel Albuquerque, deu “(...) *conhecimento aos restantes membros do órgão executivo*” e remeteu “*ao órgão deliberativo cópias dos relatórios definitivos resultantes de (...) auditorias sobre a actividade do órgão executivo e dos serviços, no prazo máximo de 10 dias após o recebimento dos mesmos*”<sup>62</sup>, tal como manda o art.º 68.º, n.º 2, al. q), da Lei n.º 169/99.

Mais se constatou<sup>63</sup> que a difusão interna do *Relatório* implicou a sua circulação por diversos Departamentos<sup>64</sup> tendo sido remetido, via correio eletrónico, aos dirigentes dos departamentos da CMF cujas áreas e competências haviam sido por ele abrangidas.

De notar que o interlocutor indicado para a área dos recursos humanos apontou a necessidade de ser criado um “*serviço interno de auditoria com atribuições de definição de orientações e procedimentos uniformes para todos os Serviços e monitorização do cumprimento das recomendações*” carência que foi também mencionada pelo responsável pelo DCP, isto porquanto em dezembro de 2010 foi extinto o Gabinete de Auditoria e Qualidade<sup>65</sup>.

Relativamente às diligências efetuadas a fim de dar acolhimento às recomendações ambos os interlocutores referiram não terem sido definidos prazos para o efeito nem nomeado qualquer responsável para tal pois foi entendido que o facto de os departamentos intervenientes nos processos terem conhecimento das recomendações seria suficiente para atuarem em conformidade com as mesmas.

#### 3.2. Acolhimento das recomendações

Tendo por escopo avaliar o grau de acolhimento das recomendações articuladas no *Relatório* sintetizam-se, nos pontos seguintes, os resultados da análise realizada aos procedimentos, atos e contratos executados pela CMF no período que mediou entre janeiro de 2012 e dezembro de 2013<sup>66 67</sup>.

<sup>60</sup> Em suporte informático (CD-ROM), através do ofício da SRMTc n.º 1839, entrado no Município na mesma data.

<sup>61</sup> No decurso dos trabalhos de campo da ação, e junto dos dirigentes Américo Silva, do DCP, e João Neto, do DRH.

<sup>62</sup> Em reunião camarária realizada a 17 de dezembro de 2009 (cfr. Ata n.º 41/09, da CMF) e posterior conhecimento da Assembleia Municipal na sessão ordinária do dia 29 de dezembro de 2009, que teve continuação no dia 4 de janeiro de 2010.

<sup>63</sup> De acordo com a folha de consulta do histórico de circulação de documentos da CMF, entregue pelo dirigente Américo Silva, e os esclarecimentos por ele prestados.

<sup>64</sup> Na seguinte ordem: a 9 de dezembro deu entrada no Departamento Administrativo (DA) donde seguiu para o Departamento Jurídico (DJ); a 10 de dezembro o DJ tomou dele conhecimento e reencaminhou-o de novo para o DA que, por sua vez, o enviou para o Gabinete da Presidência e serviços dependentes; a 11 de dezembro este Gabinete tomou conhecimento e deu seguimento para o DF, onde foi arquivado; a 14 de dezembro o DF entregou o *Relatório* em mão à Diretora do DJ; a 17 de dezembro realizou-se a reunião tendo em vista observar o disposto na al. q) do n.º 2 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, ou seja, “*Dar conhecimento aos restantes membros do órgão executivo e remeter ao órgão deliberativo cópias dos relatórios definitivos resultantes de ações tutelares ou de auditorias sobre a actividade do órgão executivo e dos serviços, no prazo máximo de 10 dias após o recebimento dos mesmos*”; a 21 de dezembro o DJ tomou novamente conhecimento e reencaminhou-o para o DF, e a 22 de dezembro o DF arquivou o *Relatório*.

<sup>65</sup> Cfr. as respostas dos responsáveis ao Questionário I.

<sup>66</sup> Vejam-se os Anexos III e IV.

<sup>67</sup> Importa notar que o acatamento das recomendações apenas será apreciado no seio dos processos que caíram na amostra os quais apenas tiveram a intervenção dos membros do executivo saído das eleições autárquicas de 2009.

### 3.2.1. Delegação e subdelegação de competências

RECOMENDAÇÃO 1.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Os órgãos e entidades municipais que exercem competências delegadas ou subdelegadas devem invocar sempre a qualidade em que atuam, com referência expressa às decisões de delegação ou subdelegação e ao local da respetiva publicação, nos termos exigidos pela al. b) do n.º 1 do art.º 115.º do CCP e pelo art.º 38.º do CPA.</i>	<b>Acolhida parcialmente</b>

Na sequência do ato eleitoral ocorrido em 11 de outubro de 2009 a CMF, em reunião ordinária realizada a 2 de novembro<sup>68</sup>, delegou competências próprias no seu Presidente, com a faculdade de este as subdelegar em qualquer um dos vereadores<sup>69</sup>, o que veio a suceder ao abrigo dos art.ºs 65.º, n.º 2, e 69.º, ambos da Lei n.º 169/99, em conjugação com os art.ºs 35.º, 36.º e 37.º do CPA<sup>70</sup>, através de despachos de 5 de novembro de 2009<sup>71</sup>.

Todavia a análise dos processos objeto da amostra permitiu concluir que nem sempre que os vereadores neles intervieram fizeram menção da qualidade em que atuaram, nem ao despacho de delegação ou subdelegação de competências e do local da respetiva publicação, tal como o exigem os art.ºs 38.º do CPA e 115.º, n.º 1, al. b), do CCP, razão pela qual se considera que **a recomendação foi acolhida parcialmente**<sup>72</sup>.

### 3.2.2. Despesas com contratação pública

RECOMENDAÇÃO 2.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>As despesas com a contratação pública devem ser precedidas das decisões de contratar, de autorização da despesa e de escolha do procedimento administrativo, contendo o adequado suporte legal e a respetiva fundamentação de facto, em conformidade com o preceituado nos art.ºs 36.º, n.º 1, e 38.º, ambos do CCP.</i>	<b>Acolhida</b>

Porquanto todos os processos analisados contêm as decisões de contratar, de autorização da despesa e de escolha do procedimento administrativo, incluindo o adequado suporte legal e a fundamentação de facto, em conformidade com o preceituado nos art.ºs 36.º, n.º 1, e 38.º, ambos do CCP, tem-se **a recomendação por acolhida**.

<sup>68</sup> Cfr. a Ata n.º 34/2009.

<sup>69</sup> Concretamente as previstas no art.º 64.º da Lei n.º 169/99, na redação introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, no regime jurídico da urbanização e edificação, no CCP e para a realização de despesas públicas (esta foi retificada, com efeitos retroativos à data da deliberação da CMF de 2 de novembro de 2009, e respetiva publicitação – cfr. ponto 2 da Ata n.º 36/2009. Vd. ainda o Edital n.º 421, dessa mesma data, e correspondente anexo).

<sup>70</sup> Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro, retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 265/91, de 31 de dezembro, e 22-A/92, de 29 de fevereiro, alterado pelos DL n.ºs 6/96, de 31 de janeiro, 18/2008, de 29 de janeiro, e revogado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

<sup>71</sup> Reproduzidos em anexo ao Edital n.º 428/2009, da mesma data. Vd. a delegação e subdelegação de competências, com especificação dos poderes em causa, no Anexo V.

<sup>72</sup> Nesse sentido, vd. o Anexo VI.



### 3.2.3. Contratos de avença e de tarefa

RECOMENDAÇÃO 3.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Na celebração de contratos de avença e de tarefa, tenha em conta os pressupostos legais que enquadram a utilização destas modalidades contratuais na Administração Pública, expressamente enunciados nos art.ºs 35.º, 36.º e 38.º, n.ºs 1, al. c) e d), e 3, todos da LVRC.</i> <sup>73</sup>	<b>Acolhida parcialmente</b>

Os processos relativos aos dois contratos de prestação de serviços na modalidade de avença em vigor<sup>74</sup> selecionados revelam que foram seguidas as disposições normativas aplicáveis tendo-se por respeitados os art.ºs 35.º e 36.º da LVCR.

Especificamente sobre a obrigação que emerge do art.º 38.º, n.ºs 1, al. c), da LVCR, de afixar “no órgão ou serviço e inseridos em página eletrónica, por extracto (...) [o]s contratos de prestação de serviços e as respectivas renovações”, sendo que “[d]os extractos dos actos e contratos” deveria constar “a indicação da carreira, categoria e posição remuneratória do nomeado ou contratado, ou, sendo o caso, da função a desempenhar e respectiva retribuição, bem como do respectivo prazo” e “[d]os extractos dos contratos de prestação de serviços (...) ainda a referência à concessão do visto ou à emissão da declaração de conformidade ou, sendo o caso, à sua dispensabilidade” (vd. os n.ºs 2 e 3), não foi cumprida “(...) por desconhecimento dessa obrigação”, consoante informou o responsável pelo DCP<sup>75</sup>, o que impõe a conclusão de que **a recomendação foi acolhida parcialmente**.

### 3.2.4. Regra do cabimento prévio

RECOMENDAÇÃO 4.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>A regra do cabimento prévio, tal como surge delineada na conjugação dos pontos 2.6.1 e 2.3.4.2, alínea d), do POCAL deverá ser sistematicamente observada.</i>	<b>Acolhida parcialmente</b>

Pese embora todos os processos apreciados contivessem informação de cabimento e declaração de compromisso verificou-se que, no caso do “Transporte terrestre e marítimo de contentores”, a dotação prevista nesses instrumentos de 85 075,00€ (c/IVA) era inferior ao valor da correspondente despesa no ano da sua contratação, que ascendia a 155 969,07€ (c/IVA).

### 3.2.5. Adjudicação de empreitadas de obras públicas

Para efeitos de avaliação da recomendação abaixo transcrita, e tendo por referência cada uma das quatro empreitadas de obras públicas abrangidas pela ação, procurou-se averiguar se as inerentes peças do procedimento indicavam se as propostas a apresentar iriam ser, ou não, objeto de negociação, especificavam a categoria e subcategorias do alvará necessárias à execução dos trabalhos e descreviam

<sup>73</sup> Neste âmbito o ponto 4., al. d), do Relatório determinava à CMF que informasse o Tribunal “[da decisão de reapreciação dos contratos de avença em vigor, para os efeitos do disposto no art.º 94.º, n.º 1, da LVCR, no prazo de 60 dias]”, adaptada à administração local pelo DL n.º 209/2009, e que comandava, precisamente, que os serviços abrangidos pelo seu âmbito de aplicação “[a]quando da eventual renovação dos contratos de prestação de serviços vigentes”, procedessem “à sua reapreciação à luz do regime ora aprovado”. Nessa sequência a CMF, através do DRH, apreciou 5 contratos desta natureza em vigor, dos quais dois celebrados em 1994, um em 1998, outro em 2002 e outro em 2008 (vide a informação com a ref.ª DRH/DD/140/2009, de 5 de novembro de 2009), em resultado do que o Vereador Pedro Calado decidiu denunciar todos os referidos contratos de avença em vigor, com efeitos a partir de março de 2010, tendo os interessados sido notificados por ofício desse facto a 27 de janeiro de 2010.

<sup>74</sup> Cfr. o ofício com a ref.ª 2014/5817, de 26 de março de 2014, constante da Pasta do Processo, folhas 6 e 7.

<sup>75</sup> Cfr. a resposta enviada via correio eletrónico a 12 de junho de 2014 (vide Pasta da Documentação de Suporte, Volume I, Separador n.º 7, folha 232).



o modelo de avaliação das propostas, donde se concluiu que aquela foi **acolhida parcialmente** por força do que sobre o modelo adotado em dois procedimentos é relatado no ponto **3.4.2.1.**<sup>76</sup>.

RECOMENDAÇÃO 5.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Na adjudicação de empreitadas de obra pública, as peças do procedimento devem indicar se as propostas apresentadas irão ser, ou não, objeto de negociação, especificar a categoria e subcategorias do alvará necessárias à execução dos trabalhos, e descrever o modelo de avaliação das propostas (cfr. os art.ºs 81.º, n.º 2, 115.º, n.º 2, 126.º, n.º 3, 139.º, n.ºs 3 e 4, todos do CCP)</i>	<b>Acolhida parcialmente</b>

### 3.2.6. Apreciação geral

A avaliação das 5 recomendações formuladas pelo TC no *Relatório* permite inferir o seguinte grau de acolhimento das mesmas:

Quadro 3. Grau de acolhimento das recomendações pela CMF

IDENTIFICAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO	N.º DE RECOMENDAÇÕES					
	FORMULADAS	AVALIADAS	SEM AVALIAÇÃO	ACOLHIDAS	ACOLHIDAS PARCIALMENTE	NÃO ACOLHIDAS
1. <i>Delegação ou subdelegação de competências</i>	1	1			1	
2. <i>Despesas com a contratação pública</i>	1	1		1		
3. <i>Celebração de contratos de avença e de tarefa</i>	1	1			1	
4. <i>Regra do cabimento prévio</i>	1	1			1	
5. <i>Adjudicação de empreitadas de obra pública</i>	1	1			1	
<b>TOTAL (em N.º)</b>	<b>5</b>	<b>5</b>		<b>1</b>	<b>4</b>	
<b>GRAU DE ACOLHIMENTO (em %)</b>	–	100,0		20,0	80,0	0

Tendo então por referência o quadro precedente, da avaliação das 5 recomendações formuladas pelo TC resultou o acolhimento total de uma (20%) e parcial de 4 (80%).

## 3.3. Outras situações analisadas

Em cumprimento do traçado para esta ação no ponto 2. do PGA foram analisadas as situações descritas nos pontos seguintes.

### 3.3.1. Implementação das medidas impostas pelo PAEF e pelo PAEF-RAM

As medidas impostas pelo PAEF, no que diz respeito à reorganização dos serviços e à contenção de despesas na área de pessoal, vertidas nos pertinentes normativos, foram implementadas sem que se tivesse detetado alguma irregularidade. Assim:

- ♦ O art.º 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho<sup>77</sup>, diploma que aprovou um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visavam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento, e que comanda a aplicação do disposto no seu art.º 9.º aos órgãos e serviços da administração autárquica, em especial o n.º 1, que veda “[o]s órgãos e os serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação objetivo definido no artigo 3.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro, (...)” de “ (...) proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações

<sup>76</sup> No tocante aos demais aspetos vd. o Anexo VII.

<sup>77</sup> Alterado pelas Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011, 14-A/2012, de 30 de março, 55-A/2012, de 29 de outubro, 66-B/2012, 83-C/2013, de 31 de dezembro, 2/2014, de 16 de janeiro, 82-B/2014, de 31 de dezembro, 82-E/2014, de 31 de dezembro, e 63-A/2015, de 30 de junho.





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

*jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não tenham sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída”.*

- ◆ A Lei n.º 55-A/2010, que aprovou o OE para 2011<sup>78</sup>, em concreto:
  - ✓ O art.º 19.º que impôs, com efeitos a 1 de janeiro de 2011, a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9 do mesmo art.º 19.º, de valor superior a 1 500,00€<sup>79</sup>, quer estivessem em exercício de funções naquela data, quer iniciassem tal exercício, a qualquer título, depois dela<sup>80</sup>
  - ✓ O art.º 24.º<sup>80</sup> que impedia a prática de quaisquer atos que consubstanciassem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do art.º 19.º<sup>81</sup>.
- ◆ A Lei n.º 64-B/2011, que aprovou o OE para 2012, nomeadamente:
  - ✓ O art.º 21.º, n.º 1, que determinou, durante a vigência do PAEF, e como medida excecional de estabilidade orçamental, a suspensão dos pagamentos dos subsídios de férias e de Natal às pessoas a que se refere o mencionado n.º 9 do art.º 19.º cuja remuneração base mensal fosse de valor superior a 1 100,00€<sup>82</sup>;
  - ✓ O art.º 32.º que obrigou à redução, durante a vigência do PAEF, de todos os acréscimos ao valor da retribuição horária referentes a pagamento de trabalho extraordinário, quer fosse prestado em dia normal de trabalho<sup>83</sup> quer fosse em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado<sup>84</sup>, pelas mesmas pessoas do aludido n.º 9 do art.º 19.º<sup>85</sup>.

<sup>78</sup> Norma mantida em vigor em 2012 e 2013 pelo n.º 1 do art.º 20.º da Lei n.º 64-B/2011, que aprovou o OE para 2012, e pelo n.º 1 do art.º 27.º da Lei n.º 66-B/2012, que aprovou o OE para 2013, respetivamente.

<sup>79</sup> A redução seria aplicada da seguinte forma: 3,5 % sobre o valor total das remunerações superiores a 1 500,00€ e inferiores a 2 000,00€, 3,5 % sobre o valor de 2 000,00€, acrescido de 16 % sobre o valor da remuneração total que excedesse os 2 000,00€, perfazendo uma taxa global que variava entre 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a 2 000,00€, até 4 165,00€, e 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a 4 165,00€. Todavia, nos casos em que da aplicação do disposto no referido artigo resultasse uma remuneração total ilíquida inferior a 1 500,00€, aplicar-se-ia apenas a redução necessária a assegurar a perceção deste valor.

<sup>80</sup> Também mantida em vigor pelo art.º 20.º do OE para 2012 e 35.º do OE para 2013.

<sup>81</sup> “(...) designadamente os resultantes dos seguintes atos: a) Alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos; b) Atribuição de prémios de desempenho ou outras prestações pecuniárias de natureza afim; c) Abertura de procedimentos concursais para categorias superiores de carreiras pluricategoriais, gerais ou especiais, ou, no caso das carreiras não revistas e subsistentes, incluindo carreiras e corpos especiais, para as respetivas categorias de acesso, incluindo procedimentos internos de seleção para mudança de nível ou escalão; d) Pagamento de remuneração diferente da auferida na categoria de origem, nas situações de mobilidade interna, em qualquer das suas modalidades, iniciadas após a entrada em vigor da presente lei, suspendendo -se a aplicação a novas situações do regime de remuneração dos trabalhadores em mobilidade”.

<sup>82</sup> Por sua vez, aquelas pessoas cuja remuneração base mensal fosse igual ou superior a 600,00€ e não excedesse o valor de 1 100,00€ ficavam sujeitas a uma redução nos subsídios ou prestações previstos no n.º 1 do art.º 21.º, auferindo o montante apurado com base no seguinte cálculo: 1320 - 1,2 × remuneração base mensal. Esta norma foi mantida em vigor relativamente ao pagamento do subsídio de férias, pelo art.º 29.º do OE para 2013, artigo este que foi declarado inconstitucional pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, de 5 de abril.

<sup>83</sup> Fixada em 25% da remuneração na primeira hora e em 37,5% da remuneração nas horas ou frações subsequentes.

<sup>84</sup> Só permite o acréscimo de 50% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado.

<sup>85</sup> Valores que foram novamente reduzidos pelo art.º 45.º da Lei n.º 66-B/2012, apenas para as “(...) pessoas a que se refere o n.º 9 do artigo 27.º, cujo período normal de trabalho, legal e ou convencional, não exceda 7 horas por dia nem 35 horas por semana”, tendo sido fixados, para o trabalho extraordinário normal diurno, em 12,5% da remuneração na primeira hora e em 18,75% da remuneração nas horas ou frações subsequentes, enquanto que o trabalho extraordinário prestado em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado, foi reduzido para 25% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado.

- ✓ O art.º 47.º que visava proceder à redução de, pelo menos, 15% dos cargos dirigentes/chefias em exercício efetivo de funções em 31 de dezembro de 2011 até ao final do 1.º semestre do ano de 2012<sup>86</sup>.
- ◆ O art.º 1.º do DLR n.º 1/2012/M, de 15 de março<sup>87</sup>, que não só proibia o processamento de quaisquer verbas relativas ao subsídio de insularidade como também revogou o complemento regional de 30 % nas ajudas de custo para funcionários e agentes da administração regional e local, ambos a partir de 2012, inclusive.
- ◆ A Lei n.º 66-B/2012, que aprovou o OE para 2013, a saber:
  - ✓ O art.º 28.º que compeliu ao pagamento mensal por duodécimos do subsídio de Natal<sup>88</sup>;
  - ✓ Os art.ºs 41.<sup>o89</sup> e 42.<sup>o90</sup> que envolveram a redução, respetivamente, da distância nas deslocações em território nacional e dos valores das ajudas de custo a abonar nas deslocações ao estrangeiro;
  - ✓ O art.º 65.º que implicava que as AL procedessem, nesse ano, a uma redução, pelo menos, de 2% no número de trabalhadores relativamente aos existentes em 31 de dezembro de 2012<sup>91</sup>.
  - ✓ O art.º 187.º que impôs a incidência de uma sobretaxa de 3,5% em sede de IRS<sup>92</sup>.

### 3.3.2. Elaboração e implementação do PGRIC

No seguimento da recomendação do CPC de 1 de julho de 2009<sup>93</sup> a CMF, por deliberação tomada a 7 de janeiro de 2010<sup>94</sup>, aprovou o PGRIC dos seus serviços<sup>95</sup>, o qual:

<sup>86</sup> Vide o que sobre este aspeto foi referido no ponto 2.4 deste documento sobre a pretensão da CMF de reduzir o número de dirigentes em 45%, passando de 64 para 35.

<sup>87</sup> Revogou o DLR n.º 4/90/M, de 18 de janeiro, que havia criado o subsídio de insularidade ao funcionalismo público da Região Autónoma da Madeira e estabelecido o seu regime, e o DLR n.º 29/98/M, de 29 de dezembro, que estabeleceu o complemento regional de 30 % nas ajudas de custo para funcionários e agentes da administração regional e local, adotando, assim, a medida 15., alíneas a) e c), do PAEF-RAM.

<sup>88</sup> O qual seria “(...) apurado mensalmente com base na remuneração relevante para o efeito, nos termos legais, após a redução remuneratória (...)” prevista no art.º 27.º desta Lei.

<sup>89</sup> Ao alterar o art.º 6.º do DL n.º 106/98, de 24 de abril, impôs que “[s]ó há direito ao abono de ajudas de custo nas deslocações diárias que se realizem para além de 20 km do domicílio necessário e nas deslocações por dias sucessivos que se realizem para além de 50 km do mesmo domicílio.” Já em 2010, tendo em vista “(...) adoptar um conjunto de medidas de consolidação orçamental adicionais às previstas no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2010 -2013” haviam sido reduzidos os valores das ajudas de custo a que se refere o art.º 38.º do DL n.º 106/98, fixados pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

<sup>90</sup> Altera o art.º 4.º do DL n.º 137/2010, de 28 de dezembro, reduzindo os valores das ajudas de custo a que se refere o art.º 4.º do DL n.º 192/95, de 28 de julho, fixados pelo n.º 5.º da Portaria n.º 1553-D/2008.

<sup>91</sup> Isto “(...) sem prejuízo do cumprimento do disposto no artigo 59.º (...)”, ou seja, de reduzir “(...) no mínimo, em 50 % o número de trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo e ou com nomeação transitória existente em 31 de dezembro de 2012, com exclusão dos que sejam cofinanciados por fundos europeus”.

Vide o que sobre este aspeto foi referido no ponto 2.4 deste documento.

<sup>92</sup> Esta sobretaxa incide na parte do valor do rendimento que, depois de deduzidas as retenções previstas no art.º 99.º do Código de IRS (sobre os rendimentos de trabalho dependente), e as contribuições obrigatórias para regimes de proteção social e para subsistemas legais de saúde (ADSE, CGA e Segurança Social), exceda o valor da retribuição mínima mensal garantida (485,00€, valor definido pelo DL n.º 143/2010, de 31 de dezembro).

<sup>93</sup> Publicada no DR, II Série, n.º 140 de 22 de julho. Estipula no ponto 1.1 a elaboração de um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas pelas entidades gestoras de dinheiros públicos no prazo de 90 dias, isto é, até finais de 2009.

<sup>94</sup> Consta da ata da reunião ordinária da CM n.º 1/2010.

<sup>95</sup> Uma nota para referir que o PGRIC contemplou a estrutura organizativa vigente à data da sua aprovação (publicada no Apêndice n.º 126/1998, do DR, II Série, n.º 232, de 8 de outubro de 1998) a qual foi substituída pelo novo modelo orgânico aprovado em reunião da Assembleia Municipal de 29 de dezembro de 2010 (publicado no DR, II Série, n.º 8, de 12 de janeiro de 2011), razão pela qual alude a departamentos municipais, como é o caso do Departamento de Concursos



- Identifica os riscos de corrupção ou infrações conexas por áreas de atividade e departamentos – Recursos Humanos, Concursos e Notariado, Urbanismo, Obras Públicas, Financeiro e Planeamento Estratégico –, o grau de probabilidade para a sua ocorrência<sup>96</sup> e as medidas de minimização/prevenção, e os responsáveis pela sua implementação (os diretores de departamento e chefes de divisão);
- Designa como responsável pelo seu controlo e monitorização o Gabinete de Auditoria Interna, e
- Institui a elaboração de um relatório anual sobre a sua execução.

Pese embora o PGRICIC previsse que o seu acompanhamento ficaria a cargo do Gabinete de Auditoria e Qualidade este serviço não chegou a ser instituído no âmbito das reestruturações orgânicas que se lhe seguiram em 2011 e em 2013.

Prevvia, de igual modo, que o seu acompanhamento e implementação culminariam com um relatório anual de execução<sup>97</sup> o que nunca chegou a acontecer (não existem relatórios de implementação) facto que um dos interlocutores da CMF justificou pela “(...) falta de recursos humanos” que “impediu que fossem realizadas auditorias à implementação do Plano” e, “(...) uma vez que o Município do Funchal não efetuou ações de monitorização do Plano, não foram emitidos quaisquer relatórios”<sup>98</sup>.

No domínio da recomendação do CPC n.º 1/2010, de 7 de abril<sup>99</sup> apurou-se que o Plano se encontra efetivamente divulgado na página eletrónica da CMF<sup>100</sup>.

Realce-se, por fim, que o departamento do Urbanismo criou mecanismos de controlo acrescidos como medida preventiva para o risco associado à acumulação de funções privadas por parte dos técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de autorização e licenciamento de operações urbanísticas – tendo procurado ir de encontro à mais recente recomendação do CPC n.º 5/2012, de 7 de novembro<sup>101</sup>, alusiva aos conflitos de interesses no setor público, e que foram elaboradas orientações tendo em vista a evitar o recurso ao trabalho extraordinário para suprir necessidades permanentes dos serviços.

### 3.4. Outras irregularidades no âmbito da contratação pública

Apontam-se, de seguida, as deficiências registadas no âmbito dos processos de contratação pública analisados mas que não se encontram diretamente relacionadas com o acolhimento das recomendações expressas no *Relatório*.

#### 3.4.1. Aquisição de bens e serviços

##### 3.4.1.1 DA INEXISTÊNCIA DE PARECER DO ÓRGÃO EXECUTIVO PREVIAMENTE À CELEBRAÇÃO, EM 2011 E EM 2013, DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

As dezoito adjudicações de serviços de “Desmatação, limpeza, preparação de terrenos onde se inclui o transporte e fornecimento de terras, o transporte de lixo a vazadouro e fornecimento e plantação de várias espécies de plantas” às empresas Pinto & Dionísio, Lda., e Ana Maria Pinto, Lda., no valor de 30 990,00€ (s/IVA) (correspondente a 6 serviços) e de 72 027,00€ (s/IVA) (relativos a 12

e Notariado que deu lugar ao DCP e foi posteriormente extinto aquando da reestruturação dos serviços municipais ocorrida em janeiro de 2013.

<sup>96</sup> Classificado como frequente ou pouco frequente.

<sup>97</sup> Embora no(s) plano(s) de atividades da CMF não tenha sido prevista qualquer ação direcionada para a implementação e monitorização da execução do Plano.

<sup>98</sup> Cfr. resposta dada por Paulino Ascensão ao Questionário II, enviado por correio eletrónico a 26 de maio de 2014.

<sup>99</sup> Consta da ata da reunião ordinária da CMF n.º 1/2010.

<sup>100</sup> In [http://www.cm-funchal.pt/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=246&view=viewcategory&catid=290](http://www.cm-funchal.pt/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=246&view=viewcategory&catid=290).

<sup>101</sup> Publicada no DR, II Série, n.º 219, de 13 de novembro de 2012.

serviços)<sup>102</sup>, respetivamente, ocorridas em 2011, não foram precedidas do parecer prévio vinculativo do órgão executivo<sup>103</sup>.

Idêntica omissão sucedeu em 2013 no domínio da adjudicação a Mary Elisabeth de Sousa Santiago da prestação de serviços de “*Atualização do sistema de gestão de qualidade ISSO 9001:2008 na Divisão de Atendimento e Informação (CMF)*” pelo preço de 5 000,00€<sup>104</sup>, que ocorreu entre agosto de 2013 e abril de 2014.

Contextualizando normativamente esta questão temos que, em 2011, o legislador não alterou substancialmente o quadro legal aprovado em 2010 de molde que os n.ºs 2 e 3 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, que aprovou o OE daquele ano, mantiveram a obrigatoriedade de emissão do parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública à celebração de contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença e de contratos de aquisição de serviços cujo objeto fosse a consultadoria técnica, cujos termos e tramitação seriam regulados por portaria dos mesmos membros do Governo, exigindo ainda o cumprimento dos requisitos referidos nas als. c) e d) do n.º 2 do art.º 35.º da LVCR<sup>105</sup>.

No tocante às AL preceituava o n.º 4 daquele inciso que o aludido parecer deveria ser proferido pelo órgão executivo, encontrando-se também dependente da verificação dos requisitos enunciados nas als. a) e c) do n.º 3 do art.º 22.º, bem como na al. b) do mesmo número com as devidas adaptações, remetendo também para os termos e tramitação a regular pela portaria referida no n.º 1 do art.º 6.º do DL n.º 209/2009, de 3 de setembro, diploma que operacionalizou a adaptação da LVCR à realidade autárquica, na redação dada pela Lei n.º 3-B/2010, que aprovou o OE para 2010<sup>106</sup>, ou seja, para a

<sup>102</sup> Conforme evidencia o Anexo VIII.

<sup>103</sup> Considerando que o valor global da despesa contratualizada se cifrou nos 103 017,00€ (s/IVA) e a identidade da natureza do objeto contratual, poderia ter sido lançado um procedimento mais solene, caso do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação, nos termos do art.º 20.º, n.º 1, al. b), do CCP, articulado com o art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto, obrigatórios quando o preço contratual se cifre a partir dos 101 250,00€. Paulino Ascensão, interlocutor na área financeira, sobre este aspeto clarificou, via correio eletrónico de 4 de julho de 2014, que tal não sucedeu por “(...) não ter sido antecipada a globalidade dos trabalhos realizados. As adjudicações surgiram na sequência de visitas efetuadas pelo senhor presidente da câmara às varias freguesias ou na sequência das solicitações dos presidentes de junta e ou de municípios e à medida que se deparava com situações que mereciam intervenção, determinava que se efetivasse com urgência. Intervenções essas que ocorreram no período entre Abril e Dezembro de 2011”. Embora se aceite a justificação apresentada, e uma vez que não existem indícios de intenção de subtrair a presente despesa à adoção de outros procedimentos mais solenes, afigura-se como avisado garantir que essa subtração não aconteça, procurando assegurar que a consecutividade na prestação de serviços de idêntica natureza sejam devidamente planeados e se assegure o maior nível de publicidade, de concorrência e de igualdade possível.

<sup>104</sup> Contrato que não foi reduzido a escrito, e cuja adjudicação foi autorizada por Pedro Calado, sem data, na Inf. da Divisão de Atendimento e Informação com a ref.ª DAI/16, de 30 de julho de 2013, elaborada pela então Chefe de Divisão Sandra Assunção de Nóbrega.

<sup>105</sup> Designadamente que “[s]eja observado o regime legal da aquisição de serviços” e “[o] contratado comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social”.

<sup>106</sup> Veja-se o citado art.º 22.º nos pertinentes incisos:

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

- a) Contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença;
- b) Contratos de aquisição de serviços cujo objecto seja a consultadoria técnica.

3. O parecer previsto no número anterior depende da:

- a) Verificação do disposto no n.º 4 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008 (...);
- b) Confirmação de declaração de cabimento orçamental emitida pela delegação da Direcção-Geral do Orçamento, ou pelo IGFSS, I. P., quando se trate de organismo que integre o âmbito da segurança social aquando do respectivo pedido de autorização;
- c) Verificação do cumprimento do disposto no n.º 1.



## Tribunal de Contas

### Secção Regional da Madeira

portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas das Autarquias Locais, Finanças e Administração Pública.

Sem esse parecer<sup>107</sup> os contratos posteriormente outorgados seriam cominados com a nulidade ao abrigo do n.º 6 do referido art.º 22.º.

A portaria para onde remetem o n.º 4 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010 e o n.º 1 do art.º 6.º do DL n.º 209/2009, porém, nunca chegou a ser publicada motivo pelo qual sustentava a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo<sup>108</sup> que o parecer prévio vinculativo<sup>109</sup>, ainda que com as devidas adaptações, deveria observar as disposições constantes da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de janeiro<sup>110</sup>, designadamente o n.º 2 do art.º 3.º<sup>111</sup>, a qual regulamentou os termos e a tramitação dos pareceres prévios vinculativos solicitados a partir de 1 de janeiro de 2011 da autoria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública, previsto no n.º 2 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, e nos n.ºs 4 e 5 do art.º 35.º da LVCR<sup>112</sup>, posição que se nos afigura perfeitamente consentânea com o propósito definido pelo legislador nesta matéria e que permite a integração da lacuna registada por força da não emissão da portaria especificamente dirigida aos municípios.

Fica assim assente que os pareceres prévios a emitir pela CMF, solicitados a partir de 1 de janeiro de 2011, deveriam observar os termos definidos pelo art.º 3.º, n.º 2, da Portaria n.º 4-A/2011, aplicável aos contratos de aquisição de serviços celebrados ou renovados, nomeadamente nas modalidades de

---

4. *Nas autarquias locais, o parecer previsto no n.º 2 é da competência do órgão executivo e depende da verificação dos requisitos previstos nas alíneas a) e c) do número anterior, bem como da alínea b) do mesmo número com as devidas adaptações, sendo os seus termos e tramitação regulados pela portaria referida no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro, alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril*”.

<sup>107</sup> A sua emissão só não seria exigível para as situações acolhidas pelas als. a) a d) do n.º 2 do art.º 69.º do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, que pôs em execução o OE para 2011, mas que aqui não se colocam. Senão, vejamos: celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais previstos no n.º 2 do art.º 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, ou de contratos mistos cujo tipo contratual preponderante não seja o da aquisição de serviços ou em que o serviço assuma um carácter acessório da disponibilização de um bem; celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços adjudicantes ao abrigo de acordo-quadro; celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LVCR, com entidades públicas empresariais, e renovações de contratos de aquisição de serviços, nos casos em que tal seja permitido, quando os contratos tenham sido celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação tenha sido o mais baixo preço.

<sup>108</sup> Integrada na Presidência do Conselho de Ministros com superintendência e tutela conjunta do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional. Nesse sentido, vd. os Pareceres Jurídicos n.ºs 26 e 72/CCDR-LVT/2011.

<sup>109</sup> Para além do parecer genérico favorável assim contemplado no n.º 2 do art.º 6.º do DL n.º 209/2009: “[o] órgão executivo pode excepcionalmente autorizar a celebração de um número máximo de contratos de tarefa e avença, em termos a definir na portaria prevista no número anterior, desde que, a par do cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, não sejam excedidos os prazos contratuais inicialmente previstos e os encargos financeiros globais anuais, que devam suportar os referidos contratos, estejam inscritos na respectiva rubrica do orçamento do órgão ou serviço”.

<sup>110</sup> Em bom rigor aí era feita referência à Portaria n.º 371-A/2010, de 23 de junho, aplicável em 2010.

<sup>111</sup> E que, para o que aqui importa, demandava que o pedido de parecer fosse instruído com a “[d]escrição do contrato e do seu objeto, demonstrando não se tratar de trabalho subordinado, bem como a inconveniência do recurso a modalidade de relação jurídica de emprego público constituída ou a constituir” [al. a)]; a “[d]eclaração de confirmação de cabimento orçamental emitida pela delegação da Direcção-Geral do Orçamento (...) aquando do respetivo pedido de autorização” [al. b)]; a “[i]ndicação e fundamentação da escolha do procedimento de formação do contrato” [al. c)]; a “[i]nformação sobre a contraparte, designadamente no que respeita à relação ou à participação de ex-colaboradores do órgão ou serviço, bem como do respectivo cônjuge, algum parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, ou de qualquer pessoa com quem viva em economia comum” [al. d)], e a “[d]emonstração do cumprimento e aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, juntando elementos e cálculos relevantes, face ao contrato em renovação ou anteriormente celebrado sempre que a prestação de serviços tenha idêntico objecto e ou contraparte”.

<sup>112</sup> Já a Direcção Geral das Autarquias Locais defendia que os executivos deveriam deliberar sobre um parecer genérico favorável à celebração de contratos de aquisição de serviços que determinasse com rigor as situações nele abrangidas (vd. FAQ’s OE 2011, disponível em [www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt)).



tarifa e de avença e ou cujo objeto fosse a consultoria técnica, designadamente jurídica, arquitetónica, informática ou de engenharia, bem como a todos os contratos de aquisição de serviços que, por via de celebração ou renovação, produzissem efeitos a partir dessa data (vd. o art.º 7.º).

Por sua vez, a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público defende a extensão do âmbito objetivo de aplicação desta formalidade a todos os contratos de aquisição de serviços qualquer que fosse o seu objeto e a natureza da contraparte (pessoa singular ou coletiva)<sup>113</sup>.

Posto isto, as 18 adjudicações de serviços de *“Desmatação, limpeza, preparação de terrenos onde se inclui o transporte e fornecimento de terras, o transporte de lixos a vazadouro e fornecimento e plantação de várias espécies de plantas”* encontravam-se dependentes da emissão do parecer prévio do órgão executivo municipal nas condições a que compeliavam os n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, com respeito pelo articulado no n.º 2 do art.º 3.º da Portaria n.º 4-A/2011, por não se encontrarem abrangidos pelas exceções contempladas no n.º 2 do art.º 69.º do DL n.º 29-A/2011.

O ex-vereador Bruno Pereira, que adjudicou duas das aquisições em causa, alegou que estas *“(…) tendo em conta o seu valor não passaram pelo crivo dos serviços jurídicos”*<sup>114</sup> porque eram efetuadas *“por requisição”* e a respetiva autorização ocorreu sem que se *“(…) apercebesse da necessidade de Parecer Prévio”*, pelo que *“(…) foram tendo lugar, na convicção que sendo processos de aquisição por requisição, e de valor inferior a € 6 750,00 (ajuste direto simplificado) estavam dispensados de quaisquer formalidades, mesmo a necessidade de Parecer Prévio”*, concluindo que *“[e]ssa convicção era tão forte que ocorreu não num, mas em 18 adjudicações, repartidas com o meu colega de Vereação Pedro Calado”*.

Já o ex-vereador Pedro Calado, que adjudicou as demais, acrescentou que o facto de não se encontrar discriminada na fatura *“(…) a parte dos serviços e a parte do fornecimento de terras e de plantas”* tornou impossível *“(…) apurar qual o valor maior, se os serviços ou os fornecimentos, o que teria relevância na obrigatoriedade ou não da emissão de Parecer Prévio pelo Executivo Camarário”*, e que a informação que lhe foi presente para autorização, face ao seu teor, *“(…) contribuiu para se pensar que se tratava de uma aquisição e não de prestações de serviços”*.

Argumento que procederia caso tivesse sido demonstrado (o que não aconteceu), que a componente da prestação dos contratos em análise, que se assumem como mistos, revelava carácter não preponderante ou acessório da disponibilização dos bens a eles subjacentes, situação em que, com efeito, esse parecer não seria exigível.

Em 2013 o quadro legal vigente neste domínio era idêntico, encontrando-se vertido, desta feita, no art.º 75.º, n.ºs 4<sup>115</sup> e 10<sup>116</sup>, da Lei n.º 66-B/2012, que aprovou o OE para 2013, e no art.º 3.º da Portaria n.º 16/2013, de 17 de janeiro<sup>117</sup>, sendo que o n.º 6 do mesmo art.º 75.º elencava as situações de

<sup>113</sup> Vd. as FAQ's – LOE 2012 IV-Aquisição de serviços, 4., onde é reiterado o entendimento que sobre esta matéria foi feito em relação ao OE de 2011.

<sup>114</sup> Argumento também utilizado pelo ex-Vereador Pedro Calado nas suas alegações.

<sup>115</sup> “4. Carece de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças, exceto no caso das instituições do ensino superior, nos termos e segundo a tramitação a regular por portaria do referido membro do Governo, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008 (...) independentemente da natureza da contraparte, designadamente no que respeita a:

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

<sup>116</sup> “10. Nas autarquias locais, o parecer previsto no n.º 4 é da competência do órgão executivo e depende da verificação dos requisitos previstos nas alíneas a) e c) do n.º 5, bem como da alínea b) do mesmo número, com as devidas adaptações, sendo os seus termos e tramitação regulados pela portaria referida no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril”.

<sup>117</sup> “1. Antes da decisão de contratar, o dirigente máximo do órgão, serviço ou entidade solicita aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública a emissão de parecer.  
2. O pedido de parecer é instruído com os seguintes elementos:



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

exceção em termos idênticos aos de 2011<sup>118</sup>, o que, de igual modo, compelia a que a aquisição de serviços de “*Atualização do sistema de gestão de qualidade ISSO 9001:2008 na Divisão de Atendimento e Informação (CMF)*” tivesse sido precedida de parecer do órgão executivo camarário.

Conclusão com a qual a CMF não parece concordar quando defende que<sup>119</sup>, de acordo com o art.º 3.º, n.º 2, da Portaria n.º 16/2013, para efeito de emissão desse parecer “*(...) tem de ser demonstrado que esses serviços seriam suscetíveis de serem executados no âmbito de uma relação jurídica de emprego público*”, isto quando os serviços em análise englobam “*(...) a realização de auditorias internas, a elaboração do balanço e a coordenação de revisão da Gestão (...)*”.

Acontece que não é isso que comanda aquele dispositivo legal na sua al. a), que estatui precisamente o inverso, ou seja, que o pedido de parecer deverá ser instruído, entre outros elementos, com a demonstração da “*(...) inconveniência do recurso a modalidade de relação jurídica de emprego público constituída ou a constituir (...)*”, razão que justifica essa contratação, pois tal inconveniência pressupõe precisamente a ausência de pessoal capaz de executar as prestações a contratar e que o interesse público será prosseguido pela contratação externa desses serviços, pela natureza ocasional das prestações a executar, donde que cai por terra o argumento invocado pela edilidade.

Aliás, como defendem Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar<sup>120</sup>, “*por princípio, não pode um serviço público recorrer a um contrato de prestação de serviços para suprir a insuficiência de pessoal que seja necessário para assegurar as atribuições, competências ou atividades que tem de prosseguir permanentemente*”.

A Chefe de Divisão de Atendimento e Informação Sandra de Assunção Nóbrega, que propôs a presente aquisição, refuta a responsabilidade que lhe foi imputada ao abrigo do art.º 61.º, n.º 4, da LOPTC, argumentando que o TC “*[c]ontrariando o ónus de alegação minimamente circunstanciada e o dever de fundamentação legal que sobre si impendia (...) não indica qual a «competência de harmonia com a lei» que tinha a Visada ao tempo dos factos e que a obrigava a ter previamente obtido ou alertado para a necessidade de obtenção de parecer prévio vinculativo (...) sendo manifesto que, para efeitos de responsabilização, não basta a invocação da aplicação do referido artigo 61.º, n.º 4 da LOPTC*”, posição que reitera ao longo de todos os articulados da sua exposição, nos quais invoca

- a) *Descrição do contrato e seu objeto, demonstrando não se tratar de trabalho subordinado, bem como a inconveniência do recurso a modalidade de relação jurídica de emprego público constituída ou a constituir e a inexistência de pessoal em situação de mobilidade especial apto para o desempenho das funções subjacentes à contratação em causa;*
  - b) *Declaração de confirmação de cabimento orçamental emitida pelo órgão, serviço ou entidade requerente;*
  - c) *Indicação e fundamentação da escolha do procedimento de formação do contrato;*
  - d) *Identificação da contraparte;*
  - e) *Demonstração do cumprimento e aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 27.º e nos n.ºs 1, 2, 3, 7 e 8 do artigo 75.º, ambos da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, juntando, para o efeito, os elementos e cálculos relevantes, face ao contrato em renovação ou anteriormente celebrado sempre que a prestação de serviços tenha idêntico objeto e, ou, contraparte.*
3. *A obrigação de demonstração de inexistência de pessoal em situação de mobilidade especial prevista na parte final da alínea a) do número anterior entra em vigor nos termos e condições previstos na Portaria a que se refere o n.º 2 do artigo 33.º-A da Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro.*
  4. *O pedido de parecer para autorização excepcional de celebração de um número máximo de contratos a que se refere o n.º 9 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, além dos elementos referidos no número anterior, é ainda instruído com fundamentação e demonstração bastante de que o mesmo é essencial à prossecução das atribuições do órgão, serviço ou entidade, do não aumento de encargos, da não prorrogação ou renovação automática e proposta de cumprimento de obrigações de comunicação e registo”.*

<sup>118</sup> Tendo apenas introduzido uma precisão na sua al. c), passando a aludir à “*(...) celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12 -A/2008 (...) entre si ou com entidades públicas empresariais*”.

<sup>119</sup> Cfr. resposta dada a 27 de agosto de 2014 via correio eletrónico pelo dirigente Américo Silva.

<sup>120</sup> *In Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1.º Volume, Coimbra, 2014, pág. 117, citados por Luís Marques *in Revista de Administração Local* n.º 266, abril – junho 2015, no artigo “*O parecer prévio vinculativo para a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços pelas autarquias locais*”, pág. 172, nota de rodapé n.º 8.

as competências que lhe foram conferidas, enquanto Chefe de Divisão de Atendimento e Informação, pela Estrutura Flexível dos Serviços do Município do Funchal<sup>121</sup>.

Segue referindo que “[e]m 2013, com a publicação das novas estruturas flexível e nuclear dos serviços do Município do Funchal (...) continuou a exercer as suas funções integrada no Departamento Administrativo”, não se compreendendo porque afirma que nunca integrou “(...) nem o Departamento de Recursos Humanos, nem o Departamento Jurídico daquele município”, pois é própria a reconhecer que, de acordo com essa nova estrutura nuclear, “(...) compete ao Departamento Administrativo «m) Assegurar a implementação e a certificação do sistema de gestão da qualidade nos serviços municipais»”.

E continua remetendo para a nova Divisão de Contratação<sup>122</sup> (criada em 2013 e integrada no Departamento Jurídico) a competência para prestação do apoio jurídico na instrução e tramitação dos processos relativos à adjudicação da aquisição de bens e serviços, acrescentando que solicitou “(...) apoio técnico ao Departamento de Contratação Pública (atual Divisão de Contratação) da CMF, sendo que, na resposta dada por aquele departamento, foram mencionados os requisitos legais para que tal contratação pudesse efectivar-se, não tendo sido, contudo, mencionada a necessidade de emissão do referido parecer prévio do órgão executivo camarário”<sup>123</sup>.

Conclui vincando que “(...) não tinha qualquer competência legal que a obrigasse a obter ou alertar para a necessidade de obtenção do sobredito parecer prévio, nem, conseqüentemente, que tal falta de parecer prévio proveio de culpa sua”, entre outros argumentos que apresenta com vista a reforçar este entendimento mas cuja extensão não aconselham a sua reprodução.

Ora, a alegante, enquanto Chefe de Divisão, assumiu um cargo de direção intermédia de 2.º grau previsto no Estatuto do Pessoal Dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado<sup>124</sup>, estando, nessa medida, colocada numa posição que a obrigava a possuir um grau de conhecimento das matérias superior ao normalmente exigível a um mero técnico.

Nesse sentido veja-se a Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, que adaptou o aludido Estatuto, e criou o cargo de Chefe de Divisão Municipal, e que comete aos titulares dos cargos de direção, no seu art.º 15.º, n.º 1, al. a), a submissão “(...) a despacho do presidente da câmara (...), devidamente instruídos e informados, os assuntos que dependam da sua resolução” e a garantia da “(...) coordenação das atividades e a qualidade técnica da prestação dos serviços na sua dependência” [n.º 2, al. c)] (sublinhados nossos).

Tem sido, aliás, entendimento do TC<sup>125</sup> que “(...) a impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública, não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões”.

Noutra perspetiva, o art.º 6.º do Código Civil comanda que “[a] ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento da lei nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas”.

O ex-vereador Pedro Calado, que autorizou a adjudicação vertente, salvaguardou-se referindo que no processo que lhe foi entregue “(...) constava duas informações uma do Diretor de Recursos Humanos que referiu a necessidade de observar certas condições e do mesmo modo, outra do Diretor do Departamento de Contratação que reforçou a informação do Diretor de Recursos Humanos, sem contudo nenhum deles ter referido a necessidade do Parecer Prévio”, o que supõe ter acontecido por

<sup>121</sup> E publicadas no DR, II Série, n.º 11, de 17 de janeiro de 2011.

<sup>122</sup> Que sucedeu ao anterior Departamento de Contratação Pública, extinto em 2013.

<sup>123</sup> Tendo anexado documento comprovativo desse facto.

<sup>124</sup> Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, e 64/2011, de 22 de dezembro.

<sup>125</sup> A título de exemplo, veja-se o Acórdão n.º 9/2010-3.ª secção, in <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2010/ac-2010.shtm>, igualmente citado no Acórdão n.º 01/2013 – 3.ª Secção, in <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/3s/ac001-2013-3s.pdf>.





## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

essas informações apenas “(...) terem por objetivo alertar para outras condições prévias, que não a do Parecer propriamente dito”, o que lhe provocou a “(...) convicção que pelo valor, a aquisição não obrigava a nenhum outro procedimento” estando “(...) consciente que tinha tomado todo o cuidado exigível”.

Não obstante o que foi alegado pelos contraditados considera-se que não foram trazidos argumentos suficientes para alterar o entendimento de que a falta dos pareceres prévios a emitir pelo executivo municipal configura, uma infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, por inobservância de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, punida com multa ao abrigo do n.º 2 do mesmo art.º 65.º<sup>126</sup>, a soçobrar, ao abrigo do n.º 1 do art.º 61.º em articulação com o n.º 3 do art.º 67.º do mesmo diploma:

- ✓ No caso da aquisição de serviços de “*Desmatação, limpeza, preparação de terrenos onde se inclui o transporte e fornecimento de terras, o transporte de lixos a vazadouro e fornecimento e plantação de várias espécies de plantas*” sobre os ex-vereadores Pedro Calado e Bruno Pereira enquanto entidades que as adjudicaram no decurso do ano de 2011 (vd. o Anexo V) sem terem acautelado o cumprimento dos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, com respeito pelo n.º 2 do art.º 3.º da Portaria n.º 4-A/2011, e
- ✓ Relativamente à aquisição de serviços de “*Atualização do sistema de gestão de qualidade ISSO 9001:2008 na Divisão de Atendimento e Informação (CMF)*” sobre o mesmo ex-vereador Pedro Calado por conta da adjudicação autorizada em 2013 com desrespeito pelos art.ºs 75.º, n.ºs 4 e 10, da Lei n.º 66-B/2012, e 3.º da Portaria n.º 16/2013.

Atento o preceituado no art.º 61.º, n.º 4, da LOPTC, por não terem previamente obtido, ou alertado para a necessidade da obtenção, do aludido parecer prévio, a mesma responsabilidade recai ainda:

- ✓ Sobre o vereador Henrique Miguel de Figueiredo da Silva da Costa Neves<sup>127</sup> que desencadeou todos os procedimentos tendentes à adjudicação da “*Desmatação, limpeza, preparação de terrenos onde se inclui o transporte e fornecimento de terras, o transporte de lixos a vazadouro e fornecimento e plantação de várias espécies de plantas*”, e
- ✓ Sobre a Chefe de Divisão de Atendimento e Informação Sandra de Assunção Nóbrega, que propôs a aquisição dos serviços de “*Atualização do sistema de gestão de qualidade ISSO 9001:2008 na Divisão de Atendimento e Informação (CMF)*”.

Todavia, face à inexistência de indícios de que as infrações financeiras em apreço tenham sido praticadas de forma intencional<sup>128</sup>, ao facto de o Tribunal nunca ter formulado recomendações à Autarquia do Funchal com vista a correção das irregularidades detetadas e porque esta é a primeira vez que os *retro* identificados responsáveis são censurados pela sua prática, entende-se que se encontram preenchidos os pressupostos necessários à relevação da responsabilidade financeira sancionatória elencados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, atual n.º 9, em virtude das alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015.

<sup>126</sup> Uma nota para referir que este quadro fatural não permite chamar à colação a responsabilidade financeira reintegratória por conta dos pagamentos efetuados ao abrigo dos contratos apreciados, não obstante a sua ilegalidade e o facto de estes serem nulos, pois o articulado nos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC define como pagamentos indevidos, para além da sua inerente ilegalidade, que tenham causado dano para o erário público e que a eles não corresponda qualquer contraprestação efetiva adequada ou proporcional às prossecuções das atribuições da CMF o que não se apurou ter sucedido.

<sup>127</sup> O qual não apresentou alegações.

<sup>128</sup> Estará em causa uma atuação meramente negligente, que terá resultado da convicção de que a atuação adotada no âmbito dos procedimentos de formação dos contratos vertentes não envolveria qualquer incumprimento das apontadas disposições normativas.

### 3.4.1.2 DA NÃO APLICAÇÃO DE REDUÇÃO REMUNERATÓRIA

Na sequência de um ajuste direto desencadeado ao abrigo do art.º 24.º, n.º 1, al. e), do CCP, foi firmado a 28 de maio de 2013, com o *Mundo da Canção Unipessoal, Lda.*, o contrato da “*Prestação de serviços de organização, produção e divulgação da 14.ª edição do Funchal Jazz – 2013*”, pelo preço contratual de 255 000,00€ (s/IVA).

Porque a 28 de maio de 2012 o Município do Funchal havia contratado à mesma contraparte a “*Prestação de serviços de organização, produção e divulgação do 13.º Funchal Jazz Festival*” pelo montante de 213 815,50€ (s/IVA) foi solicitada a demonstração da aplicação da redução remuneratória prevista nos art.ºs 27.º e 75.º da Lei n.º 66-B/2012, que aprovou o OE para 2013, ao contrato outorgado em 2013 acima identificado.

Ao que foi respondido<sup>129</sup> que não houve lugar à dita redução uma vez que os custos dos “(...) *festivais de Jazz eram apresentados como previsionais (...)*”, e dependiam “(...) *de uma série de condicionantes como seja o número e os honorários dos músicos, transportes de instrumentos musicais, seguros, viagens, divulgação, publicidade. (...) Por isso não ser possível aplicar a redução remuneratória tendo por base o festival de jazz anterior, porque todos os músicos eram diferentes e os honorários também. A natureza do evento não permite aplicar a redução*”.

Ora, o art.º 27.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 66-B/2012, manteve “[a] partir de 1 de janeiro de 2013 (...) a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a € 1500, quer estejam em exercício de funções naquela data quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela, conforme determinado no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 48/2011, de 26 de agosto, e 60 -A/2011, de 30 de novembro, e mantido em vigor pelo n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 64 -B/2011, de 30 de dezembro, alterada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, nos seguintes termos (...) c) 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a €4165”.

Enquadrada no objetivo de diminuir a despesa pública a redução remuneratória assim definida aplicava-se, por conta do art.º 75.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 66-B/2012, “(...) *aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2013*” viessem “*a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou contraparte de contrato vigente em 2012, celebrados por: (...) [ó]rgãos, serviços e entidades previstos nos n.ºs 1 a 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro (...)*”, onde se incluem as AL.

Para efeito de aplicação da aludida redução deveria ser considerado o valor total do contrato de aquisição de serviços, exceto no caso das avenças previstas no n.º 7 do art.º 35.º da LVCR, em conformidade com o n.º 2 do mesmo art.º 75.º.

Da articulação das disposições legais citadas resultava clara a obrigação de o Município reduzir em 10% o valor total a pagar pelo contrato em análise porque foi celebrado em 2013 com idêntico objeto e a mesma contraparte que o contrato de 2012 e se cifra acima dos 4 165,00€, sem prejuízo das exceções que a mesma norma estabelecia nos seus n.ºs 6, 7 e 8, mas que não têm aqui concretização.

Sobre a aplicabilidade material desta forma de redução remuneratória importa reter o entendimento de João Amaral e Almeida<sup>130</sup> que considera que o objetivo da disposição do n.º 1 do art.º 22.º da Lei n.º 3-B/2010 – diploma que aprovou o OE para 2011, cujo teor é idêntico à do n.º 1 do art.º 75.º da Lei n.º 66-B/2012 – para a celebração de contratos novos “*é o de impor que os cadernos de encargos dos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto fixem um preço base inferior ao valor da remuneração que era devida no anterior contrato, de acordo com a taxa prevista, consoante o caso, nas alíneas a), b) ou c) do n.º 1 do art.º 19.º*”.

<sup>129</sup> Pelo dirigente Américo Silva (vide a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, pág. 559).

<sup>130</sup> In A lei do orçamento do Estado para 2011 e os contratos de aquisição de serviços: reduções remuneratórias e limitação da contratação, Revista de Contratos Públicos n.º 1 (janeiro – abril 2011), pág. 190.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

E o que sustenta a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público<sup>131</sup>: “[n]a celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes (...) devem tomar como referência, para efeitos de aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado no ano” anterior”.

O que equivale a dizer que a redução remuneratória de um novo título jurídico em 2013 já devia estar contida nas condições contratuais previstas nas peças do procedimento, ou seja, no preço base do caderno de encargos, até porque esta solução é a única conciliável com o disposto na al. c) do n.º 5 do mesmo art.º 75.º uma vez que esta norma, para a emissão do parecer prévio vinculativo, exigia a “verificação do cumprimento do disposto no n.º 1” do referido artigo, ou seja, que a redução remuneratória já estivesse consagrada antes da celebração do contrato.

Ou seja, e tendo por referência o valor do contrato reportado a 2012, que se cifrou nos 213 815,50€ (s/IVA), o preço base do procedimento pré-contratual lançado para 2013 deveria ter-se contido nos 192 433,95€ (s/IVA), ou seja, em menos 62 566,05€ (s/IVA) do que aquilo que sucedeu, correspondendo à redução de 10% legalmente imposta.

Refira-se, neste ponto, que o parecer prévio emitido no âmbito deste procedimento nada referia sobre o aspeto da redução remuneratória e quanto à identificação de outros contratos de aquisição de serviços com idêntico objeto ou com a mesma contraparte indicava: “Não aplicável”.

O ex-vereador Pedro Calado, responsável pela adjudicação do contrato outorgado em 2013, reafirma o que foi colhido durante os trabalhos de campo<sup>132</sup> quando alega que “(...) essa redução não era possível porque os orçamentos eram previsionais e o seu valor dependia muito dos honorários dos músicos” uma vez que para “(...) trazer determinado artista de topo, o seu custo será muito superior a um outro artista que, mesmo sendo considerado importante no mundo do Jazz, não tem a repercussão que aquele traz, na divulgação do evento e da sua inerente importância para uma cidade de turismo e que necessita de divulgação exterior”, realçando que “[a] importância dos artistas é mesmo a parte mais relevante do evento”.

Além disso “(...) o Município assumia todas as despesas, incluindo as viagens, transporte de instrumentos, seguros, cujo valor iria depender do lugar onde nessa data os artistas estariam a atuar, podendo ser nos Estados Unidos ou no Japão”, concluindo que “(...) haveria serviços mais ou menos fixos, mas a maior parte deles eram previsionais e só no fim na apresentação de contas se saberia o seu real valor”.

Argumenta ainda que do Festival de 2012 para o de 2013 houve “(...) diferença de orçamentos, justificado pelo valor dos artistas, bem como a dificuldade de aplicar a redução remuneratória em eventos desta natureza” face aos valores do “cachet” dos músicos “(...) mas também do número de músicos que compõem as bandas” apresentando como alternativa “(...) deixar de contribuir com nomes que prestigiam por si só o festival e todo o que isso representa (...) desvalorizando um evento que teremos de reconhecer é muito importante para a cidade e a Região e que tem Marca registada”.

Continua a refutar a necessidade de aplicar a redução remuneratória sustentando que se esta tivesse lugar “(...) sobre a prestação de serviços de conceção, produção e realização do Festival, valor devido ao prestador de serviços (...) também aqui, o trabalho desenvolvido, é, foi, diferente, na medida em que não são as mesmas as deslocações à Região, as entrevistas que prepara, o número de pessoas que a empresa envolve”.

E se a redução incidisse “(...) sobre toda a logística e divulgação do evento”, tal não seria possível, pois “(...) todos os festivais são diferentes, as exigências dos músicos também, e a divulgação é o mais importante porque o evento pretende divulgar a cidade, a Região e se considerarmos, o valor

---

<sup>131</sup> No link <http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=29000000>, relativo às FAQ's – LOE 2011, sobre “[XI. Qual o termo de referência para a demonstração da redução remuneratória?](#)”.

<sup>132</sup> Junto do dirigente Américo Silva (vide a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, pág. 559).

*dos músicos o que ficaria para a organização de um evento com esta dimensão não permitiria a sua realização”.*

Por fim, afirma que se a redução tivesse sido aplicada, o Festival “(...) não teria acontecido e o próprio evento deixaria de ter lugar” considerando que “(...) o contrato não tem «idêntico objeto» se pensarmos nos artistas em vez do evento propriamente dito”.

Não obstante se perceba a dificuldade em assimilar a obrigatoriedade da aplicação da redução remuneratória no caso das prestações de serviços que impliquem a contratação de artistas porquanto se prefiguram como prestações infungíveis, a verdade é que tais situações não se encontravam legalmente excecionadas pelas normas dos n.ºs 6, 7 e 8 do art.º 75.<sup>o133</sup> da Lei n.º 66-B/2012.

Como tal, os argumentos agora trazidos por Pedro Calado merecem a apreciação que já havia sido feita em sede de relato àquela que foi a posição antecedentemente apresentada pela Edilidade, assim rebatida:

Quanto à suposta impossibilidade de introduzir a redução remuneratória no contrato de prestação de serviços em causa uma vez que os custos dos “(...) festivais de Jazz eram apresentados como previsionais (...)”, e dependiam “(...) de uma série de condicionantes como seja o número e os honorários dos músicos, transportes de instrumentos musicais, seguros, viagens, divulgação, publicidade (...)”, “(...) porque todos os músicos eram diferentes e os honorários também” do festival de jazz anterior, e porque “[a] natureza do evento não permite aplicar a redução”, afigura-se nos que todos estes aspetos poderiam ter sido obviados com a devida fixação no caderno de encargos de um preço base inferior ao preço do contrato outorgado no ano anterior, com respeito pela taxa prevista na al. c) do n.º 1 do art.º 27.º da Lei n.º 66-B/2012, ou seja, em 192 433,95€ (s/IVA), de molde a que a contraparte pudesse harmonizar a sua proposta a essas condições, procurando, designadamente, reduzir os custos associados ao “(...) número e (...) honorários dos músicos, transportes de instrumentos musicais, seguros, viagens, divulgação, publicidade”.

O incumprimento do quadro normativo descrito deixa antever uma infração financeira sancionada com multa, na decorrência do consignado no art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, a imputar, por aplicação da norma do n.º 1 do art.º 61.º da LOPTC, *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º, ao então vereador Pedro Calado porquanto adjudicou a despesa resultante do novo contrato de prestação de serviços, sobre o qual também subsiste a possibilidade de imputação de responsabilidade financeira reintegratória por pagamentos indevidos, prevista no n.º 4 do art.º 59.º da LOPTC, por não ter feito prova da redução correspondente a 10% do valor do contrato outorgado em 2012, e que se deveria quedar nos 62 566,05€ (s/IVA), obviando, com isso, a ilegalidade praticada.

<sup>133</sup> Que abrangiam exclusivamente:

“6. (...):

- a) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais previstos no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho<sup>133</sup> (...) ou de outros contratos mistos cujo tipo contratual preponderante não seja o da aquisição de serviços ou em que o serviço assuma um caráter acessório da disponibilização de um bem;
  - b) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços adjudicantes ao abrigo de acordo quadro;
  - c) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (...) e pela presente lei, entre si ou com entidades públicas empresariais;
  - d) As renovações de contratos de aquisição de serviços, nos casos em que tal seja permitido, quando os contratos tenham sido celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação tenha sido o do mais baixo preço.
7. (...) a renovação, em 2013, de contratos de aquisição de serviços cuja celebração ou renovação anterior já tenha sido objeto da redução (...) e obtido parecer favorável (...).
  8. (...) a celebração, em 2013, de contratos de aquisição de serviços cuja celebração já tenha sido, em 2011 e em 2012, objeto das reduções (...) e obtido, nos mesmos anos, pareceres favoráveis (...), desde que a quantidade a contratar e o valor a pagar não sejam superiores aos de 2012”.





Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

Para o efeito, urge sublinhar que a noção de pagamentos indevidos para o efeito de reposição se reconduz aos pagamentos ilegais que causam dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade – nesse sentido, veja-se o citado n.º 4 do art.º 59.º da LOPTC.

Dito de outro modo, podem existir pagamentos ilegais que não sejam indevidos, bastando, para isso, que haja contraprestação efetiva; ao invés, não pode haver pagamentos indevidos que sejam legais, uma vez que a norma exige uma conexão intrínseca entre estes e a sua ilegalidade.

E, no caso, é indubitável que foi assumida uma despesa ilegal na medida em que esta excedeu o montante que o ordenamento jurídico em vigor à data permitia considerado o quadro factual de então - 192 433,95€, e não 255 000,00€, ambos sem IVA -, e não por não ser idónea ou adequada a promover o interesse público municipal, sendo nessa precisa medida que não lhe correspondeu contraprestação efetiva e causou dan para o erário público.

Contudo, o pagamento que se seguiu a essa autorização de despesa<sup>134</sup>, por conta da totalidade das faturas apresentadas pelo *Mundo da Canção Unipessoal, Lda.*<sup>135</sup>, em função da execução integral do presente contrato, ficou-se pelos 211 463,82 (s/IVA), pelo que o montante indevido liquidado orça os 19 029,87€ (s/IVA) e não os 62 566,05€ (s/IVA) inicialmente perspetivados.

#### **3.4.1.3. DO RECURSO INDEVIDO AO AJUSTE DIRETO**

Conforme relatado no ponto anterior, o procedimento adotado com vista a adjudicação da “*Prestação de serviços para a organização, produção e divulgação da 14.ª Edição do Funchal Jazz Festival*” foi o ajuste direto consagrado no art.º 24.º, n.º 1, al. e), do CCP, tendo sido posteriormente contratada a firma *Mundo da Canção Unipessoal, Lda.*, por 255 000,00€ (s/IVA).

O concurso público constitui o procedimento regra na contratação pública sendo o ajuste direto uma das exceções o que implica que terão de se verificar as condições que tornam possível a sua adoção.

Com efeito, a disposição legal utilizada pela edilidade no caso em concreto permite que “[q]ualquer que seja o objecto do contrato a celebrar” o ajuste direto seja adotado quando (...) [p]or motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos, a prestação objecto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada”.

Melhor concretizando, da conjugação dos art.ºs 16.º (*Procedimentos para a formação de contrato*), 18.º (*Escolha do procedimento*), 20.º (*Escolha do procedimento de formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços*) e 23.º (*Escolha do procedimento em função de critérios materiais – regra geral*) do CCP, resulta que a opção inicial pelo concurso público ou pelo limitado, ou ainda pelo ajuste direto, não envolve por parte da Administração o exercício de um poder discricionário mas, ao invés, de um poder vinculado.

Ou seja, a opção pelo ajuste direto tendo como fundamento a al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP só ocorrerá quando no mercado, por razões técnicas, artísticas ou de proteção de direitos exclusivos, apenas exista ou se mostre habilitada uma pessoa/empresa capaz de executar a prestação/fornecimento de serviço pelo que não faria sentido a Administração ter de se socorrer do procedimento concursal quando de antemão sabia que só aquela pessoa/empresa poderia ser admitida.

A fundamentar a opção por este procedimento de carácter excepcional vem o despacho do ex-vereador Pedro Calado de maio de 2013 que adjudicou a presente prestação de serviços sustentar que “[n]estes eventos, determinante são os contactos, os conhecimentos, o acesso aos representantes dos músicos, a disponibilidade destes, o evento em si e a projeção que ganhou”, o que se concede.

---

<sup>134</sup> As quais foram pagas pelo Município a 3 e a 26 de junho e a 30 de setembro de 2013 (*vide* a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, págs. 561-A, 562-A e 563-A).

<sup>135</sup> *Vide* a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, págs. 561 a 563.

Já o argumento de que “[p]ara a apresentação dos músicos neste evento, daqueles músicos em concreto a entidade Mundo da Canção foi desenvolvendo os necessários contactos para poder apresentar ao Município do Funchal um leque de artistas de referência no Mundo da Música, em especial, do Jazz, procurando não só trazer os melhores músicos, mas também através destes, pela sua presença, divulgar a Cidade do Funchal e a Região Autónoma da Madeira, designadamente, através dos meios de comunicação que seguem o percurso e actuações destes artistas”, e o de que “se querer que sejam esses e não outros os músicos a actuar (...), a que acresce que a sua contratualização só pode ser feita pelo Mundo da Canção, por serem estes quem directamente contratam com os músicos (ou seus representantes) a sua presença no Evento”, não procedem, não se demonstrando, contrariamente ao arguido, que foram determinantes para que “o Município do Funchal” tivesse “que adjudicar ao Mundo da Canção os serviços relacionados com a contratualização dos músicos e também toda a organização do evento, por serem estes que conhecem todos os passos necessários à produção, organização, direcção artística, exigências de estadia, alojamentos, alimentação, grafismo, luzes, som, equipamentos, assistência técnica, transporte de instrumentos musicais, seguros, e outras actividades paralelas mas essenciais ao sucesso do evento em causa”.

Em contraditório o mesmo responsável continua a sustentar que se o Município escolhe os artistas que lhe interessa “(...) não pode ter lugar um concurso público” atendendo a que “[é] através do contacto dos representantes desses artistas, que se sabe da disponibilidade e da vontade deles atuarem em determinados eventos”, pelo que, se a Autarquia decide “(...) que quer trazer um determinado artista, o que (...) faz, é adquirir directamente os seus serviços”, concluindo dessa forma que “(...) estará correta a fundamentação de que a prestação só pode ser confiada a uma entidade determinada, o músico ou o seu agente”, ou seja, como “(...) os valores vão sendo pagos pelo Município directamente (...) a prestação de serviços a ter em causa e sujeita a fundamentação para a escolha do procedimento (art.º 38 do Código dos contratos públicos), seria apenas a relativa à organização e produção de evento”, pelo que “(...) a escolha do prestador poderia ter sido, por ajuste direto ao abrigo do art.º 20 n.º 1 al. a) do mesmo Código”, e, nesse sentido, “[n]ão seria obrigatório o recurso a nenhuma forma mais solene, da que foi seguida”.

Ora, toda a argumentação expendida não evidencia qualquer especificidade de teor técnico ou artístico ou relativa à proteção de direitos exclusivos da firma em causa que provem que esta era a única existente no mercado capaz de prestar o serviço adjudicado. A *contrario*, revelam, isso sim, que foi a empresa escolhida porque já tinha contactado previamente os artistas que a Autarquia pretendia convidar, tendo, por essa razão, envidado os esforços no sentido de facilitar essa contratação, circunstância que, de modo algum, encontra cobertura legal no art.º 24.º, n.º 1, al. e), do CCP.

~~Pelo contrário~~, Escrevem, aliás, Mário e Rodrigo Esteves de Oliveira<sup>136</sup>, que “(...) vem-se entendendo que o recurso ao ajuste directo, ao abrigo das referidas razões técnicas, depende também da existência de um só operador capaz para executar a prestação pretendida não resultar de circunstâncias imputáveis à própria entidade adjudicante” (sublinhado nosso).

Termos em que a seleção do procedimento de formação do contrato vertente deveria ter observado as regras aplicáveis em função do valor do contrato, no caso, no art.º 20.º do CCP, limitada pelo estatuído no art.º 18.º do mesmo Código, que preceitua que “ (...) a escolha dos procedimentos de ajuste directo, de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação condiciona o valor do contrato a celebrar (...)”.

Assim, a escolha do ajuste direto por qualquer uma das entidades adjudicantes identificadas no art.º 2.º do Código tem o limite de valor fixado na segunda parte da norma da al. a) do art.º 20.º do CCP, i.e., condiciona à celebração de contratos de valor inferior ao aí indicado – 75 000,00€, o qual, no caso da Região, é acrescido de um coeficiente de 1,35, por força do n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, correspondendo a 101 250,00€.

<sup>136</sup> In *Concursos Públicos e outros procedimentos de contratação pública*, Almedina, 2011, pág. 758.



Posto isto, e tendo em conta que o contrato em análise foi adjudicado por 255 000,00€ (s/IVA), a respetiva adjudicação não poderia ter sido precedida por ajuste direto fundamentado no segmento normativo da al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, mas sim de um procedimento mais solene e que, à data da tomada de decisão de contratar pelo ex-vereador Pedro Calado poderia ser o concurso público ou limitado por prévia qualificação, com respeito pela al. b) do mesmo art.º 20.º.

Pese embora o raciocínio que vem sendo exposto, aquele edil optou por adjudicar o dito contrato em 16 de maio de 2013, inobservando os trâmites resultantes de um dos procedimentos pré-contratuais assinalados, por legalmente exigidos, o que consubstanciou a preterição de uma formalidade essencial e determina a invalidade do ato de adjudicação, que é nulo, por vício de forma, sanção extensível ao contrato celebrado, tal como emana dos art.ºs 133.º, n.º 1, CPA<sup>137</sup>, e 283.º, n.º 1, do CCP, para além de poder ter conduzido à distorção da concorrência e de pôr em causa os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da boa-fé e da transparência, que presidem à contratação pública, e sobressaem do art.º 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>138</sup>, dos art.ºs 5.º a 6.º-A do Código do Procedimento Administrativo (CPA), e do art.º 1.º, n.º 4, também do CCP.

E a violação dos preceitos legais ínsitos aos art.ºs 20.º, n.º 1, al. b), para além dos princípios previamente elencados e vertidos nos art.ºs 1.º, n.º 4, do CCP, 266.º, n.º 2, da CRP, e 5.º a 6.º-A, do CPA, é suscetível de configurar um ilícito financeiro, enquadrável na previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, al. 1), e n.º 2, da LOPTC, na versão saída da alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, dispositivo que consagra a possibilidade de aplicação de multas pelo TC, dentro dos limites quantitativos aí fixados, quando esteja em causa o desrespeito de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, a incidir sobre o ex-vereador Pedro Calado que fundamentou a adjudicação dos serviços em referência a 16 de maio de 2013, ao abrigo do art.º 61.º, n.º 1, concatenado com o n.º 3 do art.º 67.º da LOPTC.

Considera-se, todavia, estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória assim assacada, vertidos nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, atual n.º 9, por força da Lei n.º 20/2015, já anteriormente citados.

#### **3.4.1.4. DA NÃO EXIGÊNCIA DE CAUÇÃO**

Ainda a propósito do procedimento apreciado nos dois pontos antecedentes, constatou-se que o art.º 13.º do ofício convite estipulava expressamente que não seria exigível caução, em cumprimento do despacho exarado pelo ex-vereador Pedro Calado em maio de 2013.

Comanda o n.º 1 do art.º 88.º do CCP que “[n]o caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, deve ser exigida ao adjudicatário a prestação de uma caução destinada a garantir a sua celebração, bem como o exacto e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que assume com essa celebração”, salvo se o preço contratual for inferior a 200 000,00€ (vd. o n.º 2).

“Pode”, contudo, “não ser exigida a prestação de caução, nos termos previstos no programa do procedimento ou no convite, quando o adjudicatário apresente seguro da execução do contrato a celebrar, emitido por entidade seguradora, que cubra o respectivo preço contratual, ou declaração de assunção de responsabilidade solidária com o adjudicatário, pelo mesmo montante, emitida por entidade bancária, desde que essa entidade apresente documento comprovativo de que possui sede ou sucursal em Estado membro da União Europeia, emitido pela entidade que nesse Estado exerça a supervisão seguradora ou bancária, respectivamente” (vd. o n.º 4).

<sup>137</sup> Na versão aprovada pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro, retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 265/91, de 30 de dezembro, e 22-A/92, de 17 de fevereiro, alterado pelo DL n.º 6/96, de 31 de janeiro, sendo que o Capítulo III da parte IV foi revogado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e o disposto relativamente aos Ministros da República pela Lei n.º 30/2008, de 7 de outubro.

<sup>138</sup> Vide a Lei Constitucional n.º 1/2005, que procedeu à 7.ª revisão constitucional.

A caução, tal como emerge do CCP, destina-se, por um lado, “a garantir a sua celebração [do contrato]” e, por outro, ao “exacto e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que [o adjudicatário] assume com essa celebração”, devendo ser prestada no modo definido *ab initio* nas peças do procedimento (admitindo a lei o depósito em dinheiro ou títulos emitidos ou garantidos pelo Estado, a apresentação de garantia bancária ou subscrição de seguro-caução – vd. o art.º 90.º, n.º 2) e no prazo de 10 dias a contar da notificação da adjudicação – vd. o art.º 77.º, n.º 2 –, devendo o adjudicatário comprovar essa prestação junto da entidade adjudicante no dia imediatamente subsequente (vd. o art.º 90.º, n.º 1).

Consequentemente, por força do art.º 89.º, n.º 1, do CCP, a CMF deveria ter exigido a prestação de uma caução ao adjudicatário correspondente a 5% do preço contratual, correspondente a 12 750,00€, o que não sucedeu por, alegadamente, tal “(...) ser um evento do município”, resposta que não se percebe nem, por isso, colhe face à manifesta ilegalidade emergente da violação do art.º 88.º, n.º 1, do CCP.

No que tange a este aspeto, o ex-vereador Pedro Calado reforça a ideia já antes expressa de que “(...) é um evento do município porque, este apenas contratou uma entidade para fazer a produção e gestão do evento (...), ficando o município responsável diretamente por todos os pagamentos”, pelo que a ser necessária a exigência de caução “(...) seria sobre o valor dessa prestação de serviço”, 26 500,00€ “(...) o que não é exigível face ao artigo 88 n.º 2 do Código”.

Argumento que padece de qualquer sustentação atendendo a que:

- ✓ O pedido de parecer prévio vinculativo do órgão executivo referia-se expressamente ao valor da “contrapartida ou estimativa do preço (remuneração)” da “prestação de serviços para Organização, Produção e divulgação do Funchal-Jazz Festival”, fixando-o em “€254 000 Mil euros”<sup>139</sup>, o qual foi aprovado por aquele órgão a 9 de maio de 2013;
- ✓ A proposta da empresa *Mundo da Canção Unipessoal, Lda.*, e sobre a qual recaiu o despacho de adjudicação de Pedro Calado de 16 de maio seguinte, cifra-se em 254 267,22€ (s/IVA), e incluía, tal como solicitado na cláusula 4.ª do caderno de encargos, a produção e organização do evento; a contratação dos músicos estrangeiros e nacionais; a divulgação, publicidade, produção de textos e apresentação do evento; e a contratualização de todos os serviços necessários ao evento, designadamente hotel para estadias, direção artística, afinação de instrumentos, transportes, trabalhos gráficos e outros<sup>140</sup>;
- ✓ A informação de cabimento correspondente abrange o montante da despesa a despender no ano em causa, incluindo o valor correspondente ao IVA, ou seja, a 311 100,00€, nos termos legais<sup>141</sup>,
- ✓ No Portal dos Contratos Públicos o preço contratual a que aí se faz alusão remete para os 255 000,00€<sup>142</sup>, e
- ✓ As faturas apresentadas pelo *Mundo da Canção Unipessoal, Lda.*, correspondem, no seu total, a 211 463,82 (s/IVA)<sup>143</sup>.

Razão pela qual se mantém o entendimento de que estamos perante uma ilegalidade que é passível de configurar um ilícito financeiro enquadrável na previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, al. 1), e n.º 2, da LOPTC, na redação introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 61/2011, sancionada com multa, por estar em causa a violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, imputável, nos termos do art.º 61.º, n.º 1, aplicável *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º, ambos da LOPTC, ao ex-vereador Pedro Calado que, por despachos de maio de 2013, autorizou a realização da despesa emergente do presente

<sup>139</sup> Vide a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, pág. 524.

<sup>140</sup> Vide a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, pág. 534 a 536.

<sup>141</sup> Vide a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, pág. 541.

<sup>142</sup> Vide a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, pág. 542.

<sup>143</sup> Vide a Pasta da Documentação de Suporte, Vol. II, págs. 561 a 563.





contrato ordenando, expressamente, que não haveria lugar a prestação de caução, e adjudicou a prestação de serviços que integra o objeto do aludido contrato.

Não obstante, a circunstância de ser a primeira vez que o ex-edil é chamado à atenção pela prática da infração apontada, de não existir anteriormente recomendação no domínio em questão, e de esta ter sido praticada de forma negligente, permite relevar a responsabilidade daí emergente ao abrigo das als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 35/2007.

### **3.4.1.5. O CONTRATO DE ALUGUER OPERACIONAL DE 8 VEÍCULOS**

#### **A. INTRODUÇÃO**

Por decisão de 14 de fevereiro de 2011 do ex-vereador Pedro Calado, apoiada na informação com a ref.ª 50/DGF/2011, da mesma data, subscrita pelo Chefe da Divisão de Gestão de Frota Adelino Sousa Filipe, foi autorizada a abertura de um concurso público para a contratação dos serviços de aluguer operacional de 8 veículos, com o preço base de 208 000,00€ (s/IVA), e aprovadas as peças do procedimento, tendo o correspondente anúncio sido publicado no DR nos termos legais<sup>144</sup>.

Em concreto, o concurso público promovido pela Autarquia, regulado pelo CCP, tinha por objeto a contratação do aluguer operacional de 8 veículos automóveis ligeiros pelo período de 48 meses com as características especificadas no ponto 13 do caderno de encargos – cláusulas técnicas e especiais.

Ficou estimado no ponto 3.1 do caderno de encargos que cada um dos veículos, ao longo do período temporal definido para a duração do aluguer, percorresse 80 000 km.

Em relação à quilometragem foram ainda estabelecidas naquela cláusula as seguintes condições, ora tidas por relevantes:

*“3.2 - No final do aluguer será determinada a quilometragem efetiva da totalidade dos veículos sendo verificados os desvios por excesso ou por defeito, dos quilómetros efetivamente percorridos.*

*3.3 - Se no final do aluguer se verificar que a quilometragem efetivamente percorrida pela totalidade dos veículos ultrapassou o número de quilómetros contratado para o conjunto de veículos, a Câmara Municipal do Funchal pagará ao adjudicatário o custo correspondente ao número de quilómetros em excesso, na base do preço do custo por quilómetro referido no ponto 4 do Caderno de Encargos.*

*3.4 - Se no final do aluguer se verificar que a quilometragem efetivamente percorrida pela totalidade dos veículos objeto de concurso, é inferior ao número de quilómetros contratado para o conjunto de veículos, o adjudicatário pagará à Câmara Municipal do Funchal o montante correspondente ao número de quilómetros a menos, na base do preço do custo por quilómetro referido no ponto 4 do Caderno de Encargos.*

*3.5 - O disposto nos antecedentes pontos 3.3 e 3.4, só terá aplicação se o número de quilómetros efetivamente percorridos for superior ou inferior em 5% ao número de quilómetros contratados, definido no ponto 3.1”.*

No mencionado ponto 4 do caderno de encargos determinou-se que os concorrentes deveriam indicar o custo por quilómetro nas respetivas propostas a considerar apenas para os efeitos do disposto nos *supra* transcritos pontos 3.3. e 3.4. do caderno de encargos e para os desvios acima de 5%, dispondo-se ainda na mesma peça que este custo incidiria na diferença do quilómetro percorrido, entre a existente à data de devolução no final do contrato e a quilometragem estimada no ponto 3.1. adicionada ou subtraída do valor de 5%, consoante o caso abrangido pelos aludidos pontos 3.3. e 3.4.

---

<sup>144</sup> In II Série, n.º 82, de 28 de abril.

De acordo com o ponto 14 do programa do concurso a adjudicação seria feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa de acordo com a ponderação dos seguintes fatores por ordem decrescente de importância:

- |                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| a) Preço total                    | 60%; |
| b) Mérito qualitativo da proposta | 20%; |
| c) Custo por quilómetro           | 10%; |
| d) Prazo de entrega               | 10%. |

As propostas seriam escalonadas tendo em conta a valoração destes fatores numa escala de 0,00 a 20,00 valores, após respetiva soma aritmética, nos seguintes termos:

### **Preço total**

(0 a 20) x 60% - Este critério seria aferido utilizando o preço total definido no ponto 12.5.2. do programa do concurso, ou seja, os preços totais seriam obtidos pela soma de todos os seguintes preços unitários, com exceção do custo por quilómetro, multiplicado pelo número de veículos e pelos 48 meses de duração do contrato:

- Preços unitários:
  - preço mensal do aluguer de cada veículo, incluindo impostos incidentes sobre a utilização da viatura;
  - preço mensal de manutenção e reparação de cada veículo, incluindo uma muda de pneus, durante a vigência do contrato;
  - preço mensal dos seguros de cada veículo;
  - preço do custo por quilómetro, para efeitos do ponto 4 do caderno de encargos.
- Preços totais, obtidos pela soma de todos os preços unitários referidos, com exceção do custo por quilómetro, multiplicado pelo número de veículos e pelos 48 meses de duração do contrato, e de acordo com a seguinte expressão:

$$\frac{\text{Preço total proposto}}{26.520 \text{ (51\% do P.B.)}} = X \Rightarrow \text{Cotação final} = \frac{20}{X} \times 60\%$$

### **Mérito qualitativo da proposta**

(0 a 20) x 20% - Este critério pretendia valorar as propostas na sua vertente técnica, aferindo quer a conformidade e enquadramento das mesmas relativamente ao que era especificado, quer eventuais mais valias que constassem nas propostas na perspetiva de adequação das viaturas aos seus objetivos operacionais e de desempenho, assim como da eficácia e da qualidade dos respetivos serviços de assistência técnica, obtida a classificação, através do somatório dos resultados da avaliação dos seguintes subcritérios, multiplicada pelo fator de ponderação percentual fixo:

Segurança, robustez e proteção exterior – (0 a 4);

Conforto, funcionalidade e versatilidade – (0 a 4);

Prestações mecânicas – (0 a 4);

Prazo máximo de início da reparação do veículo sinistrado/avariado – (0 a 4);

Qualidade dos serviços de assistência técnica – (0 a 4).

### **Prazo de entrega**

(0 a 20) x 10% - Este critério seria aferido de acordo com a expressão definida para o preço total, adaptada para o prazo de entrega, em número de dias, e de acordo com o descrito no ponto 8.1 do



caderno de encargos (ou seja, que o prazo de entrega seria contado a partir da data de receção pelo adjudicatário de documento de requisição externa emitido pela CMF, para a entrega das viaturas, consoante a necessidade das estruturas utilizadoras).

#### **Custo por quilómetro**

(0 a 20) x 10% - Este critério seria aferido de acordo com a expressão definida para o preço total, adaptada para o custo por quilómetro, sendo que no caso de este custo ser nulo a pontuação a atribuir seria a máxima.

Em caso de igualdade de pontuação final seriam aplicados os seguintes critérios de adjudicação ordenados por ordem preferencial: menor preço proposto, menor custo por quilómetro proposto e menor prazo de entrega proposto.

No ponto 3 do programa do concurso fez-se depender o acesso ao procedimento da posse de alvará referente ao exercício da indústria de aluguer de veículos automóveis sem condutor a que se reportava o n.º 1 do DL n.º 354/86, de 23 de outubro<sup>145</sup>, tendo aquele título habilitacional sido listado na al. c) do n.º 1 do ponto 13.1 programa do concurso como um dos documentos que deveria acompanhar as propostas.

Os concorrentes deveriam elaborar as respetivas propostas em conformidade com o modelo constante do anexo II do programa do concurso, indicando aí expressamente os preços unitários, por viatura, e os preços totais, ambos sem IVA [cfr. pontos 12.5 e 13.1, al. b), do programa do concurso e 5 do caderno de encargos].

Do vertido no relatório preliminar de 14 de outubro de 2011 e no final de 31 seguinte, apresentaram proposta a *BANIF Rent – Aluguer Gestão e Comércio de Veículos Automóveis, S.A.*, a *Finlog – Aluguer e Comércio Automóveis, S.A.*, e a *RENTLEI – Automóveis e Turismo, S.A.*, tendo a proposta da primeira destas empresas sido excluída por violação de um parâmetro base e escolhida a da *RENTLEI – Automóveis e Turismo, S.A.*, por aplicação do critério de adjudicação (vd. o Quadro 4), sendo aquela que também apresentava o menor custo, ou seja 206 711,04€, enquanto a da *Finlog – Aluguer e Comércio Automóveis, S.A.*, ascendia aos 206 999,96€.

**Quadro 4. Apreciação e ponderação das propostas tomando por referência os fatores em que foi decomposto o critério de adjudicação adotado**

Concorrentes		Finlog		Rentlei	
		2 viaturas com cabine simples	6 viaturas com cabine dupla	2 viaturas com cabine simples	6 viaturas com cabine dupla
Preços unitários	Preço mensal de aluguer	389,99	433,19	350,67	388,33
	Preço mensal de aluguer	92,43	96,07	64,44	70,97
	Preço mensal de aluguer	21,51	21,51	84,83	91,80
Soma		503,93	550,77	499,94	551,10
Preço total (48 m)		206 999,04		206 711,04	
Valor proposta (A)		206 999,04 <sup>146</sup>		206 711,04	
Concorrentes		Finlog		Rentlei	
Mérito qualitativo da proposta	Segurança...		4,00		4,00
	Conforto...		4,00		4,00
	Prestações...		2,00		4,00
	Prazo máximo p/rep...		4,00		4,00
	Qualidade assist. téc...		4,00		4,00

<sup>145</sup> Com as alterações introduzidas pelos DL n.ºs 373/90, de 27 de novembro, 44/92, de 31 de março, e 77/2009, de 1 de abril, e que estabelecia normas relativas ao exercício da indústria de aluguer de veículos automóveis sem condutor. Por força do consignado no art.º 1.º deste diploma, vigente à data do lançamento do procedimento que antecedeu a formação do contrato, o exercício de aluguer de veículos automóveis sem condutor dependia “de autorização a conceder pela Direção-Geral de Transportes Terrestre, ouvida a Direção-Geral do Turismo”, sendo “titulado por alvará” onde deveriam constar “os elementos de identificação do objecto do direito concedido”.

<sup>146</sup> Embora no quadro elaborado pelo júri conste, evidentemente por lapso, o valor de 206 999,96€.

Total (B)	18,00	20,00
Custo por quilómetro (C)	0,056	0,0225
Prazo de entrega (D)	45	58
<b>Ponderações:</b>		
A	6,150	6,158
B	3,600	4,000
C	0,357	0,889
D	2,000	2,000
<b>TOTAL FINAL</b>	<b>12,11</b>	<b>13,05</b>

Pedro Calado proferiu o seu despacho de concordância com o sentido de adjudicação deliberado pelo júri a 2 de novembro de 2011, não tendo sido apresentadas reclamações ou interpostas impugnações contenciosas, posto o que o contrato foi outorgado em 9 de dezembro de 2011.

Os factos acima descritos permitem descortinar diversas questões passíveis de ter comprometido a legalidade da adjudicação da locação de veículos que constituem o objeto do contrato em apreciação e a conformidade legal deste título contratual. Tais questões traduzem-se, em síntese:

- Na exigência da comprovação, pelos concorrentes, em sede de apresentação das propostas, da titularidade de alvará relativo ao exercício da indústria de aluguer de veículos automóveis sem condutor;
- Na falta de clareza na identificação e exteriorização da expressão matemática definida para a atribuição das pontuações parciais no âmbito do fator *Custo por quilómetro* e *Prazo de entrega* e na falta de densificação do fator *Mérito qualitativo da proposta* adotados para efeitos de adjudicação e incluídos no critério da proposta economicamente mais vantajosa;
- Na insuficiente fundamentação da adjudicação da locação de viaturas em referência.

#### **B. EXIGÊNCIA ILEGAL DE COMPROVAÇÃO, PELOS CONCORRENTES, EM SEDE DE APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS, DA TITULARIDADE DE ALVARÁ**

Sobressai da análise dos documentos do concurso público que precedeu a presente contratação, mormente dos pontos 3 e 13.1, n.º 1, al. c), do programa do concurso, que se fez depender o acesso ao procedimento da posse de alvará referente ao exercício da indústria de aluguer de veículos automóveis sem condutor mencionado no n.º 1 do DL n.º 354/86, sem prejuízo do disposto no DL n.º 181/2012, de 6 de agosto<sup>147</sup>, tendo aquele título habilitacional sido indicado como um dos documentos que deveria acompanhar as propostas.

Sucedo, porém, que de acordo com o atual regime jurídico da contratação pública vertido no CCP, estando em causa um concurso público tendente à formação de um contrato de locação de bens móveis os concorrentes não estão obrigados à apresentação de documentos de habilitação na fase de entrega das propostas recaindo essa obrigação exclusivamente sobre o adjudicatário na decorrência da notificação da decisão de adjudicação, ou seja, no âmbito da fase de habilitação propriamente dita, tal como emerge da interpretação *a contrario* do n.º 1 do art.º 57.º e melhor se alcança do teor dos art.ºs 77.º, n.º 2, al. a), 81.º, n.º 6, e 132.º, n.º 1, al. f), do CCP.

Por conseguinte, constituindo a posse daquele alvará um requisito de capacidade técnica e consubstanciando o mesmo um documento de habilitação<sup>148</sup> não resta senão concluir no sentido de que

<sup>147</sup> Que aprovou o regime de acesso e de exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor, e entrou em vigor 180 dias após a sua publicação, revogando expressamente o DL n.º 354/86, mas que viria, no entanto, excluir do seu âmbito de aplicação os contratos de prestação de serviços de aluguer de veículos de longa duração, que envolve o aluguer de veículos por períodos iguais ou superiores a 12 meses [cfr. o art.º 1.º, n.ºs 2, al. c), e 3].

<sup>148</sup> Como salienta Margarida Olazabal Cabral, in *O concurso Público no Código dos Contratos Públicos, Estudos de Contratação Pública*, Coimbra Editora, pág. 186, na aceção do CCP, apenas são qualificáveis como documentos de



a exigência da sua apresentação pelos concorrentes foi ilegalmente formulada por colidir com a solução legal traçada nos invocados normativos, ilegalidade essa que poderá ter determinado uma redução do universo de potenciais concorrentes e, por inerência, colocado em crise o princípio da concorrência que representa um dos princípios basilares da contratação pública e encontra consagração legal expressa no n.º 4 do art.º 1.º do CCP, gerando a ilegalidade do concurso público vertente.

Neste ponto, tanto o ex-vereador Pedro Calado como o Chefe de Divisão de Frota Adelino Sousa Filipe<sup>149</sup> vieram reconhecer que “(...) *essa exigência*” se deveu a “(...) *um erro, por simpatia*”, mas que “ (...) *não foram excluídas nenhuma propostas, porque o programa de concurso não se pode sobrepor ao código dos contratos públicos, art.º 51 do Dec. Lei 18/2008 de 29 de janeiro*”.

### **C. DEFICIÊNCIAS NA FORMULAÇÃO DOS FATORES QUE INTEGRAM O CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO**

O segundo dos aspetos controvertidos a destacar remete-nos de forma mais abrangente para o conteúdo e sistematização das peças do procedimento adjudicatório.

Neste particular mostra-se pertinente chamar à colação o enquadramento normativo fornecido designadamente pelos art.ºs 40.º, n.º 1, al. b), 41.º e 42.º do CCP, começando o primeiro daqueles dispositivos por determinar que as peças dos procedimentos de formação de contratos, a aprovar pelo órgão competente para a decisão de contratar, são, no caso do concurso público, o programa do procedimento e o caderno de encargos [als. a) e b) do n.º 1 e n.º 2].

A noção de programa do procedimento, também denominado programa do concurso, é-nos dada pelo art.º 41.º do CCP, que designa como tal “*o regulamento que define os termos a que obedece a fase de formação do contrato até à sua celebração*”, constando o conceito de caderno de encargos do n.º 1 do art.º 42.º do CCP, onde surge identificado como “*a peça do procedimento que contem as cláusulas a incluir no contrato a celebrar*”.

Estas peças assumem-se como documentos essenciais dos procedimentos assinalados devendo delas constar toda a informação que importe dar a conhecer aos concorrentes de modo a que estes possam fornecer à entidade adjudicante todos os dados que lhe permitam uma tomada de decisão imparcial.

Os elementos que devem constar do programa do concurso encontram-se expressamente elencados no art.º 132.º do CCP, incluindo, entre outros, o critério de adjudicação e, quando for adotado o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação a aplicar.

Quanto ao caderno de encargos, sobressai do art.º 42.º do CCP que as cláusulas nele incluídas que respeitem aos aspetos da execução do contrato submetidos à concorrências podem fixar os respetivos parâmetros base a que as propostas estão vinculadas, que devem ser definidos através de limites mínimos ou máximos, conforme os casos, sem prejuízo dos limites impostos por lei ou regulamento, consignando ainda este preceito que podem ser também aí descritos aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência, nomeadamente mediante a fixação de limites mínimos ou máximos a que as propostas se encontram vinculadas (n.ºs 3 a 5).

Neste cenário, cabe à entidade adjudicante, no âmbito dos poderes que a lei lhe confere e no respeito pelas determinações que esta lhe impõe, formular as regras do procedimento adjudicatório às quais se auto vincula e que todos os concorrentes devem observar e que, em deferência pelo princípio da estabilidade, devem manter-se inalteradas na sua pendência.

Posto isto, e uma vez que as disposições das peças procedimentos, depois de publicitadas, adquirem natureza regulamentar, tornando-se, conforme foi referido, vinculantes para a autoridade procedimental e para todos os intervenientes no procedimento, mostra-se imperioso que as mesmas sejam elaboradas de forma suficientemente clara, perceptível e inteligível e em conformidade com as

---

habilitação aqueles que se reportam à titularidade de documento legal que permita a execução de um determinado contrato, quando seja o caso, ou à demonstração de não se estar em qualquer situação de impedimento.

<sup>149</sup> Em documentos apresentados individualmente, como já se referiu no ponto 2.7..



exigências legalmente definidas para cada uma daquelas peças, de modo a que a vontade de contratar da entidade adjudicatária e os termos em que está disposta a fazê-lo sejam facilmente apreendidos pelo universo de potenciais cocontratantes.

Compulsados os documentos elaborados pelo Município do Funchal no domínio do concurso público promovido, verifica-se que os mesmos não observaram o cuidado devido já que padecem de imprecisões várias dando mostras de que não foi dada plena expressão às definições de programa do procedimento e do caderno de encargos que emanam dos citados art.ºs 41.º e 42.º do CCP, tornadas patentes na falta de clareza na identificação e exteriorização da expressão matemática definida para a atribuição das pontuações parciais no âmbito dos fatores *Custo por quilómetro* e *Prazo de entrega* e na falta de densificação dos subfactores que integram o fator *Mérito qualitativo da proposta* inseridos no critério da proposta economicamente mais vantajosa adotado para efeitos de adjudicação.

Com efeito, a entidade adjudicante limitou-se, no programa do concurso, a indicar que:

- o fator *Custo por quilómetro* seria aferido de acordo com a expressão definida para o *Preço total* adaptada para o custo por quilómetro e que, no caso desse custo ser nulo (0,00€), a pontuação atribuída seria a máxima;
- o fator *Prazo de entrega* seria igualmente aferido de acordo com a expressão definida para o *Preço total* em número de dias e com a referência de que este seria contado a partir da data de receção pelo adjudicatário de documento de requisição externa emitido pela CMF para a entrega das viaturas consoante a necessidade das estruturas utilizadoras, e que
- para a atribuição das pontuações parciais definidas para os subfactores que compõem o fator *Mérito qualitativo da proposta – Segurança, robustez e proteção exterior, Conforto, funcionalidade e versatilidade, Prestações mecânicas, Prazo máximo de início da reparação do veículo sinistrato/avariado, Qualidade dos serviços de assistência técnica* – que seria observada uma escala de pontuação de 0 a 4 valores sem precisar de que modo e em função de quês estes seriam atribuídos.

Do ponto de vista do enquadramento jurídico desta matéria, emana das normas contidas nos art.ºs 74.º, 75.º, 132.º e 139.º, do CCP, bem como dos demais princípios que regem a contratação pública consagrados no n.º 4 do art.º 1.º do mesmo Código, que nos procedimentos tendentes à formação dos contratos em que o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, e com exceção da ressalva feita para o ajuste direto no art.º 115.º, n.º 2, al. b), a fixação do modelo de avaliação das propostas assume uma importância fulcral já que deverá garantir e proporcionar uma avaliação devidamente fundamentada das propostas no tocante aos aspetos do contrato submetidos à concorrência.

Perscrutando o primeiro elenco daqueles preceitos, diz-nos o n.º 1 do art.º 74.º do CCP que a adjudicação pode ser feita através do recurso ao critério do mais baixo preço [a)] ou ao critério da proposta economicamente mais vantajosa [b)], estatuidando o n.º 1 do subsequente art.º 75.º que os fatores e os eventuais subfactores que densificam este último critério devem “[a)]branger todos, e apenas, os aspetos da execução do contrato submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, não podendo dizer respeito, direta ou indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes”.

Em seu desenvolvimento, preconiza o art.º 132.º, n.º 1, al. n), *in fine*, do CCP, que, quando seja adotado o critério da proposta economicamente mais vantajosa o programa do procedimento deve indicar “o modelo de avaliação das propostas, explicitando claramente os fatores e os eventuais subfactores relativos aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, os valores dos respetivos coeficientes de ponderação e, relativamente a cada um dos fatores ou subfactores elementares, a respetiva escala de ponderação, bem como a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais”.





## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

E o art.º 139.º, que regula especificamente o modelo de avaliação, vem ainda reforçar e concretizar, para o que ora interessa, que:

- “ 2. *A pontuação global de cada proposta, expressa numericamente, corresponde ao resultado da soma das pontuações parciais obtidas em cada factor ou subfactor elementar multiplicado pelos valores dos respectivos coeficientes de ponderação.*
3. *Para cada factor ou subfactor elementar deve ser definida uma escala de pontuação, através de uma expressão matemática ou em função de um conjunto ordenado de diferentes atributos susceptíveis de serem propostos para o aspecto da execução do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos respeitante a esse factor ou subfactor”.*
- “5 *As pontuações parciais de cada proposta são atribuídas pelo júri através da aplicação da expressão matemática referida no n.º 3 ou, quando esta não existir, através de um juízo de comparação do respectivo atributo com o conjunto ordenado referido no mesmo número”.*

Daqui se extrai que embora a entidade adjudicante goze de discricionariedade na escolha do critério de adjudicação a adotar quando a opção recai sobre o da proposta economicamente mais vantajosa o regulamento do procedimento deve identificar os fatores e eventuais subfactores que o densificam - e que não de incidir necessariamente sobre aspetos da execução do contrato submetidos à concorrência pelo caderno de encargos -, bem como fixar e identificar expressamente o modelo de avaliação das propostas cuja elaboração deve obedecer aos termos dos citados incisos do art.º 139.º do CCP, que visam dar concretização aos princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da transparência, da publicidade e da boa-fé, reconhecidamente dominantes nos procedimentos pré-contratuais, e que transparecem quer do art.º 266.º, n.º 2, da CRP, quer do já referenciado n.º 4 do art.º 1.º daquele Código, assegurando-se assim que os interessados no procedimento percecionem a metodologia que nele irá ser empregue e que determinará o posicionamento das respetivas propostas.

Retornando à situação *sub judice*, constata-se, tal como foi acima mencionado, que o critério definido para a seleção da entidade cocontratante foi o da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, previsto na al. a) do n.º 1 do art.º 74.º do CCP, tendo o programa do concurso externado os fatores relativos aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência e os valores dos respetivos coeficientes de ponderação.

Porém, o modelo de avaliação das propostas vertido no ponto 14. daquela peça procedimental, em desenvolvimento do critério de adjudicação, pese embora a sua aparente objetividade decorrente da natureza quantitativa dos fatores elementares no tocante aos fatores *Custo por quilómetro* e *Prazo de entrega*, não se conforma inteiramente com as regras que disciplinam a sua elaboração dado que a fórmula matemática que estaria na base da atribuição das pontuações não foi identificada de forma clara, transparente, rigorosa e expressa (vd. o inciso 14.2.3 e 14.2.4).

Já para os subfactores *Segurança, robustez e proteção exterior, Conforto, funcionalidade e versatilidade, Prestações mecânicas, Prazo máximo de início da reparação do veículo sinistrato/avariado, Qualidade dos serviços de assistência técnica* em que se dividiu o fator *Mérito qualitativo da proposta* não foi previamente definido um conjunto ordenado de diferentes atributos susceptíveis de serem propostos que permitisse a atribuição das pontuações parciais de 0 a 4 valores a cada um desses subfactores (vd. o inciso 14.2.2) quando a isso a entidade adjudicante estava obrigada por força da disciplina ínsita aos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP, devendo essa escala ser suficientemente clara e objetiva de molde a reduzir a subjetividade ao nível da análise das propostas, assegurando, nessa medida, uma efetiva comparabilidade entre elas, sob pena de serem postos em causa os princípios enformadores da contratação pública.

O caso mais grave ainda é na medida em que não foram adotados quaisquer paradigmas de referência o que impediu uma avaliação objetiva e imparcial desse fator pois a entidade adjudicante não forneceu, previamente, uma densificação ou determinação minimamente objetiva das condições de atribuição das menções quantitativas da escala de pontuação de cada um dos subfactores em que se

decompôs, o que, em abstrato, criou condições para que pudesse ser escolhida, pelo menos nesse fator, quem mais interessasse e fundamentar essa escolha nos subfactores do critério de adjudicação.

Do afirmado resulta, afinal, que a melhor e legal definição do critério de adjudicação a prever no programa do concurso, para além de pressupor coerência entre os elementos que substanciam o modelo de avaliação, exigirá que os fatores se diferenciem entre si e sejam complementares (deverão, também, incidir sobre atributos a apresentar em sede de propostas) e que os subfactores expressem um desenvolvimento lógico dos fatores, obrigará a que os coeficientes de ponderação atribuídos a fatores e subfactores se articulem, de modo progressivo, e que as escalas de pontuação assumam um desenvolvimento proporcional por forma a permitir a valoração de todas as propostas e a respetiva diferenciação, e, em suma, pressuporá que os fatores, subfactores e escalas de pontuação não contrariam a essência do critério de adjudicação eleito, o qual, se traduz em “*proposta economicamente mais vantajosa*”.

Quer isto dizer que, em concreto, faltou definir previamente, de forma suficientemente clara, o conjunto ordenado de diferentes atributos que permitisse a atribuição das pontuações parciais nos subfactores, em sintonia, designadamente, com o disposto na norma do n.º 5 do art.º 139.º do CCP, cujos termos estipulam que as pontuações parciais de cada proposta são atribuídas pelo júri através da aplicação da expressão matemática ou, quando esta não existir, através de um juízo de comparação dos respetivos atributos com o conjunto ordenado referido no n.º 3 do mesmo art.º 139.º.

Esta insuficiente definição dos atributos que estiveram na base da atribuição das pontuações parciais impediu que ficasse devidamente explícito o trajeto seguido pelo júri do concurso para fazer corresponder às propostas, nos subfactores em que foi densificado o fator *Mérito qualitativo da proposta*, as pontuações que efetivamente lhe foram atribuídas.

Tem-se assim por relevante que a entidade adjudicante, no caso a CMF, tinha a obrigação de explicitar no modelo de avaliação as condições de atribuição das pontuações da escala gradativa, e delas dar conhecimento aos concorrentes no programa do procedimento, conforme subjaz aos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n), parte final, e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP, cuja inobservância determina a anulabilidade do ato final de adjudicação, nos termos do artigo 135.º do CPA, a qual se transmite ao contrato, nos termos do n.º 2 do art.º 283.º do CCP.

A inobservância destes normativos, que são corolário dos princípios da concorrência e da transparência previstos no art.º 1.º, n.º 4, do CCP, não só comprometeu a legalidade daquele procedimento, como é suscetível de ter funcionado como um elemento dissuasor do acesso ao procedimento por poder ter suscitado dúvidas a eventuais interessados no procedimento sobre o modo de avaliação das propostas, restringindo assim a concorrência.

Sobre esta temática Pedro Calado e Adelino Sousa Filipe limitaram-se a aduzir que “(...) a expressão matemática estava definida no processo de concurso, em que essa expressão seria devidamente adaptada para cada subcritério de avaliação, ou seja estava definida previamente à entrega de propostas” pelo que a mesma “(...) não deixa dúvidas”. Admitem, no entanto, que “[n]o mérito qualitativo da proposta, aí sim houve omissão ao não densificar este fator. Houve um lapso na transcrição deste item, do procedimento que lhe serviu de base e não apercebido por mim, como também não apercebido por todos os que intervieram neste procedimento (...)”, concluindo este último responsável que “[n]ão se trata de falta de cuidado devido, antes de mera negligência”.

#### **D. INSUFICIENTE FUNDAMENTAÇÃO DA ADJUDICAÇÃO E EXTRAVASAR DE COMPETÊNCIAS POR PARTE DO JÚRI DO PROCEDIMENTO**

A insuficiente explicitação das equações matemáticas definidas para a atribuição das pontuações afetas aos fatores *Prazo de Entrega* e *Custo por Quilómetro* e a indefinição do modo de atribuição das pontuações aos subfactores do fator *Mérito qualitativo da proposta* suscitam uma outra questão que se prende com a deficiente fundamentação da deliberação de adjudicação da locação em referência.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

Já vimos que relativamente ao concurso público dispõe o art.º 132.º, n.º 1, al. n), do CCP que, o programa deve, entre outros aspetos, mencionar “[o] critério de adjudicação, bem como, quando seja adoptado o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas, explicitando claramente os factores e os eventuais subfactores relativos aos aspectos da execução do contrato a celebrara submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, os valores dos respectivos coeficientes de ponderação e, relativamente a cada um dos factores ou subfactores elementares, a respectiva escala de pontuação, bem como a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos susceptíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais”.

Resulta da interpretação conjugada dos art.ºs 132.º, n.º 2, al. n), 146.º, n.º 1, e 148.º, n.º 1, daquele compêndio normativo que a proposta de ordenação das propostas na sequência da aplicação do critério de adjudicação seja devidamente fundamentada nos relatórios (preliminar e final) elaborados pelo júri que acompanha o procedimento.

Também foi já observado que no âmbito de um concurso público, e sendo o critério de adjudicação adotado o da proposta economicamente mais vantajosa, a plena observância dos princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, que enformam a contratação pública, determina que a entidade adjudicante opte por definir previamente um modelo de avaliação das propostas que deverá ser devidamente exteriorizado no programa do procedimento e a cuja aplicação se auto-vincula.

Todavia, se a escolha daquele critério de adjudicação e dos respetivos fatores elementares de natureza quantitativa respeitantes aos aspetos submetidos à concorrência que o densificaram, concretamente, os fatores *Preço*, *Custo por Quilómetro*, *Prazo de entrega* e *Mérito qualitativo da proposta* em nada conflituam com a lei, nomeadamente com os art.ºs 74.º e 75.º, n.ºs 1 e 2, e com os aludidos princípios da contratação pública, consagrados no art.º 1.º, n.º 4, do CCP, o facto de as equações matemáticas definidas para a aplicação dos fatores *Custo por Quilómetro* e *Prazo de entrega* terem sido deficientemente elaboradas e externadas e a falta de densificação dos subfactores que integram o fator *Mérito qualitativo da proposta* acabaram por pôr em causa o integral acatamento do 132.º, n.º 2, al. n), do CCP, e comprometeram irremediavelmente a avaliação das propostas, por nela se terem refletido.

Com efeito, às dúvidas suscitadas acerca da fixação do modelo de avaliação das propostas somaram-se outras respeitantes à sua aplicação concreta, surgidas na sequência da análise do relatório preliminar elaborado pelo júri do procedimento e cujas conclusões foram reiteradas no relatório final daquele órgão *ad hoc* por não ser perceptível o *iter* cognitivo por estes percorrido para apurar as pontuações atribuídas às propostas no âmbito dos fatores *Custo por quilómetro*, *Prazo de entrega* e *Mérito qualitativo da proposta*, na medida em que:

- ♦ A pontuação conferida a ambas as propostas relativamente ao fator *Custo por quilómetro* não resultou da adaptação da expressão matemática definida para o fator *Preço* no ponto 14.2.1 do programa do concurso, mas sim de uma fórmula adotada pelo júri que não foi devidamente divulgada nas pertinentes peças do procedimento pois, para o efeito, considerou “(...) *um cêntimo por quilómetro médio (média aritmética do km a mais, com o km a menos) (...)*”, uma vez que “(...) *neste sub critério, o que se pretendia era um valor tendencialmente zero*”. Assim:

$$\frac{(\text{Preço de cada km percorrido a mais} + \text{preço de cada km não percorrido}/2)}{0,001 \text{ €}} = X \Rightarrow \text{Cotação final} = \frac{20}{X} \times 60\%$$

Neste subcritério Pedro Calado e os membros do júri defenderam<sup>150</sup> que “(...) *atendendo a que este valor entra no denominador de uma fração matemática, teve que fazer a aproximação às milésimas (0,001) sob pena de indefinir o valor a obter. Ou seja, houve apenas adaptação da fórmula base pré-definida, a este subcritério. E nesta fórmula base também foram tidas em conta as diferentes pontuações de cada subcritério*”.

<sup>150</sup> Em documentos apresentados individualmente, como já se referiu no ponto 2.7..

- ♦ A pontuação atribuída aos dois concorrentes no fator *Prazo de entrega* em resultado da aplicação da “*expressão definida em 14.2.1 para o preço total, adaptada para o prazo de entrega, em N.º de dias, e de acordo com o descrito no ponto 8.1 do Caderno de Encargos*” foi a máxima (2,000) quando da aplicação dessa fórmula tal não seria possível uma vez que ambos apresentaram prazos distintos;

Os visados deram razão ao Tribunal ao esclarecerem que “[o] júri deu a mesma pontuação, quando deveria ter diferenciado, e atribuído a correspondente pontuação que no caso seria de 0,30 (...)” mas que, os membros do júri garantem, não alteraria “(...) a pontuação final em termos de ordenamento das propostas”.

- ♦ Desconhece-se por que razão foram atribuídas aos subfactores que compunham o fator *Mérito qualitativo da proposta*, a saber *Segurança, robustez e proteção exterior, Conforto, funcionalidade e versatilidade, Prazo máximo de início da reparação do veículo sinistrato/avariado* e *Qualidade dos serviços de assistência técnica*, pontuações máximas para ambas as propostas, com exceção do subfactor *Prestações mecânicas* onde a da *FINLOG – Aluguer e Comércio de Automóveis, S.A.*, recebeu a pontuação de 2 valores por, segundo o júri, não apresentar “*viaturas com uma relação de transmissão adaptada às condições de orografia da Região Autónoma da Madeira, de acordo com o solicitado no Caderno de Encargos (Ponto 13) (...)*”, tendo sido “(...) considerado a redução do diferencial  $i=4.1$ , que consta do catálogo geral, anexo à proposta”.

Os alegantes indicaram que “(...) nos itens, segurança, conforto e qualidade da assistência técnica, estamos perante critérios qualitativos e que no subcritério de adjudicação, não foram previstos escalonamentos diferenciadores para avaliação. Perante isto o Júri, entendeu valorar pelo máximo (poderia optar por não atribuir pontuação) todas as propostas (...)”. Por outro lado “(...) na parte relativa, às prestações mecânicas, por serem quantificáveis, foi possível o Júri atribuir um valor intermedio, o que fez. Mas mesmo que não fizesse esta diferenciação que era um facto, o resultado final não se teria alterado (corresponderia a 0,40 pontos da ponderação total), mesmo considerando a pontuação do ponto anterior”.

Apesar destas explicações, a impossibilidade de se retirar dos relatórios elaborados pelo júri do procedimento o modo de apuramento das pontuações parciais especificamente inseridas no anexo do relatório preliminar com a tabela de ponderações e atribuídas no âmbito dos fatores *Custo por Quilómetro* e *Mérito qualitativo da proposta*, compele a concluir pela sua deficiente fundamentação e, uma vez que os mesmos suportaram a deliberação de adjudicação tomada pela CMF, pela insuficiente fundamentação do ato final de adjudicação das locações de veículos em apreço, registando-se ainda que no tocante ao fator *Custo por quilómetro* o júri excedeu o limite das competências que lhes assistiam, enquanto relativamente ao fator *Prazo de entrega* não chegou a aplicar a fórmula previamente definida para o efeito quando a isso se encontrava obrigado.

Nas alegações apresentadas, os visados reconhecem que “(...) esta fórmula tinha a sua dificuldade de aplicação razão para no concurso que se seguiu para aquisição de 70 veículos fosse abandonados os subcritérios de mérito qualitativo e prazo de entrega”, mas “[e]m ambos os procedimentos, sujeitos ao escrutínio dos concorrentes, nenhum formulou reclamação na aplicação do critério de adjudicação em sede de audiência prévia”, e além disso “(...) não houve pedidos de esclarecimento sobre as peças do procedimento no decurso do prazo de entrega de propostas”, pelo que “(...) os concorrentes, ao não reclamarem da interpretação que o Júri fez (...) da aplicação dos critérios de adjudicação, levou o Júri a presumir e a conformar-se, que aqueles, entenderam o caminho percorrido para a avaliação das suas propostas.”

A falta de manifestação dos concorrentes no âmbito do procedimento em apreço, que corresponde ao não exercício dos direitos que lhes são conferidos pelo CCP em diversos momentos, não invalida a constatação de que estamos perante uma ilegalidade decorrente da inobservância do dever de fundamentação consagrado nos art.ºs 146.º, n.º 1, e 148.º, n.º 1, do CCP, articulado com os art.ºs 124.º e 125.º do CPA, e 268.º, n.º 3, da CRP, que configura um vício de violação de lei, constituindo, nos





## Tribunal de Contas

### Secção Regional da Madeira

termos do art.º 135.º do CPA, causa de anulabilidade da deliberação de adjudicação, a qual se transmite ao contrato outorgado por força do estatuído no n.º 2 do art.º 283.º do CCP.

#### E. CONCLUSÃO

Em face do quanto ficou dito fica assente que as alegações trazidas pelos contraditados não são suficientes para alterar o entendimento de que as infrações apreciadas anteriormente puseram em causa normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, as quais têm natureza financeira por se reconduzirem às situações tipificadas na al. 1) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, na versão introduzida pela Lei n.º 61/2011, e são puníveis com multa, nos termos do n.º 2 do mesmo inciso, sendo imputáveis, em conformidade com o disposto no art.º 61.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC, aplicável *in casu* por força do disposto no art.º 67.º, n.º 3, do mesmo diploma:

- ✓ No caso das infrações geradas no âmbito do concurso público ao Chefe de Divisão de Frota Adelino Sousa Filipe que na Informação ref.ª 50/DGF, de 14 de fevereiro de 2011, propôs o lançamento do concurso público e as respetivas peças elaboradas com as deficiências apontadas, bem como ao ex-vereador Pedro Calado que autorizou a abertura do procedimento e aprovou as ditas peças na mesma data, e procedeu à adjudicação do contrato vertente em 2 de novembro do mesmo ano;
- ✓ No caso das infrações com origem no próprio procedimento adjudicatório, ao respetivo júri, composto por Ilídio Américo da Silva, Adelino Sousa Filipe e Armando Silva, o primeiro na qualidade de presidente e os demais na de vogais, na medida em que, enquanto membros efetivos do órgão incumbido de conduzir o assinalado procedimento, apreciaram as propostas apresentadas e elaboraram os relatórios preliminar e final de análise das mesmas, e ao ex-vereador Pedro Calado por ter adjudicado o contrato.

A culminar as suas alegações, Pedro Calado e os membros do júri, Ilídio Américo da Silva, Adelino Sousa Filipe e Armando Silva, pedem ao Tribunal que “(...) *se vier a concluir que houve violação de regras da contratação pública nos termos referidos no Relato, se conclua pela atuação (...) sem culpa e relevada a (...) responsabilidade financeira*”, o que se entende ter sucedido, mostrando-se reunidos os pressupostos enunciados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, presente n.º 9, já acima assinalados<sup>151</sup>.

#### 3.4.2. Empreitadas de obras públicas

##### 3.4.2.1. MODELO DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS FORMULADO EM DESRESPEITO PELA DISCIPLINA NORMATIVA PLASMADA NO CCP

Através dos despachos do ex-vereador Bruno Pereira proferidos a 7 de março e a 24 de julho de 2011 apostos nas informações com as ref.ªs 70/DOP/2011, de 3 de março de 2011, e 157/DOP/2011, de 22 de julho, elaboradas pelo Chefe de Divisão de Estudos e Planeamento José Pernet, foi autorizado o lançamento de dois concursos públicos tendentes à adjudicação das empreitadas de “*Tratamento de taludes em zonas de risco – Estabilização de muro de suporte e protecção do talude inferior no Caminho do Curral Velho*” e de “*Tratamento de taludes em zona de risco – Travessa da Eira do Lombo/Caminho da Corujeira e Caminho do Cabeço dos Lombos, Freguesia do Monte*”, e aprovadas

<sup>151</sup> A este propósito cumpre assinalar que a SRMTC, em momento posterior ao da autorização do concurso público vertente, ocorrida a 14 de fevereiro de 2011, visou dois contratos de locação de veículos ligeiros por 36 meses, outorgados, em 30 de abril de 2013, entre o Município do Funchal e a empresas *Locarent – Companhia Portuguesa de Aluguer de Viaturas, S.A.*, pelo preço de 392 851,80€ (s/IVA), correspondente à disponibilização de 30 veículos, e *Finlog – Aluguer e Comércio de Automóveis, S.A.*, no montante de 769 959,00€ (s/IVA), referente a 40 automóveis, em sessão diária de 27 de julho de 2013, onde formulou diversas recomendações incidentes sobre as ilegalidades registadas no domínio do procedimento em apreço, na sequência do que foi realizada uma auditoria para apuramento das responsabilidades financeiras identificadas nos correspondentes processo de visto, e que conduziu à aprovação do Relatório n.º 20/2014-FP/SRMTC, de 30 de outubro, onde foram reiteradas as aludidas recomendações.

as respetivas peças procedimentais, tendo o preço base sido fixado, naquele caso, em 328 000,00€, e neste, em 189 500,00€, ambos com exclusão do IVA.

O ponto 17.1 dos correspondentes programas de concurso determinavam que a adjudicação recairia sobre a proposta economicamente mais vantajosa tendo em conta os fatores *Preço* e *Valia técnica da proposta*, remetendo os pontos 17.2 para a *SECÇÃO 2 – Regulamento de avaliação* onde se encontravam plasmados os modelos de avaliação das propostas, que são em tudo idênticos.

Nos termos dos pontos 4.1 e 4.2 do citado *Regulamento* as propostas dos concorrentes seriam apreciadas, analisadas, avaliadas e, em função disso, hierarquizadas por ordem decrescente de mérito, sendo esse mérito aferido em função dos fatores e subfactores de análise consignados nos programas dos concursos de seguida reproduzidos:

**Quadro 5. Fatores e subfactores integrantes do modelo de avaliação:**

**Tratamento de taludes em zonas de risco – Estabilização de muro de suporte e protecção do talude inferior no Caminho do Curral Velho**

FATOR PREÇO	SUBFACTOR	PONDERAÇÃO
<i>Preço</i>		55%
<i>Valia Técnica da proposta</i>	1.º – DIAGRAMA DE BARRAS TIPO GANT	25%
	2.º – PLANO DE MÃO-DE-OBRA	5%
	3.º – PLANO DE EQUIPAMENTO	5%
	4.º – PLANO DE PAGAMENTOS	5%
	5.º – MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA DE EXECUÇÃO DA OBRA	5%
	<b>Total</b>	100%

**Quadro 6. Fatores e subfactores integrantes do modelo de avaliação:**

**Tratamento de taludes em zona de risco – Travessa da Eira do Lombo/Caminho da Corujeira e Caminho do Cabeço dos Lombos, Freguesia do Monte:**

FATOR PREÇO	SUBFACTOR	PONDERAÇÃO
<i>Preço</i>		55%
<i>Valia Técnica da proposta</i>	1.º – PLANO DE TRABALHOS ATRAVÉS DO DIAGRAMA DE BARRAS TIPO GANT	15%
	2.º – PLANO DE MÃO-DE-OBRA	10%
	3.º – PLANO DO EQUIPAMENTO	10%
	4.º – CRONOGRAMA FINANCEIRO	5%
	5.º – MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA DE EXECUÇÃO DA OBRA	5%
	<b>Total</b>	100%

Para efeitos de cálculo final de cada proposta foi definida a seguinte fórmula matemática no ponto 6.3 do *Regulamento*:

$$VF = 0,55 \times 1.^{\circ}F + 0,25 \times 1.^{\circ}SF + 0,05 \times 2.^{\circ}SF + 0,05 \times 3.^{\circ}SF + 0,05 \times 4.^{\circ}SF + 0,05 \times 5.^{\circ}SF \text{ em que:}$$

VF = Valor final de cada proposta;

F = Fator preço de cada proposta;

SF = Subfactores da valia técnica de cada proposta.

$$VFi = 0,55 \times Pi + 0,15 \times 1.^{\circ}SFi + 0,10 \times 2.^{\circ}SFi + 0,10 \times 3.^{\circ}SFi + 0,05 \times 4.^{\circ}SFi + 0,05 \times 5.^{\circ}SFi \text{ em que:}$$

VFi = Pontuação final de cada proposta;

Pi = Pontuação do preço (Fator preço) de cada proposta;

SFi = Pontuação dos Subfactores da valia técnica de cada proposta.





Em caso de empate entre duas ou mais propostas seriam as mesmas classificadas em função da pontuação que cada uma delas obtivesse no fator do critério com maior ponderação, isto é, o *Preço*. A manter-se o empate técnico a classificação das propostas resultaria da apreciação global relativa preconizada pelo júri dos sucessivos fatores ou subfactores de ponderação (vd. o ponto 7.).

Por força do ponto 8. do *Regulamento* a análise das propostas em face do fator *Preço* seria operacionalizada através da aplicação da fórmula seguidamente indicada, sendo considerada mais vantajosa a que apresentasse a pontuação mais elevada:

$P = 5 \times [(Pl_{\text{máx}} - P_{\text{pa}}) / (Pl_{\text{máx}} - Pl_{\text{mín}})]$  em que:

P = Pontuação do preço da proposta;

$Pl_{\text{máx}}$  = Preço limiar máximo;

$Pl_{\text{mín}}$  = Preço limiar mínimo;

$P_{\text{pa}}$  = Preço da proposta em análise.

$Pi = 2 + [(P_{\text{base}} - P_{\text{proposta}}) / (0,2 \times P_{\text{base}})] \times 2$  em que:

$P_{\text{base}}$  = Preço base fixado no processo de concurso (preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar);

$P_{\text{proposta}}$  = Preço de cada proposta concorrente em análise;

Pi = Pontuação do preço de cada proposta para valores iguais ou inferiores ao preço base.

Mandava o ponto 8.2 que a escala de pontuação do critério *Preço* seria, no primeiro caso, variável de 0 até 5 valores, para as propostas com preços entre os limiares mínimo e máximo, respetivamente, preço base e valor fixado para proposta anormalmente baixa considerada no programa de concurso, e, no segundo caso, variável de 2 até 5 valores, sendo 2 quando o valor da proposta fosse igual ao valor base considerado no processo de concurso e 5 quando o valor da proposta fosse igual ao valor fixado como limite de proposta anormalmente baixa considerado no programa de concurso. Para valores iguais ou abaixo do valor fixado como limite de proposta anormalmente baixa, devidamente justificados, a pontuação poderia ser superior a 5 valores.

Quanto ao fator *Valia Técnica da Proposta* seria preenchido pelos 5 subfactores acima descritos (vd. o ponto 4. do *Regulamento*) que participariam nas percentagens também ali indicadas para a pontuação final das propostas naquele fator (vd. o ponto 9.).

Assim, a análise das propostas, em face deste fator, seria operacionalizada pelos descritores referentes a cada subfactor, enunciados no Anexo IX.

A obra relativa ao “*Tratamento de Taludes em Zonas de risco – Estabilização de Muro de Suporte e Proteção do Talude Inferior no Caminho do Curral Velho*”, a cujo procedimento foram admitidas seis empresas tendo sido excluída uma outra, foi adjudicada à *Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.* (Tecnovia Madeira, S.A.), por 292 000,00€ (s/IVA), a qual apresentava o preço mais baixo, tendo o correspondente contrato sido outorgado a 14 de junho de 2011.

Já a adjudicação da empreitada de “*Tratamento de taludes em zonas de risco – Travessa da Eira do Lombo/Caminho da Corujeira e Caminho da Cabeça dos Lombos, freguesia do Monte*” recaiu sobre a *Concreto Plano Construção, Lda.*, por 312 500,00€, s/IVA, uma das duas empresas admitidas ao procedimento e a que apresentou o preço mais baixo, enquanto duas outras firmas foram excluídas, tendo o correspondente contrato sido assinado a 27 de outubro de 2011.

Dos factos tidos por assentes sobressai uma questão de legalidade que se reflete no ato de adjudicação das empreitadas em referência e, por esta via, nos contratos que se lhe seguiram, que se prende com o modelo de avaliação que desenvolveu o critério de adjudicação consagrado no ponto 17. dos programas dos concurso *sub judice*, e que cumpre analisar à luz do regime jurídico aprovado pelo CCP, que deriva do facto de esses modelos não observarem integralmente os termos do art.º 132.º, n.º

1, al. n), do referido Código, já transcrito ao longo deste documento, assim como o disposto no art.º 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP.

No caso, a seleção dos cocontratantes seguiu o critério previsto na al. a) do n.º 1 do art.º 74.º do CCP, o da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, e os programas dos concursos explicitaram os fatores e os subfactores relativos aos aspetos da execução dos contratos a celebrar submetidos à concorrência e os valores dos respetivos coeficientes de ponderação.

Todavia, os citados pontos 17. dos programas dos procedimentos não perceberam corretamente a questão do modelo de avaliação das propostas porquanto omitem a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para os aspetos da execução dos contratos submetidos à concorrência pelo caderno de encargos respeitantes aos subfactores do fator *Valia técnica da proposta* do critério de adjudicação.

Foi também já observado que a entidade adjudicante goza de discricionariedade na escolha do critério de adjudicação e dos respetivos fatores e eventuais subfactores e suas ponderações mas, para tanto, necessita de, na elaboração dos modelos de avaliação das propostas, acolher os comandos que emanam dos n.ºs 2 a 4 do art.º 139.º do CCP, o que não aconteceu na presente situação pois não se definiu para cada um dos subfactores do fator *Valia técnica da proposta* “(...) uma escala de pontuação através de uma expressão matemática ou em função de um conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para o aspeto da execução do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos respeitante a esse fator ou subfactor”, conforme prescreve o n.º 3 do citado art.º 139.º.

Também como foi já referido o legislador procura, neste domínio, garantir que a elaboração do modelo de avaliação das propostas se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da transparência, da publicidade e da boa-fé, reconhecidamente dominantes nos procedimentos pré-contratuais, os quais transparecem quer do art.º 266.º, n.º 2, da CRP, quer do art.º 1.º, n.º 4, do CCP (ver a nota preambular do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro).

Assume, por isso, importância o facto de, para a atribuição das pontuações parciais nos subfactores em causa, os modelos aludirem simplesmente a uma escala estruturada, classificada entre 1 e 5 valores, no que concerne aos subfactores *Plano de Trabalhos através do Diagrama de Barras tipo Gant, Plano de Mão-de-Obra, Plano do Equipamento, Cronograma Financeiro e Memória Descritiva e Justificativa de Execução da Obra*, com recurso a expressões vagas e indeterminadas tais como “*inequívoca e perfeita*”, “*muito boa*”, e a advérbios como “*perfeitamente*” e “*medianamente*”.

Isto porquanto se considera que os critérios adotados não observam os preceitos normativos ínsitos nos art.ºs 132.º, n.º 1, al. n) e 139.º, n.ºs 2, 3 e 5, do CCP, pois a ideia que pode formular-se, a este respeito, é a de que os paradigmas de referência são vagos e genéricos, não abonam a favor de uma avaliação objetiva e imparcial, na medida em que a entidade adjudicante não forneceu, previamente, qualquer densificação ou determinação objetiva das condições de atribuição das menções quantitativas/qualitativas da escala de pontuação, circunstancialismos passíveis de proporcionar à entidade adjudicante a escolha de quem mais lhe interessasse e de fundamentar essa escolha nos subfactores do critério de adjudicação, porque eles são indefinidos.

I.e., não foi definido, de forma clara e prévia, o conjunto ordenado de diferentes atributos que permitisse a atribuição das pontuações parciais nos subfactores, tal como ordena o n.º 5 do art.º 139.º do CCP, já analisado neste documento.

Assente fica, então, que a obrigação de a entidade adjudicante publicitar o *iter* cognitivo adotado para efeitos de pontuação e ordenação das propostas apresentadas aos concursos, no caso o raciocínio a seguir pelo júri para fazer corresponder aos subfactores *Plano de Trabalhos através do Diagrama de Barras tipo Gant, Plano de Mão-de-Obra, Plano do Equipamento, Cronograma Financeiro e Memória Descritiva e Justificativa de Execução da Obra*, que compõem o fator *Valia Técnica da Proposta*, a valoração pré-estabelecida, não foi respeitada.

E a não explicitação nos modelos de avaliação das condições de atribuição das pontuações da escala gradativa e a sua consequente não divulgação aos interessados no programa de procedimento,



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

conforme impõem os art.º 132.º, n.º 1, al. n), parte final, e 139.º, n.ºs 2 a 3, do CCP, conduz à anulabilidade da adjudicação e dos contratos em análise, por força do preceituado no art.º 283.º, n.º 2, do mesmo diploma.

Em sede de contraditório, tanto o ex-vereador Bruno Pereira, como o Chefe de Divisão de Estudos e Planeamento, José Pernet, vieram afirmar<sup>152</sup> que *“(...) à data da abertura dos procedimentos em causa e mesmo à data da adjudicação dos mesmos, era comumente aceite nos procedimentos de empreitada, esta forma de graduação. As diversas entidades adjudicantes na Região Autónoma da Madeira usavam esta forma de graduação nos subfactores, aliás, diga-se que nos procedimentos de empreitadas o modelo de avaliação é o resultado de consultas entre as diversas entidades, através dos seus técnicos”*.

Mais argumentam que *“(...) mesmo que se considere que houve violação dos art. 132º e 139º do CCP, essa violação não foi consciente, porque o que foi feito (...) foi no pressuposto de estarem em conformidade com as invocadas normas, que até essa data, nunca tinham sido questionadas pelo Tribunal, nem dado a conhecer a interpretação das mesmas pelo Órgão que as interpreta, o Tribunal”, pelo que pedem ao Tribunal, pela “falta de consciência” e “porque atuando sem culpa” que “considere não ter havido infração financeira ou se for caso disso que releve a falta de culpa, não aplicando qualquer responsabilidade, sancionatória”*.

Não obstante os motivos invocados, e porque, voltamos a sublinhar, a ignorância da lei ou a sua má interpretação não justificam o seu desrespeito nem isentam das sanções nela estabelecidas, mantém-se a conclusão de que as ilegalidades assinaladas, decorrentes da inobservância dos preceitos legais acima identificados, são passíveis de configurar ilícitos financeiros sancionados com multa, enquadráveis na previsão normativa do já invocado art.º 65.º, n.º 1, al. 1), e n.º 2, da LOPTC, a imputar, por aplicação articulada do art.º 61.º, n.º 2, e art.º 67.º, n.º 3, da LOPTC, ao ex-vereador Bruno Pereira que adjudicou ambas as empreitadas postas a concurso em 25 de maio e a 19 de setembro de 2011, e que, enquanto tal, reveste a qualidade de agente da ação, e ao Chefe de Divisão de Estudos e Planeamento José Pernet que colocou à consideração superior as peças dos procedimentos feridas de ilegalidade.

Mas por que a atuação em análise só pode ser imputada àqueles responsáveis a título de negligência e por que não existe anterior recomendação deste Tribunal à CMF para correção dessa irregularidade nem censura dos seus autores por essa prática<sup>153</sup>, pode ser relevada a responsabilidade daí emergente, ao abrigo das als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na sua quinta versão.

#### **3.4.2.2. A ORDEM CRONOLÓGICA DA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS COMO CRITÉRIO DE DESEMPATE**

Segundo resulta das peças procedimentais, o critério adotado para efeitos de adjudicação da *“Empreitada do parque infantil e circuito de mini golf no Jardim Panorâmico”*, da *“Empreitada de reparações nas redes de esgotos e de águas pluviais”* e da *“Aquisição de serviços de transporte terrestre e marítimo de contentores”* foi o do mais baixo preço, tendo aí ficado definido que, para efeitos de desempate, a adjudicação recairia sobre a proposta entregue mais cedo<sup>154</sup>.

Em resultado da aplicação do referido critério a adjudicação acabou por recair sobre as propostas que, de entre as admitidas aos procedimentos (duas no primeiro caso, uma no segundo e quatro no terceiro),

<sup>152</sup> Em documentos apresentados individualmente, como já se referiu no ponto 2.7..

<sup>153</sup> De notar que, em momento posterior ao da autorização dos procedimentos em apreço, que aconteceu a 7 de março e a 24 de julho de 2011, a SRMTC através da Decisão n.º 2/FP/2012, de 31 de janeiro, recusou o visto ao contrato respeitante à empreitada de *“renovação urbanística da Estrada Monumental, incluindo ciclovia”*, outorgado, em 24 de outubro de 2011, entre o Município do Funchal, e o consórcio externo composto pelas empresas *“Tecnovia – Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A.”* e *“Zagope – Construções e Engenharia, S.A.”*, pelo preço de 3 498 000,00€ (s/IVA), com fundamento em diversas ilegalidades, entre as quais a aqui apreciada.

<sup>154</sup> Vide o ponto 6.3 do convite, o ponto 12.2 da mesma peça, e o art.º 4.º, n.º 2, do programa do concurso.

apresentavam o preço mais baixo, como se alcança dos relatórios preliminares e finais elaborados pelos júris.

Os factos enunciados colocam uma questão tida por juridicamente relevante que, apesar de em todas as situações analisadas não ter tido repercussão na legalidade dos atos de adjudicação e, conseqüentemente, dos próprios contratos firmados nessa sequência, justifica que seja abordada, questão essa que se prende com a circunstância de o critério de desempate adotado pela CMF no âmbito dos procedimentos que presidiram à escolha das entidades cocontratantes se ter reconduzido à ordem cronológica da apresentação a concurso das propostas.

No quadro normativo traçado pelo CCP só o regime jurídico que disciplina o concurso público urgente contempla um critério de desempate para as propostas, que faz recair a adjudicação sobre aquela que tiver sido entregue mais cedo, como se retira do art.º 160.º, n.º 2, sendo bom de ressaltar que o recurso à referida modalidade procedimental depende da verificação cumulativa dos pressupostos enunciados no art.º 155.º, entre os quais se conta precisamente a urgência na celebração de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente para a entidade adjudicante e de valor inferior aos limiares aí indicados.

É certo que o critério de desempate ligado ao momento de entrega das propostas reveste um caráter inegavelmente objetivo, o que faria com que, numa abordagem mais imediatista, a sua adoção no âmbito do concurso público como critério determinante da adjudicação pudesse, à semelhança do que ocorre no domínio do concurso público urgente, ser encarada como um garante dos princípios da igualdade, da transparência e da concorrência, tidos como estruturantes da contratação pública e legalmente consagrados no art.º 1.º, n.º 4, do CCP.

Porém, como assinala Margarida Olazabal Cabral<sup>155</sup>, não pode olvidar-se que, no caso dos procedimentos que visem a celebração de contratos abrangidos pela disciplina das Diretivas Comunitárias, mormente empreitadas e aquisição de serviços e concessões de obras públicas e de serviços públicos, os critérios de adjudicação têm necessariamente de reportar-se a atributos (aspetos ou elementos) das propostas.

Posto isto, e ressalvada a exceção legal acima assinalada do concurso público urgente em que a celeridade procedimental constitui um aspeto fulcral da sua caracterização, o processo adjudicatório há de assentar nos atributos (ou, de forma mais abrangente, no conteúdo) da proposta, devendo o momento de apresentação desta no domínio específico do concurso público relevar apenas para efeitos da sua admissibilidade formal.

Embora este entendimento, que o TC tem vindo a assumir na sua jurisprudência<sup>156</sup>, tenha sido delineado na perspetiva do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, não se vê, contudo, razão para o mesmo não ser igualmente válido para as situações em que o critério de adjudicação seja o do preço mais baixo e o valor total das propostas seja decomponível.

Com efeito, quando o preço total das propostas resultar da soma de vários preços parciais, será viável e estará em linha com os princípios da contratação pública atrás enunciados atender a tais preços decompostos para resolver uma situação de empate decorrente da ponderação daquele atributo, assegurando-se assim que o fundamento da escolha da entidade cocontratante ainda se reconduza ao conteúdo das propostas admitidas ao procedimento pré-contratual.

Como ficou registado, embora nos casos *sub judice* o critério de desempate estipulado se tivesse reconduzido à ordem cronológica da apresentação a concurso das propostas, solução essa que, como foi também enfatizado, não se afigura ser a que melhor se coaduna com os princípios basilares da contratação pública, não emanam daí quaisquer consequências jurídicas, mormente por em nenhuma das situações assinaladas ter havido lugar à aplicação prática daquele critério.

<sup>155</sup> In *O concurso público no CCP, in Estudos da Contratação Pública I*, pág. 205.

<sup>156</sup> Vd. os Acórdãos n.ºs 1/2013, de 8 de janeiro - 1.ª S/SS, e 4/2013, de 15 de maio - 1.ª S/PL.



#### 4. EMOLUMENTOS

Nos termos dos art.ºs 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo art.º 1.º do DL n.º 66/96, de 31 de maio<sup>157</sup>, são devidos emolumentos a suportar pela CMF, no montante de 17 164,00 € (cfr. o Anexo X).

#### 5. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria e as recomendações nele formuladas.
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória imputável aos responsáveis pela factualidade enunciada nos pontos **3.4.1.1.**, **3.4.1.3.**, **3.4.1.4.**, **3.4.1.5.**, **B.**, **C.** e **D.**, e **3.4.2.1.**, ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 8, als. a) a c), da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, atual n.º 9, em virtude das alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
- c) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
  - A Sua Excelência o Secretário Regional das Finanças e Administração Pública, na qualidade de responsável pelo departamento do Governo Regional que exerce a tutela financeira das autarquias locais sedeadas nesta Região;
  - Aos responsáveis identificados no ponto **2.7.** deste documento, devendo ainda o atual Presidente da Câmara Municipal do Funchal observar o disposto na al. o) do n.º 2 do art.º 35.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
- d) Entregar o processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, ambos da LOPTC.
- e) Determinar que a Câmara Municipal do Funchal, no prazo de seis meses, informe o Tribunal de Contas sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado, mediante o envio de documentos comprovativos desse facto.
- f) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto **4.**.
- g) Mandar divulgar este relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades *supra* mencionadas.
- h) Expressar à Câmara Municipal do Funchal o apreço do Tribunal pela celeridade na apresentação dos documentos solicitados e dos esclarecimentos prestados.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 14 dias do mês de janeiro de 2016.

*A Juíza Conselheira,*

  
*(Laura Tavares da Silva)*

---

<sup>157</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

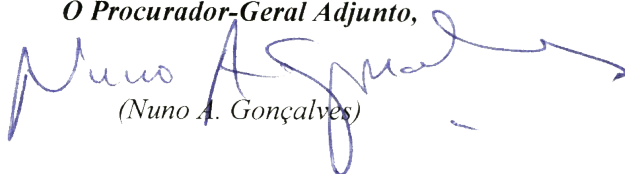
*A Assessora,*

Ana Mafalda Morbey Affonso  
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

*O Assessor,*

  
(Alberto Miguel Faria Pestana)

*Fui presente,  
O Procurador-Geral Adjunto,*

  
(Nuno A. Gonçalves)





## **ANEXOS**





### I – QUADRO SÍNTESE DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

ITEM DO RELATO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	RESPONSÁVEIS
<b>3.4.1.2</b>	A celebração do contrato de prestação de serviços de organização, produção e divulgação da 14.ª edição do Funchal Jazz – 2013 com idêntico objeto e a mesma contraparte do contrato firmado em 2012 não foi alvo de redução remuneratória, sendo causadora de um dano à entidade adjudicante que remonta a 19.029,87€ (s/IVA).	Art.º 27.º, n.º 1, al c), da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12, aplicável <i>ex vi</i> da al. a) do n.º 1 do art.º 75.º do mesmo diploma	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC <b>Reintegratória</b> Art.º 59.º, n.º 4, da LOPTC	<b>Ex-vereador</b> Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado

**Nota:** Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte da auditoria.





## II – RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO RELATÓRIO N.º 16/2009-FC/SRMTC

RECOMENDAÇÕES
<p>1. <i>Os órgãos e entidades municipais que exercem competências delegadas ou subdelegadas devem invocar sempre a qualidade em que atuam, com referência expressa às decisões de delegação ou subdelegação e ao local da respetiva publicação, nos termos exigidos pela al. b) do n.º 1 do art.º 115.º do CCP e pelo art.º 38.º do CPA.</i></p>
<p>2. <i>As despesas com a contratação pública devem ser precedidas das decisões de contratar, de autorização da despesa e de escolha do procedimento administrativo, contendo o adequado suporte legal e a respetiva fundamentação de facto, em conformidade com o preceituado nos art.ºs 36.º, n.º 1, e 38.º, ambos do CCP.</i></p>
<p>3. <i>Na celebração de contratos de avença e de tarefa, tenha em conta os pressupostos legais que enquadram a utilização destas modalidades contratuais na Administração Pública, expressamente enunciados nos art.ºs 35.º, 36.º e 38.º, n.ºs 1, als. c) e d), e 3, todos da LVRC.</i></p>
<p>4. <i>A regra do cabimento prévio, tal como surge delineada na conjugação dos pontos 2.6.1 e 2.3.4.2, alínea d), do POCAL deverá ser sistematicamente observada.</i></p>
<p>5. <i>Na adjudicação de empreitadas de obra pública, as peças do procedimento devem indicar se as propostas apresentadas irão ser, ou não, objeto de negociação, especificar a categoria e subcategorias do alvará necessárias à execução dos trabalhos, e descrever o modelo de avaliação das propostas (cfr. os art.ºs 81.º, n.º 2, 115.º, n.º 2, 126.º, n.º 3, 139.º, n.ºs 3 e 4, todos do CCP).</i></p>







### III – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS

TIPOLOGIA	CARREIRA/CATEGORIA/CARGO	N.º DE TRABALHADORES	PRODUÇÃO DE EFEITOS	DESPESA CONTROLADA	
1	Nomeação em comissão de serviço	Chefe de Divisão	1	25.01.2012	67.513,47 €
2	Renovações de comissões de serviço	Diretor de Departamento	5	02.05.2012 (3) e 11.12.2012 (2)	439.601,66 €
		Chefe de Divisão	13	02.05.2012 (2) 08.05.2012 (2) 28.09.2012 (1) 11.12.2012 (4) 08.03.2013 (1) 30.05.2013 (1) 22.10.2013 (1) e 13.11.2013 (1)	880.530,35 €
3	Contrato de trabalho em funções públicas	Chefe de Departamento	1	22.04.2013	21.450,62 €
4	Renovação de contrato de trabalho a termo resolutivo	Técnico Superior	1	De 01.12.2012 a 03.05.2013	8.968,44 €
5	Mobilidade interna	Professor	4	Ano letivo 2011/2012 Ano letivo 2012/2013 Ano letivo 2013/2014	147.790,28 €
		Técnico Superior	1	06.09.2012	15.897,92 €
TOTAL			26	—	1.581.752,74 €

**Fonte:** Listagem apresentada pela CMF sobre os procedimentos desencadeados no período compreendido entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2013, Processos respetivos constantes da Pasta dos Papéis de Trabalho, conjugados com as Folhas de Vencimentos de 2012 e 2013.





## IV – CONTRATOS PÚBLICOS ANALISADOS

### A. Aquisições de bens e serviços:

IDENTIFICAÇÃO DO BEM/ SERVIÇO ADQUIRIDO		ADJUDICATÁRIO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	PREÇO CONTRATUAL (SEM IVA)
1.	Aluguer operacional de 8 veículos pelo período de 48 meses <sup>158</sup>	RENTLEI - Automóveis e Turismo, S.A.	09-12-2011	206.711,04 €
2.	Organização, produção e divulgação da 14ª edição do Funchal Jazz - 2013	Mundo da Canção Unipessoal, Lda.	28-05-2013	255.000,00 €
3.	Transporte terrestre e marítimo de contentores	Consórcio Empresa de Navegação Madeirense, Lda./OPERTRANS – Transporte de Contentores, Lda.	09-03-2013	306.824,40 €
4.	Fornecimento de 2500 toneladas de betão betuminoso para o ano de 2013	TECNOVIA Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A.	28-02-2013	187.475,00 €
5.	Aluguer de 24 viaturas de passageiros e comerciais pelo período de um mês renovável até duas vezes <sup>159</sup>	Madeira Rent - Sociedade de Aluguer de Automóveis, Lda.	01-08-2013	43.277,43 €
6.	Segurança e vigilância em diversos edifícios do Município do Funchal	ESABE - Vigilância, S.A.	27-11-2012	1.219.138,92 €
7.	Manutenção do sistema de gestão de qualidade ISO 9001:2008 na Divisão de Atendimento e Informação (CMF)	Mary Elisabeth de Sousa Santiago	30-11-2011	<sup>160</sup> 6.600,00 €
8.	Atualização do sistema de gestão de qualidade ISO 9001:2008 na Divisão de Atendimento e Informação (CMF)	Mary Elisabeth de Sousa Santiago	Não foi celebrado contrato	5.000,00 €
<b>DESPESA TOTAL</b>				<b>2.230.026,79 €</b>

<sup>158</sup> Embora tivesse sido solicitado à CMF informação sobre os atos e contratos de valor superior a 25 000,00€ que produzissem efeitos entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2013 (cfr. o ofício da SRMTC n.º 518, de 12 de março de 2014, na Pasta do Processo, folhas 3 a 5), da listagem facultada não constava este contrato (cfr. o ofício da CMF com a ref.ª 2014/5817, de 26 de março).

<sup>159</sup> Procedimento contratual publicitado duas vezes no Portal dos Contratos Públicos. Segundo o mesmo interlocutor nesta área, “Foi feita uma primeira publicação a 9 de agosto de 2013 que por razões desconhecidas (...), não estava disponível no portal da Basegov. Sendo infrutíferas as tentativas para localizar o documento publicado, decidiu-se por nova publicação que foi feita a 27 de agosto. Por razões que desconhecemos, passaram a estar disponíveis as duas publicações.”.

Uma situação cuja reparação/correção é da exclusiva responsabilidade das entidades adjudicantes, isto porque de acordo com o art.º 10.º da Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de julho, havendo a necessidade de corrigir informação dos blocos de dados submetidos no Portal Base, poderá a entidade adjudicante efetuar o pedido de alteração devidamente fundamentado na área reservada deste Portal, o que não aconteceu.

<sup>160</sup> Também neste procedimento contratual a correspondente ficha publicada no Portal dos Contratos Públicos indica incorretamente como preço contratual o valor de 5 181,00€.

**B. Avença:**

	OBJETO	ADJUDICATÁRIO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	PREÇO CONTRATUAL (SEM IVA)
1.	Assessoria jurídica - Contencioso externo	<i>Manuel Alves Teixeira</i>	05-05-2010	97.200,00 €
<b>DESPESA TOTAL</b>				<b>97.200,00 €</b>

**C. Empreitadas de obras públicas:**

	IDENTIFICAÇÃO DA EMPREITADA	ADJUDICATÁRIO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	PREÇO CONTRATUAL (SEM IVA)
1.	Empreitada de tratamento de taludes em zonas de risco – Travessa da Eira do Lombo/Cam.º da Corujeira e Cam.º da Cabeça dos Lombos, freguesia do Monte	<i>Concreto Plano Construção, Lda.</i>	27-10-2011	312.500,00 €
2.	Empreitada de reparações nas redes de esgoto e de água pluviais	<i>Sales Faria Andrade, Sociedade de Construções, Lda.</i>	25-06-2012	194.890,00 €
3.	Empreitada de Tratamento de Taludes em Zonas de risco – Estabilização de Muro de Suporte e Proteção do Talude Inferior no Caminho do Curral Velho	<i>TECNOVIA Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A.</i>	14-06-2011	292.000,00 €
4.	Empreitada do Parque Infantil circuito do Mini Golfe no Jardim Panorâmico	<i>TECNOVIA Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A.</i>	11-04-2012	186.900,00 €
<b>DESPESA TOTAL</b>				<b>986.290,00 €</b>



## V – COMPETÊNCIAS DELEGADAS E SUBDELEGADAS PELO PCM NOS VEREADORES

### ESPECIFICAÇÃO DOS PODERES DELEGADOS E SUBDELEGADOS

**Bruno Miguel Camacho Pereira** designado Vice-Presidente pelo despacho de 2 de novembro de 2009. O despacho exarado a 16 de novembro de 2009 alterou o anterior de 5 de novembro de 2009 de delegação e subdelegação de competências no Vice-Presidente as quais foram tornadas públicas pelo Edital n.º 438/2009, da mesma data, tendo passado a deter os pelouros das obras públicas, da mobilidade urbana, da energia, da proteção civil e bombeiros municipais, das políticas de cidadania, do turismo, e do acompanhamento e integração da atividade da Frente Mar, E.E.M.

**Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado** com os pelouros da gestão administrativa e financeira, recursos humanos, gestão do património municipal, cultura, desporto, promoção e desenvolvimento tecnológico, auditoria e qualidade. Passou a Vice-Presidente pelo despacho de 1 de outubro de 2012. Por despacho de delegação e subdelegação de competências da mesma data, tornado público pelo Edital n.º 180/2012, desse dia, perdeu o pelouro da promoção e desenvolvimento tecnológico e passou a deter os pelouros do turismo e da gestão do património móvel.

**Henrique Miguel de Figueiredo da Silva Costa Neves** titular dos pelouros da ciência e conhecimento, cemitérios, gestão ambiental, água e saneamento básico.

**João José Nascimento Rodrigues** com os pelouros do urbanismo e planeamento estratégico.

**Rubina Maria Branco Leal Vargas** responsável pelos pelouros da gestão e promoção habitacional, inclusão social, educação, juventude, gestão dos mercados municipais e fiscalização municipal.

**Amílcar Magalhães de Lima Gonçalves** que, pelo despacho do Presidente de 1 de outubro de 2012 (que revogou os despachos de delegação e subdelegação de 16 de novembro de 2009 e de 4 de junho de 2012), passou a titular os pelouros da mobilidade urbana, energia, proteção civil e bombeiros municipais, acompanhamento e integração da atividade da Frente Mar, E.E.M., promoção e desenvolvimento tecnológico, das obras públicas e da gestão do património imóvel.







## VI – ACOLHIMENTO DA RECOMENDAÇÃO 1.

### INTERVENÇÃO SEM MENÇÃO DA QUALIDADE EM QUE ATUOU O RESPONSÁVEL

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO	TIPO DE INTERVENÇÃO	VEREADOR
Assessoria jurídica - Contencioso externo	Adjudicação de 29-04-2010	Pedro Calado
Aluguer operacional de 8 veículos pelo período de 48 meses	Decisão de contratar de 14-02-2011	Pedro Calado
Manutenção do sistema de gestão de qualidade ISSO 9001:2008 na Divisão de Atendimento e Informação (CMF)	Decisão de contratar de 27-10-2011	Pedro Calado
	Adjudicação de 07-11-2011	Pedro Calado
Transporte terrestre e marítimo de contentores	Decisão de contratar de 08-11-2012	Pedro Calado
Fornecimento de 2500 toneladas de betão betuminoso para o ano de 2013	Decisão de contratar de 11-01-2013	Amílcar Gonçalves
Organização, produção e divulgação da 14ª edição do Funchal Jazz - 2013	Decisão de contratar de maio de 2013	Pedro Calado
	Adjudicação de 16-05-2013	
Atualização do sistema de gestão de qualidade ISSO 9001:2008 na Divisão de Atendimento e Informação (CMF)	Decisão de contratar, sem data	Pedro Calado
Aquisição de diversos serviços de jardinagem	Decisão de contratar, sem data (pedido de 02-04-2011)	Pedro Calado
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 06-04-2011)	
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 02-05-2011)	
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 02-05-2011)	
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 02-06-2011)	
	Decisão de contratar de 27-04-2011	
	Decisão de contratar de 27-04-2011	Bruno Pereira
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 06-09-2011)	Pedro Calado
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 06-09-2011)	
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 08/10/2011)	
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 08-10-2011)	
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 08-10-2011)	
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 03-11-2011)	
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 03-11-2011)	
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 03-11-2011)	
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 05-12-2011)	
	Decisão de contratar, sem data (pedido de 05-12-2011)	
Decisão de contratar, sem data (pedido de 05-12-2011)		





## VII – ACOLHIMENTO DA RECOMENDAÇÃO 5.

EMPREITADA	PEÇAS DO PROCEDIMENTO	NEGOCIAÇÃO	IDENTIFICAÇÃO DA CATEGORIA E SUBCATEGORIAS DO ALVARÁ	AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS
1. Empreitada de tratamento de taludes em zonas de risco – Travessa da Eira do Lombo/Cam.º da Corujeira e Cam.º da Cabeça dos Lombos, freguesia do Monte	Programa de Concurso Caderno de Encargos	✓ Ver alínea a.	✓ Ver alínea b.	✓ Ver alínea c.
2. Empreitada de reparações nas redes de esgoto e de água pluviais	Convite Caderno de Encargos		✓ Ver alínea d.	
3. Empreitada de Tratamento de Taludes em Zonas de risco – Estabilização de Muro de Suporte e Proteção do Talude Inferior no Caminho do Curral Velho	Programa de Concurso Caderno de Encargos	✓ Ver alínea e.	✓ Ver alínea b.	✓ Ver alínea c.
4. Empreitada do Parque Infantil circuito do Mini Golfe no Jardim Panorâmico	Convite Caderno de Encargos	✓ Ver alínea f.	✓ Ver alínea g.	

### Legenda:

- a. No ponto 3 do anúncio de procedimento (n.º 3842/2011)<sup>161</sup> é referido que não será adotada uma fase de negociação.
- b. Especifica as categorias e subcategorias do alvará necessárias à execução dos trabalhos - cfr. ponto 9 - *Alvará ou título de registo* do Programa de Concurso.
- c. Contém um modelo de avaliação das propostas constituído por um regulamento de avaliação – define o “*enquadramento procedimental, organizacional e metodológico para a apreciação, análise, avaliação e classificação das propostas*” – cfr. ponto 17.2 Programa de Concurso.
- d. Consta do ponto 8 – *Alvará ou título de registo* do Convite.
- e. No ponto 3 do anúncio de procedimento (n.º 1085/2011)<sup>162</sup> é referido que não será adotada uma fase de negociação.
- f. De acordo com o ponto 12 – *Negociações*, do Convite, a proposta não será objeto de negociação.
- g. Cfr. ponto 17 – *Alvará ou título de registo*, do Convite, onde são especificadas as categorias e subcategorias do alvará necessárias à execução dos trabalhos.

<sup>161</sup> Publicado no DR, II Série, n.º 145, de 29 de julho de 2011.

<sup>162</sup> Publicado no DR, II Série, n.º 50, de 11 de março de 2011.





**VIII – AQUISIÇÃO DE DIVERSOS SERVIÇOS DE JARDINAGEM**

PEDIDOS DE PROPOSTA	LOCAL DOS SERVIÇOS A REALIZAR	ADJUDICATÁRIO	FATURA			
			N.º	DATA	VALOR (SEM IVA)	
1	02-04-2011	Freg. Sta. Luzia – área 684 m <sup>2</sup>	Pinto & Dionísio, Lda.	2012 0006	24-04-2012	5.184,00€
2	06-04-2011	Freg. São Gonçalo – área 700 m <sup>2</sup>	Pinto & Dionísio, Lda.	2012 0012	02-05-2012	5.400,00€
3	02-05-2011	Freg. São Gonçalo – área 815 m <sup>2</sup>	Pinto & Dionísio, Lda.	2012 0017	08-06-2012	6.200,00€
4	02-05-2011	Freg. Sta. Luzia – área 808 m <sup>2</sup>	Pinto & Dionísio, Lda.	2012 0022	30-06-2012	6.200,00€
5	02-06-2011	Freg. São Gonçalo – área 351 m <sup>2</sup>	Pinto & Dionísio, Lda.	2012 0023	06-07-2012	2.700,00€
6	02-08-2011	Freg. São Gonçalo – área 700 m <sup>2</sup>	Pinto & Dionísio, Lda.	2012 0007	24-04-2012	5.306,00€
7	02-08-2011	Freg. Sto. António – área 811 m <sup>2</sup>	Ana Maria Pinto, Lda.	2012 0505	24-04-2012	6.150,00€
8	06-09-2011	Freg. São Roque – área 795 m <sup>2</sup>	Ana Maria Pinto, Lda.	2012 0503	24-04-2012	6.025,00€
9	06-09-2011	Freg. São Martinho – área 816 m <sup>2</sup>	Ana Maria Pinto, Lda.	2012 0504	24-04-2012	6.185,00€
10	08-10-2011	Freg. São Martinho – área 813 m <sup>2</sup>	Ana Maria Pinto, Lda.	2012 0518	02-05-2012	6.200,00€
11	08-10-2011	Freg. São Roque – área 807 m <sup>2</sup>	Ana Maria Pinto, Lda.	2012 0517	02-05-2012	6.200,00€
12	08-10-2011	Freg. Sto. António – área 793 m <sup>2</sup>	Ana Maria Pinto, Lda.	2012 0519	04-05-2012	6.100,00€
13	03-11-2011	Freg. São Roque – área 812 m <sup>2</sup>	Ana Maria Pinto, Lda.	2012 0659	04-06-2012	6.200,00€
14	03-11-2011	Freg. São Martinho – área 796 m <sup>2</sup>	Ana Maria Pinto, Lda.	2012 0661	12-06-2012	6.100,00€
15	03-11-2011	Freg. Sto. António – área 790 m <sup>2</sup>	Ana Maria Pinto, Lda.	2012 0773	04-07-2012	5.985,00€
16	05-12-2011	Freg. São Roque – área 790 m <sup>2</sup>	Ana Maria Pinto, Lda.	2012 0003	28-06-2012	5.985,00€
17	05-12-2011	Freg. Sto. António – área 758 m <sup>2</sup>	Ana Maria Pinto, Lda.	2012 0782	18-07-2012	5.745,00€
18	05-12-2011	Freg. São Martinho – área 721 m <sup>2</sup>	Ana Maria Pinto, Lda.	2012 0026	31-07-2012	5.152,00€
<b>Total</b>						<b>103.017,00€</b>







## IX – DESCRITORES REFERENTES A CADA SUBFACTOR

### 1.º SUBFACTOR – PLANO DE TRABALHOS ATRAVÉS DO DIAGRAMA DE BARRAS TIPO GANT

	Descritor	Pontuação
PLANO DE TRABALHOS ATRAVÉS DO DIAGRAMA DE BARRAS TIPO GANT	O concorrente revela uma inequívoca e perfeita perceção da realidade da obra, apresenta um diagrama de barras adequadamente escalonado e com todas as especificações técnicas solicitadas pelo PC, superando claramente o exigido com a introdução de novas e melhores metodologias e/ou elementos adicionais inovadores e relevantes em relação aos diagramas usualmente aplicados em obras da mesma natureza da obra em concurso.	5 (EXCELENTE)
	O concorrente revela uma muito boa perceção da realidade da obra, apresenta um diagrama de barras adequadamente escalonado e com todas as especificações técnicas solicitadas pelo PC. Utiliza uma metodologia de diagrama de barras usualmente aplicada em obras da mesma natureza da obra em concurso, evidenciando-se no rigor do mesmo e no recurso a uma criteriosa utilização de subactividades afetas ao desenvolvimento da obra, para além das atividades principais previstas.	4 (BOM)
	O concorrente revela uma suficiente perceção da realidade da obra, apresenta um diagrama de barras adequadamente escalonado e com todas as especificações solicitadas pelo PC, muito embora possam eventualmente ser já detetadas algumas falhas não significativas. Utiliza uma metodologia de diagrama de barras usualmente aplicada em obras da mesma natureza da obra em concurso, desenvolvido apenas nas atividades principais previstas.	3 (SUFICIENTE)
	O concorrente revela ter pouca perceção da realidade da obra, apresentando um diagrama de barras com falhas significativas quer na metodologia adotada, quer no escalonamento das atividades e na falta das especificações técnicas solicitadas pelo PC.	2 (INSUFICIENTE)
	O concorrente revela um desconhecimento total da realidade da obra, apresentando um diagrama de barras irrealista e/ou utilizando metodologias não adequadas sem as especificações técnicas solicitadas pelo PC.	1 (MAU)

### 2.º SUBFACTOR – PLANO DE MÃO DE OBRA

	Descritor	Pontuação
PLANO DE MÃO DE OBRA	O concorrente apresenta um plano de mão-de-obra perfeitamente enquadrado com o diagrama de barras do plano de trabalho, com todas as especificidades técnicas inerentes a este tipo de documento, superando claramente o exigido com a introdução de novas metodologias inovadoras e relevantes.	5 (EXCELENTE)
	O concorrente apresenta um plano de mão-de-obra perfeitamente enquadrado com o diagrama de barras do plano de trabalho, utilizando as especificidades técnicas e metodologias comuns a este tipo de documento, denotando uma boa e eficaz afetação quer de tipologias, quer da carga de mão-de-obra à obra.	4 (BOM)
	O concorrente apresenta um plano de mão-de-obra medianamente enquadrado com o diagrama de barras do plano de trabalho, utilizando as especificidades técnicas e metodologias comuns a este tipo de documento, denotando uma adequada afetação quer de tipologias, quer da carga de mão-de-obra à obra, muito embora já se possam detetar alguma deficiências não significativas.	3 (SUFICIENTE)
	O concorrente apresenta um plano de mão-de-obra, utilizando as especificidades técnicas e metodologias comuns a este tipo de documento, muito embora já denote falhas significativas quer seja no enquadramento com o diagrama de barras do plano de trabalho, quer na afetação de tipologias e cargas de mão-de-obra à obra.	2 (INSUFICIENTE)
	O concorrente apresenta um plano de mão-de-obra absolutamente desenquadrado com o diagrama de barras do plano de trabalho, utilizando especificidades técnicas e metodologias inadequadas a este tipo de documento.	1 (MAU)

### 3.º SUBFATOR – PLANO DE EQUIPAMENTO

	Descritor	Pontuação
<b>PLANO DE EQUIPAMENTO</b>	O concorrente apresenta um plano de mão de equipamentos perfeitamente enquadrado com o diagrama de barras do plano de trabalho, com todas as especificidades técnicas inerentes a este tipo de documento, superando claramente o exigido com a introdução de novas metodologias inovadoras e relevantes.	<b>5 (EXCELENTE)</b>
	O concorrente apresenta um plano de equipamentos perfeitamente enquadrado com o diagrama de barras do plano de trabalho, utilizando as especificidades técnicas e metodologias comuns a este tipo de documento, denotando uma boa e eficaz afetação quer de tipologias, quer da distribuição e número de equipamentos a utilizar na obra.	<b>4 (BOM)</b>
	O concorrente apresenta um plano de equipamentos medianamente enquadrado com o diagrama de barras do plano de trabalho, utilizando as especificidades técnicas e metodologias comuns a este tipo de documento, denotando uma adequada afetação quer de tipologias, quer da distribuição e número de equipamentos a utilizar na obra, muito embora já se possam detetar algumas deficiências não significativas.	<b>3 (SUFICIENTE)</b>
	O concorrente apresenta um plano de equipamentos, utilizando as especificidades técnicas e metodologias comuns a este tipo de documento, muito embora já denote falhas significativas quer seja no enquadramento com o diagrama de barras do plano de trabalho, quer na afetação de tipologias, distribuição e número de equipamentos de equipamentos a utilizar na obra.	<b>2 (INSUFICIENTE)</b>
	O concorrente apresenta um plano de equipamentos absolutamente desenquadrado com o diagrama de barras do plano de trabalho, utilizando especificidades técnicas e metodologias inadequadas a este tipo de documento.	<b>1 (MAU)</b>

### 4.º SUBFATOR – PLANO DE PAGAMENTOS OU CRONOGRAMA FINANCEIRO

	Descritor	Pontuação
<b>PLANO DE PAGAMENTOS/CRONOGRAMA FINANCEIRO</b>	O Plano de Pagamentos/Cronograma Financeiro reflete inequivocamente o Plano de trabalhos.	<b>4 (BOM)</b>
	O Plano de Pagamentos/Cronograma Financeiro reflete algumas deficiências na confrontação com o plano de trabalhos.	<b>3 (SUFICIENTE)</b>
	O Plano de Pagamentos/Cronograma Financeiro está completamente desajustado em relação ao plano de trabalhos.	<b>1 (MAU)</b>

### 5.º SUBFATOR – MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA DE EXECUÇÃO DA OBRA

	Descritor	Pontuação
<b>MEMÓRIA DESCRITIVA E JUSTIFICATIVA DE EXECUÇÃO DA OBRA</b>	A memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra reflete uma inequívoca perceção da realidade e especificidade da obra, particularizando todos os aspetos essenciais da mesma.	<b>4 (BOM)</b>
	A memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra reflete uma mediana perceção da realidade e especificidade da obra, de um modo generalista e sem particularizar todos os aspetos essenciais da mesma.	<b>3 (SUFICIENTE)</b>
	A memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra é bastante omissa e desajustada da realidade e especificidade da obra.	<b>1 (MAU)</b>



## X – NOTA DE EMOLUMENTOS

DL n.º 66/96, de 31 de maio)<sup>163</sup>

ACÇÃO: **Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal do Funchal – Seguimento de recomendações - 2012/2013**

ENTIDADE FISCALIZADA: Câmara Municipal do Funchal

SUJEITO PASSIVO: Câmara Municipal do Funchal

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	<b>%</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b>	<b>VALOR</b>
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99€	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29€	241	21.277,89 €
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):</b>	<b>5 x VR (b)</b>		1 716,40 €
<b>a)</b> Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale a 4H00 de trabalho. <b>b)</b> Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR I Série, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de dezembro de 2008 (atualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		<b>21.277,89 €</b>
	<b>LIMITES b)</b>	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS:</b>		<b>17 164,00 €</b>
	<b>OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)</b>		<b>0,00 €</b>
	<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		<b>17 164,00 €</b>

<sup>163</sup> 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.