

Relatório n.º 20/2016-FC/SRMTC

**Auditoria de fiscalização concomitante à
Vice-Presidência do Governo Regional -
despesas de pessoal e contratação pública
- 2014**

Processo n.º 01/15 – Aud/FC

Funchal, 2016



PROCESSO N.º 01/15-AUD/FC

**Auditoria de fiscalização concomitante à Vice-
Presidência do Governo Regional - despesas de pessoal e
contratação pública - 2014**

RELATÓRIO N.º 20/2016-FC/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Dezembro/2016



ÍNDICE

ÍNDICE	1
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	2
FICHA TÉCNICA	3
1. SUMÁRIO	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	6
1.4. RECOMENDAÇÕES	7
2. INTRODUÇÃO	9
2.1. ÂMBITO E OBJETIVOS	9
2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	9
2.3. A VICE-PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL	11
2.3.1. CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL, ORGANIZACIONAL E OPERATIVA	11
2.3.2. RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS PARA 2014	12
2.4. RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	15
2.5. COLABORAÇÃO DO SERVIÇO AUDITADO	15
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	15
3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS	17
3.1. O CONTROLO INTERNO ADMINISTRATIVO	17
3.1.1. RECURSOS HUMANOS	17
3.1.2. CONTRATAÇÃO PÚBLICA	17
3.2. ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL	18
3.3. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	18
3.3.1. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DINAMIZAÇÃO DE AÇÕES DE EMPREENDEDORISMO E DE INOVAÇÃO	18
3.3.2. RECONSTRUÇÃO DA ER 277 – TABUA. PROJETO DE EXECUÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA	24
3.3.3. ASPETOS COMUNS A VÁRIOS CONTRATOS	26
3.4. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	28
3.5. OUTRAS SITUAÇÕES	30
3.5.1. IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS IMPOSTAS PELO PAEF E PELO PAEF-RAM	30
3.5.2. ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	32
4. EMOLUMENTOS	33
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	35
ANEXOS	37
I – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS	39
II – CONTRATOS PÚBLICOS ANALISADOS	41
III – NOTA DE EMOLUMENTOS	43

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA / ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
ADSE	Assistência na Doença aos Servidores do Estado
al.(s)	Alínea(s)
art.º(s)	Artigo(s)
AUD	Auditoria
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos
CEIM, Lda.	CEIM – Centro de Empresas e Inovação da Madeira, Lda.
Cfr.	Confrontar
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DL	Decreto(s)-Lei
DLR	Decreto(s) Legislativo(s) Regional(is)
DR	Diário da República
DRAECE	Direção Regional dos Assuntos Europeus e da Cooperação Externa
DRAJ	Direção Regional da Administração da Justiça
DRAPL	Direção Regional da Administração Pública e Local
DRAPPS	Direção Regional para a Administração Pública do Porto Santo
DRCIE	Direção Regional do Comércio, Indústria e Energia
DRE	Direção Regional de Estradas
DREP	Direção Regional de Edifícios Públicos
DRIE	Direção Regional de Infraestruturas e Equipamentos
DRPRGOP	Direção Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas
DRR	Decreto Regulamentar Regional
FC	Fiscalização concomitante
GRID, S.A.	Grid – Consultas, Estudos e Projetos de Engenharia, S.A.
GVPG	Gabinete do Vice-Presidente do Governo
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LGTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LREC	Laboratório Regional de Engenharia Civil
LN	Liquidação Normal
LVCR	Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações
N/A	Não aplicável
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal
PAEF-RAM	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira
PDS	Pasta da Documentação de Suporta
PG	Plenário Geral
PGA	Plano Global de Auditoria
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
RAM	Região Autónoma da Madeira



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

SIGLA / ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
RAMEDM	RAMEDM – Estradas da Madeira, S.A.
Ref.^a	Referência
RV	Revisão de Preços
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo
UC	Unidade de Conta
VIAMADEIRA	VIAMADEIRA – Concessão Viária da Madeira, S.A.
VPGR	Vice-Presidência do Governo Regional

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
SUPERVISÃO	
Alexandra Moura	Auditora-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Paulo Lino	Técnico Verificador Assessor
Patrícia Ferreira	Técnica Verificadora Assessora



1. SUMÁRIO

1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente documento colige os resultados da auditoria de fiscalização concomitante à Vice-Presidência do Governo Regional (VPGR) tendo em vista aferir a legalidade e a regularidade das despesas emergentes de atos e contratos dispensados de visto por força de lei, em harmonia com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2014¹.

1.2. OBSERVAÇÕES

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

O controlo interno administrativo

- a) Os mapas de pessoal dos diversos serviços que integravam a VPGR foram elaborados nos termos do art.º 5.º da Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR) e superiormente aprovados e tornados públicos através da respetiva colocação na página da *Internet* daquele departamento governamental (cfr. o ponto 2.3.2.A).
- b) A área dos Recursos Humanos do Gabinete do Vice-Presidente do Governo (GVPG) mantinha os processos individuais devidamente organizados não tendo sido detetados erros no processamento de abonos e de descontos obrigatórios (cfr. o ponto 3.1.1.).
- c) De uma forma geral não foram identificadas falhas que comprometessem a legalidade e a regularidade das despesas, tendo sido respeitadas quer as normas legais que norteiam a aquisição de bens e serviços quer a realização de empreitadas de obras públicas (cfr. o ponto 3.1.2.).

Atos e contratos de pessoal

- d) A análise efetuada aos 58 atos de pessoal selecionados, envolvendo um volume financeiro de 1 320 638,53€, aponta no sentido de que o GVPG observou os regimes legais aplicáveis (cfr. o ponto 3.2.).

Contratação pública

- e) O “contrato de prestação de serviços de dinamização de ações de empreendedorismo e de inovação” foi celebrado na sequência de um ajuste direto promovido ao abrigo da norma da al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do Código dos Contratos Público (CCP), a qual condiciona o recurso a este procedimento aos casos em que, independentemente do valor do contrato a celebrar, por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, a prestação do objeto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada, pressupostos que, *in casu*, não se verificaram.

¹ Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 11 de dezembro de 2013, pela Resolução n.º 2/2013-PG, publicada no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, II série, Suplemento, n.º 233, de 16 de dezembro seguinte, como Resolução n.º 1/2013, e no Diário da República, II série, n.º 244, de 17 de dezembro (Resolução n.º 33/2013).

Nessa medida, e por força do valor do contrato outorgado, cifrado nos 204 915,00€ (s/IVA), não foram adotados os procedimentos concursais exigíveis², o que consubstancia a preterição de uma formalidade essencial, suscetível de distorcer a concorrência e de fazer perigar os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da boa-fé e da transparência, que presidem à contratação pública (cfr. o ponto **3.3.1**).

- f) Seis contratos, firmados na sequência de ajustes diretos lançados ao abrigo do CCP, foram executados antes da publicitação das correspondentes fichas no Portal dos Contratos Públicos, contrariando quer o atual n.º 3, quer o anterior n.º 2, do art.º 127.º do mesmo Código (cfr. o ponto **3.3.3.A**).
- g) O critério de desempate selecionado em cinco procedimentos pré-contratuais – o da hora de entrega das propostas – não se relaciona com os atributos das propostas tal como demanda o CCP (cfr. o ponto **3.3.3.B**).

Programa de Apoio Económico e Financeiro Nacional e Regional

- h) A VPGR implementou as medidas de contenção de despesas impostas pelos Programas de Apoio Económico e Financeiro Nacional e Regional na área de pessoal, aplicáveis em 2014 (cfr. o ponto **3.5.1**).

Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

- i) Todos os serviços integrados na VPGR elaboraram o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) com exceção da Direção Regional de Estradas, mas não foi possível aferir o grau de implementação das medidas aí definidas, tal como decorria do ponto 2 da Recomendação n.º 1/2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009³, porque não foram preparados os relatórios anuais com o correspondente balanço (cfr. o ponto **3.5.2**).

1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Os factos referenciados e sintetizados no ponto 1.2., al. e), configuram uma infração financeira geradora de responsabilidade sancionatória, punível com multa, no quadro da al. 1) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, mas a matéria apurada fornece um quadro adequado à relevação da mesma por se encontrarem preenchidos os requisitos cumulativos para esse efeito enunciados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão introduzida pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, atual n.º 9, em harmonia com as alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 6 de janeiro⁴.

² Que seria o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação, com publicação no Jornal Oficial da União Europeia, nos termos da al. b) do art.º 20.º do mesmo Código, conjugado com o n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto, por legalmente exigidos.

³ De que os órgãos de controlo interno e externo do Setor Público, no âmbito das suas ações, verifiquem a efetiva elaboração e aplicação de tais planos de prevenção de riscos pelos serviços – cfr. o Diário da República, II série, n.º 140, de 22 de julho de 2009.

⁴ A saber:

- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;*
- c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática”.*



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

1.4. RECOMENDAÇÕES

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

1. Observe todos os pressupostos legais consagrados na al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP para efeitos de seleção do ajuste direto para a formação de contratos com base em critérios materiais, garantindo, designadamente, que estão verificados motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos para tal efeito, respeitando, com isso, os princípios da legalidade, 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), dos art.ºs 3.º, 6.º, 7.º, 9.º e 10.º do novo Código do Procedimento Administrativo, e do art.º 1.º, n.º 4, também do CCP;
2. Cumpra as normas vertidas no art.º 127.º do CCP, providenciando para que previamente à execução física (e financeira) de contratos celebrados na sequência de ajustes diretos as respetivas fichas sejam publicadas no Portal dos Contratos Públicos;
3. Acolha o disposto no n.º 2 do art.º 40.º do CCP, através da definição de critérios de desempate que se reconduzam ao conteúdo das propostas, utilizando, quando o critério de adjudicação adotado for o do mais baixo preço e o valor das propostas resulte da soma de preços decompostos, algum ou alguns desses preços parciais para tal efeito ou, em última análise, recorra ao sorteio, caso em que deverão ser fixadas as regras nos programas dos procedimentos ou nos convites, de molde a serem aprovadas pelo órgão com competência para a decisão de contratar;
4. Assegure a elaboração anual do relatório de execução do PGRCIC, 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, em termos que permita a avaliação das medidas aí promovidas e o correspondente grau de implementação.



2. INTRODUÇÃO

2.1. ÂMBITO E OBJETIVOS

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

Especificamente, visou apreciar os atos, contratos e procedimentos desencadeados pela VPGR, ou que tenham registado execução material e financeira, entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2014, geradores de despesas com pessoal e com contratação pública, tendo em vista cotejar a sua conformidade com a legislação em vigor nesses domínios.

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

- Caracterizar a entidade pública objeto da ação, nomeadamente, a sua orgânica e atividade, em particular nas áreas a auditar, bem como os recursos humanos e financeiros disponíveis;
- Appreciar as medidas de controlo administrativo instituídas nas áreas de atividade onde se inserem as despesas a fiscalizar (recursos humanos e contratação pública);
- Analisar a legalidade e regularidade de uma amostra dos procedimentos, atos e contratos de pessoal e de contratação pública, do período em referência;
- Confirmar a concretização das medidas de racionalização de custos consagradas em 2014, no âmbito do PAEF nacional e no da Região Autónoma da Madeira (RAM), celebrado a 27 de janeiro de 2012, com o Estado português;
- Averiguar qual o grau de implementação do PGRCIC.

2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO

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)⁶, e a **metodologia** traçada no correspondente PGA⁷, 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), a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de verificar a legalidade e regularidade financeira das despesas em causa, bem como de outros elementos que se afigurassem relevantes para o desenvolvimento da ação;
- ⇒ Realização de **entrevistas** junto dos responsáveis pelas áreas de pessoal e da contratação pública, ao nível da instrução e execução, material e financeira dos respetivos processos;

⁵ Concretamente, os relativos à admissão e gestão de pessoal; à aquisição de bens e serviços de valor superior a 50 000,00€, aos contratos de tarefas e de avença, às empreitadas de obras públicas cujo montante seja acima de 50 000,00€, e à aplicação das medidas de contenção de despesas nas áreas do pessoal e da contratação pública.

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

⁷ Aprovado por despacho da Juíza Conselheira da SRMTC, de 22 de janeiro de 2015, exarado na Informação n.º 12/2015 – UAT I, de 21 de janeiro. Os trabalhos de campo da ação decorreram no período compreendido entre 2 e 13 de fevereiro de 2015 e a elaboração do relato da auditoria, por sua vez, respeitou a estrutura e o conteúdo definidos pelo art.º 37.º do Regulamento das Secções Regionais dos Açores e da Madeira do Tribunal de Contas, por força do art.º 34.º, n.º 1, do mesmo Regulamento (este retificado pela Declaração de retificação n.º 1995/2011, de 30 de dezembro).

- ⇒ Aplicação de **questionários** orientadores para o levantamento dos procedimentos internos e das medidas instituídas, nomeadamente no âmbito da implementação do PGRCIC e das áreas auditadas;
- ⇒ **Confirmação** ao nível procedimental e contabilístico das despesas envolvidas e obtenção de documentos para efeitos probatórios.

A apreciação dos processos integrantes da amostra teve por referência, no domínio dos atos e contratos de **pessoal**, a LVCR⁸, o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas⁹ e o respetivo Regulamento, a tramitação do procedimento concursal¹⁰, o Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e regional do Estado e da administração local¹¹, para além das normas que disciplinam as correspondentes remunerações¹².

No tocante aos processos de **contratação pública**, a sua análise foi presidida pelas normas vertidas no CCP, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008, de 29 de janeiro¹³, adaptado à Região pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto¹⁴, no DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho¹⁵, e nas Portarias n.ºs 701-A/2008¹⁶, 701-F/2008¹⁷ e 701-G/2008¹⁸, todas de 29 de julho.

Ao nível da **regularidade financeira**, a atuação da VPGR, em especial no domínio da competência para autorização de despesas, teve como moldura legal a fornecida pela Lei das Finanças Regionais¹⁹,

⁸ 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, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 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 (com exceção dos art.ºs 88.º a 115.º) pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), 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, e que entrou em vigor em 1 de agosto de 2014.

⁹ 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, 66/2012, e 68/2013, de 29 de agosto, e revogada pela LGTFP.

¹⁰ Regulamentada pela Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, e alterada pela Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril.

¹¹ Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e alterado pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, 3-B/2010, 64/2011, de 22 de dezembro, e 68/2013. Foi adaptado à administração regional autónoma da Madeira pelo DLR n.º 5/2004/M, de 22 de abril, alterado pelo DLR n.º 27/2006/M, de 14 de julho.

¹² Nos termos do art.º 69.º, n.º 1, da LVCR, traduzidas no Decreto Regulamentar n.º 14/2008, de 31 de julho, que procedeu à identificação através de uma tabela única remuneratória dos diferentes níveis remuneratórios dos trabalhadores que exercem funções públicas, correspondentes às posições remuneratórias das categorias pertencentes às carreiras gerais estabelecidas pelo DL n.º 121/2008, de 11 de julho, de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional.

¹³ 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 o 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, e 149/2012, de 12 de julho.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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, tendo sido alterada pela Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro.

¹⁶ Que consagra os modelos de anúncio aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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).

¹⁹ Aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro. A aplicação à Região do disposto nos art.ºs 16.º e 40.º foi suspensa, em 2014, pelo art.º 142.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado desse ano, atenta a submissão ao PAEF.



pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)²⁰, pelo diploma que aprovou o Orçamento de Estado para o ano de 2014, incluindo as respetivas normas de execução²¹, pelo DLR n.º 31-A/2013/M, 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento da Região para 2014, pelo DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro²², e pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA)²³, que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, 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 junho²⁴.

2.3. A VICE-PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL

2.3.1. CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL, ORGANIZACIONAL E OPERATIVA

Nos termos do art.º 1.º do DRR n.º 9/2011/M, de 19 de dezembro²⁵, a VPGR era o departamento que, no seio da Administração Regional Autónoma da Madeira, tinha por missão “*definir, coordenar e executar a política regional nos sectores da administração da justiça, administração pública, assuntos europeus, comércio, economia, edifícios e equipamentos públicos, empreendedorismo, energia, estradas, indústria, inovação, obras públicas, qualidade, simplificação e modernização administrativa*”.

Para a prossecução das suas atribuições compreendia diversos serviços e organismos integrados na administração direta²⁶ e indireta²⁷ da RAM, e exercia tutela sobre entidades integradas no setor empresarial regional²⁸.

Pela presente ação ficaram abrangidos, na qualidade de organismos da administração direta²⁹, o GVPG, a Direção Regional da Administração da Justiça (DRAJ), a Direção Regional da Administração Pública e Local (DRAPL), a Direção Regional dos Assuntos Europeus e da Cooperação Externa (DRAECE), a Direção Regional do Comércio, Indústria e Energia (DRCIE); a Direção Regional de Edifícios Públicos (DREP); a Direção Regional de Infraestruturas e Equipamentos (DRIE); a Direção Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas (DRPRGOP); o Laboratório Regional de Engenharia Civil (LREC); a Direção Regional de Estradas (DRE)³⁰; e a Direção Regional para a Administração Pública de Porto Santo (DRAPPS)³¹.

²⁰ Aprovado pelo DL n.º 232/97, de 3 de setembro.

²¹ Contidas no DL n.º 52/2014, de 7 de abril.

²² 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. 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 o anexo I pelo DL n.º 29-A/2011, de 1 de março.

²³ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, e 64/2012, de 20 de dezembro.

²⁴ Também alterado pelas Leis n.ºs 64/2012 e 66-B/2012, e pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro.

²⁵ Que aprovou a respetiva orgânica, em conformidade com os princípios e normas da organização da administração direta e indireta da RAM, estabelecidos pelo DLR n.º 17/2007/M, de 12 de novembro (este alterado pelos DLR n.ºs 24/2012/M, de 30 de agosto, e 2/2013/M, de 2 de janeiro), alterado pelo DRR n.º 36/2012/M, de 24 de dezembro.

²⁶ Elencados no art.º 6.º.

²⁷ Em concreto, o Centro de Formalidades das Empresas, o Gabinete de Gestão da Loja do Cidadão da Madeira, e o IDE – RAM, Instituto do Desenvolvimento Empresarial da Madeira.

²⁸ A saber: o CEIM – Centro de Empresas e Inovação da Madeira, a Cimentos da Madeira, Lda, a Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A., a Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A., a SILOMAD – Silos da Madeira, S.A., e a VIAMADEIRA – Concessão Viária da Madeira, S.A.. O Vice-Presidente do Governo exercia também a tutela sobre a AREAM – Agência Regional de Energia e Ambiente da Região Autónoma da Madeira.

²⁹ Integrava ainda a administração direta o serviço periférico da Representação Permanente da RAM em Lisboa (vd. o n.º 2 do art.º 6.º).

³⁰ Cfr. os DRR n.ºs 17/2012/M, de 26 de julho; 3/2010/M, de 10 de novembro, alterado pelo DRR n.º 39/2012/M, de 27 de dezembro; 23/2012/M, de 24 de agosto; 29/2012/M, de 31 de outubro; 22/2012/M, de 24 de agosto; 34/2012/M, de 16 de novembro; 25/2012/M, de 3 de setembro, alterado pelo DRR n.º 11/2014/M, de 31 de outubro; 1/2013/M, de 29 de janeiro; e 4/2013/M, de 14 de fevereiro.

³¹ O outro serviço periférico da VPGR, dotado de autonomia administrativa, cuja orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 38/2012/M, de 27 de dezembro (vd. o art.º 6.º, n.º 2, do DRR n.º 9/2011/M).

No GVPG sobressaiam as unidades orgânicas nucleares do Serviço de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão (SEPCG) e do Serviço de Contabilidade e Pessoal (SCP) por deterem competência nas áreas auditadas, nomeadamente a administrativa e financeira, a dos recursos humanos e a da contratação pública, sendo o primeiro um serviço de apoio técnico-económico à VPGR, através da elaboração de estudos, relatórios, pareceres e documentos técnicos em assuntos da competência da VPGR com incidência em toda a RAM³², enquanto ao segundo cabia assegurar o apoio, execução e coordenação nas áreas da contabilidade, orçamento, aprovisionamento e recursos humanos³³.

Este departamento governamental foi entretanto substituído pela Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus em resultado da articulação do art.º 3.º, n.º 1, al. h), do Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 2/2015/M, de 12 de maio, que aprovou a organização e funcionamento do XII Governo Regional da Madeira, com o art.º 21.º do DRR n.º 6/2015/M, de 10 de julho, que aprovou a orgânica da referida Secretaria Regional.

2.3.2. RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS PARA 2014

A. Recursos humanos

Os diversos serviços e organismos da administração direta da VPGR dispunham, para o desenvolvimento das respetivas atividades, no ano de 2014, de 1089 postos de trabalho, conforme mostra o quadro *infra*:

Quadro 1 – Recursos humanos dos serviços da VPGR em 31-12-2014

CARGO/CARREIRA/ CATEGORIA	N.º DE POSTOS DE TRABALHO POR SERVIÇO											TOTAL	
	GVPG	DRAJ	DRAPL	DRAECE	DRCIE	DREP	DRIE	DRPRGOP	LREC	DRE	DRAPPS	EM N.º	EM %
Dirigente	12 ³⁴	17 ³⁵	3	5	9	7	3	9	5 ³⁶	9	1	80	7,3
Técnico Superior	6	6	4	13	12	30	22	15	11	20	2	141	12,9
Assistente Técnico ³⁷	4	34	11	11	20	35	19	44	22	20	32	252	23,1
Assistente Operacional ³⁸	20	9	3	1	7	24	39	79	6	189	106	483	44,4
Carreiras e categorias subsistentes ³⁹	6	1	1	1	3	-	-	8	2	-	1	23	2,1

³² Cfr. o art.º 11.º-A, aditado pelo DRR n.º 36/2012/M.

³³ Cfr. o art.º 11.º-B, aditado pelo DRR n.º 36/2012/M.

³⁴ Incluía os cargos dos membros do Gabinete, mais concretamente: 1 Vice-Presidente, 1 Chefe de Gabinete, 1 Diretor de Serviços, 1 Conselheiro Técnico, 5 Assesores e 3 Secretárias Pessoais.

³⁵ Incluía os cargos de Diretor Regional, Diretor de Serviços, Chefe de Divisão e Conservador/Notário.

³⁶ No caso do responsável pelo LREC, nos termos do art.º 3.º do Anexo ao DRR n.º 1/2013/M, que aprovou a respetiva orgânica, o mesmo era equiparado para todos os efeitos legais a Diretor Regional.

³⁷ Inclui a categoria de Coordenador Técnico.

³⁸ Inclui as categorias de Encarregado Geral Operacional e Encarregado Operacional.

³⁹ Inclui as categorias de Chefe de Departamento e de Coordenador Especialista, específicas da RAM.



CARGO/CARREIRA/ CATEGORIA	N.º DE POSTOS DE TRABALHO POR SERVIÇO											TOTAL	
	GVPG	DRAJ	DRAPL	DRAECE	DRCIE	DREP	DRIE	DRPRGOP	LREC	DRE	DRAPPS	EM N.º	EM %
Outros	1 ⁴⁰	104 ⁴¹	2 ⁴²	-	-	-	2 ⁴³	-	-	-	1 ⁴⁴	110	10,1
TOTAL EM 31-12-2014	49	171	24	31	51	96	85	155	46	238	143	1089	100,0
TOTAL EM 31-12-2013	50	178	25	32	51	96	86	159	43	246	146	1112	
REDUÇÃO	2%	3,9%	4%	3,1%	0%	0%	1,2%	2,5%	-	3,3%	2,1%	2,1%	

Fonte: Ficheiro com os efetivos a 31-12-2013 e a 31-12-2014, fornecido pela VPGR.

A análise à constituição e distribuição do pessoal pelos diversos serviços revela que:

- A carreira predominante era a de assistente operacional com 483 trabalhadores (44,4%), seguida da de assistente técnico com 252 (23,1%)⁴⁵ e de técnico superior com 141 (12,9%). Existiam 80 detentores de cargos dirigentes (7,3%).
- A ocupação dos postos de trabalho efetuou-se, essencialmente, com recurso à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado.
- A DRE, a DRAJ e a DRPRGOP eram os organismos com maior numero de trabalhadores, com, respetivamente, 238, 171 e 155 efetivos.

Por último, importa referir que os mapas de pessoal dos serviços e organismos da administração direta da VPGR foram elaborados nos termos do art.º 5.º da LVCR, para além de terem sido superiormente aprovados e tornados públicos através da respetiva colocação na página da VPGR na *internet*.

B. Recursos financeiros

No plano orçamental, a previsão das despesas da VPGR para o ano de 2014 apresentava a seguinte distribuição:

⁴⁰ Inclui o cargo de Assessor de Imprensa.

⁴¹ Inclui as categorias de Ajudante Principal, Primeiro Ajudante de 1.ª Classe, Segundo Ajudante de 2.ª Classe, Escriurário Superior e Escriurário.

⁴² Inclui a categoria de Inspetor Superior.

⁴³ Inclui a categoria de Fiscal de Obras Publicas.

⁴⁴ Inclui a categoria de Professor do Ensino Básico/Secundário.

⁴⁵ Na carreira geral de assistente técnico foi considerada a categoria de coordenador técnico. Por sua vez, na carreira geral de assistente operacional foram englobadas outras chefias administrativas.

Quadro 2 – Orçamento da VPGR para o ano de 2014

(em euros)

Serviço Integrado	Montante	%
Direção Regional de Infraestruturas e Equipamentos	104.409.619,00	59
Direção Regional de Estradas	30.979.089,00	18
Gabinete do Vice-Presidente, Serviços de Apoio e de Representação	11.484.513,00	7
Direção Regional de Edifícios Públicos	8.842.033,00	5
Direção Regional da Administração da Justiça	6.258.420,00	4
Direção Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas	4.877.048,00	3
Laboratório Regional de Engenharia Civil	2.672.870,00	2
Direção Regional para a Administração Pública do Porto Santo	2.494.442,00	1
Direção Regional do Comércio, Indústria e Energia	1.606.460,00	1
Direção Regional da Administração Pública e Local	1.207.400,00	1
Direção Regional dos Assuntos Europeus e da Cooperação Externa	999.060,00	1
Total	175.830.954,00	100

Da análise ao orçamento da VPGR para 2014, no montante de 175 830 954,00€, sobressai que:

- Aquele valor correspondeu a 10,62% do Orçamento da RAM⁴⁶ para 2014;
- Das direções regionais destacavam-se a DRIE e a DRE cujos orçamentos correspondiam a 77% do orçamento total da VPGR para o ano de 2014.

Os projetos financiados pela União Europeia a cargo da VPGR estavam associados a dois programas:

- Ao Fundo de Solidariedade da União Europeia para os Estudos e levantamentos base para projetos das obras de reconstrução – Intempéries fevereiro de 2010, e
- Ao Intervir + (Programa operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da RAM) inserido no QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional - Portugal 2007-2013).

⁴⁶ Que se cifrou em 1 656 000 000€.



2.4. RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

A relação dos responsáveis da VPGR entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2014 consta do quadro seguinte:

Quadro 3 – Responsáveis da VPGR – de 01.01.2014 a 31.12.2014

RESPONSÁVEL	CARGO
<i>João Carlos Cunha e Silva</i>	Vice-Presidente do Governo Regional
<i>Jorge Eduardo Ferreira de Moura Caldeira de Freitas</i>	Diretor Regional da Administração da Justiça
<i>Jorge Paulo Antunes de Oliveira</i>	Diretor Regional da Administração Pública e Local
<i>Maria Fernanda Dias Cardoso</i>	Diretor Regional dos Assuntos Europeus e da Cooperação Externa
<i>Isabel Catarina Jesus Abreu Rodrigues</i>	Diretor Regional do Comércio, Indústria e Energia
<i>Paulo Jorge Fernandes de Sousa</i>	Diretor Regional de Edifícios Públicos
<i>José Daniel Vieira de Brito Figueiroa</i>	Diretor Regional de Infraestruturas e Equipamentos
<i>João Ricardo Luis dos Reis</i>	Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas
<i>Paulo Miguel Macedo França</i>	Diretor do Laboratório Regional de Engenharia Civil
<i>Francisco António Caldas Taboada</i>	Diretor Regional de Estradas
<i>Jocelino José de Velosa</i>	Diretor Regional para a Administração Pública do Porto Santo

Fontes: Relação nominal dos responsáveis da VPGR, no ano de 2014.

2.5. COLABORAÇÃO DO SERVIÇO AUDITADO

É de salientar a colaboração prestada pelos responsáveis, dirigentes e trabalhadores da VPGR contactados, quer em termos de celeridade na apresentação da documentação solicitada, quer nos esclarecimentos prestados⁴⁷, o que contribuiu, de forma decisiva, para que os objetivos da ação fossem alcançados.

2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição do Secretário Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus, Mário Sérgio Quaresma Gonçalves Marques, do ex-Vice-Presidente do Governo Regional, João Carlos Cunha e Silva, e de Andreia Luísa Martins Gonçalves Jardim, respetiva Chefe do Gabinete, relativamente ao relato da auditoria⁴⁸.

Dentro do prazo definido para esse fim apenas a então Chefe do Gabinete, Andreia Luísa Martins Gonçalves Jardim, apresentou alegações⁴⁹ as quais foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, onde se encontram sintetizadas e/ou transcritas na exata medida da sua pertinência, acompanhadas dos comentários tidos por convenientes.

⁴⁷ Por vezes com recurso a meios eletrónicos (correio eletrónico e CD-ROM).

⁴⁸ Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 2247 a 2249, respetivamente, todos de 31 de outubro de 2016 (cfr. a Pasta do Processo, folhas 166 a 169).

⁴⁹ Através do ofício que deu entrada nesta Secção Regional em 15 de novembro de 2016, onde foi registado com o n.º 2936 (a folhas 170 a 174 da Pasta do Processo).



3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS

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

3.1. O CONTROLO INTERNO ADMINISTRATIVO

3.1.1. RECURSOS HUMANOS

No GVPG, como já foi aludido no ponto **2.3.1.**, competia ao SCP coordenar e assegurar toda a atividade relacionada com a gestão de pessoal, a organização dos processos de concurso e cadastros individuais e o processamento das remunerações e demais regalias sociais.

Embora não existam instruções e/ou normas internas escritas que enquadrem os procedimentos administrativos na área dos recursos humanos, há a salientar:

- ✓ A existência de formulários internos para controlo da assiduidade e justificação das faltas nos termos legalmente previstos;
- ✓ A segregação de funções;
- ✓ A organização dos processos individuais⁵⁰;
- ✓ O controlo de acesso às aplicações informáticas;
- ✓ O balanço social de 2013, que foi elaborado em sintonia com o disposto na Portaria n.º 27/2010, de 29 de abril⁵¹;
- ✓ A avaliação de desempenho, adequadamente enquadrada nas regras definidas pelo DLR n.º 27/2009/M, de 21 de agosto⁵²;
- ✓ O correto processamento de abonos e de descontos obrigatórios;
- ✓ A execução, de acordo com as regras estabelecidas, das medidas de contenção de despesas na área de pessoal impostas pelo PAEF⁵³.

3.1.2. CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Neste domínio, com exceção das situações identificadas nos pontos **3.3.** e **3.4.**, pode afirmar-se que a VPGR funcionava sem cometer falhas que comprometessem, de forma irremediável, a legalidade e a regularidade das despesas, cumprindo, de modo geral, as normas legais que norteiam a aquisição de bens e serviços e de realização de empreitadas de obras públicas e a autorização e processamento de despesas públicas.

Os processos de despesa encontravam-se adequadamente instruídos⁵⁴ e, de uma maneira geral, a informação e os registos existentes apresentavam consistência e suficiência quanto à identificação e

⁵⁰ No GVPG existem restrições no acesso e consulta aos processos individuais do pessoal por parte de terceiros, mas “*Não existem normas internas.*”

⁵¹ Estabelece a estrutura e os modelos dos mapas do balanço social a enviar pelos serviços e organismos da administração regional autónoma e da administração local sedeadas na RAM, em harmonia com o indicado no art.º 5.º do DLR n.º 40/2008/M, de 10 de dezembro, que adaptou à RAM o DL n.º 190/96, de 9 de outubro, que aprovou o Regime do Balanço Social.

⁵² Que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração regional autónoma da Madeira.

⁵³ Vd. ainda o ponto 3.5.1..

⁵⁴ A saber: a decisão de contratar, de autorização da despesa e de escolha do procedimento, as peças do procedimento, a(s) proposta(s) apresentada(s), a prova da realização da audiência prévia, o relatório preliminar, o projeto de decisão de adju-

justificação das despesas, as quais haviam sido previamente autorizadas pelo órgão competente, sendo ainda de salientar a fiabilidade da documentação contabilística de suporte aos pagamentos realizados.

Ao nível do controlo interno, cabe mencionar que a VPGR congregava um vasto conjunto de serviços integrados que operavam em realidades que visavam interesses públicos muito distintos. A título de exemplo, com a entrada em vigor do DLR n.º 36/2012/M, de 24 de dezembro, que procedeu à primeira alteração à orgânica da VPGR, foram criados dois novos serviços integrados, donde se destaca a DRE, que veio acrescentar uma área com um grau de complexidade no seio da contratação pública relevante.

Por fim, uma palavra para referir que no decurso do ano em análise os serviços integrados da VPGR utilizaram a aplicação informática *GeRFiP* e recorreram a diferentes plataformas de contratação pública.

3.2. ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL

A realidade encontrada na VPGR, no decurso dos trabalhos de campo permitiu que fossem analisados todos os 58 atos e contratos de pessoal da amostra discriminada no Anexo II⁵⁵, representativos de um volume financeiro na ordem dos 1 320 638,53€, dos quais apenas há a observar que o GVPG observou os regimes legais aplicáveis.

3.3. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Dos oito contratos selecionados e analisados constantes da amostra referente à contratação de bens e serviços no valor global de 1 732 795,28€⁵⁶, apreciam-se de seguida aqueles que suscitam reparo.

3.3.1. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DINAMIZAÇÃO DE AÇÕES DE EMPREENDEDORISMO E DE INOVAÇÃO

O “contrato de prestação de serviços de dinamização de ações de empreendedorismo e de inovação” firmado, em 14 de agosto de 2014, entre a VPGR e o *CEIM – Centro de Empresas e Inovação da Madeira, Lda.* (CEIM, Lda.), pelo preço contratual de 204 915,00€ (s/IVA) e por um prazo de execução de 139 dias, compreendido entre 15 de agosto e 31 de dezembro de 2014, foi adjudicado pelo Vice-Presidente do Governo Regional a 30 de julho do mesmo ano, na sequência de um ajuste direto promovido ao abrigo da norma da al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, autorizado a 23 de junho de 2014, pelo mesmo responsável, nos termos propostos pela respetiva Chefe do Gabinete numa sua informação.

A citada norma do CCP condiciona o recurso ao ajuste direto aos casos em que, independentemente do valor do contrato a celebrar, por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, a prestação do objeto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada.

Nos termos da aludida informação, defendia-se que esses pressupostos mostravam-se verificados *in casu* porquanto “(...) não existe outra entidade especialmente vocacionada para prestar o tipo de serviços que se pretende contratar, respeitantes à promoção do empreendedorismo e da inovação no âmbito madeirense, sendo assim que reúne as condições, designadamente técnicas, para tal necessárias, acrescendo ainda, complementarmente, que não seria exequível, contratar uma entidade não sedada nesta Região Autónoma, porque a prestação do serviço implica um contacto diário com enti-

dicação e o relatório final, o despacho de adjudicação, a apresentação dos documentos de habilitação, o contrato devidamente outorgado, e a publicação de ficha no Portal dos Contratos Públicos (ainda que por vezes tardia).

⁵⁵ A amostra foi definida de acordo com os critérios estabelecidos na Informação n.º 12/2015-UAT I, de 21 de janeiro, aprovada por despacho da Juíza Conselheira da SRMTC, de 22 de janeiro (cfr. a Pasta do Processo). Aquando dos trabalhos de campo constataram-se divergências entre os elementos inicialmente enviados pelos Serviços, através do ofício n.º 61, de 15 de janeiro de 2015, e os então apresentados, o que implicou uma reformulação da amostra, a qual corresponde aos dados discriminados no Anexo II.

⁵⁶ Vide o Anexo III, A.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

dades públicas regionais, requer um conhecimento do mercado regional e de todos os interlocutores nas diferentes áreas de intervenção por forma a otimizar os resultados e a criação de um efeito de rede.”.

A fim de confirmar a inexistência de outras entidades capazes de realizar a presente prestação de serviços, a VPGR apresentou diversos argumentos⁵⁷ no sentido de demonstrar que à data em que reunia condições para lançar o procedimento “(após as autorizações devidas da SRPF)”, no final de maio de 2014, não era viável lançar um concurso público pois esse procedimento “(...) demora, no mínimo, 3 meses a concluir, logo estaria finalizado, caso não houvesse reclamações, por volta do mês de Setembro/Outubro”.

Tal facto, defendia-se, dificilmente permitiria a “(...) uma empresa, não sediada na Região, contratar o pessoal necessário, alugar instalações e viaturas, para em 2 meses (...) [e]struturar e lançar um concurso regional para atracção de talentos nas áreas da programação, design, informática, gestão, entre outras, com vista ao desenvolvimento estruturado de ideias inovadoras que utilizam a «web» como principal ferramenta”, acrescentando “(...) que os projectos a serem desenvolvidos serão «instalados», no futuro, em espaços da incubadora do CEIM, o que permitirá estabelecer a tão importante relação de proximidade e até o «engagement» com os empreendedores” e que “(...) esta relação de proximidade e de acompanhamento permanente aos «concorrentes» só resulta se o promotor tiver, na Região, instrumentos suficientes que possam em tão curto espaço de tempo desenvolver os mecanismos que cumpram, com sucesso, o objecto do contrato”.

Esse espaço de tempo, sustentava-se, seria também curto para a “[r]ealização de acções de divulgação e sensibilização para a temática do empreendedorismo junto de diversos estabelecimentos de ensino da RAM com vista à promoção de iniciativas empresariais”, iniciativa que “prevê um contacto diário com a população estudantil a frequentar as escolas da Madeira e Porto Santo através da presença assídua dos técnicos da empresa” e “o acompanhamento das ideias de negócio desenvolvidas pelos estudantes do ensino secundário, profissional e superior, que podem atingir as 350, há a referir que também se verifica um acompanhamento próximo pela equipa técnica.

O trabalho global poderia envolver “(...) 100 turmas do ensino secundário e profissional (com 4 intervenções de 90 minutos cada)”; “cerca de 900 horas em sala de aula e deslocação entre escolas”, e o “apoio final a aproximadamente 26 ideias de negócio, o que equivale a mais de 100 horas (acompanhamento + deslocação) e que depende do horário disponível dos alunos nesse período”.

Concluía-se aduzindo não terem “(...) dúvidas que existem empresas, não sediadas na RAM, que teriam capacidade para desenvolver as acções que são objecto do contrato e que acima descrevemos. Contudo, temos a certeza que em 2 meses (tempo resultante para a execução do contrato após o concurso público) não seriam capazes de fazê-lo.

Pelos motivos referidos, considera-se ainda que o CEIM possui todas as capacidades técnicas e pedagógicas para levar a cabo iniciativas como as que são alvo do contrato em análise, para além do facto de ser o único prestador de serviços desta natureza instalado na Madeira, o que reduz significativamente os custos com a implementação das acções e garante uma resposta eficaz e muito rápida a qualquer situação que possa surgir, ie, é a única entidade na RAM apta para fazer o serviço que se pretende”.

A então Chefe do Gabinete, nas suas alegações, esclareceu que “[a] opção por este tipo de procedimento, do ajuste direto, justificou-se porque, entendemos na altura (e continuamos a entender), que não existia outra entidade especialmente vocacionada para prestar o tipo de serviço que se pretendia contratar, no que respeita à promoção do empreendedorismo e da inovação de âmbito regional”.

Prossegue aludindo a uma série de aspetos para que se perceba “quem é e o que faz o CEIM”, para daí retirar a conclusão de que “(...) para que estes serviços pudessem ser prestados nos moldes necessá-

⁵⁷ Vide a mensagem de correio eletrónico remetida a 25 de março de 2015, subscrita por Ângela Araújo (cfr. a PDS, Volume I, separador n.º 7, a folhas 134 a 137).

rios ao cumprimento dos seus objetivos (...) a empresa prestadora destes serviços teria de ter um imprescindível conhecimento da realidade regional, pelos contatos diários com entidades públicas regionais, assim como pelo conhecimento do mercado regional e de todos os interlocutores nas diferentes áreas de intervenção de maneira a que pudesse ser otimizados os resultados e houvesse a criação de efeito de rede, com vista a potenciar o surgimento de projetos e/ou empresas inovadoras”.

Insiste reforçando a ideia de que “[o] CEIM apresentava-se assim como o único organismo capaz de prestar o serviço, no período contratual previsto, de acordo com as características e especificidades técnicas e operacionais, que são por si complexos, dada a grande dispersão geográfica e significativa taxa de esforço de recursos humanos.

A experiência acumulada pelo CEIM no acompanhamento de equipas para o desenvolvimento de projetos, bem como, numa perspetiva de longo prazo, e tendo em conta a lógica de continuidade dos projetos, a «relação» estabelecida entre os empreendedores e os prestadores de serviços, torna evidente que aquela empresa apresentava-se como único consultor especializado e experiente na componente de mentoring e de consultadoria para o desenvolvimento de ideias e negócios.

Ou seja, foi entendido que, indubitavelmente, seria o CEIM, dadas as características inerentes à prossecução dos objetivos do contrato a única entidade com capacidade técnica e Know how para prestar o serviço”.

Mantemos, contudo, a posição já vertida em sede de relato, de seguida explanada.

O contrato vertente, conforme veiculado pela VPGR, tinha como componentes os serviços de dinamização de ações de empreendedorismo e inovação, e como finalidade a estruturação e lançamento de concurso regional para atração de talentos nas áreas da programação, *design*, informática, gestão etc., com vista ao desenvolvimento estruturado de ideias inovadoras que utilizam a *web* como principal ferramenta, e a realização de ações de divulgação e sensibilização para a temática do empreendedorismo junto de diversos estabelecimentos de ensino da RAM com vista à promoção de iniciativas empresariais.

Criado em 1997, o CEIM, Lda., tem como objetivo apoiar a implementação de projetos empresariais na RAM, servindo como mecanismo de estímulo ao empreendedorismo, à inovação e à proteção do conhecimento, atuando como parceiro estratégico, auxiliando na criação de condições favoráveis que permitissem impulsionar o surgimento de micro e de pequenas empresas.

Integra o setor empresarial da RAM e, à data, estava sob a tutela da VPGR, de acordo com a al a) do n.º 2 do art.º 7.º do DLR n.º 36/2012/M, de 24 de dezembro, que procedeu à primeira alteração à orgânica daquele departamento governamental, sendo a entidade responsável na RAM pela aplicação do “*Programa de Centros Europeus de Empresas e Inovação - Business Innovation Centres*”.

Está constituído sob a forma de uma sociedade comercial por quotas e funciona como um instrumento de desenvolvimento regional resultante de uma parceria público-privada, fazendo parte da sua estrutura societária a RAM, a Universidade da Madeira, a Associação de Jovens Empresários Madeirenses, o Banco Internacional do Funchal, S.A., e a Empresa de Electricidade da Madeira, S.A., o que afasta, desde logo, a possibilidade de a presente adjudicação ser vista na perspetiva de uma relação “*in house*”, que dispensasse o cumprimento do disposto na Parte II do CCP, tal como permitido pelo n.º 2 do seu art.º 5.º, conquanto o requisito do controlo que a entidade adjudicante deveria exercer sobre a atividade do CEIM, Lda., não é análogo ao que exercia sobre os seus próprios serviços, seguindo-se, nesta matéria, o entendimento expandido no Acórdão n.º 09/2015-30.JUN-1.ª S/SS, de 30 de junho, na parte que invoca o “*(...) acórdão Sea Srl contra Comune di Ponte Nossa, de Setembro de 2008, no processo C-573/07*”, que recorda “*(...) que a existência efetiva de uma participação privada no capital da sociedade adjudicatária afasta a verificação da condição do «controlo análogo» e que tal existência deve, em regra, ser aferida no momento da celebração do contrato (...)*”⁵⁸.

⁵⁸ Vide a PDS, Volume I, separador n.º 7, a folhas 244 a 249.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Tendo-se por dever ser aplicado o regime da Parte II do CCP, e pegando nas palavras da própria VPGR, de que não têm “(...) dívidas que existem empresas, não sedeadas na RAM, que teriam capacidade para desenvolver as acções que são objecto do contrato e que acima descrevemos” (sublinhado nosso), e buscando aquela que tem sido a jurisprudência do TC nesta matéria, dando-se aqui como exemplo o Acórdão n.º 25/2014 – 23.JUL - 1.ª S/SS, de 23 de julho, deparamo-nos com a questão de saber se o procedimento pré-contratual adotado, ou seja, o ajuste direto, encontra acolhimento legal.

E, conforme vem sendo referido pela mesma jurisprudência “*«o ajuste direto radicado em ‘motivos técnicos’ [vd. art.º 24.º, n.º 1, al. e), do Código dos Contratos Públicos] só é admissível quando, no mercado, e atenta a complexidade e exigência dos serviços a prestar, exista uma única entidade disponível e com aptidão técnica para assegurar a respectiva prestação»* (cf. ACÓRDÃO N.º 24/2010 - 14/09 – 1.ª SECÇÃO/PL)”.

E já vimos que não foi isso que sucedeu, e foi assumido pela própria VPGR, não existindo, nas fundamentações elaboradas, qualquer facto justificativo que permita considerar que por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, só ao CEIM, Lda., podiam ser adjudicados os serviços em presença.

Donde que a VPGR não poderia ter lançado mão do ajuste direto com base no art.º 24.º, n.º 1, al. e), do CCP, porque as justificações apresentadas para fundamentar a seleção desse procedimento não encontram acolhimento nos pressupostos fixados na invocada disposição legal para tal.

O valor do contrato outorgado, cifrado nos 204 915,00€ (s/IVA), implicava, isso sim, a adoção de um procedimento mais solene como o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação, com publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), conforme ditam as normas do CCP que orientam a seleção do procedimento de formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços em função do valor do contrato, em concreto, a al. b) do art.º 20.º, conjugada com o mesmo n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M.

Efetivamente, essa seleção encontra-se circunscrita pelo estatuído no art.º 18.º do CCP, 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 (...)*”.

Assente neste pressuposto, a al. a) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP, condiciona a escolha do ajuste direto 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, em resultado ainda do n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, correspondendo a 101 250,00€.

A não observância dos trâmites resultantes de um dos procedimentos pré-contratuais assinalados – o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação, com publicação no JOUE –, por legalmente exigidos, 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, do Código do Procedimento Administrativo⁵⁹ (CPA), 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 CRP, dos art.ºs 5.º a 6.º-A do 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), e n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, 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 e 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. l), e n.º 2, da LOPTC, na redação da Lei n.º 61/2011, dispositivos que consagram a possibilidade de aplicação de multas pelo TC, dentro dos limites quantitativos aí fixados, quando esteja em causa, designadamente, a inobservância de normas legais ou regu-

⁵⁹ 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, e 18/2008, de 29 de janeiro.

lamentares relativas à contratação pública, a imputar à Chefe do Gabinete por que elaborou a informação onde propôs ao Vice-Presidente do Governo Regional, de forma incorreta, a seleção do ajuste direto com fundamento na al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, ao abrigo do n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC, aplicável por força do n.º 3 do art.º 67.º.

A mencionada ex-Chefe do Gabinete, “[n]o que toca ao princípio da concorrência”, recorre às palavras de Paula Baptista Fernandes⁶⁰, que sustém que “(...) apesar da existência da preferência por procedimentos concursais e de se pretender encontrar as condições contratuais mais adequadas no mercado, ainda assim, a concorrência pode ter que ser afastada em virtude da identificação de um interesse público cuja relevância justifica a adopção de um procedimento que, mais do restritivo da concorrência, chega mesmo a anulá-la. Isto, porque a própria ordem jurídica reconhece que a utilização ilimitada de procedimentos concorrenciais abertos, pode conduzir a resultados inoportáveis para o interesse público, podendo verificar-se uma paralisação da actividade administrativa” e que “(...) a prossecução do interesse público deve ser feita num quadro de eficiência e de actuações pautadas por critérios de racionais de decisão que garantam um resultado efectivo.

Há que fazer uma ponderação entre dois conjuntos de princípios que «apresentam uma vocação intrínseca para entrar em conflito»: os princípios da concorrência/igualdade e os princípios da eficiência na prossecução do interesse público e da desformalização da actividade administrativa contratual.

Cumprе salientar, assim, que esta ponderação de valores conflituantes poderá exigir a realização de procedimentos pré-contratuais simples e desformalizados, no âmbito dos quais a própria entidade adjudicante define os operadores económicos a quem entende dirigir convites para apresentação de propostas. Ou seja, tais valores podem propugnar pela adopção do procedimento de ajuste directo, embora seja comumente caracterizado como um procedimento restritivo da concorrência”.

Mas da mesma autora retira igualmente que “[o] CCP consagra soluções que tornam possível realizar o ajuste directo, independentemente do valor do contrato em causa, reconhecendo que existem razões matérias que justificam a restrição à concorrência, mesmo quando o valor dos benefícios económicos resultantes do contrato a celebrar seja mais vultuoso. Nessa medida, o fundamento para a escolha do ajuste directo ultrapassa qualquer consideração de natureza quantitativa e alheia-se mesmo do benefício económico a auferir pelo adjudicatário: presume-se, de forma absoluta, que os princípios e valores materiais subjacentes à adopção do procedimento de ajuste directo compensam e ultrapassam as desvantagens que podem decorrer da restrição à concorrência”.

E que “(...) o princípio da concorrência, em alguns casos, não é absoluto em si próprio e poderá dar prioridade a outros princípios que norteiam a atuação do agente como sejam o princípio da persecução do interesse público e da boa Administração Pública deve pautar por critérios de eficiência, economia e celeridade (artigo 5.º do Código de Procedimento Administrativo)”.

O que foi transcrito não extravasa, porém, aquilo que o CCP acolheu no seu art.º 18.º, ou seja, 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”, isto “[s]em prejuízo do disposto nos capítulos III e IV do presente título capítulo”, sendo que o Capítulo III contém regras específicas para a escolha do procedimento em função de critérios materiais que permitem a celebração de contratos de qualquer valor, sem prejuízo das exceções expressamente previstas, e o Capítulo IV outras regras de escolha do procedimento, nomeadamente em função do tipo do contrato e da entidade adjudicante, por que nestas disposições reside a ponderação que o legislador entendeu ser devida entre os princípios da concorrência, o da prossecução do interesse público e o da boa administração, a par dos critérios de eficiência, economia e celeridade, destacados pela contraditada.

⁶⁰ Na sua tese de Mestrado em Direito Administrativo – Vertente Contratação Pública “O ajuste direto”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

A contraditada invoca também um argumento que não procede, alegando que “[a] *Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura, com a tutela da inovação e empreendedorismo (...), em 2015, procedeu à abertura de procedimento concursal para serviços de desenvolvimento, promoção e dinamização de atividades de empreendedorismo da qual resultou o CEIM como entidade adjudicatária*”, para com isso pretender fazer passar a ideia de que “(...) *despendeu a Administração Pública recursos, humanos e financeiros, para que o resultado final fosse o mesmo*”, quando o que aqui está em causa é o cumprimento da lei, que na situação controvertida foi posto em causa, e não é o resultado que se alcança com o lançamento de procedimentos pré-contratuais mais abertos à concorrência, uma vez que muitos são lançados e ficam desertos não sendo por esse motivo que a Administração não os deva observar porquanto se encontra legalmente vinculada a tal.

Por último, lança mão do Relatório n.º 12/2010-FS/SRMTC, aprovado em 22 de setembro, relativo à *Auditoria aos pagamentos efectuados pela rubrica 02.02.25 – Aquisição de Serviços – Outros Serviços, pela Administração Regional Directa*, onde diz não ter sido posta em causa a adjudicação do “*contrato de prestação de serviços para a promoção e criação de actividades empresariais inovadoras*”, celebrado em 28 de dezembro de 2007, por 319 000,00€ (s/IVA), uma vez que este também foi adjudicado na sequência de um ajuste direto, desta feita com fundamento na al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, dado que este normativo, à semelhança da norma da al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, admitia que a escolha da entidade adjudicatária se processasse com recurso a esse procedimento, independentemente do valor da despesa envolvida, quando, “[p]or motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens e serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado”.

Sucedede que nesse Relatório ficou claro que se tomaram como boas as palavras da VPGR quando se revela que o CEIM constitui “(...) *segundo a VPGR e ao que tudo indica, a única entidade apta à prestação dos serviços contratados*”, enquanto na presente situação a contraditada é autora da informação onde reconhece “(...) *que não seria exequível, contratar uma entidade não sediada nesta Região Autónoma*” e que não há “(...) *dúvidas que existem empresas, não sediadas na RAM, que teriam capacidade para desenvolver as acções que são objecto do contrato e que acima descrevemos*”⁶¹, consabido que o âmbito geográfico da prestação do serviço associado ao local da sede do prestador não foram eleitos pelo CCP como um dos critérios materiais para efeitos de escolha de uma entidade cocontratante nem estão elencados no seu Capítulo IV como outras regras de seleção.

Além do mais, deixou-se evidenciado no mesmo Relatório que “(...) *na perspectiva da prossecução do interesse público não pode deixar de recair sobre a Administração o dever de reavaliar a conveniência, oportunidade e economicidade em manter a continuidade da prestação desses serviços, nas condições inicialmente contratadas*”, o que não se afigura ter acontecido na presente situação.

Com efeito, esta ação foi realizada ao ano económico de 2009 e, no caso específico, reporta-se a um contrato firmado em dezembro de 2007, ou seja, podiam, tal como foi assumido, existir outras entidades aptas a prestar os serviços em causa. Noutra vertente, não ficou evidenciado que os serviços ora contratados coincidam com os adjudicados 2007.

Termina aduzindo que “(...) *o Tribunal deve aceitar os esclarecimentos decorrentes das alegações supra enunciadas como suficientes, não fazendo prosseguir com a imputação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória à Requerente ao abrigo da alínea l) do art.º 65.º, n.º 1 da LOPTC*”.

Assim não se entendendo deve, então, o Tribunal relevar a responsabilidade por infração financeira já que, face aos esclarecimentos prestados, a falta só poderá ser imputada a título de negligência, não houve anterior recomendação do Tribunal, ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado e foi a primeira vez que o Tribunal de Contas, ou um órgão de controlo interno, censurou a autora pela sua prática”.

⁶¹ Vide a PDS, Volume I, separador n.º 7, a folhas 250-A e 250-B.

Pese embora o Tribunal mantenha a sua posição sobre a questão aqui rebatida, face à inexistência de indícios de que a infração financeira em apreço tenha sido praticada de forma intencional⁶², ao facto de o Tribunal nunca ter formulado recomendações à VPGR com vista a correção da irregularidade detetada e porque esta é a primeira vez que a *retro* identificada responsável é censurada pela sua prática, acolhe-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.

No que tange ao então Vice-Presidente do Governo Regional, porquanto anuiu com o enquadramento que lhe foi presente, e posteriormente adjudicou o contrato, cumpre chamar à colação o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC que determina que “[a] responsabilidade prevista no número anterior (que se reconduz à imputabilidade do agente da ação) recai sobre os membros do Governo nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933”, donde sobressai que “[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os actos que (...) autorizarem, referentes a (...) contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado: (...) [o]s Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente”, o que o exime da responsabilidade financeira indiciada nesta sede por ter acolhido na sua atuação o que lhe foi proposto.

3.3.2. RECONSTRUÇÃO DA ER 277 – TABUA. PROJETO DE EXECUÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA

A. Prestação extemporânea da caução

O Conselho do Governo Regional, reunido a 25 de fevereiro, aprovou a Resolução n.º 231/2010, onde, em virtude da intempérie que assolou a Região a 20 de fevereiro de 2010, considerou “(...) *que estão dentro dos limites do estritamente necessário e que assumem carácter de urgência imperiosa todas as acções essenciais à reposição das condições da vida social e económica das populações, acautelando a respectiva segurança*”, e “[d]eterminar que, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º, e da alínea c) do n.º 2 do artigo 95.º ambos do” CCP “*que seja adoptado o procedimento de ajuste directo à formação dos contratos de empreitadas de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, necessários à concretização das acções referidas no número anterior, independentemente do respectivo valor*”.

Tendo por base estes pressupostos, o Conselho de Administração (CA) da RAMEDM – Estradas da Madeira, S.A. (RAMEDM, S.A.), aprovou, a 31 de maio de 2010, a adoção de um ajuste direto a coberto da al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, com vista a adjudicar a “*Reconstrução da ER 277 – Tabua. Projeto de Execução e Assistência Técnica*”, pelo preço base de 300 000,00€, apresentando o objeto do contrato a firmar duas componentes:

- ✓ A de elaboração do projeto de execução que incluiria a definição geral dos trabalhos a desenvolver no âmbito da empreitada e o dimensionamento das soluções que se considerassem necessárias, devendo abordar ainda todos os aspetos que fundamentassem e justificassem as opções a tomar, com um prazo de execução de 150 dias consecutivos, e
- ✓ A assistência técnica a prestar pelo projetista, nos termos dos art.ºs 9.º e 10.º da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, pelo prazo de 365 dias consecutivos.

Foi convidada a apresentar proposta a firma *Grid – Consultas, Estudos e Projetos de Engenharia, S.A.* (GRID, S.A.), conforme ofício que lhe foi dirigido também a 31 de maio de 2010, por lhe ser reco-

⁶² Estará em causa uma atuação meramente negligente, que terá resultado da convicção de que a atuação adotada no âmbito do procedimento de formação do contrato vertente não envolveria qualquer incumprimento das apontadas disposições normativas.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

nhecida capacidade técnica, e por ter desenvolvido diversos estudos para a rede rodoviária regional, de entre os quais se destaca a elaboração do programa base da Reconstrução da ER 277 – Tabua, conforme ressalta da Informação interna 0064/INT/AT/2010, de 31 de maio de 2010.

Facto que poderia suscitar a situação de impedimento contemplada na j) do art.º 55.º do CCP, que veda a possibilidade de serem candidatas ou concorrentes as entidades que “[t]enham, a qualquer título, prestado, direta ou indiretamente assessoria ou apoio técnico na preparação e elaboração das peças do procedimento que lhes confira vantagem que falseie as condições normais de concorrência”, não fora o facto de a própria GRID, S.A., ter sido a única empresa convidada no âmbito do ajuste direto em apreço.

A GRID, S.A., apresentou proposta a 9 de junho de 2010, no valor de 300 000,00€ (s/IVA), e pelo prazo de 575 dias, prorrogável até 940 dias, a qual foi adjudicada por deliberação unânime do CA de 21 de junho seguinte, conforme proposto na Informação interna 0073/INT/AT/2010, da mesma data, da qual a firma teve conhecimento pelo ofício n.º 1182, de 2 de julho, onde se solicitou a prestação da caução no prazo de 10 dias úteis, pelo valor de 15 000,00€, correspondente a 5% do preço contratual⁶³.

A firma adjudicatária, porém, apenas deu cumprimento ao que lhe foi determinado a coberto do seu ofício de 25 de outubro de 2010⁶⁴, violando o comando do n.º 1 do art.º 90.º do CCP, que compele à prestação da caução “(...) no prazo de 10 dias a contar da notificação” para esse efeitos, facto que poderia conduzir, ao abrigo do art.º 91.º do CCP, à caducidade da adjudicação.

Pese embora dos elementos recolhidos não tenha ficado evidenciado que a RAMEDM, S.A., desencadeou quaisquer diligências para salvar o contrato nesse período, ou que a adjudicatária tenha apresentado justificação para tal atraso, o facto é que a caução, embora tardiamente apresentada, foi admitida pela entidade adjudicante, e o contrato foi subsequentemente firmado, circunstancialismo que, porém, poderia assumir contornos substancialmente distintos no caso de terem sido classificados mais concorrentes, na medida em que estes veriam nascer na sua esfera jurídica a expectativa de lhes ser adjudicado o contrato, na decorrência do consignado no n.º 2 do art.º 91.º do CCP.

B. Atraso no registo do compromisso

A RAMEDM, S.A., durante o ano de 2011, efetuou pagamentos na ordem dos 301 254,89€, c/IVA, representativos de 87% do total da prestação de serviços respeitantes à componente do **projeto de execução**.

Por força da extinção daquela empresa pública, a coberto do DLR n.º 36/2012/M, de 24 de dezembro, as respetivas atribuições e competências foram integradas na DRE, criada pelo art.º 4.º desse mesmo diploma.

A 20 de setembro de 2013 a VPGR cabimentou e assumiu um compromisso no valor de 39 187,36€ (c/IVA), a fim de dar cobertura orçamental ao pagamento da componente do contrato relativa à **assistência técnica** que decorria desde dezembro de 2012, onde se incluíam as oito primeiras faturas emitidas pela GRID, S.A., que foram registadas na VPGR entre 26 de março e 13 de agosto de 2013, que ascendiam a 24 115,28€ (c/IVA).

A DRE, a esse propósito, esclareceu⁶⁵ que “[n]o ano económico de 2012, o contrato de prestação de serviços de «Reconstrução da ER 227 – Tabua. Projeto de Execução e Assistência Técnica», apresentava cobertura orçamental no Orçamento Privativo da ‘RAMEDM – Estradas da Madeira, S.A.’ para o ano de 2012, na rubrica de classificação orçamental 02.51.83.02.02.14, com o cabimento com o n.º 212/2012 e compromisso com o n.º 737/2012, no valor global (com IVA incluído) de €15.072,06. No ano económico seguinte, os valores do cabimento com o n.º 212/2012 e do compromisso com o n.º

⁶³ Vide a PDS, Volume I, separador n.º 7, a folha 352.

⁶⁴ Vide a PDS, Volume I, separador n.º 7, a folha 336.

⁶⁵ Via correio eletrónico, a 6 de abril de 2015 (vide a PDS, Volume I, separador n.º 7, a folhas 424 e 425).

737/2012 foram ajustados para zero, considerando que a fatura correspondente aos trabalhos executados em dezembro de 2012, só foi emitida em 2013/02/28;

No ano económico de 2013 ocorreu a cessação da RAMEDM – Estradas da Madeira, S.A. e a criação da Direção Regional de Estradas a 2013/02/15, prolongando-se os trabalhos de encerramento da referida empresa até 2013/07/04, com o depósito da dissolução e encerramento da liquidação na Conservatória do Registo Comercial do Funchal, o que originou uma excecional sobrecarga de trabalho ao nível jurídico e financeiro nesta Direção Regional.

A DRE sucedeu à RAMEDM não tendo havido qualquer reforço de quadros na sua passagem para serviço simples integrado na Vice-Presidência do Governo Regional. O Gabinete Financeiro da extinta RAMEDM foi dimensionado atendendo à sua natureza empresarial, pelo que os seus quadros foram recrutados tendo em conta essa realidade. Resulta daqui que a DRE, aquando da sua criação tinha falta de pessoal técnico qualificado, com experiência em Contabilidade Pública e Gestão Orçamental (em 2013/02/15, apenas 1 técnica, a qual dirigia o serviço).

Acresce que no ano de 2013, a adoção do novo programa informático GeRFiP para contabilização das despesas públicas, que permitiu a implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública na RAM, trouxe dificuldades acrescidas de adaptação à nova realidade. Note-se que os acessos à aplicação informática só foram atribuídos aos 3 técnicos da DRE em 2013/02/12.

Pelas razões atrás expostas o processo de transição da RAMEDM para serviço simples integrado na Administração Regional foi extremamente complexo, e considerando o elevado volume de contratos existentes, verificou-se um atraso significativo na emissão do compromisso em GeRFiP para a prestação de serviços em análise, tendo o respetivo compromisso financeiro sido registado informaticamente a 2013/09/20, com efeitos a 2013/01/02”.

A situação descrita, embora tenha colocado em causa normas sobre a assunção e autorização de despesas públicas, designadamente os art.ºs 5.º e 7.º da LCPA, e 7.º e 8.º do DL n.º 127/2012, e de consubstanciar uma infração financeira suscetível de ser sancionada com multa, em consonância com a al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, mostra-se, contudo, devidamente esclarecida por via dos circunstancialismos invocados, em particular pelas condicionantes associadas à implementação do novo sistema contabilístico em simultâneo com as profundas alterações orgânicas por que passou a extinta VPGR.

3.3.3. ASPETOS COMUNS A VÁRIOS CONTRATOS

Nos pontos seguintes assinalam-se dois aspetos comuns a diversos contratos examinados.

A. Extemporaneidade da publicitação da celebração de contratos públicos no Portal da Internet

O art.º 127.º do CCP, no seu n.º 1, determina que “[a] celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste directo deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III do presente Código e do qual faz parte integrante (...)”, enquanto no n.º 2 do mesmo artigo comanda (atual n.º 3) que “[a] publicitação referida no número anterior é condição de eficácia do respetivo contrato (...) nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos”.

Com a alteração ao CCP desencadeada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, foi introduzido um novo n.º 2 que compelia a que “[a] publicitação da celebração de contratos na sequência de ajuste directo, de valor igual ou superior a (euro) 5000” contivesse “a fundamentação da necessidade de recurso ao ajuste directo, em especial, sobre a impossibilidade de satisfação da necessidade por via dos recursos próprios da Administração Pública”.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Veja-se, a esse propósito, a informação vertida no referido portal⁶⁶ que confirma que “(...) para que o contrato celebrado por ajuste direto possa ser executado será necessário publicar, neste Portal, uma ficha com a informação relevante acerca desse contrato, da qual depende a sua eficácia. A publicitação dos contratos ocorre na sequência da comunicação, efetuada pela entidade adjudicante, do respetivo Relatório de Contratação (para contratos relacionados com obras públicas) (...)”, e que essa publicação “(...) é efetuada após a celebração do contrato”.

Pese embora este enquadramento legal, o quadro identifica seis contratos firmados na sequência de ajustes diretos em que a publicitação ocorreu em momento posterior à respetiva execução física.

Quadro 4 – Publicitação no Portal dos Contratos Públicos posterior à execução física do contrato

IDENTIFICAÇÃO DO BEM/ SERVIÇO ADQUIRIDO	ADJUDICATÁRIO	VALOR (S/ IVA)	DATA DO INÍCIO DA PRODUÇÃO DE EFEITOS	DATA DA PUBLICITA- ÇÃO
Contrato de prestação de serviços de dinamização de ações de empreendedorismo e de inovação	CEIM - Centro de Empresas e Inovação da Madeira, Lda	204.915,00€	15-08-2014	04-09-2014
Reconstrução da ER 227 Tabua. Projeto de execução e assistência técnica	Grid - Consultas, Estudos e Projetos de Engenharia, S.A	300.000,00€	22-10-2010	09-11-2010
Fornecimento de equipamento para instrumentação e monitorização automática de ribeiras para a prevenção de riscos de aluviões - Lote 1 - Sistema de telemetria e vigilância	Wavecom - Soluções de Rádio, S.A.	210.945,18€	30-04-2014	29-05-2014
Lote 2 - Lote de informática	MC-Computadores, S.A.	14.294,00€	09-04-2014	30-05-2014
Fornecimento de equipamento complementar para instrumentação e monitorização automática de ribeiras para a prevenção de riscos de aluviões	Vórtice - Equipamentos Científicos, Lda	116.843,10€	24-10-2014	31-10-2014
Controlo de Acessos e segurança privada do Edifício do Campo da Barca - 2012	Securitas - Serviços e Tecnologia de Segurança, S.A.	171.342,00€	19-04-2014	02-05-2014

Todavia, o facto de a publicitação ter ocorrido antes da realização de quaisquer pagamentos, impede que se retirem outras consequências legais de tais irregularidades.

B. Utilização de critérios de desempate que não respeitam a atributos da proposta

Nos procedimentos pré-contratuais que antecederam a outorga dos contratos identificados no quadro seguinte foi indicado nas respetivas peças (no convite ou no programa do concurso), que o critério a utilizar em caso de empate das propostas seria o da escolha da proposta apresentada em primeiro lugar:

Quadro 5 – Recurso a um critério de desempate indevido

OBJETO	ADJUDICATÁRIO	VALOR (S/ IVA)
Fornecimento de equipamento para instrumentação e monitorização automática de ribeiras para a prevenção de riscos de aluviões - Lote 1 - Sistema de telemetria e vigilância ⁶⁷	Wavecom - Soluções de Rádio, S.A.	210.945,18€
Lote 2 - Lote de informática ⁶⁸	MC-Computadores, S.A.	14.294,00€
Fornecimento de equipamento complementar para instrumentação e monitorização automática de ribeiras para a prevenção de riscos de aluviões ⁶⁹	Vórtice - Equipamentos Científicos, Lda	116.843,10€
Controlo de Acessos e segurança privada do Edifício do Campo da Barca - 2012 ⁷⁰	Securitas - Serviços e Tecnologia de Segurança, S.A.	171.342,00€

⁶⁶ In: <http://www.base.gov.pt/Base/pt/PerguntasFrequentes>, ponto 4.5. (vide a PDS, Volume I, separador n.º 7, a folhas 250).

⁶⁷ Vide o ponto 13.1 do programa do concurso (na PDS, Volume II, separador n.º 7, a folhas 505).

⁶⁸ Vide o ponto 13.1 do programa do concurso (na PDS, Volume II, separador n.º 7, a folhas 505).

⁶⁹ Vide o ponto 13. do convite (na PDS, Volume II, separador n.º 7, a folhas 514).

No quadro normativo traçado pelo CCP, só o regime jurídico que disciplina o concurso público urgente contempla um critério de desempate para as propostas, o qual, com efeito, faz recair a adjudicação sobre a que tiver sido entregue mais cedo, como se retira do n.º 2 do seu art.º 160.º.

Todavia, 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 carácter inegavelmente objetivo, o que faria com que, numa abordagem mais imediatista, a sua adoção no âmbito de outros procedimentos como critério determinante da adjudicação pudesse, à semelhança do que ocorre no domínio do concurso público urgente, ser encarada como um garante dos princípios estruturantes da contratação pública.

Porém, como o critério de desempate reportado ao momento da entrega das propostas, por não se referir a um atributo da proposta e ser matéria formal, em regra, irrelevante, deve privilegiar-se critérios que se relacionem com os atributos da proposta.

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 o posicionamento que o TC tem vindo a assumir na sua jurisprudência⁷¹, esteja perspetivado para o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, não se vê motivo 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.

É certo que, quando assim não suceder, em virtude da inexistência de preços parciais, ocorrerão dificuldades acrescidas na fixação de outros critérios objetivos que se relacionem com o conteúdo das propostas.

Sem embargo, nem nesta hipótese a escolha do critério da proposta apresentada em primeiro lugar se afigura legal, mandando a defesa e salvaguarda dos princípios que enformam a contratação pública que, em última instância, se ultrapasse o empate entre as propostas mediante sorteio, cujas regras devem ser devidamente fixadas nos programas dos procedimentos ou nos convites, de molde a serem aprovadas pelo órgão com competência para a decisão de contratar, em obediência ao n.º 2 do art.º 40.º do CCP.

Porém, essa irregular definição do critério suplementar de desempate perde relevância nos procedimentos vertentes por não ter havido lugar ao recurso ao dito critério.

3.4. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

De entre os cinco contratos selecionados para verificação neste âmbito⁷² e que envolveram um volume de despesa pública da ordem dos 113,5 milhões de euros, destaca-se a Variante da Madalena do Mar – Fase 1, Túneis atentas as vicissitudes que sofreu durante a sua execução, e que corresponde a um dos dois contratos selecionados que foram submetidos a fiscalização prévia.

⁷⁰ Vide o ponto 8. do convite (na PDS, Volume II, separador n.º 7, a folhas 518).

⁷¹ Vide 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, e as Decisões n.ºs 4/FP/2015, de 4 de dezembro, e 5/FP/2015, de 17 de dezembro.

⁷² Vide o Anexo III, B.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

O contrato da empreitada de obras públicas designada por “*Variante da Madalena do Mar – Fase 1, Túneis*” foi outorgado em 9 de outubro de 2007 entre a RAMEDM, S.A., e o consórcio externo designado por *Avelino Farinha e Agrela, S.A./Soares da Costa, S.A./Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.*, pelo valor de 53 592 500,00€ (s/IVA), e pelo prazo de 450 dias, tendo sido visado em termos pela SRMTC em 7 de janeiro de 2008⁷³.

A análise da sua execução permitiu averiguar que o primeiro auto de consignação parcial ocorreu em 28 de novembro de 2007 mas que os respetivos trabalhos arrastaram-se até finais de 2014 (o primeiro auto de receção provisória parcial data de 11 de novembro e o sexto de 11 de dezembro), muito para além do contratualizado, o que encontra explicação nos factos de seguida narrados:

- ✓ Por força do DLR n.º 36/2008/M, de 14 de agosto, foi criada a VIAMADEIRA – Concessão Viária da Madeira, S.A. (VIAMADEIRA, S.A.), tendo-lhe sido adjudicada a concessão de serviço público de diversos troços de estradas regionais tendo por objeto a exploração e manutenção, em regime de concessão de serviço público, dos ditos troços das estradas identificadas naquele diploma.
- ✓ A concessão poderia ser estendida a outras estradas regionais ou a troços que dissessem respeito a extensões das identificadas no diploma. Previam-se também que a concessionária poderia receber, por meio de cessão da posição contratual da RAMEDM, S.A., ou de outras entidades públicas, o encargo de executar obra nova.
- ✓ A 23 de dezembro de 2008 foram celebrados contratos de cessão de posição contratual ocupada pela RAMEDM, S.A., onde que se incluía a “*Variante da Madalena do Mar – Fase 1*”, a favor da concessionária VIAMADEIRA, S.A., permanecendo no entanto a RAMEDM, S.A., como entidade coordenadora da execução da empreitada.
- ✓ Pela Resolução n.º 954/2011, de 11 de julho, uma vez que não foi possível concluir o processo negocial com vista ao fecho financeiro da concessão da VIAMADEIRA, S.A., foi cedida a posição contratual de um conjunto de empreitadas em que a RAM se assumia como dono da obra, e que voltava a incluir a empreitada vertente. Especificamente, a referida Resolução implicou a transmissão para a RAM, automática e retroativamente, da posição de cessionária da VIAMADEIRA, S.A., no contrato de cessão da posição contratual, e de dona da obra no contrato da empreitada, nada sendo devido pela VIAMADEIRA, S.A., em resultado desta transmissão.
- ✓ Neste contexto, por ofício de 8 de agosto de 2011, da VIAMADEIRA, S.A., seria necessário tomar medidas para desonerar a VIAMADEIRA, S.A., e permitir a assunção, pela RAM, de todas as responsabilidades ao abrigo do contrato da empreitada, designadamente no que respeitava ao crédito concedido, em regime de *factoring*, sobre as faturas emitidas à VIAMADEIRA, S.A., durante o período de cessão.
- ✓ Assim, foi dado conhecimento e transferida para a RAM, designadamente para a Secretaria Regional do Equipamento Social, a documentação financeira da empreitada em apreço.
- ✓ Os encargos financeiros transmitidos para a RAM ascenderam a 37 711 525,03€, decorrentes de autos de medição de trabalhos normais⁷⁴ e a 1 963 186,21€, respeitante a revisões de preços⁷⁵ e concernem ao período decorrido entre 31 de dezembro de 2007 e 30 de junho de 2011.
- ✓ A estes valores de autos de medição e revisões de preços acresciam ainda juros de mora no valor de 5 600 272,35€.
- ✓ Todos estes encargos, no valor global de 45.274.983,59€, encontravam-se por pagar, uma vez que os empreiteiros cederam os seus créditos em regime de *factoring* a entidades do setor bancário, passando a responsabilidade de regularização da dívida para o Orçamento da RAM.

⁷³ No processo de visto n.º 112/2007.

⁷⁴ LN n.º 1 até LN n.º 43.

⁷⁵ RV n.º 1 até RV n.º 40.

- ✓ No decurso da empreitada foram celebrados vários autos de suspensão dos trabalhos, no início relacionados com condições de execução físicas dos trabalhos e outros, a partir de 17 de julho de 2012 até 18 de fevereiro de 2013, por falta de fundos disponíveis para a empreitada em questão.
- ✓ A RAM firmou, em 3 de junho e em 3 de agosto de 2013, contratos de mútuo com entidades bancárias no valor total de 1 100 M €, com a finalidade de regularizar a dívida comercial da RAM, por um prazo de 15 anos vencendo-se em 2028, os quais têm a garantia do Estado Português.
- ✓ Os valores respeitantes a trabalhos normais e a revisões de preços da empreitada em causa, que se acumulavam desde o início da execução do contrato, incluíam-se nessa dívida comercial e foram regularizados no âmbito destes acordos de mútuo, no valor total de 29 888 678,70€ quanto a trabalhos normais e de 1 790 288,85€ de revisões de preços.
- ✓ Simultaneamente, nos anos de 2013 e 2014, decorria a execução física da empreitada e a correspondente execução financeira, que no ano de 2013 correspondeu ao pagamento de 9 298.823,07€ de trabalhos normais. No ano de 2014 os pagamentos ascenderam a 2 546 452,63€ de trabalhos normais e a 439 402,07€ de revisões de preços.
- ✓ Por fim, foi celebrado um Acordo para a Regularização da Dívida (ARD n.º 11/VP/2014), a 3 de dezembro de 2014, entre a RAM e a *Sociedade de Construções Soares da Costa, S.A.*, em que se incluem faturas respeitantes à empreitada “*Variante da Madalena do Mar – Fase 1, Túneis*”, no valor de 1 182 297,09€, o qual visa o pagamento de trabalhos normais (1 105 546,08€) e de revisões de preços (76 751,01€) cujas faturas foram emitidas entre 31 de maio de 2010 e 30 de setembro de 2011, tendo a data limite fixada para o respetivo sido o dia 31 de dezembro de 2014.
- ✓ Este prazo, porém, não foi observado, tendo a dívida sido saldada a 19 de janeiro de 2015.

3.5. OUTRAS SITUAÇÕES

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

3.5.1. IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS IMPOSTAS PELO PAEF E PELO PAEF-RAM

A análise das 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, permitiu concluir que estas foram corretamente implementadas. Assim:

Medidas implementadas

- ◆ O art.º 1.º do DLR n.º 1/2012/M, de 15 de março⁷⁶, que proíbe não só o processamento de quaisquer verbas relativas ao subsídio de insularidade, como revogou o complemento regional de 30 % nas ajudas de custo para funcionários e agentes da administração regional e local⁷⁷, ambos a partir de 2012, inclusive.

⁷⁶ 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, adotando a medida 15., alínea a), do PAEF-RAM (assinado a 27 de janeiro de 2012). Também alterou de 30% para 15% o subsídio de insularidade atribuído aos funcionários, agentes e contratados há mais de um ano na ilha de Porto Santo, que havia sido mantido em vigor pelo art.º 61.º do DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2011.

⁷⁷ Que havia sido estabelecido pelo DLR n.º 29/98/M, de 29 de dezembro.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- ◆ Os art.ºs 41.º⁷⁸ e 42.º⁷⁹ do Orçamento do Estado para 2013, que determinavam a redução, respetivamente, da distância nas deslocações em território nacional e dos valores das ajudas de custo a abonar nas deslocações ao estrangeiro.
- ◆ Da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2014:
 - ✓ O art.º 33.º, que impôs, com efeitos a 1 de janeiro de 2014, a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9 do mesmo art.º 33.º, de valor superior a 675,00€⁸⁰, quer estivessem em exercício de funções naquela data, quer iniciassem tal exercício, a qualquer título, depois dela;
 - ✓ O art.º 35.º, que fixou o pagamento mensal por duodécimos do subsídio de Natal⁸¹;
 - ✓ O art.º 39.º, que impedia a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do art.º 33.º⁸²;
 - ✓ O art.º 45.º, que compeliu a redução, como medida excecional de estabilidade orçamental, de todos os acréscimos ao valor da retribuição horária referentes a pagamento de trabalho extraordinário, quer seja prestado em dia normal de trabalho⁸³, quer fosse em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado⁸⁴, pelas mesmas pessoas do aludido n.º 9 do art.º 33.º cujo período normal de trabalho, legal e ou convencional, não excedesse 7 horas por dia nem 35 horas por semana⁸⁵;

⁷⁸ Ao alterar o art.º 6.º do DL n.º 106/98, de 24 de abril, impõe 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 da Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

⁷⁹ Altera o art.º 4.º do DL n.º 137/2010, de 28.12, 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 da Portaria n.º 1553-D/2008.

⁸⁰ A redução seria aplicada da seguinte forma: para valores de remunerações superiores a 675,00€ e inferiores a 2 000,00€, aplicava-se uma taxa progressiva que variava entre os 2,5% e os 12%, sobre o valor total das remunerações (a taxa progressiva de redução para aplicar aos valores de remuneração entre os 675,00€ e os 2 000,00€ era determinada por interpolação linear entre as taxas definidas para os valores de remuneração de referência imediatamente abaixo e acima do valor de remuneração em análise, determinada da seguinte forma: $2,5\% + [(12\% - 2,5\%) \times \frac{\text{valor da remuneração} - 675,00\text{€}}{2000,00\text{€} - 675,00\text{€}}]$); para valores de remunerações superiores a 2.000,00€, aplicava-se uma taxa de 12%, sobre o valor total das remunerações. Contudo, nos casos em que da aplicação do disposto no referido artigo resultasse uma remuneração total ilíquida inferior a 675,00€, aplicar-se-ia apenas a redução necessária a assegurar a percepção deste valor. Este artigo foi declarado inconstitucional pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, publicado no DR, 1.ª série, n.º 121, de 26 de junho.

⁸¹ O qual seria “(...) apurado mensalmente com base na remuneração relevante para o efeito, nos termos legais, após a redução remuneratória (...)” prevista no art.º 33.º desta Lei.

⁸² “(...) 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 que excedam os limites fixados no n.º 5; 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 na modalidade de mobilidade na categoria, iniciadas após a entrada em vigor da presente lei, suspendendo -se a aplicação a novas situações do regime de remuneração dos trabalhadores em mobilidade prevista no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro”.

⁸³ Fixada em 12,5% da remuneração na primeira hora e em 18,75% da remuneração nas horas ou frações subsequentes.

⁸⁴ Só permite o acréscimo de 25% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado.

⁸⁵ Para as restantes pessoas aplicava-se o art.º 32.º da Lei n.º 64-B/2011, que aprovou o Orçamento do Estado para 2012, tendo sido fixados, para o trabalho extraordinário normal diurno, em 25% da remuneração na primeira hora e em 37,5% 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 50% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado (o art.º 162.º da Lei n.º 35/2014, manteve estas percentagens, com efeitos a 2 de agosto de 2014).

- ✓ O art.º 48.^{o86}, que vedava os “(...) *órgãos 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 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*”;
- ✓ O art.º 176.º, n.º 5, que impôs a incidência de uma sobretaxa de 3,5% em sede de IRS⁸⁷.
- ◆ Finalmente, o art.º 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro⁸⁸, que aplicou, com efeitos a 13 de setembro de 2014, a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9 do art.º 2.º, de valor superior a 1 500,00€⁸⁹, quer estivessem em exercício de funções naquela data, quer iniciassem tal exercício, a qualquer título, depois dela.

3.5.2. ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

Em cumprimento da recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009⁹⁰ procurou-se aferir o grau de implementação do PGRIC pela VPGR.

Antes de mais apurou-se que todos os serviços integrados na VPGR elaboraram o seu Plano, com exceção da DRE, que só o apresentou no decurso dos trabalhos de campo da auditoria mas que se reporta a janeiro de 2015.

Mais se retirou que algumas Direções Regionais já em 2009 prepararam o PGRIC, nos termos do quadro seguinte:

⁸⁶ Aplicável, por força do art.º 66.º, “(...) *imediate e diretamente aos órgãos e serviços das administrações regionais*”.

⁸⁷ 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, até 30 de setembro de 2014, e 505,00€, valor definido pelo DL n.º 144/2014, de 30 de setembro, a partir de 1 de outubro de 2014).

⁸⁸ Determinava a aplicação com carácter transitório de reduções remuneratórias, cujos efeitos ocorreram a 13 de setembro de 2014, e definia os princípios a que devia obedecer a respetiva reversão, a qual só produziria efeitos a 1 de janeiro de 2015.

⁸⁹ 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 percepção deste valor.

⁹⁰ De que os órgãos de controlo interno e externo do Setor Público, no âmbito das suas ações, verifiquem a efetiva elaboração e aplicação de tais planos de prevenção de riscos pelos serviços – cfr. o ponto 2 da Recomendação n.º 1/2009, publicada no DR, II série, n.º 140, de 22 de julho de 2009.



Quadro 6 – Resumo dos PGRCIC dos serviços integrados da VPGR

SERVIÇO	PLANO DE RISCOS		APROVAÇÃO	REVISÃO	RELATÓRIO		APROVAÇÃO
	Sim	Não	Data	Data	Sim	Não	Data
DIREÇÃO REGIONAL DO COMÉRCIO, INDÚSTRIA E ENERGIA	X		15-12-2009				
DIREÇÃO REGIONAL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO PORTO SANTO	X		29-12-2009		X		29-12-2014
DIREÇÃO REGIONAL DOS ASSUNTOS EUROPEUS E DA COOPERAÇÃO EXTERNA	X		29-12-2009				
LABORATÓRIO REGIONAL DE ENGENHARIA CIVIL	X		23-02-2012	29-09-2014	X		21-02-2014
DIREÇÃO REGIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E LOCAL	X		30-01-2013		X		10-02-2014
DIREÇÃO REGIONAL DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA	X		20-12-2013				
DIREÇÃO REGIONAL DE PLANEAMENTO, RECURSOS E GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS	X		10-02-2014				
DIREÇÃO REGIONAL DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS	X			27-02-2014			

SERVIÇO	PLANO DE RISCOS		APROVAÇÃO	REVISÃO	RELATÓRIO		APROVAÇÃO
	Sim	Não	Data	Data	Sim	Não	Data
DIREÇÃO REGIONAL DE INFRAESTRUTURAS E EQUIPAMENTOS	X			02-2014			
GABINETE DO VICE-PRESIDENTE, SERVIÇOS DE APOIO E DE REPRESENTAÇÃO	X			31-03-2014			
DIREÇÃO REGIONAL DE ESTRADAS		X					

Destes apenas o Plano do LREC foi revisto em 29 de setembro de 2014, não tendo sido elaborados relatórios anuais em nenhum dos casos, que fizessem um balanço da implementação das medidas aí definidas para controlo dos riscos identificados, de modo quantitativo e qualitativo, o que impede que se afira do grau de implementação dos Planos.

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 maio⁹¹, são devidos emolumentos a suportar pela Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus, entidade que sucedeu à Vice-Presidência do Governo Regional, no montante de 1 716,40 € (cfr. o Anexo IV).

⁹¹ 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.



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 enunciada no ponto **3.3.1.** 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:
 - Ao Secretário Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus;
 - Ao ex-Vice-Presidente do Governo Regional;
 - À ex-Chefe do Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional;
- d) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do art.º 29.º, n.º 4, da LOPTC.
- e) Determinar que a Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus, 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 Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus 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 dezembro de 2016.

A Juíza Conselheira,

(Laura Tavares da Silva)

A Assessora,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

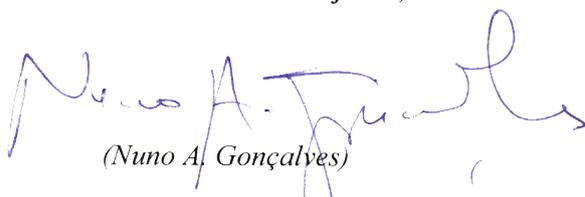
O Assessor,



(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,



(Nuno A. Gonçalves)



ANEXOS



I – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS

PROCEDIMENTO	CATEGORIA/CARGO/SERVIÇO	N.º DE LUGARES	INÍCIO DE PRODUÇÃO DE EFEITOS (1)	DESPESA ENVOLVIDA
Recrutamento e seleção	Técnico superior (LREC)	2	01.09.2014 08.09.2014	10.813,64 €
Nomeação de membros do GVPG	Técnico especialista (GVPG)	1	01.07.2014	7.196,48 €
Nomeações em comissão de serviço	Direção intermédia de 1.º grau: LREC; DRE (2).	1 6	01.09.2014 15.02.2013	411.875,97 €
	Direção intermédia de 2.º grau: DREP; DRE.	3 1	05.12.2012 20.02.2013	
Renovações de comissão de serviço	Direção intermédia de 1.º grau DREP; LREC.	1 1	28.07.2014 11.04.2014	76.673,12 €
	Direção intermédia de 2.º grau (DREP)	1	28.07.2014	
Instrumentos de mobilidade geral (cedência de interesse público)	Técnico superior (DRE)	1	02.05.2014	10.902,67 €
Instrumentos de mobilidade geral (mobilidade interna)	Técnico superior: Do GVPG para o exterior; DRE.	4 2	N/A De 05.03 a 30.06.2014 17.06.2013	732.531,94 €
	Oficiais dos registos e notariado (DRAJ)	15	01.01.2014	
	Assistente técnico: DRAJ; Da DRE para o exterior.	6 1	01.01.2014 02.07.2014	
	Assistente operacional (da DRE para o exterior)	1	N/A	
Alterações de posição remuneratória	DRAECE.	2	14.07.2009 23.07.2010	70.644,71 €
Acumulações de funções	DRAJ;	1	N/A	N/A
	DRAPL;	1		
	DRAECE;	2		
	LREC;	2		
	DRE.	3		
TOTAIS		58	–	1.320.638,53 €

Fonte: Listagem apresentada pela VPGR sobre os procedimentos desencadeados no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014.

N/A: Não aplicável.

- (1) Nas situações em que a produção de efeitos ocorreu antes de 01-01-2014, apenas foram consideradas as despesas efetuadas a partir desta data.
(2) Uma das nomeadas cessou funções com efeitos a 17-10-2014.



II – CONTRATOS PÚBLICOS ANALISADOS

A. Aquisições de bens e serviços:

	IDENTIFICAÇÃO DO BEM/ SERVIÇO ADQUIRIDO	ADJUDICATÁRIO	VALOR (s/ IVA)	SERVIÇO
1	Contrato de prestação de serviços de dinamização de ações de empreendedorismo e de inovação	CEIM - Centro de Empresas e Inovação da Madeira, Lda	204.915,00€	GVPG
2	Reconstrução da ER 227 Tabua. Projeto de execução e assistência técnica	Grid - Consultas, Estudos e Projetos de Engenharia, S.A	300.000,00€	DRE
3	Assessoria técnica no âmbito da Exploração e Manutenção das Vias incluídas na Concessão VIAEX-PRESSO - 8.ª Renovação	ECGPLAN - Engenharia Gestão e Planeamento, Lda	175.176,00€	DRE
4	Fornecimento de equipamento para instrumentação e monitorização automática de ribeiras para a prevenção de riscos de aluviões - Lote 1 - Sistema de telemetria e vigilância	Wavecom - Soluções de Rádio, S.A.	210.945,18€	LREC
5	Lote 2 - Lote de informática	MC-Computadores, S.A.	14.294,00€	LREC
6	Fornecimento de equipamento complementar para instrumentação e monitorização automática de ribeiras para a prevenção de riscos de aluviões	Vórtice - Equipamentos Científicos, Lda	116.843,10€	LREC
7	Assessoria à fiscalização da obra - Intervenção no troço terminal da Ribeiras de São João	Consórcio Consulgal/Planege	539.280,00€	DRIE
8	Controlo de Acessos e segurança privada do Edifício do Campo da Barca - 2012	Securitas - Serviços e Tecnologia de Segurança, S.A.	171.342,00€	-
DESPESA TOTAL			1.732.795,28€	—

B. Empreitadas de obras públicas:

	IDENTIFICAÇÃO	ADJUDICATÁRIO	VALOR (s/ IVA)
1	Variante da Madalena do Mar, fase 1, túneis	AFA/Soares da Costa/ Tecnovia Madeira em consórcio	53.592.500,00€
2	Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclos Cónego João Jacinto Gonçalves Andrade - Campanário - Ribeira Brava - Beneficiação	Socicorreia - Engenharia Lda	159.363,64€
3	Canalização e regularização da Ribeira da Ribeira Brava, a montante da Meia Légua	Afaviás, SA/ Soares da Costa, SA/Zagope, SA	59.398.828,03€
4	Escola Básica do 1.º Ciclo da Cruz de Carvalho - Trabalhos de Beneficiação e de criação de acessibilidade para pessoas de mobilidade reduzida	Infinity III Construções, Lda	174.603,50€
5	Regularização e canalização do Ribeiro da Abegoaria - Caniço	José Avelino Pinto, SA	197.880,48€
DESPESA TOTAL			113.523.175,65€



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

III – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)⁹²

ACÇÃO:	Auditoria de fiscalização concomitante à Vice-Presidência do Governo Regional - despesas de pessoal e contratação pública – 2014
ENTIDADE FISCALIZADA:	Vice-Presidência do Governo Regional
SUJEITO PASSIVO:	Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99€	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29€	284	25 074,36€
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40 €
a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho. b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de dezembro de 2008 (atualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		25 074,36€
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		1 716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		0,00 €
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1 716,40 €

⁹² 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.