

Relatório n.º 1/2018- FS/SRMTC

***Auditoria às aquisições de serviços da ARD
- 2015***

Processo n.º 11 /16 – Aud/FS

Funchal, 2018



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

PROCESSO N.º 11/16-AUD/FS

**“Auditoria às aquisições de serviços da ARD”
-2015**

**RELATÓRIO N.º 1/2018-FS/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Janeiro/2018



Índice

Índice	1
Ficha Técnica	3
Relação de Siglas e Abreviaturas	3
1. SUMÁRIO.....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. CONCLUSÕES	5
1.3. EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	6
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	7
2. INTRODUÇÃO	9
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	9
2.2. METODOLOGIA	9
2.3. ENTIDADES AUDITADAS	9
2.4. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS.....	9
2.5. GRAU DE COLABORAÇÃO.....	10
2.6. ENQUADRAMENTO.....	10
2.6.1. <i>Perímetro de controlo</i>	11
2.6.2. <i>Orgânicas e sistemas de controlo implementados</i>	11
2.7. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	12
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	15
3.1. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS NA SRETC	15
3.1.1. <i>Quadro geral</i>	15
3.1.2. <i>Gabinete do Secretário Regional (GS)</i>	15
3.1.3. <i>Direção Regional do Turismo (DRT)</i>	18
3.1.4. <i>Direção Regional da Cultura (DRC)</i>	22
3.1.5. <i>Direção Regional da Inovação, Valorização e Empreendedorismo (DRIVE)</i>	25
3.2. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS NA SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO.....	26
3.2.1. <i>Quadro Geral</i>	26
3.2.2. <i>Gabinete do Secretário Regional (GS)</i>	26
3.2.3. <i>Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas (DRPRI)</i>	39
3.3. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS NA SRAPE	54
3.3.1. <i>Quadro geral</i>	54
3.3.2. <i>Direção Regional da Administração da Justiça (DRAJ)</i>	55
3.3.3. <i>Direção Regional do Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas (DRPRGOP)</i>	55
3.3.4. <i>Direção Regional de Estradas (DRE)</i>	58
4. EMOLUMENTOS.....	61
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	63
ANEXOS	65

<i>Anexo I – Nota de emolumentos e outros encargos.....</i>	<i>67</i>
<i>Anexo II – Organogramas (circunscritos ao perímetro) no final de 2015.....</i>	<i>69</i>
<i>Anexo III – Relação dos processos de despesa</i>	<i>71</i>
<i>Anexo IV – Contrato/Adenda SDPO e SDPS</i>	<i>77</i>



Ficha Técnica

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Merícia Dias	Auditora-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Luísa Sousa	Técnica Superior
Rui Rodrigues	Técnico Verificador Superior
<i>Apoio Jurídico</i>	
Paula Câmara	Consultora

Relação de Siglas e Abreviaturas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AD	Autorização de Despesa
Als.	Alínea(s)
AP	Autorização de pagamento
ARD	Administração Regional Direta
ARM	Arquivo Regional da Madeira
Art.º	Artigo
C/	Com
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Classificação económica
Cfr.	Conferir
CGR	Conselho do Governo Regional
CRP	Constituição da República Portuguesa
CPA	Código de Procedimento Administrativo
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
Doc.	Documento
DR	Diário da República
DR	Direção Regional
DRE	DR de Estradas
DRC	DR da Cultura
DRIVE	DR da Inovação, Valorização e Empreendedorismo
DROT	DR do Orçamento e Tesouro
DRPRI	Direção Regional de Planeamento Recursos e Infraestruturas
DRPRGOP	Direção Regional do Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DRT	DR do Turismo
DS	Direção de Serviços
DSME	Direção de Serviços de Materiais e Equipamentos
DSCP	Direção de Serviços de Concessão e Projetos
FM	Fundo de Maneio
FP	Fiscalização Prévia
FS	Fiscalização Sucessiva
Gab.	Gabinete
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros Partilhados na Administração Pública
GGF	Gabinete de Gestão Financeira

SIGLA	DESIGNAÇÃO
GR	Governo Regional da Madeira
GUG	Gabinete da Unidade de Gestão e Planeamento da S.R.E.
GS	Gabinete do Secretário
IDRAM	Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da RAM
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
Lda.	Limitada
LEORAM	Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do TC
N.ºs	Número(s)
MT	Madeira Tecnopolo
OE	Orçamento do Estado
ORAM	Orçamento da RAM
Orç.	Orçamento
PABS	Proposta de Aquisição de Bens e Serviços
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PAP	Pedido de autorização de pagamento
PCTM	Parque Científico e Tecnológico da Madeira
PD	Processo de despesa
PG	Plenário Geral
PGR	Presidente do Governo Regional
PIETRAM	Plano Estratégico e Integrado de Transportes da RAM
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RA	Regiões Autónomas
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho de Governo
S.A./SA	Sociedade Anónima
SDPO	Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira
SDPS	Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo
S/	Sem
SR	Secretário Regional
SRAPE	Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus
SRE	Secretaria Regional da Educação
SRETC	Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura
SRES	Secretaria Regional do Equipamento Social/ Secretário Regional
SRF	Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública/ Secretário Regional
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças/Secretário Regional
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UG	Unidade de Gestão
vs	versus



1. SUMÁRIO

1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente documento integra os resultados da “Auditoria às aquisições de serviços da ARD”, referentes ao exercício de 2015, desenvolvida junto das Secretarias Regionais da Educação (SRE), dos Assuntos Parlamentares e Europeus (SRAPE) e da Economia, Turismo e Cultura (SRETC), com o envolvimento da Direção Regional do Orçamento e do Tesouro (DROT/SRF) cobrindo um segmento da despesa de 2015, no montante de € 3,6 milhões de euros (num universo de € 7,7 milhões de euros) composto pelas quatro rubricas com menor frequência de controlo pela SRMTC¹ (cfr. os pontos 2.6.1).

1.2. CONCLUSÕES

Apresentam-se as principais conclusões da auditoria, remetendo-se o correspondente desenvolvimento para os pontos subsequentes do relato, onde se dá conta dos trabalhos, factos e critérios que suportam as apreciações efetuadas.

SECRETARIA REGIONAL DA ECONOMIA, TURISMO E CULTURA (SRETC)

1. As aquisições de serviços realizadas pela SRETC em 2015, através das suas quatro unidades orgânicas, remontaram a 1,8 milhões de euros, cabendo à Direção Regional do Turismo (com 78% do total) a responsabilidade pela maior parcela desse dispêndio relacionado, sobretudo, com as Festas de Natal, Fim do Ano e Carnaval de 2014-15 e 2015-16 (€ 1,4 M) [cfr. ponto 3.1.3].

As despesas analisadas (cfr. o Anexo III-A) revelaram-se, em geral, legais e regulares cabendo, no entanto, referenciar as seguintes situações:

- a) No âmbito da execução do contrato relativo à coordenação técnica das decorações e das iluminações das Festas de Natal, Fim do Ano e Carnaval (€ 20,1 mil), constatou-se a existência de um adiantamento ao fornecedor não admitido pelo Código dos Contratos Públicos (CCP) [cfr. o ponto 3.1.3. C)].
- b) A Direção Regional da Cultura contratou, por ajuste direto, com convite aos representantes da marca, serviços de manutenção de elevadores². Não obstante ter sido obtida, num dos contratos uma poupança de 24%, considera-se que a consulta a um maior número de fornecedores poderia ser geradora de benefícios acrescidos [cfr. ponto 3.1.4. B)];
- c) Foi ilegalmente previsto como critério de desempate em diversos procedimentos pré-contratuais não urgentes, o da proposta que tivesse sido entregue mais cedo, tendo num dos casos sido efetivamente utilizado [cfr. pontos 3.1.2 e 3.1.4.);]

SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO (SRE)

2. As despesas realizadas pela SRE, no valor de 1,3 milhões de euros, tiveram origem no Gabinete do Secretário Regional (42%) e na Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas (DRPRI) 58%. As aquisições realizadas pelo GS tiveram, na sua maioria, sustentação em ajustes diretos ao abrigo do regime simplificado, enquanto a generalidade dos contratos da responsabilidade da DRPRI, com execução em 2015, resultaram de concursos públicos (cfr. os pontos 3.2.1., 3.2.2. e 3.2.3).

¹ As rubricas: 02.02.03 – *Conservação de bens*, 02.02.14 – Estudos, pareceres, projetos e consultadoria, 02.02.19 – *Assistência Técnica* e 02.02.25 – *Outros serviços*.

² Titulados por dois contratos, um de 9,6 mil euros, celebrado com a Thyssenkrupp, SA e outro, de 2,9 mil euros, relativo a uma renovação com a OTIS, SA.

As despesas analisadas (cfr. o Anexo III-B) revelaram-se, em geral, legais e regulares cabendo, no entanto, referenciar as seguintes situações:

Ao nível do Gabinete do Secretário Regional

- a) A contratação autónoma de serviços de consultadoria jurídica ao mesmo causídico e para o mesmo processo judicial não encontra apoio legal no quadro da previsão normativa do art.º 129.º, al. a), do CCP (cfr. o ponto 3.2.2.A);
- b) Os processos que suportam a realização das despesas, nem sempre continham todos os documentos nem a informação suficiente para uma adequada justificação da despesa como exige o art.º 21.º do DLR n.º 18/2014/M, de 31 de dezembro, suscitando reservas sobre a eficácia do sistema de controlo interno implementado (cf. ponto 3.2.2. A), B), C) e D);
- c) Os “aditamentos” aos contratos de prestação de serviços celebrados com a Sociedade de Desenvolvimento da Ponta Oeste e com a Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo configuram contratos novos, cuja celebração deveria ter sido enquadrada no regime jurídico do CCP (cfr. o ponto 3.2.2.D);

Mantém-se as debilidades já relatadas e detetadas em anteriores auditorias, consubstanciadas na insuficiência do acompanhamento da execução dos contratos por parte do Gabinete do SRE (cfr. ponto 3.2.2.D).

Ao nível da Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas

- d) No concurso público destinado à “*aquisição de cópias (cópia /faxe/impressão, para os estabelecimentos de educação (...))*”, que originou pagamentos, em 2015, de 103.222,81€ foi inobservado um conjunto de normas jurídicas que disciplinam a formação dos contratos públicos que emergem do CCP e, bem assim, os princípios estruturantes da contratação pública, particularmente os princípios da concorrência, da proporcionalidade e da igualdade (cfr. o ponto 3.2.3. B.1.);
- e) Em geral, não constavam dos processos de despesa, evidências da verificação da conformidade das faturas com os trabalhos realizados e/ou com o contratado (cfr. os pontos 3.2.3. A.2.); 3.2.3. A.4.); e 3.2.3. B.1.); 3.2.3. B.3.); 3.2.3. B.5.);
- f) A despesa resultante do contrato de manutenção do elevador das piscinas de Machico (cujos pagamentos, em 2015, ascenderam a 3.069,34€) que, por omissão, se renovou automaticamente desde 1/7/2013 até 30/6/2016, é ilegal dado contrariar o art.º 48.º do CCP (cfr. ponto 3.2.3.B.3.).

SECRETARIA REGIONAL DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES E EUROPEUS

3. A SRAPE realizou despesas no montante de 506,2 mil euros, através de três das suas unidades orgânicas (cfr. os pontos 2.6.2. e 3.1.), sendo o maior volume de despesa (€ 370,1 mil), da responsabilidade da Direção Regional de Estradas.

As despesas analisadas (cfr. o Anexo III-C) revelaram-se, em geral, legais e regulares cabendo, apenas assinalar, relativamente às aquisições da Direção Regional do Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas, que houve um número significativo de aquisições adjudicadas ao abrigo do regime simplificado impedindo que propostas eventualmente mais vantajosas pudessem ser apreciadas [cfr. ponto 3.3.3.].

1.3. EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Embora os factos referenciados e sintetizados nos pontos 1 a), 1 c), 2 a), 2 d) e 2 f) sejam suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória por força do



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC³, o material probatório recolhido evidencia suficientemente que as infrações só poderão ser imputadas aos seus autores a título de negligência, num contexto igualmente marcado pela ausência de anterior recomendação do TC ou de órgão de controlo interno, no sentido da correção das situações determinantes das infrações, e pela circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura os autores pela sua prática.

Releva também aqui a defesa oferecida pelo responsável da DRPRI, na parte em que alega que *“depois deste procedimento em concreto e de um outro, realizado nesse mesmo ano, motivo de uma recomendação da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas em processo de atribuição de visto prévio, todos os procedimentos deste tipo (contratos técnicos de manutenção) passaram a ter esse formato. Ou seja, a partir dessa altura (e já houveram mais dois procedimentos com este objeto, em 2015 e 2016) a DRPRI optou pela qualificação prévia, reconhecendo (e concretizando) como mais correta essa tipologia processual”*, quando é certo que a matéria de facto apurada sobre o procedimento em análise (cfr. o ponto 3.2.3.B.1. deste documento) se situa em data anterior à invocada recomendação.

Nestes termos, ponderada a factualidade descrita, o Tribunal conclui estar perante um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, na medida em que se encontram reunidos os pressupostos fixados para o efeito pelo n.º 9, alíneas a) a c), do art.º 65.º, extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC.

1.4. Recomendações

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

SECRETARIA REGIONAL DO TURISMO E CULTURA

1. Que opte, sempre que possível, pelos procedimentos contratuais que potenciem o alargamento do leque dos potenciais cocontratantes evitando limitações ao princípio da concorrência (como o ajuste direto com convite a uma única entidade) ou o pagamento antecipado das prestações sem sustentação no Código dos Contratos Públicos.

SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

2. Que observe rigorosamente as regras da contratação pública, assegurando o cumprimento dos seus princípios estruturantes, designadamente o da legalidade, da concorrência, da transparência, da imparcialidade e da igualdade.

Gabinete do Secretário Regional

3. Que todos os processos de despesa sejam instruídos com a documentação de suporte necessária à evidenciação da fundamentação de facto e de direito das aquisições a que dizem respeito.
4. Que acompanhe e fiscalize de forma mais eficaz a execução dos contratos, nomeadamente, através da designação de “gestores” dos contrato(s).

Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas

5. Que seja aperfeiçoado o sistema de controlo interno implementado no sentido de ser assegurado a verificação sistemática da conformidade das faturas com os trabalhos efetivamente realizados.

³ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87 -B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro e 20/2015, de 9 de março.

VICE-PRESIDÊNCIA DO GOVERNO

6. Que todos os processos de despesa sejam instruídos com toda a documentação de suporte necessária à justificação da despesa incluindo as evidências da verificação prévia da conformidade legal e factual das despesas.



2. INTRODUÇÃO

2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

Inscrita no Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para 2017⁴, a auditoria às aquisições de serviços da ARD, transitou de 2016. Enquadrada pelo novo Plano Trienal da SRMTC 2017-19, a ação integra-se na Linha de Ação Estratégica (LAE 01.01.) direcionada para “*Apreciar a sustentabilidade das finanças públicas e controlar os défices orçamentais e o endividamento das administrações públicas*”. A execução orçamental em análise decorreu no último ano de vigência do PAEF-RAM⁵ estando, por conseguinte, sujeita aos limites e restrições derivados daquele Programa de assistência financeira.

A auditoria visou apreciar a legalidade e a regularidade financeira, de uma amostra representativa das despesas relacionadas com a *Conservação de bens* (02.02.03), os *Estudos pareceres, projetos e consultoria* (02.02.14), *Assistência técnica* (02.02.19) e *Outros serviços* (02.02.25).

2.2. METODOLOGIA

A auditoria foi desenvolvida de acordo com o respetivo Plano Global, aprovado por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC⁶, e teve em conta as metodologias (princípios, procedimentos e normas técnicas internacionalmente aceites) adotadas pelo Tribunal de Contas e acolhidas no seu *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, tal como mencionado naquele Plano.

2.3. ENTIDADES AUDITADAS⁷

A análise realizada foi transversal às Secretarias da Economia, Turismo e Cultura (SRETC), da Educação (SRE) e dos Assuntos Parlamentares e Europeus (SRAPE), por terem sido os departamentos governamentais responsáveis, em 2015, pelo maior volume de pagamentos das despesas em apreciação. Foi ainda envolvida ainda a Direção Regional do Orçamento e Tesouraria (DROT), dado o seu papel de coordenação e de acompanhamento da execução financeira do ORAM⁸.

2.4. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS

A identificação dos responsáveis pelos serviços abrangidos pela auditoria consta do quadro seguinte:

Quadro 1 – Relação nominal dos responsáveis

ENTIDADE	CARGO	RESPONSÁVEL
SRETC	Secretário Regional	António Eduardo de Freitas Jesus
	Chefe do Gabinete	Raquel Vasconcelos Drumond Borges França.
	Diretora Regional da Cultura	Natércia Xavier Rodrigues Gouveia

⁴ Aprovado ao abrigo da Resolução n.º 02/2016 – PG (em reunião de 15 de dezembro), publicada no DR, II Série, n.º 250, de 30 de dezembro, como Resolução do TC n.º 38/2016.

⁵ Celebrado com o Governo da República, em 27 de janeiro de 2012, para vigorar no quadriénio 2012/2015.

⁶ De 21 de dezembro de 2016, refletido na Informação n.º 72/2016 – UAT II, do dia 20 desse mesmo mês.

⁷ Durante a preparação do presente documento, a estrutura orgânica do GR foi alterada, tendo as atribuições e competências da Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura, da Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus e da Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública sido absorvidas por novos departamentos do Governo Regional (cfr. o DRR n.º 13/2017/M, de 7 de novembro).

⁸ Cfr. a orgânica da DROT, aprovada pelo DRR n.º 12/2015/M, de 17 de agosto, designadamente o seu art.º 3.º, alíneas f) e g).

ENTIDADE	CARGO	RESPONSÁVEL
	Diretora Regional do Turismo	Kátia Patrícia Félix de Carvalho.
	Diretor Regional da Inovação, Valorização e Empreendedorismo	Jorge Vale Fernandes
	Diretor de Serviços de Apoio à Gestão	Rui Fernando de Andrade Costa.
SRE	Secretário Regional	Jorge Maria Abreu de Carvalho
	Chefe do Gabinete	Sara Mónica Fernandes Silva Relvas
	Diretora da Unidade de Gestão e Planeamento	Ana Odília Franco de Gouveia Figueiredo
	Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas	Gonçalo Nuno Monteiro de Araújo
SRAPE	Secretário Regional	Mário Sérgio Quaresma Marques
	Diretor Regional da Administração da Justiça	Jorge Eduardo Ferreira de Moura Caldeira Freitas
	Diretor Regional de Estradas	António Gil Fraga Gomes Ferreira
	Diretor Regional de Plan., Rec. e Gestão de Obras Públicas	João Ricardo Luís dos Reis
	Diretor de Serviços de Materiais e Equipamentos	Francisco Miguel Pereira Ferreira

2.5. GRAU DE COLABORAÇÃO

A execução dos trabalhos da auditoria decorreu dentro da normalidade, sendo de realçar a boa colaboração e disponibilidade demonstradas pelos diversos responsáveis e funcionários contactados, tanto na prestação dos esclarecimentos como na preparação e compilação da documentação solicitada.

2.6. ENQUADRAMENTO

O exercício económico de 2015 fica marcado por ser o último ano de vigência do Programa de Ajustamento da Região (PAEF-RAM) e por evidenciar uma alteração significativa na estrutura do GR, na sequência da tomada de posse do XII Governo⁹.

A mudança na estrutura governamental, ocorrida a meio do ano civil (significativa, saldando-se num acréscimo de duas Secretarias), determinou a necessidade de adaptação do quadro orçamental até então vigente, concretizada em 13 de agosto desse ano, com a publicação do DLR n.º 6/2015/M¹⁰.

Ambos os eventos acabaram por ter reflexo tanto ao nível da composição (organização e funcionamento) dos serviços da ARD, como da execução e distribuição da despesa. Ao longo do ano, foram publicadas as novas orgânicas departamentais e reformuladas (parcialmente) as estruturas nucleares e flexíveis dos serviços integrados, no sentido da respetiva flexibilização, simplificação e melhoria da eficiência e eficácia.

Consagrou-se pela primeira vez, como serviço nuclear de cada Secretaria, a figura da Unidade de Gestão¹¹, criada na sequência das reformas administrativas e financeiras introduzidas pelo PAEF-RAM (medida 50), com o objetivo principal de reforçar os poderes de monitorização e controlo da execução orçamental por parte da Secretaria das Finanças.

Ainda no âmbito das medidas do Programa de Ajustamento, o ORAM (remetendo para a LOE) submeteu os novos contratos de aquisições de serviços, que venham a celebrar-se ou renovar-se, com idêntico objeto e ou contraparte, a uma redução remuneratória de 12% (LOE 2014) ou 10% (LOE 2015), com exceção dos que já tinham sido objeto de redução anterior, dos contratos de serviços essenciais, dos contratos mistos (em que o serviço seja acessório), dos realizados entre entidades integradas no perímetro de redução e dos submetidos a concurso público, cujo critério seja o do mais baixo preço.

⁹ Cfr. DRR n.º 2/2015/M, de 12 de maio.

¹⁰ 1.ª Alteração (e única) ao DLR n.º 18/2014/M, de 31/12, diploma que aprovou o ORAM.

¹¹ Criadas em 2013, estas estruturas orgânicas foram sendo provisoriamente previstas nos diplomas de aprovação e execução orçamentais, de cada exercício.



2.6.1. Perímetro de controlo

As despesas com as aquisições de serviços (subagrupamento CE. 02.02) atingiram, no exercício de 2015, um volume na ordem dos 221,1 milhões de euros.

Considerando que uma parte significativa desses gastos (€ 207,9 M)¹² tem vindo a ser objeto de acompanhamento pela SRMTC direcionou-se a ação para as quatro rubricas com menor frequência de controlo (€ 7,7 M). Nessa sequência foram selecionados os três departamentos da ARD com maior volume de pagamentos (€ 5,2 M), com a amostra a ser direcionada para os projetos/atividades de maior expressão financeira (€ 3,6 M), conforme abaixo evidenciado.

Quadro 2 – Universo controlado e amostra

(em euros)

CE	Despesa Designação	SRECT	SRE	SRAPE	Outros Departamentos	Total ARD
02.02.03	Conservação de bens	40.894,38	419.252,14	198.918,77	208.688,99	867.754,28
Proj./Activ	Vários	21.275,21	288.857,67	43.669,72		
02.02.14	Estud., parec., proj. e consultadoria	132.243,64	2.562,00	879.245,77	889.046,09	1.903.097,50
Proj./Activ	Vários	120.880,00	2.562,00	370.083,48		
02.02.19	Assistência técnica	125.686,97	605.888,32	32.891,01	1.000.750,70	1.765.217,00
Proj./Activ	Vários	83.404,56	478.251,96	26.048,92		
02.02.25	Outros Serviços	1.981.233,35	674.539,96	72.955,47	420.833,08	3.149.561,86
Proj./Activ	Vários	1.533.013,43	562.287,72	66.375,66		
	Total rubricas	2.280.058,34	1.702.242,42	1.184.011,02	2.519.318,86	7.685.630,64
	%	29,7	22,1	15,4	23,4	100,0
	Total Proj./Activ. (Amostra)	1.758.573,20	1.331.959,35	506.177,88		
	% (Dept.)	77,1	78,2	42,8		

O universo controlado foi, por conseguinte, delimitado às Secretarias da Economia, Cultura e Transporte (SRECT), da Educação (SRE) e dos Assuntos Parlamentares e Europeus (SRAPE).

Por força dos projetos/atividades selecionadas, o perímetro de controlo, dentro de cada Secretaria, foi ainda restringido aos serviços e órgãos a seguir identificados (ver organigramas no Anexo II):

- **Na SRECT**, ao Gabinete do SR, à DR Turismo, à DR Cultura e à DR Inovação, Valorização e Empreendedorismo;
- **Na SRE**, ao Gabinete do SR e à DR Planeamento, Recursos e Infraestruturas;
- **Na SRAPE**, à DR Administração da Justiça, à DR Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas e a DR Estradas.

2.6.2. Orgânicas e sistemas de controlo implementados

Em meados de 2015 (na sequência da remodelação governamental), a SRETC¹³ e a SRE¹⁴ viram as respetivas atribuições ajustadas e a SRAPE¹⁵, surgiu como um novo departamento governamental,

¹² Como as rubricas: 02.02.01 *Encargos das instalações* (aquisições de serviços essenciais como água, luz e outros), 02.02.04 *Locação de edifícios* (principalmente, rendas pagas à PATRIRAM), 02.02.09 *Comunicações* e 02.02.21 *Utilização de infraestruturas de transporte* (encargos com as SCUTS).

¹³ Cfr. DRR n.º 4/2015/M, de 18/06.

¹⁴ Cfr. DRR n.º 20/2015/M, de 11/11.

¹⁵ Cfr. DRR n.º 6/2015/M, de 10/07.

recebendo a maioria dos órgãos e serviços das anteriores Vice-Presidência (VP) e Secretaria Regional do Equipamento Social (SRES), concomitantemente extintas¹⁶ (cfr. o Anexo II).

Não obstante a nova estrutura governamental, os serviços cobertos pela presente ação não evidenciaram mudanças significativas à exceção da criação das Unidades de Gestão (UG) identificadas como estruturas nucleares dos Gabinetes de cada Secretário Regional e dirigidas, consoante a complexidade, por um diretor de serviços (SRETC e SRAPE) ou por um subdiretor regional (SRE).

Embora sob a direção de cada Secretaria, a UG articula-se funcionalmente com a SRF e tem por missão proceder ao tratamento integrado das matérias orçamentais, financeiras e patrimoniais, ao nível de cada departamento governamental e dos serviços sob tutela¹⁷.

O papel principal das UG, ao nível da execução orçamental, consiste em gerir a atribuição dos fundos disponíveis, que devem ser solicitados com 3 meses de antecedência, na sequência da cabimentação prévia (em GeRFiP) dos compromissos pelos serviços tutelado. São também responsáveis pelo acompanhamento, validação e reporte à SRF da execução orçamental de cada Secretaria Regional. Assinalam-se ainda as seguintes especificidades dos departamentos auditados:

- Na SRE, observa-se a particularidade de a UG, através das suas divisões financeiras, participar na execução das despesas do Gabinete do SR.
- No caso da SRAPE, a DRAJ goza de autonomia orçamental e de tesouraria, levando a que seja a própria Direção Regional a efetuar os seus pagamentos e a submeter mensalmente à DROT o pedido de requisição de fundos, sustentado na previsão de despesa para o mês seguinte.
- Na SRETC, observa-se uma concentração das competências técnico-jurídicas¹⁸ e financeiras¹⁹ na Direção de Serviços de Apoio à Gestão (DSAG), um serviço integrado no Gabinete do SR, ao invés do que sucede nas outras Secretarias, em que essas competências se encontram dispersas pelos serviços centrais, normalmente ao nível das direções regionais.

2.7. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Em observância do preceituado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição dos responsáveis e demais interessados, tendo para o efeito o relato da auditoria sido remetido aos Secretários Regionais da Economia, Turismo e Cultura, da Educação, dos Assuntos Parlamentares e Europeus e das Finanças e Administração Pública e ao Chefe de Divisão de Gestão de Aprovisionamento e Património da SRETC, bem como ao Diretor Regional do Orçamento e Tesouro, ao Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas (da SRE), à Diretora Regional do Turismo, à Diretora Regional da Cultura, ao Diretor Regional da Inovação, Valorização e Empreendedorismo, ao Diretor Regional da Administração da Justiça, ao Diretor Regional de Estradas, Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas e à Técnica Superior do Gabinete Jurídico da SRE, Sara Mendes Gomes.

¹⁶ A área económica da ex-Vice Presidência transitou para a SRETC.

¹⁷ São especialmente responsáveis pela distribuição dos fundos disponíveis, a gestão dos compromissos e o controlo dos pagamentos em atraso (a aplicação da LCPA), a gestão orçamental, a aplicação dos sistemas e normas contabilísticas, a atualização do cadastro patrimonial e pelo reporte financeiro e orçamental à SRF.

¹⁸ Identificação dos requisitos legais, gerais e especiais (lei habilitante, escolha do procedimento de contratação, identificação dos poderes para autorizar a despesa e o pagamento).

¹⁹ Registos dos cabimentos, compromissos e processamento das despesas no GERFIP.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

No prazo fixado para o exercício do contraditório foram apresentadas alegações por parte da Secretaria Regional de Educação²⁰, da Secretaria Regional das Finanças e Administração Pública²¹, da Secretaria Regional do Turismo e Cultura²², tendo estas alegações sido apresentadas pela Chefe do Gabinete da atual Secretária Regional em conjunto com o Chefe de Divisão de Gestão de Aprovisionamento e Património da SRETC e Diretora Regional do Turismo cessante.

Também apresentaram alegações o Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas²³ (da SRE) e a Técnica Superior do Gabinete Jurídico da SRE, Sara Mendes Gomes²⁴, as quais foram apreciadas e levadas em conta na fixação dos termos finais do presente relatório, designadamente através da sua inserção nos pontos pertinentes.

²⁰ Cfr. o ofício n.º 2 707, de 11/10/2017.

²¹ Cfr. o ofício n.º 2 050, de 11/10/2017.

²² Que sucedeu à Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura (cfr. o ofício n.º 4 329, de 25/10/2017).

²³ Carta com o registo de entrada na SRMTC n.º 2661, de 4/10/2017.

²⁴ Carta com o registo de entrada na SRMTC n.º 2675, de 9/10/2017.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Os resultados da análise encontram-se apoiados na documentação de suporte remetida, na fase preparatória, pelos departamentos governamentais acima enunciados e pela DROT/SRF, bem como nos esclarecimentos e elementos recolhidos, durante os trabalhos de campo.

O responsável pela SRF aduziu que a Secretaria que tutelava, no âmbito das suas competências, tem vindo a alertar todos os serviços da Administração Pública Regional para o cumprimento das disposições legais aplicáveis aos processos que estejam em curso, realçando o aperfeiçoamento dos procedimentos com o intuito de serem supridas incorreções ou falhas que sejam detetadas. No que respeita às situações relatadas salientou que as mesmas seriam tidas em devida atenção, no sentido de evitar a sua ocorrência.

3.1. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS NA SRETC

3.1.1. Quadro geral

A SRETC foi o departamento com o maior volume de despesa nas rubricas seleccionadas, apresentando uma execução de 1,8 milhões de euros, em que os encargos transitados tiveram um peso (1,5%) pouco significativo.

O quadro mostra a distribuição orgânica (por 3 Direções Regionais e o Gabinete do Secretário) e económica da despesa, da qual emergem a DR Turismo (77,7%) e a rubrica *Outros serviços* (86,4%).

Quadro 3 – Distribuição da despesa por serviço e classificação económica

(em euros)

Serviço	Rubrica CE	Despesa Paga 2015	
		Do ano	Transitada
GAB. SR	02.02.14	108.580,00	12.300,00
DR TURISMO	02.02.03	9.328,97	0,00
	02.02.25	1.342.691,41	14.398,02
DR CULTURA	02.02.03	11.946,24	0,00
	02.02.19	83.404,56	0,00
DRIVE	02.02.25	175.924,00	0,00
TOTAL		1.731.875,18	26.698,02

O Anexo III discrimina os pagamentos efetuados por cada unidade orgânica, com a identificação da natureza e finalidade dos serviços adquiridos, dos procedimentos de adjudicação adotados, dos fornecedores, do período de vigência e do valor dos contratos.

A contratação subjacente envolveu a realização de 3 concursos públicos (1 deles internacional), de 1 concurso limitado e de 61 ajustes diretos (48 simplificados, 12 por convite, 1 deles na sequência de concurso público internacional, e 1 ao abrigo do DL n.º 197/99).

3.1.2. Gabinete do Secretário Regional (GS)

O Gabinete assegura o apoio técnico e administrativo e o controlo orçamental relacionado com o exercício das competências do SR. Na sua dependência encontra-se a Unidade de Gestão, o Gabinete de Assessoria (técnica jurídico-financeira, de comunicação e estatística) e a Direção de Serviços de Apoio à Gestão²⁵, que centraliza a execução da despesa dos serviços centrais.

²⁵ Que presta o apoio geral ao Gabinete e aos Serviços Executivos, nos domínios financeiro, da gestão de recursos humanos, patrimonial, do aprovisionamento, do expediente e tratamento da documentação e arquivo. A orgânica do Gabinete encontra-se refletida na Portaria n.º 195/2015, de 20/10.

As despesas do Gabinete (€ 120,9 mil) resultam da execução dos contratos abaixo identificados, todos processados pela rubrica CE 02.02.14:

- a) **O contrato de assessoria mediática** e de imagem do destino Madeira, no valor de 40,0 mil (+ IVA), celebrado em fevereiro de 2014, com a empresa IN RIBALTA, Unipessoal, Lda, na sequência de um procedimento por ajuste direto, com consulta a 2 entidades²⁶, em conformidade com o disposto na al. a), do n.º1, do art.º 20.º do CCP.

A assessoria visou a realização de 4 eventos ao longo de 2014, que deveriam despertar o interesse e a cobertura pelos *media* nacionais (especializados e generalistas), de forma a reforçar a imagem do destino Madeira no mercado nacional.

A execução de 2015 (€ 12,3 mil), corresponde à faturação transitada do último desses eventos, designado de *Natal Mágico na Madeira*, que consubstancia a totalidade dos encargos assumidos pelo Gabinete de anos anteriores.

O critério de desempate fixado (ponto 9 do convite) não se coaduna com o CCP nos termos explanados no ponto subsequente.

- b) **O contrato de assessoria financeira**, no valor de € 25,0 mil (+ IVA), foi celebrado com a Deloitte Consultores, SA, a 10 de dezembro de 2015, na sequência de um procedimento por ajuste direto, com consulta a 1 entidade, realizado ao abrigo também da al. a), do n.º1, do art.º 20.º do CCP.

O contrato teve por objeto a atualização do Estudo de Valor de 2013, promovido pela SRPF, com o intuito de avaliar a participação da RAM no grupo Cimentos Madeira, seguindo uma nova metodologia (dos fluxos de caixa atualizados²⁷), tendo em vista a sua futura alienação²⁸. A respetiva liquidação (€ 30,5 mil) foi concretizada num único pagamento, contra a entrega do Relatório Final.

- c) Em fevereiro de 2015, a **elaboração do PIETRAM 2014-20** (Plano Integrado e Estratégico dos Transportes da Região Autónoma da Madeira) foi objeto de um contrato de prestação de serviços, celebrado com o consórcio (agrupamento) Consulmar, Lda / Figueira de Sousa, Unipessoal, Lda, pelo valor de € 80,0 mil (+ IVA), no seguimento de um concurso limitado por prévia qualificação, realizado ao abrigo da al. b), do n.º 1, do art.º 20.º.

Ao concurso limitado, no valor base de € 100,0 mil euros e conduzido na plataforma eletrónica de contratação pública *acingov.pt*, compareceram 3 candidatos, todos qualificados para a fase de apresentação de propostas²⁹. Somente 2 deles acabaram por avançar com propostas, ambas do mesmo valor, tendo a adjudicação recaído sob a proposta entrada em primeiro lugar, de acordo com o critério de desempate fixado no Programa do Concurso.

Em cumprimento do plano de pagamentos plurianual (2015/16), foram pagas 3 das 4 parcelas previstas na cláusula de pagamento (80% do valor global do contrato) para 2015, a última das

²⁶ Em que a adjudicatária foi a única entidade a apresentar proposta.

²⁷ Essa metodologia não era praticável no primeiro estudo por falta de dados. Mas ao tomar conhecimento de que um potencial interessado na participação (acionista do grupo) teria conseguido realizar uma avaliação seguindo esse método, o governo decidiu proceder à revisão do Estudo, de forma a poder negociar numa base comparável.

A nova metodologia não se encontrava disponível aquando da realização do primeiro Estudo (executado apenas com base em dados históricos), por o grupo não dispor nessa altura de um plano de negócios devidamente sistematizado.

²⁸ Em cumprimento da RCG n.º 53/2013, de 31 de janeiro, que aprovou o Programa de Privatizações e Reestruturação do SERAM, implementado no âmbito do PAEF-RAM.

²⁹ Este concurso havia sido precedido de procedimento idêntico anterior, ao qual se apresentaram também 3 interessados (dois deles, votaram a integrar o novo procedimento), mas em que todos acabaram por ser excluídos ainda na 1.ª fase, de qualificação dos candidatos, por incumprimento de várias formalidades.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

quais correspondente à entrega do Relatório Final. Para 2016, transitou a parcela final, referente à apresentação da versão definitiva do PIETRAM, a concretizar após a respetiva discussão pública.

Em ambos os concursos foi fixado, como critério de desempate, o da proposta entregue em primeiro lugar, situação que contraria o CCP, em cujo âmbito só o concurso público urgente (art.º 155.º do CCP) dispõe de um critério de desempate para as propostas, previsto no art.º 160.º, n.º 2, e que recai na proposta que tiver sido entregue mais cedo. No mais, o critério de adjudicação tem de reportar-se a atributos (aspetos ou elementos) das propostas³⁰. Registe-se que o DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que conferiu nova redação ao CCP, proíbe a utilização deste critério de desempate (cfr. o art.º 74.º).

A utilização ilegal deste critério de desempate (no caso em que redundou numa adjudicação) é suscetível de originar responsabilidade financeira sancionatória prevista na al. l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, imputável ao Chefe de Divisão de Gestão de Aprovisionamento e Património da SRETC, Roberto Sousa [subscritor da informação sobre o qual recaiu o Despacho do Secretário Regional, em exercício (01/09/2014), que autorizou a despesa e aprovou o programa do concurso e o caderno de encargos]³¹.

Sobre a matéria controvertida a Chefe do Gabinete da atual Secretária Regional do Turismo e Cultura, o Chefe de Divisão de Gestão de Aprovisionamento e Património da SRETC e a Diretora Regional do Turismo cessante, em sede de exercício do princípio do contraditório, ofereceram a sua defesa, conjuntamente, tendo arguido que *“A utilização de “proposta entregue em primeiro lugar” como critério de desempate para efeitos de adjudicação, nos primeiros 4 ou 5 anos de vigência do CCP, na ausência de doutrina e de jurisprudência sobre esta questão específica, de forma consolidada, terá decorrido da analogia à permissão relativamente aos concursos públicos urgentes (...)”*, reconhecendo, no entanto, que *“atualmente é certo e pacífico junto da doutrina e da jurisprudência que aquele critério só poderá ser utilizado nos concursos públicos urgentes (...)”*

Sustentando, ainda, que *“o critério em causa reveste um absoluto caráter objetivo, pelo que não se verificou tratamento desigual das propostas nem prejuízo para qualquer nenhuma delas”* e que *“não se verificou qualquer alteração do resultado financeiro (...) na medida em que a proposta sobre a qual recaiu a adjudicação não apresentava um preço superior comparativamente à outra concorrente (...)”*, situação que encontra explicação na falta, à época, de *“recursos humanos com qualificação própria, adequada e específica para as matérias da contratação pública.”*

A justificação apresentada confirma a leitura jurídica dos factos constantes do documento submetido a contraditório, todavia, o Tribunal não pode deixar de valorizar o reconhecimento dos contraditados acerca da inadequação daquele critério de desempate à situação em apreço, associado ao facto de (segundo os próprios contraditados) o mesmo ter sido completamente erradicado por aquele Serviço, para o que juntaram diversos exemplares de peças de procedimentos de contratação pública que ilustram a sua posição.

A que acresce a circunstância de os contraditados terem invocado que *“a falta não pode deixar de ser imputada a título de lapso ou negligência, o Serviço onde está integrado o visado não foi alvo de recomendação para correção de irregularidades da mesma natureza, e o visado ao longo de 16 anos de carreira nunca foi sancionado, censurado ou advertido pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno por qualquer irregularidade ou prática.”*, e a *“prática e a conduta posterior, quer do serviço, quer do visado”*, pelo que *“deve ser relevada a responsabilidade por infração financeira, na medida em que estamos perante uma situação*

³⁰ A título de exemplo ver o Relatório n.º 1/2017-FC /SRMTC, páginas 19 a 21 e a Decisão n.º 5/2015/FP e ainda o Acórdão n.º 4/2013 da 1.ª S em Plenário.

³¹ Nestes casos, o quadro que deflui da norma do art.º 61.º, n.º 2, aplicável por força do art.º 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC, concatenado com o art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933, não permite a imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao Secretário Regional.

enquadrada no n.º 9.º do artigo 65.º e se verifica os pressupostos elencados nas alíneas a) a c) do mesmo n.º 9 e artigo 65.º da LOPTC, na redação da Lei 20/2015, de 9 de março”.

Perante os argumentos aduzidos e a matéria de facto apurada, o Tribunal conclui estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de a falta só poder ser imputada ao seu autor a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez que o TC ou um órgão de controlo interno censura o autor pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC.

3.1.3. Direção Regional do Turismo (DRT)

A DRT tem por missão a preparação, implementação e fiscalização da política governamental para o setor do turismo, tendo por objetivo o desenvolvimento sustentado e equilibrado do setor. Em 2015, a sua estrutura nuclear compreendia as Direções de Serviços de Empreendimento e Atividades, de Promoção e de Animação Turísticas³², tendo sido despendidos cerca de 1,4 milhões de euros (dos quais 1,35 milhões de euros respeitantes ao projeto “Festa do Fim do Ano”), concentrados na rubrica *Outras despesas* (99%). Os encargos transitados de anos anteriores eram pouco expressivos (1%, do total).

O exame efetuado incidiu sobre as seguintes adjudicações:

A) CONSERVAÇÃO DE INFRAESTRUTURAS TURÍSTICAS

Neste âmbito foram despendidos 20,7 mil euros em intervenções em Postos de Turismo e no Miradouro do Pico dos Barcelos.

No primeiro caso, realizaram-se pequenas obras de conservação, para melhoramento da imagem e funcionalidade de 4 Postos de Turismo, contratadas a 3 fornecedores, ao abrigo do regime do ajuste direto simplificado, previsto nos art.ºs 128.º e 129.º do CCP. A despesa total (€ 9,3 mil euros³³) foi paga em 2015.

Em relação ao Miradouro do Pico dos Barcelos, estamos perante dois contratos (no valor de €10,3 mil e € 8,4 mil, mais IVA), visando a manutenção dos jardins e pavimentos daquele espaço público, celebrados por um período de 1 ano, adjudicados sucessivamente a empresas distintas, na sequência de ajustes direto com consulta, nos termos do n.º 1, al. a), do art.º 20.º CCP. A execução do exercício (€ 11,4 mil) correspondeu à faturação mensal, de dezembro de 2014 a outubro de 2015. Ao contrato mais recente foi aplicada a redução remuneratória, conforme determinado pelo ORAM (cfr. o art.º 49.º do DLR n.º 18/2014/M, de 31/12).

B) FESTAS DO FIM DO ANO, DESPESAS COM A ANIMAÇÃO

As atividades de animação (€ 97,6 mil) compreendem um vasto leque de prestações de serviços (44 contratações³⁴) associados às Festas de Natal e Fim de Ano de 2014, em que uma pequena parcela (9 contratações, no valor de € 14,4 mil) corresponde a encargos transitados do exercício orçamental anterior.

A maioria dos serviços (€ 67,6 mil, referente a 43 contratações) foi adjudicada diretamente, sem mais formalidades, por ser enquadrável no regime do ajuste direto simplificado (art.ºs 128.º e 129.º

³² A orgânica da DRT foi publicada no DRR n.º 19/2015/M, de 28/10, e a estrutura nuclear encontra-se refletida na Portaria n.º 65/2012, de 25/05, entretanto alterada pela Portaria n.º 29/2016, de 19/01.

³³ A maior das intervenções foi de € 6,1 mil (+IVA), as outras 3 ficaram abaixo dos € 1 mil (+IVA).

³⁴ As atuações (40 contratações) de grupos etnográficos, folclóricos, bandas de música, coros de câmara e infantis, as licenças de direitos de autor (2 contratações), e os serviços de decoração (1 contratação) e de logística (2 contratações).



do CCP, conjugado com o art.º 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M, de 14/08), que permite o recurso a essa forma de contratação quando a aquisição de serviço não exceda os 6.750,0 euros³⁵.

A 5 de dezembro de 2014, foi ainda celebrado um contrato com a empresa *Art of Sound, Lda*, no valor de 29.951,0 euros (IVA incluído), para fornecimento do apoio logístico³⁶. A parte mais significativa do contrato foi regularizada em 2014, com o valor transitado e pago em 2015 (€ 599,02) a corresponder aos 2% previstos serem liquidados 5 dias após o início dos trabalhos.

Observa-se também que o critério de desempate fixado no Convite (ver o ponto 9 do convite) reconduziu-se à primeira proposta a dar entrada na plataforma, situação que não é admissível no contexto normativo que emerge do CCP.

Todas as prestações foram dispensadas, pelo membro do governo responsável pela área das finanças, da redução de encargos prevista no ORAM (cfr. o art.º 48.º do DLR n.º 31-A/2013/M, de 31/12), em razão da importância do setor para a economia regional e a necessidade de dinamizar o turismo.

C) FESTAS DO FIM DO ANO, DESPESAS COM AS DECORAÇÕES E ILUMINAÇÕES

As despesas suportadas pela DRT foram, em 2015, de € 1.248,1 mil, sustentados em 4 contratos, no valor global de 4,1 milhões de euros: 2 relacionados com a elaboração dos desenhos técnicos dos motivos decorativos de suporte às iluminações e posterior acompanhamento da montagem (€ 104,7 mil); e 2 com a construção, montagem e desmontagem das iluminações decorativas (€ 3.989,7 mil).

A existência de 2 contratos por cada tipo de prestação resulta do segundo dos contratos vir cobrir a parcela de serviços que ficou por satisfazer pelo contrato anterior, entretanto objeto de rescisão, por incumprimento do fornecedor ou caducidade do objeto.

Em fevereiro de 2014, na sequência de ajuste direto por convite a uma entidade³⁷, o DRT adjudicou à empresa Paulo David- Arquiteto, Sociedade Unipessoal, Lda³⁸, a elaboração dos desenhos técnicos, serviços conexos e o acompanhamento da execução e montagem dos motivos decorativos das festas de Natal e de Fim de Ano de 2014/15 e 2015/16, na RAM.

O contrato previa um encargo máximo de 98.000,0 euros (+ IVA), a ser pago em 4 prestações³⁹.⁴⁰ Entretanto, em maio de 2015, na sequência da rescisão do contrato de montagem das iluminações, a execução foi alterada, tendo as partes estabelecido, por acordo de revogação⁴¹, reduzir o valor do contrato inicial para os 88.200,0 (+IVA), o que correspondeu, na prática, à anulação da 4.ª prestação do mesmo.

No seguimento da receção dos desenhos técnicos, foi aberto um concurso público internacional para a execução dos serviços de construção das estruturas decorativas e montagem/desmontagem

³⁵ Os valores de contratação variaram (IVA incluído) entre os 4.392,0 euros e os 450,0 euros, com a maioria deles a se situar à volta dos 1.500,0 euros. O serviço mais caro pago refere-se a uma prestação de serviços de decorações natalícias, transitada do Natal de 2014.

³⁶ Montagem de palcos e outras estruturas, sistemas de som e redes de energia, iluminação e de transmissão de música ambiente, em diferentes pontos da cidade.

O contrato decorreu de um procedimento por ajuste direto, com consulta a 4 entidades, realizado ao abrigo do n.º 1, al. a), do art.º 10.º do CCP (adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de 29/01). Foram apresentadas 2 propostas, tendo a adjudicação sido feita ao mais baixo preço, conforme o critério definido no caderno de encargos.

³⁷ Ao abrigo do art.º 20.º, n.º 1, al. a) do CCP (procedimento) e do n.º 1 do art.º 36 do CPP, conjugado com o art.º 27.º, al. a), do DLR n.º 31-A/2013/M, de 31/12 (o DRT como entidade competente para autorizar a despesa).

³⁸ O convite dirigido àquela entidade não foi fundamentado.

³⁹ De 10% (15 dias após a assinatura), 70% (com a entrega das fichas técnicas), 10% (após a abertura da 1.ª fase das iluminações de 2014-15) e 10% (após a abertura da 1.ª fase das iluminações de 2015-16).

⁴⁰ A execução de 2015 (€ 11.956,0), corresponde ao pagamento da 3.ª prestação. As 2 prestações anteriores foram pagas em 2014.

⁴¹ Ao abrigo dos art.ºs 330.º, al. b), e 331.º do CCP.

das iluminações para as festas de Natal, Fim de Ano e Carnaval de 2014/15 e 2015/16, a concretizar nas cidades do Funchal e Vila Baleira/Porto Santo⁴².

A empresa Lusosfera, Lda, foi a vencedora do concurso, tendo a 22 de setembro de 2014, celebrado um contrato plurianual com a RAM, no valor de 1.989.689,51 euros (+ IVA), visado pelo TC⁴³, a pagar em 6 prestações distribuídas pelos anos de 2014, 2015 e 2016⁴⁴.

A execução de 2014 (€ 169.919,48) foi paga normalmente, conforme o indicado no contrato. Contudo, a execução das festas de 2014/15 não correu de modo esperado⁴⁵ acabando por determinar a resolução do contrato. As partes decidiram então celebrar, em abril de 2015, um acordo de revogação, pondo fim à prestação de serviços. Desse acordo resultou, além da anulação da parcela referente às festas de 2015-16, uma redução de 120.000,00 euros (+IVA) nos encargos com as festas de 2014-15⁴⁶. A execução de 2015 (€ 984.036,54, inclui IVA) salda o contrato, nos termos delineados no acordo de revogação⁴⁷.

Em consequência da revogação, em junho de 2015, a DRT voltou a abrir um novo concurso público internacional⁴⁸, com o preço base de 2.000.000,00⁴⁹ tendo sido apresentadas a concurso 4 propostas, todas elas recusadas, ainda na fase preliminar.

Perante a necessidade de garantir atempadamente a contratação, o Governo⁵⁰ decidiu então, ao abrigo do regime do art.º 24.º do CCP, em particular a al. b) do n.º 1, partir para um procedimento por ajuste direto, com convite às 4 entidades excluídas no concurso, o qual prosseguiu na plataforma eletrónica de contratação pública, com o mesmo caderno de encargos e preço base. Acabaram por apresentar propostas 3 concorrentes, conquanto apenas 2 delas fossem admitidas para análise.

A adjudicação, inicialmente feita à Luzosfera, Lda, a 1.ª classificada no procedimento, acabou por ser revogada, dada a incapacidade da empresa em respeitar o caderno de encargos⁵¹ tendo o contrato, no valor de € 2.000.000,00, sido celebrado em 3/11/2015 com a Luxstar, Lda, (ordenada em 2.ª posição).

Os pagamentos do exercício (€ 244.000,00) ocorreram após o visto do contrato pelo TC⁵², e respeitam à primeira parcela contratualmente prevista - 10% do valor contratual, a liquidar até 20 dias após o início dos trabalhos⁵³.

⁴² O preço base indicado foi de 2.300.000,0 euros, 12% inferior ao contrato celebrado para o período semelhante imediatamente anterior.

⁴³ Processo de fiscalização prévia n.º 109/2014, visado em sessão diária da SRMTC de 10/10/2014.

⁴⁴ Em 2014: 7%, 20 dias após o início dos trabalhos. Em 2015: 23% em janeiro, 30% em fevereiro e 30% em setembro. Em 2016: 10% em jan. e 10% após desmontagem.

⁴⁵ Houve um conjunto de falhas na execução técnica dos trabalhos, que não foram resolvidas pelo adjudicatário (não obstante os alertas e as diligências desenvolvidas pela DRT).

⁴⁶ Refletindo financeiramente o nível de incumprimento apurado pela fiscalização da DRT.

⁴⁷ Houve um primeiro pagamento (€ 558.306,88) ainda nos termos do contrato (23%, correspondente à 2.ª prestação). O segundo pagamento (€ 425.729,66), salda o valor contratual em dívida, conforme o acordo de revogação.

⁴⁸ Autorizado por despacho do SRETC, de 19/06/2015.

⁴⁹ O pedido de autorização prévia e assunção do compromisso plurianual, dirigido ao SRF (Ofício do Gab. do SRETC n.º 469, de 13/05/2015) refere o valor de 1.500.000,00. O processo de visto identifica o valor base identificado no corpo do texto, em conformidade com o caderno de encargos.

⁵⁰ Através da RCG n.º 788/2015, de 31/08.

⁵¹ Embora a Lusosfera, Lda tivesse apresentado a proposta (€ 1.749.000,00) de mais baixo preço (o critério de adjudicação), a empresa manifestou incapacidade de cumprir atempadamente a execução de alguns dos requisitos materiais do caderno de encargos, pelo que a adjudicação inicial foi revogada.

⁵² Através da aprovação do processo de fiscalização prévia n.º 136/2015, em sessão diária de 11/11/2015.

⁵³ As outras 2 prestações, previstas para 2016, são: de 50%, em janeiro; e de 40%, com a desmontagem e conclusão dos serviços.



Em complemento ao contrato de montagem das iluminações das festas de 2015-16, a DRT decidiu, ao abrigo do regime do ajuste direto simplificado, voltar a contratar em 24/06/2015 a empresa Paulo David, Arquitecto, Lda, pelo valor de € 6.690,00, para realizar os serviços de coordenação geral e acompanhamento dos trabalhos de montagem.

Todavia verificou-se que o pagamento do serviço, realizado em julho de 2015 (€ 8.2 mil), antecedeu o momento da prestação do serviço, que deveria ocorrer aquando da execução dos trabalhos de montagem referenciados, colidindo com a regra estabelecida na al. c) do n.º 1 do art.º 299.º (prazo de pagamento) do CCP, que fixa, quando não haja um prazo contratual determinado, como é o caso, o vencimento da obrigação pecuniária⁵⁴, em 30 dias após a data de receção definitiva do serviço.

A liquidação, por conseguinte, consubstancia um pagamento antecipado, que apenas seria legalmente atendível em casos excepcionais, devidamente fundamentados pelo órgão competente para autorizar a despesa, sendo certo que a natureza da prestação não poderia ser dissociada da execução dos trabalhos de montagem das iluminações em apreço.

A violação da regra de regularização das obrigações pecuniárias é suscetível de configurar uma responsabilidade financeira sancionatória (prevista no n.º 1, al. 1), do art.º 65.º da LOPTC), por violação das normas sobre o pagamento da despesa pública, imputável à Diretora Regional do Turismo.

Ouvida no contraditório, esta responsável arguiu que o contrato celebrado em fevereiro de 2014 com o arquiteto era autónomo e distinto do celebrado em junho de 2015, e que a prestação contratual deste último foi efetuada, confirmando, no entanto, que o processamento da despesa foi realizado após a apresentação da fatura mas antes da conclusão da totalidade dos serviços. E que tal situação ficou a *“dever-se a uma incorreta leitura e enquadramento deste segmento em concreto dos trâmites normais a observar”*. Concluindo que *“a falta não pode deixar de ser imputada a título de lapso ou negligência, o Serviço onde estava integrada a visada não foi alvo de recomendação para correção de irregularidades da mesma natureza, e a visada nunca foi sancionada, censurada ou advertida pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno por qualquer irregularidade ou prática.”*, até porque *“a visada exercia as funções de Diretora Regional do Turismo há apenas 2 meses, concretamente desde 22-04-2015”*, pelo que, em seu entender, *“deve ser relevada a responsabilidade por infração financeira, na medida em que estamos perante uma situação enquadrada no n.º 9.º do artigo 65.º e se verifica os pressupostos elencados nas alíneas a) a c) do mesmo n.º 9 e artigo 65.º da LOPTC, na redação da Lei 20/2015, de 9 de março”*.

A explicação avançada pela contraditada corrobora a leitura jurídica dos factos submetidos a contraditório sobre o incumprimento os preceitos legais reguladores da realização de despesas públicas. No entanto, a inexistência de indícios de que a falta tenha sido praticada de forma intencional, o facto de o Tribunal não ter formulado recomendações à SRETC com vista à correção das irregularidades detetadas e porque esta é a primeira vez que o responsável em apreço é censurado pela sua prática, o Tribunal conclui, assim, estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, previstos nas als. a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º, extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC.

⁵⁴ Sempre que o contraente público receba a fatura com data anterior que, no caso, era de 26/06/2015.

Embora não haja elementos conformadores da execução do contrato, note-se que no contrato inicial, o pagamento anulado (de 10%, relacionado com o acompanhamento da montagem dos motivos de natal de 2015) era previsto realizar-se apenas após a abertura da 1-ª fase das iluminações.

3.1.4. Direção Regional da Cultura (DRC)

A DRC, anteriormente designada de assuntos culturais (DRAC), encontra-se organizada em torno das atividades ligadas aos Museus e Património, ao Arquivo Regional e Biblioteca Pública e à Inspeção dos Espetáculos⁵⁵.

As prestações de serviços selecionadas desta direção regional envolveram valores na ordem dos 95,4 mil euros, todos eles referentes a despesas do ano relacionadas com a:

A) CONSERVAÇÃO DE BENS CULTURAIS (€ 11,9 mil)

A despesa contratualizada diz respeito a uma intervenção de conservação e restauro sobre os bens móveis da capela do Corpo Santo⁵⁶. O contrato, de novembro de 2014, no valor de 12.240,00 mil euros (+IVA), foi celebrado com uma técnica especializada na sequência de um procedimento por ajuste direto, com consulta a 2 prestadores habilitados, adjudicado ao mais baixo preço.

A execução de 2015 representa o pagamento das 2 últimas prestações (2 x € 5.973.12), realizadas respetivamente a 11 de março e 25 de maio, nos termos do contrato.

Observa-se também que o critério de desempate fixado no convite (ver o ponto 10) reconduziu-se à primeira proposta a dar entrada na plataforma, situação que não é admissível no contexto normativo que emerge do CCP, em cujo âmbito só o concurso público urgente dispõe de um critério de desempate para as propostas, previsto no art.º 160.º, n.º 2, e que recai na proposta que tiver sido entregue mais cedo. No mais, o critério de adjudicação tem de reportar-se a atributos (aspetos ou elementos) das propostas⁵⁷. A questão embora juridicamente relevante não teve repercussão na legalidade do ato de adjudicação e, conseqüentemente, no contrato, porquanto não foi utilizado o referido critério de desempate.

B) ASSISTÊNCIA TÉCNICA DE EQUIPAMENTOS COMUNS (€ 83,4 mil)

Trata-se de 3 contratos relacionados com a assistência técnica e manutenção de elevadores⁵⁸ e de extintores de incêndio⁵⁹, que cobrem um conjunto de equipamentos dispersos pela DRC, serviços dependentes e CEHA tendo ficado patente o esforço de racionalização, na procura de ganhos de eficiência. Assim:

- Em maio de 2013, o DR abriu um procedimento pré-contratual para **a assistência técnica de 5 elevadores** (dispersos pelos vários serviços), anteriormente titulados por contratos individuais⁶⁰.

O contrato foi adjudicado à Thyssenkrupp, S.A, o anterior prestador, na sequência de um ajuste direto, com consulta a uma entidade, tendo sido obtida uma redução substancial (-24%) do preço base, face aos contratos anteriores⁶¹. O encargo máximo do contrato, para um prazo de 3

⁵⁵ A orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 21/2015/M, de 30/11, mas a estrutura nuclear em vigor era ainda a da DRAC, aprovada pela Portaria n.º 62/2012, de 16/05. A nova estrutura nuclear só surge em 2016, com a publicação da Portaria n.º 50/2016, de 19/02.

⁵⁶ Classificada como imóvel de interesse público. Os bens móveis intervencionados foram 5 pinturas a óleo e 2 esculturas em madeira.

⁵⁷ A título de exemplo ver o Relatório n.º 1/2017-FC /SRMTC, páginas 19 a 21 e a Decisão n.º 5/2015/FP).

⁵⁸ Um contrato, para o elevador da Casa Museu Frederico de Freitas, no Funchal. Um segundo contrato, para os elevadores do Arquivo e Biblioteca Pública Regionais, no Funchal (3 equipamentos), do Museu Etnográfico da Madeira, na R. Brava (1 equipamento), e do Centro Cultural John dos Passos, na Ponta do Sol (1 equipamento).

⁵⁹ Colocados nas instalações da DRC, do CEHA e outros 14 estabelecimentos (museus, centros culturais bibliotecas, capelas e solares). De fora ficam somente os extintores do Arquivo e Biblioteca Regionais cuja assistência está coberta pelo contrato global de manutenção das instalações.

⁶⁰ Ampliando o nível de serviços pretendidos ao incluir a substituição e reparação de peças e componentes sempre que se justificasse, o que não acontecia nos contratos então em vigor.

⁶¹ Cfr. os anexos ao ofício de saída da SRETC n.º 1922, de 17/05/2013, a solicitar ao SRPF a autorização prévia para a realização da despesa.



anos, com início a 1 de julho de 2013, foi fixado nos € 17.328,00 (+IVA) tendo os contratos antigos sido substituídos à medida que se venciam os respetivos prazos.

A execução de 2015 (€ 9,6 mil), corresponde ao pagamento das prestações mensais do ano, em que o novo contrato vigorou em pleno⁶².

- **O contrato de manutenção do elevador da Casa Museu Frederico de Freitas** decorre de uma adjudicação (de final de 1999) feita à empresa OTIS, SA, ainda ao abrigo do DL n.º 197/99, de 8 junho, com base num procedimento por ajuste direto, fundamentado na especial aptidão técnica do fornecedor (al. d), do n.º 1, do art.º 86.º), dado a empresa ser a detentora da marca do equipamento.

O contrato (de janeiro de 2000) foi celebrado para um prazo de 10 anos, tacitamente prorrogado por iguais períodos. Em 2015, o valor anual do contrato era de 3.174,81 euros (+IVA), refletindo a redução (-9%) ocorrida em 2011 (por força da ORAM)⁶³, a pagar em prestações trimestrais iguais. A execução do ano (€ 2.904,87), corresponde ao pagamento dos 3 trimestres compreendidos entre os meses de fevereiro e outubro de 2015.

A partir dessa data, por acordo das partes (revogação, 30 de outubro de 2015), o contrato deixou de produzir efeitos⁶⁴.

Considerando que a existência no mercado de diversos prestadores credenciados não permite a adjudicação por ajuste direto com o fundamento no facto do fornecedor ser o representante da marca, sob pena de estarem a ser infringidos os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência (estabelecidos no n.º 4, do art.º 1, do CCP) e da boa gestão pública, considera-se que em novas contratações do género a administração deverá consultar um número alargado de potenciais concorrentes⁶⁵ por forma a melhor salvaguardar o interesse público.

- **O contrato de manutenção e conservação de extintores de incêndios**, dispersos por diversos serviços da DRC⁶⁶, celebrado a 30 de dezembro de 2013, com a empresa Extifogo, Lda, no valor global de 5.571,00 euros, para um período de 3 anos, cobrindo o período que vai de dezembro de 2013 a novembro de 2016.

A contratação culminou um procedimento por ajuste direto (aberto em outubro de 2013)⁶⁷, com convite a 2 entidades, realizada ao abrigo do n.º 1, al. a), do art.º 20.º do CCP tendo a escolha acabado por recair sobre a proposta ordenada em 2.º lugar (cfr. n.º 4 do art.º 86.º), por caducidade da adjudicação inicial⁶⁸, dado o concorrente não ter suprido a falta de alguns dos elementos habilitantes⁶⁹.

⁶² O último contrato individual substituído vigorou até outubro de 2014.

⁶³ Cfr. o art.º 53.º do DLR n.º 2/2011/M, de 10/01, que remete para a Lei n.º 55-A/2010, de 31/12.

⁶⁴ Não tendo, até data dos trabalhos de campo, sido substituído por qualquer novo contrato.

⁶⁵ Em novembro de 2016, os 5 elevadores acima referidos, mais outros 7 equipamentos do Centro das Artes - Casa das Mudas, foram integrados num contrato de assistência e manutenção celebrado, em 29 de novembro de 2016, com a OTIS, SA, pelo prazo de 3 anos, no valor global de 30.920, 00 euros (+IVA), na sequência de um procedimento por ajuste direto.

⁶⁶ Edifício sede da DRC e um conjunto de outros 15 espaços onde se encontram instalados museus, centros culturais, espaços etnográficos, capelas e o CEHA.

⁶⁷ Este procedimento foi desencadeado depois de um outro semelhante não se ter concluído satisfatoriamente, em consequência da única proposta apresentada dentro do prazo definido, ter sido excluída, por violar parâmetros básicos do caderno de encargos.

⁶⁸ Não houve contestação da decisão, por parte do visado.

⁶⁹ A primeira adjudicatária não apresentou alguns dos documentos de habilitação essenciais: a declaração de rendimentos (modelo 22) acompanhada do anexo C, em relação ao último exercício económico, e o certificado de inscrição em lista oficial de fornecedores ou em alternativa o certificado de inscrição no registo Nacional d e Pessoas Coletivas, definido no DLR n.º 34/2008/M, de 14/08 (art.º 7.º, n.º 5, que adapta à RAM o CCP).

A execução de 2015 (€1.975,18), corresponde ao pagamento da manutenção anual de 2014, conforme definido no caderno de encargos⁷⁰.

C) ASSISTÊNCIA TÉCNICA DE INSTALAÇÕES / EQUIPAMENTOS ESPECIAIS

A assistência técnica em causa envolve 2 contratações que visaram garantir as condições operacionais necessárias ao manuseio e proteção do acervo patrimonial sob custódia da DRC. Essas contratações envolveram igualmente a obtenção de ganhos de eficiência e economia, pela agregação de contratos dispersos pelos vários serviços, bem como o reforço no nível dos serviços prestados:

- O primeiro contrato foi celebrado a 23 de julho de 2013, com a Redinteg, SA, pelo valor global de 62.995,80 euros (+IVA), e visava garantir a **manutenção de diversos equipamentos (no conjunto, 55) de digitalização, de microfilmagem, de laboratório e de conservação e restauro** do Arquivo Regional da Madeira (ARM), por um prazo de 3 anos, com início a 1 de agosto de 2013.

A abertura do procedimento de contratação foi precedida de parecer favorável da Direção Regional de Informática tendo a adjudicação sido realizada na sequência de um ajuste direto, com convite a 3 entidades, em que apenas o contraente /adjudicatário apresentou proposta.

Do novo contrato, que veio substituir 7 contratações anteriormente em vigor, resultou uma poupança na ordem dos 3%⁷¹ e um acréscimo na cobertura de consumíveis, não contemplada pelos contratos de assistência substituídos⁷².

A execução de 2015 (€ 12.809,15), corresponde à faturação do 1.º semestre de 2015 (de fevereiro a julho, a pagar até 60 dias), emitida no início de junho e paga em julho, conforme o contrato.

- O segundo contrato, designado de **“Manutenção preventiva e periódica das instalações especiais e equipamentos da DRAC”**, foi celebrado a 18 de dezembro de 2013, com a empresa TDGI – Tecnologia de Gestão de Imóveis SA, pelo valor de 137.979,00 euros (+IVA), para um prazo de 3 anos (iniciado com a celebração do contrato), a pagar em prestações mensais iguais.

A manutenção cobre os sistemas elétricos (de suporte aos outros sistemas de segurança), de ventilação e ar condicionado, de rega automática, de deteção de incêndios e as redes de águas residuais e pluviais de um conjunto de 10 instalações, compreendendo o edifício-sede, museus, centros culturais e o edifício do ARM/BPR, de forma a garantir as adequadas condições de temperatura e humidade naqueles espaços.

O contrato decorre de um concurso público⁷³, realizado ao abrigo do CCP⁷⁴, ao qual se apresentaram 4 concorrentes tendo sido escolhido o critério de adjudicação do preço mais baixo. Transitaram para a fase de análise 2 concorrentes, tendo a escolha recaído sobre a proposta da Openline, SA⁷⁵. Contudo a não entrega de alguns dos documentos de habilitação obrigatórios⁷⁶

⁷⁰ Nos termos do caderno de encargos, o pagamento deverá ser feito até 60 dias após a emissão da fatura, a ser apresentada nos meses de dezembro de 2013 e novembro de 2014 e 2015.

⁷¹ Ou de 24%, se for considerado o preço prévio à redução a que as mesmas foram sujeitas, por força do PAEF-RAM.

⁷² Cfr. a comunicação ao SRF, para efeitos de autorização prévia da assunção do compromisso plurianual, com o n.º (de saída) 1614, de 24/04/2013, onde constam os detalhes da poupança.

⁷³ Aberto em função do valor base estimado para a despesa (€ 151.200,00).

⁷⁴ Autorizado por despacho da SRCTT, de 27/08/2013, depois da autorização prévia do SRPF, por despacho de 14/08/2013.

⁷⁵ Por despacho da SRCTT, de 11/11/2013.

⁷⁶ Alvará emitido pelo InCI e a declaração de IRC, na redação do CCP adaptada a RAM, pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14/08.



por parte do adjudicatário determinou a caducidade daquela primeira escolha e a subsequente adjudicação definitiva à empresa classificada em 2.º lugar.

Em relação ao custo / benefício da contratação, a DRT⁷⁷ reconhece estar-se perante um encargo superior ao registado anteriormente pois apesar de agregar e substituir vários contratos em vigor (12 no total) com vantagem (redução de 10,5%)⁷⁸, a nova contratação contempla um alargamento das instalações cobertas, com o consequente acréscimo de encargos nas intervenções corretivas. Não obstante, em favor do alargamento foram igualmente invocadas potenciais futuras poupanças, com a redução das intervenções corretivas nas instalações anteriormente não cobertas pelos serviços de manutenção, muito comuns no passado.

A execução de 2015 (€ 56,1mil), corresponde ao pagamento 12 prestações mensais previstas no contrato, correspondentes aos meses de dezembro de 2014 a novembro de 2015.

Observa-se finalmente, em ambos os contratos, que o critério de desempate fixado nas peças do procedimento conduziu-se à primeira proposta a dar entrada na plataforma, situação que não é admissível no contexto normativo que emerge do CCP, em cujo âmbito só o concurso público urgente dispõe de um critério de desempate para as propostas, previsto no art.º 160.º, n.º 2, e que recai na proposta que tiver sido entregue mais cedo. No mais, o critério de adjudicação tem de reportar-se a atributos (aspetos ou elementos) das propostas⁷⁹.

3.1.5. Direção Regional da Inovação, Valorização e Empreendedorismo (DRIVE)

A DRIVE é um novo serviço executivo, integrado na SRETC, que visa promover e fortalecer o tecido empresarial regional, alavancado na inovação (como motor de desenvolvimento), num forte incentivo ao empreendedorismo e na maximização do valor e diversificação dos apoios às empresas regionais⁸⁰.

Nesse contexto, a 7 de dezembro de 2015, foi celebrado um contrato com o CEIM, Lda (empresa pública), no valor de 206.000,00 euros (+IVA)⁸¹, com o objetivo de serem realizadas diversas atividades de divulgação⁸² no Porto Santo (designada de ação 1⁸³) e no Funchal (designada de ação 2⁸⁴).

O contrato encerra o concurso público nacional, aberto na plataforma eletrónica de contratação pública⁸⁵ e autorizado pelo SRETT⁸⁶, ao qual concorreram 4 entidades, mas em que apenas uma das propostas acabou por passar à fase de análise⁸⁷, acabando o serviço por ser adjudicado ao CEIM⁸⁸.

⁷⁷ Parecer da DGAP, dirigido ao DSAG, com registo de entrada n.º 9659, de 26/08/2013.

⁷⁸ A redução estimada de 2% (para um valor base de € 151.200,00) relacionada especificamente com a substituição de contratos é evidenciada no pedido de autorização prévia, dirigido ao SRPF pelo ofício do Gabinete do SRCTT com o n.º (de saída) 2993, de 07/08/2013. O valor contratado acabou por ser inferior, reforçando a redução para o valor indicado.

⁷⁹ A título de exemplo ver o Relatório n.º 2/2017-FC /SRMTC, páginas 19 a 21, a Decisão n.º 5/2015/FP e o Acórdão n.º 4/2013 do Plenário da 1.ª Secção.

⁸⁰ Cfr. o preâmbulo do DRR n.º 17/2015/M, de 26/10, que aprova a orgânica do novo serviço.

⁸¹ Com o seguinte plano de pagamentos: 10%, após a conclusão do programa em sala da ação 2 e entrega do correspondente relatório; 10%, após a entrega do relatório final de execução da ação 1; 10%, após a entrega do relatório final de execução da ação 2.

⁸² Sob a forma de *mentoring* em ambiente real (ação 1, a se realizar no P. Santo) e *mentoring* a equipas e ou empresas até 3 anos (ação 2, a se concretizar no Funchal).

⁸³ Tendo em vista potenciar a concretização futura de iniciativas empresariais.

⁸⁴ Visando a aceleração de negócios inovadores.

⁸⁵ Pelo preço base de € 206.900.

⁸⁶ Por despacho de 06/11/2015.

⁸⁷ As propostas foram excluídas por não cumprirem com elementos essenciais do Programa de Concurso e do Caderno de Encargos, respeitante tanto aos documentos habilitantes como à forma de apresentação ou até ao conteúdo das próprias propostas.

A execução de 2015 (€ 175,9 mil) correspondendo ao pagamento das 3 prestações do ano, definidas contratualmente.

3.2. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS NA SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

3.2.1. Quadro Geral

Os pagamentos realizados em 2015 pelos departamentos da SRE em análise – o Gabinete do Secretário Regional e a DRPRI - nas rubricas e contratos constantes da amostra (Anexo III.B)), atingiram o montante de 1.331.959,35 €, assim distribuídos:

Quadro 4 – Distribuição da despesa por serviço e classificação económica

Serviço	Rubrica CE	(em euros)	
		Despesa Paga 2015	
		Do ano	Transitada
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL	02.02.14	2.562,00	0
	02.02.25	429.287,58	133.000,14
DRPRI	02.02.03	254.736,47	34.121,20
	02.02.19	396.221,10	82.030,860
TOTAL		1.082.807,15	249.152,20

3.2.2. Gabinete do Secretário Regional (GS)

Dos pagamentos referentes ao GS (564.849,72 €), 99,6% foram classificados na rubrica 02.02.25 “*Outros Serviços*”, enquanto os restantes 2.562,00 €, referentes a um contrato de consultoria jurídica tiveram registo na rubrica 02.02.14 “*Estudos, pareceres, projetos e consultoria*”.

O valor pago em 2015, incluiu 133.000 € de encargos transitados dos anos de 2011 e 2014, respeitantes à SDPO, SA relacionados com o contrato de prestação de serviços de utilização do “*Centro Desportivo da Madeira*” e visitas ao “*Centro das Artes Casa das Mudanças*”.

Todas as aquisições identificadas foram precedidas de procedimentos de ajuste direto, tendo a maioria sido adjudicada em 2015, através do regime simplificado ao abrigo do n.º 1, do artigo 128.º do CCP e do n.º do artigo 4.º do DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto.

Os processos/documentos analisados nem sempre respeitaram as normas aplicáveis, nomeadamente no que respeita à legalidade e regularidade financeira, verificando-se algumas situações onde a fundamentação da despesa foi insuficiente e outras em que os processos estavam mal instruídos, apresentando lapsos na identificação e organização de documentos essenciais, evidenciando-se falhas significativas no sistema de controlo interno, não só ao nível dos processos de despesa, mas sobretudo do acompanhamento da execução e fiscalização dos contratos.

A) AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA JURÍDICA (02.02.14)

A despesa com a aquisição de serviços de consultoria jurídica, no montante de 2.100,00€ (s/IVA), foi adjudicada em 2015 ao advogado Luís Miguel Castro Rosa, mediante um procedimento pré-contratual por ajuste direto-regime simplificado, dado que o orçamento apresentado foi inferior a 6.750 €⁸⁹, e porque o referido advogado “*esta[va] a representar a RAM no processo 380/14.OTCFUN, em que é ré a SRE em audiências em tribunal (tentativas de conciliação e*

⁸⁸ Apenas um dos concorrentes questionou a recusa da respetiva proposta – o agrupamento constituído pela Associação de Comércio e Indústria do Funchal, a Câmara de Comércio e Indústria da Madeira e a C4G – Consulting and Training Net Work. Os outros concorrentes foram a Empower Up, Lda e a Digitalbrain, Lda.

⁸⁹ Cfr. o n.º 1 do art.º 128.º do CCP e o art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

audiências de julgamento), correspondente a 20 horas de representação, acrescido das despesas de escritório”⁹⁰.

Não obstante a SRE tenha contratado os serviços como se de uma situação isolada se tratasse, a factualidade apurada mostra, que o exercício do patrocínio judiciário por aquele causídico no processo n.º 380/14.OTCFUN⁹¹, da Vara Mista do Funchal (Secção Cível-J2), remonta ao ano de 2014, altura em que a RAM foi notificada do despacho judicial proferido no âmbito do referenciado processo, obrigando-a a constituir mandatário judicial, no prazo de 10 dias, sob pena de, não o fazendo, ficar sem efeito a defesa apresentada, nos termos do art.º 41.º do Código do Processo Civil^{92,93}. Na sequência, o ex-Secretário Regional da Educação e dos Recursos Humanos, por despacho, de 29/10/2014, designou o advogado Luís Miguel Castro Rosa, tendo a procuração forense sido outorgada pelo (então) Presidente do Governo Regional, em representação da RAM, a 3 de novembro de 2014.

As circunstâncias que rodearam o caso em análise, nomeadamente, *“o interesse público a proteger neste processo, e o prazo legal dado pelo Tribunal para junção da procuração sob pena de a Região ser condenada”*⁹⁴ ditaram que os trâmites do procedimento escolhido (o ajuste direto, em regime simplificado) para a contratação do advogado precedentemente identificado tivessem decorrido após o início da prestação de serviços, culminando com a adjudicação do ex-Secretário Regional da Educação e dos Recursos Humanos, em 29/11/2014, no valor de € 750,00, s/IVA⁹⁵, não tendo sido comprovada documentalmente, no exercício do contraditório, a informação (inusitada) ventilada pela contraditada (Sara Mendes Gomes), expressa na asserção que *“no processo consta a sua adjudicação na data de 28/11/2017”*.

No contexto da matéria de facto apurada, releva, ainda, o facto de o convite endereçado ao advogado *“Para apresentar proposta de honorários”*, através do e-mail de 3 de novembro de 2014, da Chefe do Gabinete daquele membro do Governo Regional, não definir o conteúdo dos serviços a prestar pelo advogado (desde a elaboração das peças processuais até à prática dos atos judiciais e diligências processuais necessárias) e, bem assim, a sua duração (até ao final da ação judicial), obrigações essenciais que impendem sobre o cocontratante e que a entidade pública tem o dever de acautelar em qualquer procedimento de contratação que promova.

Assim como a dissonância entre a argumentação apresentada pelo Gabinete do Secretário, no âmbito dos trabalhos da auditoria⁹⁶ relacionada com a justificação da contratação daquele advogado (só) após a notificação judicial, e o mapa *“Anexo II”* que acompanhou o pedido de parecer prévio feito pela ex-Secretaria Regional da Educação e dos Recursos Humanos à (então) Secretaria Regional do Plano e Finanças⁹⁷, na parte em que refere a existência de um primeiro contrato,

⁹⁰ Apresentada na Informação Interna do Gabinete Jurídico n.º 650/A, de 6/10/2015, sobre a qual o Secretário Regional procedeu à adjudicação, precedida de parecer da Chefe do Gabinete, em 6/10/2015.

⁹¹ Cfr. a documentação enviada pela S.R.E., através do e-mail, de 28/4/2017, em resposta ao nosso e-mail, de 21/4/2017, inseridos nas pastas *“ponto 1 e 2 – fase 1_2014 e fase 2_2015”*; *“ponto 3”*; *“ponto 4-situação atual”*; *“ponto 5”* e *“ponto 8”*.

⁹² Que dispõe o seguinte: *“Se a parte não constituir advogado, sendo obrigatória a constituição, o juiz, oficiosamente ou a requerimento da parte contrária, determina a sua notificação para o constituir dentro de prazo certo, sob pena de o réu ser absolvido da instância, de não ter seguimento o recurso ou de ficar sem efeito a defesa”*.

⁹³ A notificação judicial da RAM foi feita ao (então) Presidente do Governo Regional, em 22 de outubro de 2014, que a despachou para a SRE, em 24/10/2014, onde foi recebida, a 27/10/2014, sob o n.º 5421.

⁹⁴ Cfr. o e-mail, de 28 de abril de 2017, da Chefe do Gabinete do SRE, em resposta ao nosso e-mail, de 21/4/2017.

⁹⁵ Como contrapartida dos serviços prestados pelo advogado, que se consubstanciaram no estudo e análise do processo, na preparação da contestação e no acompanhamento da fase dos articulados.

⁹⁶ Apresentada pela Chefe do Gabinete do (atual) SRE no âmbito do pedido de documentação complementar.

⁹⁷ Em cumprimento do disposto no art.º 3.º da Portaria n.º 20/2011, de 16 de março, que (à data) obrigava *os órgãos e serviços, através do departamento do Governo Regional que integram, [a] solicita[r] aos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração pública e das finanças a emissão de parecer prévio (n.º 1) através do*

celebrado com o Dr. Luís Miguel Rosa, com início e termo a 7/05/2014, no montante de € 4.500,00 (sublinhado nosso) pondo, assim, em causa a informação adiantada na auditoria.

Facto que não pode ser encarado de forma despicienda, na medida em que aquele valor concorre para o limite da despesa (no caso) com a aquisição de serviços, fixado no art.º 128.º, n.º 1, do CCP, conjugado com o art.º 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto (€ 6.750,00), a par dos restantes montantes contratados, quer no final de 2014 (€ 750,00) quer, depois, em 2015 (€ 2.100,00), cuja ultrapassagem (em € 600,00) tipifica uma infração financeira, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. 1), da LOPTC⁹⁸, no segmento, *“Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...), ”* geradora de responsabilidade financeira sancionatória.

No contraditório o Secretário Regional de Educação alegou que *“o mapa Anexo II faz referência, nos seus campos 06 e 07, a um processo e contrato distintos do ora analisado, mais especificamente, ao contrato de aquisição de serviços de consultoria jurídica a um outro advogado, no valor de € 4.500,00, mais IVA”* pelo que *“os valores contratados quer no final de 2014 (€750,00) quer, depois, em 2015 (€ 2.100,00) não atingem o limite legal estabelecido para a adoção do procedimento pré-contratual do ajuste simplificado (€ 6.750,00).* Tendo em vista comprovar a sua tese juntou, nesta sede, o *“Doc 1”* correspondente à cópia da nota de encomenda dirigida à sociedade Sérvulo Correia e Associados, datada de 7/5/2014, por coincidência, no valor de € 4.500,00, que acrescido de IVA (no montante de € 990,00) perfaz o valor de € 5.490,00.

Por seu turno, a contraditada, Sara Mendes Gomes, alicerçou a sua defesa na interpretação que fez a propósito das *“diretrizes da Direção Regional da Administração Pública e Local”* sobre a exigência do Anexo II *“sempre que se trate de celebração ou renovação de contrato com o mesmo objeto e ou contraparte”* para insistir na tese de que *“O Anexo II, que acompanhou o pedido de parecer prévio, demonstra uma nova aquisição de serviços, que apesar de ter o mesmo objeto, não se consubstanciava na mesma contraparte. O preenchimento do Anexo II quando alude à data da celebração do 1.º contrato e ao valor, refere-se aos contratos com o mesmo objeto, independentemente de se tratar da mesma contraparte, celebrados imediatamente antes do contrato em análise (...).”* Assim, *“os valores pagos ao Dr. Luís Miguel Rosa, não ultrapassariam o valor de 6.750,00€, permitindo o recurso à figura do ajuste direto simplificado”.*

O ponto é que o tal Anexo II, epigrafado *“pedido de renovação de contratos de prestação de serviços ou de celebração de contratos de aquisição de serviços com a mesma contraparte e idêntico objeto ou comunicação da respetiva celebração”*, no *“campo 6”* (referente ao montante da remuneração do 1.º contrato) tem inscrito o valor de € 4.500,00, enquanto no *“campo 7”* (sobre o período de renovação de contrato ou período de duração do novo contrato) consta o período de 28/11/2014 a 28/11/2014. Mas, o campo 3 do mesmo Anexo, respeitante à identificação da contraparte (entidade a contratar) tem inscrito o nome do advogado Luís Miguel Rosa. E é aqui que bate o ponto, na medida em que os contraditados não conseguiram ilidir a posição sustentada no documento submetido a contraditório, em relação à qual, sublinhe-se, o Tribunal não atribuiu relevância jurídico-financeira no quadro da LOPTC, precisamente, por falta de prova documental que permitisse chegar à convicção que o tal valor de (*“€ 4.500,00, mais IVA”*) se refere a um outro contrato de aquisição de serviços (que não este), dúvida que os contraditados não lograram esclarecer de forma suficientemente clara nesta sede.

preenchimento do Anexo II nas situações de pedido de parecer para a renovação de contratos de prestação de serviços e ou de contratos a celebrar com a mesma contraparte e idêntico objeto [n.º 2, al b)].

⁹⁸ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87 -B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, e 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, e 22/2015, de 9 de março.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

A questão em debate prende-se, isso sim, com a facticidade ocorrida em 2015, ano em que, de novo, a SRE desencadeia um outro procedimento de adjudicação – também um ajuste direto (simplificado) - tendente à contratação dos serviços de consultadoria jurídica ao mesmo advogado, ignorando tudo quanto se tinha passado em 2014. Na prática, o raciocínio seguido pela entidade auditada passou pela repartição da contratação dos serviços jurídicos em dois momentos: a “*Fase 1-procuração e contestação*” (que decorreu em 2014) e a “*Fase 2- tentativa de conciliação e/ou audiência de julgamento*”, adjudicada em 2015 e que se estendeu até, pelo menos, 2017, ano em que foi conhecida a sentença da Vara Mista do Funchal⁹⁹, cujo conteúdo foi comunicado pelo advogado à SRE, em 23 de março p.p.

Nesta comunicação, que foi acompanhada de cópia da sentença, pode ler-se que “*o Tribunal decidiu em face da argumentação expendida e tendo em conta as disposições legais aplicáveis ao caso, julgar a ação improcedente por não provada e, conseqüentemente, absolver do pedido a Região Autónoma da Madeira e o Município do Funchal, em relação à qual “Após notificação às partes corre o prazo de 30 dias para recurso, pelo que se aguardará a posição do Autor face a esta matéria”*”. O que significa que a obrigação (de resultado) a que se vinculou o advogado ainda não terminou.

Tendo presente o regime jurídico da contratação pública que emerge do CCP (designadamente dos seus art.ºs 128.º e 129.º), a utilização desta modalidade de procedimento de adjudicação, por ajuste direto (simplificado), delimita o prazo de duração dos contratos ora celebrados ao período de um ano, contado da data da adjudicação (al. a) do art.º 129.º).

A decisão tomada pela SRE de efetuar procedimentos autónomos para a contratação dos serviços de advocacia daquele mesmo causídico e para o mesmo processo judicial (n.º 380/14.OTCFUN) é reveladora de uma conduta que não encontra apoio na previsão normativa do art.º 129.º, al. a), do CCP, tanto mais que o recurso a este tipo de procedimento, quando verificados os requisitos legais estabelecidos no art.º 128.º, não é de aplicação obrigatória, ficando sempre na discricionariedade da entidade adjudicante optar por um outro procedimento com uma tramitação mais rigorosa, mas sem o entrave temporal delineado pela lei para o ajuste direto simplificado.

O que vale por dizer que a subscritora da informação do Gabinete Jurídico, com o n.º 650-A, de 6/10/2015, a técnica superior, Sara Mendes Gomes, que sustentou que “*o procedimento pré-contratual a celebrar para a aquisição dos serviços é o ajuste direto em regime simplificado*” tendo, em consequência, proposto a “*adjudicação do contrato de aquisição de serviços pelo valor apresentado [pelo advogado]*”, que foi autorizada pelo Secretário Regional da Educação, conforme despacho exarado na dita Informação, com inobservância do preceituado no art.º 129.º, al. a), do CCP, incorre em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. 1), da LOPTC, no segmento “*Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública*”¹⁰⁰.

E sobre este assunto, o Secretário Regional da Educação alegou que “*de início a intenção era de apenas existir uma intervenção com um requerimento fundamentando a ilegitimidade da S.RE. (daí o ato isolado). Posteriormente e com a contestação da autarquia do Funchal (...) foram apresentados documentos que levaram a S.RE a modificar a sua intervenção (...) o que levou à necessidade de nova aquisição de serviços de consultoria jurídica*”.

Já a contraditada, Sara Mendes Gomes, defendeu-se alegando que “*o gabinete jurídico considerou que a contratação dos serviços em apreço eram só para o dia 07/10/2015*”, e “*que não era possível à data da adjudicação determinar o terminus da ação*”.

⁹⁹ Conforme consta do e-mail da SRE, de 28/4/2017, em resposta ao e-mail da SRMTC, de 21/4/2017.

¹⁰⁰ Nestes casos, o quadro que deflui da norma do art.º 61.º, n.º 2, aplicável por força do art.º 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC, concatenado com o art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933, não permite a imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao Secretário Regional de Educação.

Acrescentando que *“o processo foi conduzido pelo gabinete jurídico sem a informação inicial de procedimento com a fundamentação da necessidade da despesa e que aquele gabinete recebeu o processo de aquisição (na véspera da prestação do serviço) já com a escolha da contraparte e do procedimento pré-contratual superiormente decidida”*. Socorrendo-se do disposto no art.º 38.º do CCP, que estatui que *“a decisão de escolha do procedimento de formação dos contratos deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para contratar”*, endossou a responsabilidade pela fundamentação da despesa para *“a Divisão de Apoio à Gestão e Recursos Humanos, conforme o disposto no art.º 6.º, al. a) do Despacho n.º 5/2012, de 22/6, que criou as unidades orgânicas nucleares do Gabinete do Secretário Regional de Educação e dos Recursos Humanos”*.

Neste contexto, aduziu que *“não tinha forma de saber que relativamente ao processo que estava a ser analisado, havia um anterior, ainda a crescer ao facto de não haver junção dos processos na organização do arquivo, nem impulso através de uma informação interna da necessidade da despesa, daí ter entendido tratar-se de uma situação isolada”*

E que *“de acordo com o CPA, aprovado pela Lei n.º 42/2014, de 11/07 (art.ºs 91.º e 92.º), os pareceres são obrigatórios ou facultativos consoante sejam ou não exigidos por lei, e são vinculativos ou não vinculativos, conforme as respetivas conclusões tenham ou não de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão. E que o princípio geral é o de que os pareceres legalmente previstos são obrigatórios e não vinculativos, e uma vez que o CCP não obrigava a parecer jurídico no ato de adjudicação, o parecer elaborado pelo gabinete jurídico não é vinculativo, consistindo numa mera proposta”*.

A argumentação utilizada pela contraditada não deixa de ser inaudita, na medida em que não se coíbiu de desvendar (eventuais) fragilidades na articulação entre os serviços que compõem o Gabinete do Secretário Regional suscetíveis de colocar em crise (como evidencia o caso vertente) a tomada de decisão superior, para, deste modo, se eximir à responsabilidade financeira constante do documento submetido a contraditório. E mesmo assim não logrou demonstrar, ao cabo e ao resto, em que se traduz *“Nesta fase, o GJ verifica se os documentos financeiros estão em conformidade legal, e verifica as regras quanto às aquisições de serviço tendo em linha de conta o diploma do Orçamento da RAM”*.

Atentas as funções do gabinete jurídico na orgânica da S.R.E., é claro que a informação produzida no âmbito do caso em análise deveria ter assentado na prévia verificação de todos os requisitos legais, designadamente os referidos no invocado art.º 38.º do CCP, como seja a necessidade da fundamentação da decisão de contratar, tarefa esta que não se esgota no mero exame formal dos *“documentos financeiros”*, antes exige o conhecimento de toda a envolvência que lhe está subjacente. Só assim faz sentido aludir à *“conformidade legal”* cuja delimitação legal está prevista no art.º 18.º da LEORAM. E daí a responsabilidade financeira que lhe foi imputada no relato submetido a contraditório (e que se mantém), num contexto em que o n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC dispõe que a responsabilidade financeira direta recai nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo e outros gestores públicos, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei, independentemente da sua obrigatoriedade ou vinculação, importando sim verificar se a ação foi praticada com culpa.

Todavia, ambos os contraditados terminam a sua exposição pedindo nos termos do art.º 65.º, n.º 9, da LOPTC, que o Tribunal releve a responsabilidade financeira sancionatória, por se encontrarem preenchidos os requisitos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Perante a inexistência de indícios de que a falta tenha sido praticada de forma intencional, o facto de o Tribunal não ter formulado recomendações à Secretaria Regional de Educação com vista à correção das irregularidades detetadas e porque esta é a primeira vez que a responsável em apreço é censurada pela sua prática, o Tribunal conclui, assim, estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, previstos nas als. a) a c) do n.º 9 do art.º



65.º, extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC.

No que respeita aos elementos constantes da AD n.º 16523 inerente àquele pagamento (PAP n.º 2000002936), disponibilizados pela DROT, observou-se que o n.º de cabimento¹⁰¹ indicado na Informação Interna que suportou a decisão de adjudicação, não coincide com o registo indicado nos restantes documentos do processo (PABS, AD, Nota de encomenda) incluindo na própria nota de registo de cabimento¹⁰².

Esta divergência, foi entretanto explicada pela SRE no âmbito do trabalho de campo, como sendo um lapso no número indicado no referido parecer jurídico, o qual corresponde a um primeiro cabimento de montante superior (3.202,50 €)¹⁰³, dado que o valor dos serviços, estimado inicialmente era de 2.625,00 €+IVA. Como o valor dos trabalhos efetivamente prestados foi inferior (2.100,00€+IVA), houve uma anulação daquele cabimento inicial, sendo substituído por outro no valor atualizado.

Não obstante a SRE tenha facultado aos auditores a nota do 1.º cabimento¹⁰⁴, a documentação de suporte à realização desta despesa não evidencia aquela situação. De todo o modo, estando o lapso circunscrito ao texto da referida Informação Interna não estará em causa a legalidade e a regularidade financeira da despesa, ainda que mereça reparo a ineficácia do acompanhamento, uma vez que escapou ao crivo do controlo interno da SRE e da DROT.

O SRF confirmou que não foi detetada a incongruência com a informação interna, revelando a intenção de evitar a existência de situações similares.

B) DESPESAS DE FUNDO DE MANEIO SRE (02.02.25)

A criação do Fundo de Maneio da SRE, foi determinada por despacho conjunto dos Secretários¹⁰⁵ Regionais do Plano e Finanças e da Educação e Recursos Humanos, em 20/01/2015, no valor de 1.873,00€, distribuído por diversas rubricas do agrupamento “Aquisição de bens e serviços¹⁰⁶”. De entre elas, com uma dotação de 250,00 €, consta a rubrica “02.02.25, - Aquisição de serviços – Outros serviços” destinada à “realização de determinadas despesas correntes pelos serviços centrais da secretaria” que “atendendo ao seu caráter de urgência de liquidação, não se coaduna com o sistema de processamento vigente”¹⁰⁷.

Da análise efetuada aos processos resultou que as despesas do Gabinete efetuadas em 2015, no montante de 664,63 €¹⁰⁸, não se encontravam, de uma forma geral, adequadamente documentadas, classificadas e fundamentadas. Tal conclusão resulta, conjugadamente, dos factos seguintes:

1. As despesas relativas à lavagem de viaturas encontram-se, em geral, suportadas por faturas¹⁰⁹ (envolvendo um total de 12 serviços de lavagem), sem que delas conste a identificação da(s)

¹⁰¹ Cabimento n.º CY41513738.

¹⁰² N.º de cabimento: CY41514156, em que a despesa cabimentada é de 2.562,00 €.

¹⁰³ Nota de cabimento n.º CY41513738 facultado pela SRE, cuja data de emissão e lançamento é de 6/10/2017, semelhante à do cabimento final

¹⁰⁴ Cujas data de emissão e lançamento é de 6/10/2017, semelhante à do cabimento final.

¹⁰⁵ José Manuel Ventura Garcês e Jaime Manuel Gonçalves de Freitas.

¹⁰⁶ Das quais 1.525,00 € afetas a aquisição de serviços.

¹⁰⁷ A sua constituição efetiva ocorreu através da AD n.º 4024, de 19/2/2015, do SRERH e tem como responsável o funcionário designado no despacho. A nota de cabimento relativamente à rubrica 02.02.25, contrariamente às restantes rubricas, não consta do processo disponibilizado (PAP 200000351).

¹⁰⁸ Inclui o valor de 250 € relativo à constituição do FM, não se dispondo, no entanto, informação sobre o valor da restituição.

¹⁰⁹ Todas do Fornecedor “Mundo Tolerante, Lda.- Auto Lavagem de São João”: FS/20150474, de 8/5/2015 (36€); FS/20150736, de 6/7/2015 (36€); FS/20151193, de 28/11/2015, identifica matrícula e marca da viatura (36€); Recibo n.º454, de 23/10/2015 (36 €).

viatura(s) envolvidas e a justificação para a aquisição de serviços de lavagem d(a)s viatura(s) no exterior, quando a DSME¹¹⁰ (SRAPE) presta esse serviço às viaturas do GR nas suas instalações (Cancela).

Verificou-se ainda que num desses processos, só constava um recibo à ordem da SRERH, remetendo para a liquidação de uma fatura que a SRE não conseguiu apresentar¹¹¹.

2. A despesa com a “*Renovação de Domínio – madeira-edu.pt*”, concretizada em 6/11/2014, por um período de 3 anos¹¹², cujo contrato teve início em 4/2/1999, pelo montante de 54,90 €, não deveria ter sido paga pelo Fundo de Maneio, atendendo à sua previsibilidade que contraria o “*caráter de urgência de liquidação*”, que serve de requisito à utilização deste fundo.

Face à sua natureza, claramente no âmbito das comunicações (a que corresponderia uma classificação na rubrica “02.02.09 - Comunicações”), não é correta a sua classificação na rubrica 02.02.25.

Em sede de contraditório, a SRE referiu que irá “*de futuro, providenciar no sentido da correta classificação do encargo na rubrica “02.02.09- Comunicações”, em conformidade com o Regime Jurídicos dos Códigos de Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro*”

3. As despesas com as taxas aeroportuárias cobradas pela TAP¹¹³ inerentes a deslocações do Secretário Regional a Lisboa não se encontram justificadas quer quanto ao seu pagamento pelo Fundo de Maneio quer quanto à sua classificação económica.

Apesar de não existir um regulamento do FM¹¹⁴, as despesas realizadas devem respeitar todos os requisitos legais aplicáveis à realização das despesas, independentemente do montante em causa, devendo constar dos processos todas as evidências documentais bem como a justificação para o seu pagamento pelo fundo de maneio e o motivo da sua realização.

Em relação aos procedimentos do Fundo de Maneio, o SRE informou que o seu Gabinete “*tem atualmente em vigor e em “plena execução”, o “Manual de Procedimentos – Fundo de Maneio”, e juntou em anexo uma cópia do documento que, não se encontra datado, não identifica a entidade que o aprovou nem a data de início de vigência.*

C) OUTRAS DESPESAS CLASSIFICADAS EM “AQUISIÇÃO DE OUTROS SERVIÇOS” (02.02.25)

Ainda com registo em “*outros serviços*”, destacam-se várias aquisições de serviços adjudicadas na sequência de ajuste direto simplificado no montante global de 1.679,68 € (cf. Anexo III.B)).

Neste âmbito há a destacar as seguintes situações que deverão ser objeto de correção através da introdução de aperfeiçoamentos ao sistema de controlo interno instituído:

1. Os atos de autorização de abertura de procedimento de aquisição e realização de despesas praticados pela Chefe do Gabinete do Secretário Regional¹¹⁵, não obstante estarem cobertos por

¹¹⁰ Cfr. confirmado pelo Diretor de Serviços de Materiais e Equipamentos em reunião realizada no dia 10/3/2017 no âmbito da presente auditoria e em consonância com as competências da DSME (art.5.º da Portaria n.º 137/2012, de 5 de novembro).

¹¹¹ Recibo n.º 454, de 23/10/2015 (36 €) para liquidação da fatura A020 /20150070 (inexistente no processo: AD n.º 17793).

¹¹² Fatura de “*dnsPT*” n.º VD1-D15/07787, emitida em 12/05/2015.

¹¹³ Recibos da TAP, n.ºs: FNCTP010015036045, de 12/06/2015 (48,91€); FNCTP010015038559, de 21/09/2015 (48,91€); FNCTP010015041233, de 24/11/2015 (48,91€).

¹¹⁴ Só recentemente a RAM criou a Portaria n.º85/2017, de 23 de março, da SRF, que define os procedimentos de atribuição, utilização, reconstituição e restituição dos Fundos de Maneio.

¹¹⁵ Os documentos obrigatórios dos processos de despesa (PABS e AD n.º10514 e AD n.º 13926), nos “*campos*” referentes à competência legal para autorização das despesas, remetem apenas para o art.º 27.º do DLR n.º 18/2014/M, de 31 de dezembro (ORAM), al. c), que atribui a competência aos secretários regionais, estando por preencher o campo específico



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

um despacho de delegação de poderes do SRE¹¹⁶, não fazem menção ao uso dessa delegação, conforme exigido pelo n.º 1, do art.º 48.º do DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro (CPA).

2. Por lapso, tanto o número de cabimento como o número de compromisso indicados¹¹⁷ na Informação Interna, sobre a qual foi exarado o despacho de adjudicação para a assinatura anual do Diário de Notícias, no valor de 239,00€, divergem dos que constam na documentação de suporte à despesa extraída do *GeRFIP* (AD n.º 10514)¹¹⁸, ainda que os documentos de cabimento e compromisso estejam em conformidade com os pagamentos. Notar que o texto da mesma informação, onde é referido que o lançamento do presente procedimento é “*necessário para suportar a despesa de passagem aérea a incorrer*”, não tem a ver com este contrato, constituindo outra imprecisão.
3. Por lapso, o documento de Autorização de Despesa (n.º 13926) constante do sistema de informação, relativo à “assinatura anual do Jornal da Madeira”, pelo montante de 195,00€, invoca o fundamento legal do art.º 32.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho (Fundo de Maneio), quando deveria ser o art.º 128.º do CCP.
4. Foram incluídas nesta rubrica as despesas com a realização de duas aquisições de serviços de almoços (8 refeições na Escola Hoteleira – Hotel, em 27/11/2015, no montante de 117,12€, e 7 refeições no restaurante Tipografia-Castanheiro Boutique Hotel, em 21/12/2015, no montante de 175,00 €), no âmbito de um colóquio¹¹⁹ coorganizado pela SRE no Madeira Tecnopolo e por convite do Secretário Regional, na sequência de uma reunião deste com a direção e os associados da ARDITI¹²⁰, respetivamente.

Em face da natureza dos serviços adquiridos, cuja finalidade deveria ter sido melhor explicitada nos documentos de suporte, considera-se que as despesas em causa teriam melhor acolhimento na rubrica da classificação económica “02.02.11 – Representação dos serviços”¹²¹.

Relativamente às situações abordadas neste ponto, a SRE referiu que irá acatar as orientações decorrentes da auditoria e “*introduzir os aperfeiçoamentos sugeridos (...) ao sistema de controlo interno, de forma a que existam cada vez menos lapsos e imprecisões nos nossos procedimentos de aquisição e realização das despesas*”.

D) CONTRATOS DE UTILIZAÇÃO DE ESPAÇOS CELEBRADOS COM EMPRESAS PÚBLICAS (02.02.25)

Neste grupo, incluem-se três contratos de prestação de serviços, celebrados antes de 2007, tendo em comum, a particularidade de terem sido adjudicados ao abrigo da al. d), do n.º 1, do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, pelo período um ano, com a possibilidade de renovação automática por iguais períodos. Trata-se, designadamente, do:

“Delegação de competências”. Também as Informações Internas do Gabinete jurídico (n.º 2311, de 21/5/2015 e n.º 583, de 7/9/2015) que suportam os despachos de adjudicação, da Chefe do Gabinete, relativamente à aquisição dos referidos jornais, indicam o Secretário como a entidade competente para contratar e autorizar a despesa, sem nunca fazerem menção à delegação de poderes.

¹¹⁶ Despacho n.º 200/2015, de 21 de abril (JORAM n.º 79, II S, de 5 de maio de 2015).

¹¹⁷ Cabimento n.º CY41508681 e Compromisso CY51509192.

¹¹⁸ Cabimento n.º CY41509752 e Compromisso n.º CY51510611.

¹¹⁹ “II Colóquio sobre Gestão de Risco e Cultura de Segurança” organizado em parceria com a Associação Insular de Geografia.

¹²⁰ Almoço organizado pelo Gabinete do SRE, na sequência de reunião prévia à sessão pública de apresentação dos resultados do concurso das bolsas de estudo, da responsabilidade da ARDITI, realizada no dia 22/12.

¹²¹ Cfr. DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, “Representação dos Serviços - Incluem-se as despesas determinadas por necessidades acidentais de representação dos organismos, com exclusão, portanto das despesas de representação pelo exercício de determinados cargos oficiais, que assumem a natureza de despesas com pessoal. Quando efetuadas no País, trata-se em regra, de despesas dos próprios ministérios, serviços ou entidades que os representam, em virtude de refeições ou visitas de individualidades nacionais ou estrangeiras.”

1. Contrato celebrado em 30/1/2004, entre a RAM através da SREC, e o Madeira Tecnopolo, S.A, visando a prestação de serviços de manutenção, reparação, segurança e utilização pela UMA, do espaço denominado “*Edifício Esplanada Jardim*”, integrado no Parque Científico e Tecnológico da Madeira.

No âmbito da execução deste contrato, foi pago ao MT, S.A, o montante de 234.443,16€, correspondentes ao pagamento das 12 prestações mensais de 2015 (19.536,93 €)¹²², a título de contrapartida pelos serviços e utilidades traduzidos na manutenção, reparação, segurança e utilização do aludido espaço.

5. Esse contrato foi apreciado no Relatório n.º 12/2010-FS/SRMTC¹²³ (ponto 1.2.6.), tendo-se concluído pela falta de conformidade legal do contrato (cfr. o art.º 18.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro¹²⁴) pois a RAM surgia na qualidade de entidade adquirente de um conjunto de serviços e utilidades que a MT, S.A. se obrigou a prestar, à Universidade da Madeira, que, como se sabe, não integra a Administração Pública Regional.

Não obstante, a RAM manteve o contrato em vigor, nos mesmos termos e condições, até ao final de 2015, mediante renovações automáticas, procedendo à sua cessação, em 9 de junho de 2016¹²⁵, considerando que “*o respeito pelos princípios da eficiência, eficácia e economicidade da gestão financeira*” impunham essa medida.

2. Contrato celebrado, em 7 de Dezembro de 2007¹²⁶, entre a RAM¹²⁷ e a Sociedade de Desenvolvimento Ponta Oeste, SA (SDPO,S.A), que tem por objeto¹²⁸ a utilização do “*Centro Desportivo da Madeira*” e do “*Centro das Artes “Casa das Mudanças”*” por parte dos estudantes dos diversos estabelecimentos de ensino da RAM, a qual envolve uma contraprestação mensal de € 9.500,00 (IVA incluído), a pagar até ao final do mês seguinte daquele a que respeita.

Ao abrigo deste contrato foi pago em 2015 à SDPO, S.A, o montante de 237.500,25€, dos quais, 104.500,11 € dizem respeito ao pagamento de 11 prestações, relativas ao ano de 2015, e o restante e ao pagamento de encargos transitados dos anos de 2014 (104.500 €) e de 2011 (28.500,03€).

6. No contrato ficou inicialmente estabelecido¹²⁹ que a SDPO, disponibilizaria a utilização do “*Centro Desportivo da Madeira*” por um máximo mensal de 352 horas, distribuídas pelos vários campos¹³⁰, obrigando-se ainda a facultar entradas nas diversas exposições promovidas pelo *Centro das Artes “Casa das Mudanças”* correspondentes a um máximo mensal de 200 alunos, com a ressalva que, no caso de não serem atingidos os números previstos, “*a diferença manter-se-á como crédito, podendo ser utilizado nos seis meses seguintes ao mês em questão, após o que caducará passando a ser considerado como indevido*”.

Esse contrato também foi apreciado no mencionado Relatório n.º 12/2010-FS/SRMTC¹³¹ (ponto 1.2.7.) tendo sido questionada a racionalidade dessa despesa uma vez que o nível de utilização dos

¹²² IVA incluído.

¹²³ “*Auditoria aos pagamentos efetuados pela rubrica 02.02.25 – Aquisição de Serviços – Outros Serviços, pela Administração Regional Directa*”, aprovado em 22 de setembro de 2010.

¹²⁴ Que dispõe que “*Nenhuma despesa deve ainda ser efectuada sem que, além de satisfazer os requisitos referidos no número anterior, seja justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia*”.

¹²⁵ Através da RCG n.º 299/2016, de 9 de junho (JORAM n.º 103, IS, de 14 de junho).

¹²⁶ Com início de vigência em 1 de dezembro de 2007.

¹²⁷ Através do Secretário da Educação e Cultura.

¹²⁸ Cláusula primeira.

¹²⁹ Cláusula segunda.

¹³⁰ Campo sintético, pista de atletismo, campo de futebol de sete, campo de ténis, campo de padel, campo polidesportivo.

¹³¹ “*Auditoria aos pagamentos efetuados pela rubrica 02.02.25 – Aquisição de Serviços – Outros Serviços, pela Administração Regional Directa*”, aprovado em 22 de setembro de 2010.



serviços¹³² ficou muito aquém do contratado. Foi ainda realçado o deficiente acompanhamento do contrato pela SREC, tendo o Tribunal recomendado que a contratação de serviços fosse precedida de uma “*prévia e rigorosa avaliação das necessidades efetivamente existentes*” e que a Secretaria exercesse as “*suas competências de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos de prestação de serviços (...), prevenindo e corrigindo eventuais situações de incumprimento*”.

Apesar do reconhecimento pela SREC de que a despesa suportada tem sido superior ao custo da utilização dos espaços que “*não tem apresentado a adesão esperada*¹³³”, não se observaram, nas consecutivas renovações anuais (incluindo a de 2015), medidas tendentes a adequar a prestação mensal à efetiva utilização dos espaços, como seria expectável do ponto de vista da boa gestão dos dinheiros públicos.

Ao invés, observou-se a modificação do conteúdo do contrato inicial, a primeira vez, em 23 de dezembro de 2014¹³⁴, envolvendo o objeto e o próprio reequilíbrio do contrato a favor do adjudicatário, como melhor se especifica no Anexo IV, e a segunda vez, em 26 de janeiro de 2016¹³⁵, ambas operadas mediante “*aditamentos*” ao respetivo instrumento contratual.

Sobre a prova recolhida na auditoria sobre o primeiro “aditamento” dizer que a mesma revela que as alterações introduzidas no contrato basearam-se na necessidade de “*acomodar mais infraestruturas das inicialmente previstas de forma a garantir e rentabilizar melhor as utilizações feitas não só pelas escolas mas depois também por algumas associações desportivas e clubes cuja atividade federada tinham que pagar para utilizar o Centro desportivo da Ribeira Brava. Assim, e por questões de equidade no movimento desportivo regional e porque estes não dispunham de instalações próprias passaram a ser considerados neste contrato*”, conforme a explicação apresentada pelo gabinete¹³⁶.

Ressalve-se, no entanto, que o contrato inicial, tal como alegou a própria SREC¹³⁷, visou “*a formação integral dos alunos, nomeadamente na vertente desportiva e cultural*” e não a rentabilização do ponto de vista do prestador de serviços, mantendo fixa a renda a pagar à SDPS, e variáveis, outros dados do contrato, cuja adequação às necessidades e melhoria na gestão dos dinheiros públicos, não foi comprovada, parecendo mesmo desvirtuar o seu objeto.

No respeitante às alterações feitas no âmbito do primeiro “aditamento”, há a mencionar que se traduziram no seguinte:

- a) Inclusão de novas infraestruturas (*Piscinas da Ribeira Brava*);
- b) Substituição dos “*estudantes dos diversos estabelecimentos da RAM*” enquanto destinatários dos serviços, por “*SRERH*”, pretendendo desta forma alargar o benefício a outras entidades¹³⁸;

¹³² Em 2009, só foram utilizadas 38 das 4.224 horas anuais de utilização dos equipamentos desportivos do Centro Desportivo da Ribeira Brava (1%) e 892 das 2400 entradas na Casa das Mudas (37%).

¹³³ Apesar da divulgação feita pela SREC junto dos estabelecimentos de ensino.

¹³⁴ Autorizada pelo CGR, através da Resolução n.º 1271/2014.

¹³⁵ Conforme informou a Chefe do Gabinete, através de *e-mail* da de 28 de março de 2017. Desconhece-se, no entanto, o teor deste segundo “aditamento”, comunicado ao Tribunal pela Chefe do Gabinete já numa fase adiantada dos trabalhos da auditoria (28 de março de 2017), sabendo-se, apenas, que a data da sua formalização (26 de janeiro de 2016) o situa fora do âmbito temporal da presente auditoria (circunscrita ao ano de 2015). Todavia, a confirmação da sua existência não pode deixar de ser levada em consideração pelo Tribunal no contexto da análise da questão de saber se o contraente público, por via do exercício do “*ius variandi*” (unilateral ou consensual), não estará a alterar substancialmente o contrato adjudicado (em 2007) à SDPO, S.A., descaracterizando os seus aspetos essenciais, ao ponto de se poder concluir pela representação de uma nova adjudicação para efeitos do CCP.

¹³⁶ Cfr. o *e-mail* da Chefe do Gabinete do SRE, de 28/4/2017.

¹³⁷ No ponto 3.4.D), do Relatório n.º 12/2010-FS/SRMTTC.

¹³⁸ Cfr. o *e-mail* da Chefe do Gabinete do SRE, de 28/3/2017.

- c) Aumento dos limites de utilização das duas infraestruturas desportivas, para um máximo mensal de 2.500 horas, passando agora a estar condicionadas à disponibilidade de horários e serviços, bem como do n.º de entradas nas exposições, promovidas pelo *Centro das Artes “Casa das Mudanças”* para um máximo de 1000.
- d) Inclusão duma nova valência, ficando agora a SDPO obrigada a ceder o auditório do *Centro das Artes “Casa das Mudanças”* para um máximo anual de 20 eventos da então SRERH, sendo salvaguardado que nos eventos com bilheteira, 50% do valor da mesma reverte para a SDPO;
- e) Através duma nova cláusula, a SRERH obriga-se a destacar um trabalhador para colaborar na gestão e desenvolvimento das atividades do Centro Desportivo da Madeira e Piscinas da Ribeira Brava, assegurando os encargos com o respetivo vencimento.

É consabido que a modificabilidade dos contratos públicos durante o período da sua execução encontra-se sujeita a limites de diversa natureza, nomeadamente a existência de razões de interesse público, a intangibilidade do objeto contratual e a manutenção do seu equilíbrio financeiro, os quais visam não só proteger os interesses do cocontratante como também a observância dos princípios gerais da contratação pública¹³⁹.

Em matéria de modificação dos contratos públicos, o direito comunitário não a proíbe, embora a limite em função da tutela do interesse da concorrência, defendendo o TJUE, no Acórdão Pressetext, de 19/6/2008, a este propósito, “ (...) *que a modificação (ou o poder de modificação) não pod[e] permitir uma reconstrução do contrato inicial em termos de este deixar de corresponder às condições fundamentais ou essenciais do “convite para contratar” que o contraente público apresentou no procedimento de adjudicação (...)*” e que “ *para determinar se a celebração de tal cláusula constitui uma nova adjudicação do contrato, o critério pertinente é saber se esta cláusula deve ser considerada uma alteração substancial do contrato inicial*”.

O referido aresto fornece pois os critérios para aferir da substancialidade das modificações contratuais suscetíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociar os termos essenciais do contrato: (i) introdução de condições que, se tivessem figurado no procedimento de adjudicação inicial, teriam permitido admitir proponentes diferentes dos inicialmente admitidos ou teriam permitido aceitar uma proposta diferente da inicialmente aceite; (ii) alargamento do contrato, numa medida importante, a serviços inicialmente não previstos; e (iii) modificação do equilíbrio económico do contrato a favor do adjudicatário de uma forma que não estava prevista nos termos do contrato inicial¹⁴⁰.

Referir, contudo, que mesmo as modificações consideradas substanciais poderão não o ser, caso se encontrem previstas no contrato inicial ou nas peças do procedimento de adjudicação, de forma precisa quanto às circunstâncias e condições a possibilidade de se adaptar o contrato nos termos em que ocorre a modificação¹⁴¹. De outro lado, ainda que não expressamente autorizadas, são admitidas alterações não substanciais aos contratos.

E porque o legislador não definiu, com suficiente clareza, o que entende por prestações essenciais [ou principais] ou secundárias, a jurisprudência fornece, neste conspecto um precioso contributo na sua densificação, sustentando, a propósito das prestações principais, “ *porque imodificáveis e determinadoras da intangibilidade parcial do contrato, serão as munidas de aptidão bastante*

¹³⁹ Neste sentido, Pedro Gonçalves, na anotação ao “Acórdão Pressetext: modificação de contrato existente vs adjudicação de novo contrato. In *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 73, janeiro/fevereiro de 2009. Cfr. os art.ºs 81.º e 266.º, ambos da CRP e 3.º a 19.º do CPA e art.ºs 311.º, 312.º e 313.º do CCP.

¹⁴⁰ Cfr. os pontos 35 a 37, respetivamente, do referido Acórdão.

¹⁴¹ O TJ seguiu assim a jurisprudência do Acórdão Comissão/CAS Succhi di Frutta, de 19 de junho de 2008, onde se lê que, “*no caso de a entidade adjudicante desejar que, por motivos precisos, certas condições do concurso possam ser modificadas depois da escolha do adjudicatário, é obrigada a prever expressamente esta possibilidade de adaptação, tal como as suas regras de execução*” (n.º 118).



para decidir ou não da estabilidade contratual e que, uma vez alteradas, conduzem à subversão dos princípios da concorrência, igualdade e transparência, reais esteios do procedimento que conduziu ao contrato inicial (...) “serão ainda prestações principais e integradoras do núcleo essencial do objeto contratual aquelas cuja descaraterização viole o interesse público concreto, que é causa e função do contrato”¹⁴².

No caso vertente, pese embora a adjudicação inicial se tenha escorado na previsão normativa do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99 (direito aplicável à data), fundamento legal que serviu, também, para acomodar as razões justificativas da modificação operada ao contrato inicial, por via do aditamento formalizado em 23 de dezembro de 2014, conforme se alcança do teor da Resolução do Conselho do Governo n.º 1271/2014, o certo é que esta modificação, quer do ponto de vista do direito constituído à data do contrato inicial¹⁴³, quer no contexto do atual regime jurídico da contratação pública fornecido pelo Código dos Contratos Públicos, denota uma vontade das partes em renegociar o contrato, a qual se encontra, porém, sujeita à observância dos limites relacionados com a tutela do interesse público, e do respeito pelo objeto e pelo equilíbrio financeiro do contrato.

Em concreto, e porque se trata de uma modificação, que se reputa de substancial das condições essenciais do contrato (inicial), que não se encontrava prévia e expressamente autorizada no referenciado contrato, a sua adjudicação obrigava à sua conformação com os parâmetros jurídicos da contratação pública, hoje regulado no Código dos Contratos Públicos, sob pena de os responsáveis financeiros envolvidos nesta nova contratação poderem incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória.

Dito de outro modo, *in casu*, a sucessão de leis no tempo – o DL n.º 197/99, de 8 de junho, então vigente à data do contrato inicial veio a ser substituído e revogado, com exceção dos seus art.ºs 16.º a 22.º e 29.º, pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos – aconselhava a administração a ponderar a factualidade aduzida na resolução autorizadora do referenciado aditamento ao contrato de prestação de serviços no contexto das soluções jurídicas dimanadas do identificado Código dos Contratos Públicos. Coisa que não aconteceu, e daí o juízo de censura sobre a conduta dos decisores públicos envolvidos nas modificações contratuais, por não terem ponderado suficientemente os condicionalismos legais à modificação do contrato em análise.

Não constituindo o aditamento ao contrato o instrumento jurídico adequado, pelas razões acima expostas, também o seu benefício para a RAM não foi evidenciado¹⁴⁴, trazendo até um acréscimo de custos (com o destacamento de um funcionário, que configura uma forma de apoio) e a perda de eventuais receitas que seriam da RAM (partilha de receitas de eventos da SRERH) uma vez que a utilização do espaço tem como contrapartida o pagamento da renda mensal.

Embora a responsável pelo Gabinete tenha alegado¹⁴⁵ que a SRE passou a utilizar as infraestruturas geridas pela SDPO “com maior frequência no ano de 2015, principalmente o Centro Desportivo da Ribeira Brava e a Casa das Mudanças” não foi disponibilizada informação

¹⁴² Cfr. o Acórdão n.º 6/2013-9 de julho-1ª Secção/PL.

¹⁴³ Ao tempo da celebração do contrato inicial, e por força dos princípios gerais da contratação pública decorrentes do direito comunitário, vertidos nos Tratados e nas Diretivas Comunitárias, a aplicação dos limites à modificação dos contratos já imperava no direito nacional. Neste sentido, cfr. o art.º 180.º, al. a), do anterior CPA, por força do art.º 206.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, hoje revogado pelo CCP, nomeadamente, os art.ºs 311.º a 313.º.

¹⁴⁴ Não constam do processo quaisquer elementos que permitam conhecer os pressupostos em que assentaram os plafonds agora fixados e a manutenção do valor da prestação mensal, ou que evidenciem uma prévia análise custo/benefício e ponderação das necessidades.

¹⁴⁵ E-mail enviado à SRTC em 28/3/2017.

quantificada e documentalmente suportada que permitisse apurar a utilização efetiva (ou requisitada)¹⁴⁶ dos espaços.

No caso das Sociedades de Desenvolvimento, são as próprias empresas que fazem o controlo da utilização dos espaços, enviando apenas à SRE (desde 2015), uma declaração de compromisso de cumprimento do contrato¹⁴⁷ (sem quaisquer dados quantitativos), o que apenas vem confirmar a insuficiência do acompanhamento e controlo do contrato e o desrespeito pelas recomendações do Tribunal formuladas na anterior auditoria (cfr. o ponto 1.4 do Relatório n.º 12/2010). Neste contexto refira-se que a al. j) do n. 1 do art.º 65.º da LOPTC prevê a possibilidade de aplicação de multas no caso do não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do TC.

3. Contrato celebrado, em 7 de Dezembro de 2007, entre a RAM e a **Sociedade de Desenvolvimento Porto Santo, SA (SDPS, S.A)**, que originou pagamentos em 2015, de 88.000€¹⁴⁸, e visou a utilização pelos estudantes das diversas escolas da RAM, do *Estádio de Desportos de Praia* e do *Complexo de Campos de Ténis do Porto Santo*, por um n.º máximo mensal de 500 horas, mediante uma contraprestação mensal de € 8.000,00 (IVA incluído).

Tal como o anterior, este contrato sofreu um aditamento (23/12/2014), que para além de acomodar mais infraestruturas – o *“Centro Cultural e de Congressos”* e o *“Porto Santo Golfe”*, abranger outros utilizadores, e manter o n.º de horas condicionando à disponibilidade, incluiu a cedência do auditório do *“Centro Cultural e de Congressos”* para a realização de 20 eventos da SRERH, os quais tendo receitas com bilheteira, 50% desse valor reverte para a SDPS (Anexo IV).

Quer no que respeita ao aditamento, à análise do primeiro aditamento e à nova proposta de aditamento, comunicada pela SRE no decurso da auditoria (em 28 de março de 2017)¹⁴⁹, quer quanto ao acompanhamento e controlo da execução, reitera-se o que foi dito para o contrato anterior.

Também, neste caso, a SRE não dispunha de informação sobre a utilização dos espaços, não avaliando a adequação dos níveis de ocupação previstos contratualmente às necessidades por forma a aferir da economia, eficiência e eficácia da despesa, limitando-se ao processamento das faturas, sem validar e verificar a sua conformidade com os serviços prestados.

Acresce que o pagamento sistemático dos valores em causa sem a evidência de contrapartida para a RAM, configura-se como um financiamento público às referidas sociedades a coberto de um contrato de prestação de serviços.

Os três contratos em análise apresentam ainda aspetos comuns que, por motivos de melhor sistematização, se tratam conjuntamente:

- a) A cláusula de renovação permite a manutenção da contratação por tempo ilimitado, situação que, para além de contrariar a disciplina que atualmente emerge do CPP (limitando a possibilidade de renovação dos contratos a um máximo de 3).

¹⁴⁶ Pese embora resulte do contrato que a SRE deve enviar à SDPO, S.A. a requisição com indicação do n.º previsto de entradas ou do número de horas de utilização e de utentes, consoante o caso. A única documentação apresentada (a título de exemplo) respeita à correspondência enviada pelas escolas à SRE, pedindo a utilização dos espaços (que não serve como prova de utilização) sendo que a SRE nem sequer dispunha dos mapas de “controlo das entradas” elaborados pela Sociedade, contrariamente ao verificado na auditoria anterior.

¹⁴⁷ Existente nos processos de despesa, e na qual o representante da Sociedade *“declara para os devidos efeitos que a prestação de serviços efetuada no mês de (...), cumpriu os termos do contrato programa celebrado com a Secretaria Regional de Educação em 7 de dezembro de 2007, alterado em 23 de dezembro de 2014”*.

¹⁴⁸ 11 prestações do próprio ano de 2015.

¹⁴⁹ Segundo a comunicação feita pela Chefe do Gabinete já numa fase adiantada dos trabalhos da auditoria (28 de março de 2017) *“existe ainda uma nova proposta de aditamento relativo ao contrato celebrado entre a S.R.E. e a SDPS, que apesar das nossas constantes insistências, ainda não veio aprovado, julgamos que também por força das sucessivas alterações no Conselho de Administração da SDPS o que não permitiu o fecho deste processo”*.



Não obstante o alerta formulado pelo TC na auditoria referenciada verifica-se que a Secretaria não concretizou, em nenhum dos contratos, qualquer medida corretiva.

- b) Os responsáveis não incluíram nos processos de despesa informação suficiente sobre as contrapartidas dos contratos para a RAM para justificar a conformidade da despesa com os princípios da economia, eficácia e eficiência das despesas públicas conforme dispõe o n.º 3 do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, e com o espírito de contenção da despesa e controlo da eficiência constante do art.º 21.º do DLR n.º 18/2014/M, de 31 de dezembro, para além de não terem dado acolhimento às recomendações efetuadas pelo Tribunal no Relatório n.º 12/2010-FS/SRMTC (cfr. o Ponto 1.4, 3) e 4).
- c) Os documentos de suporte à realização e pagamento das despesas, facultados pela DROT (através dos PAP), apesar de validados e assinados mensalmente pelos vários intervenientes da SRE, e aceites pela DROT, não permitiam confirmar que as despesas e pagamentos relativos à totalidade das prestações, estavam cobertas pelos cabimentos, autorizações de despesa e compromissos¹⁵⁰, já que esses documentos não constavam dos processos de despesa.

Após o trabalho de campo, o Gabinete do SRE veio esclarecer que foram efetuados ajustamentos (nas AD, cabimentos e compromisso) resultantes do reforço de verbas, que não ficaram evidenciados nos processos, remetendo à SRMTC os correspondentes documentos comprovativos que permitiram confirmar a regularidade das despesas exceto no que respeita ao reforço do compromisso, cuja data, o documento extraído do GerFip¹⁵¹ não permite confirmar.

O SRF alegou que cada uma das autorizações de despesa tinha associado o respetivo cabimento e compromisso. *“No caso em concreto deste contrato, os serviços foram instruídos no sentido de atribuir o compromisso pela totalidade do valor afeto ao ano, no início da contratação. Deste modo, todos os pagamentos associados aos contratos têm o mesmo número de compromisso, sendo que o mesmo se repete ao longo do ano económico”*. Esclareceu ainda que a DROT tinha a garantia que os processos de despesa emitidos em GerFip tinham necessariamente um cabimento e um compromisso associados, alegando que a emissão do PAP ocorria sempre depois da emissão do compromisso e que as devidas autorizações de despesa estavam espelhadas naquele sistema informático, tendo juntado, em anexo, *“as informações de cabimento e as autorizações de despesa emitidas do sistema, que evidenciam a correção da informação no mesmo”*.

No que respeita aos contratos constantes neste ponto, o Secretário Regional de Educação respondeu que estavam a ser diligenciados os processos de cessação dos 2 contratos celebrados em 7 de dezembro de 2007 com a SDPS, S.A. e com a SDPO, S.A.

3.2.3. Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas (DRPRI)

As despesas da DRPRI, a quem compete a gestão e atribuição dos recursos, nomeadamente, a manutenção e o fornecimento de bens e serviços, destinados à rede de instalações educativas, desportivas e de juventude da RAM, ascenderam a 767.109,63 €, respeitaram a contratos de aquisição

¹⁵⁰ Quanto ao **MT**, nos vários PAPs, o valor pago até ao final do ano (234.443,16 €) em 12 mensalidades, assenta num documento único de autorização de despesa no valor de 120.000 € (AD n.º 625, de 13/1/2015, autorizado pelo SRE na mesma data), relativamente ao qual corresponde um cabimento de igual valor (n.º CY41500696, de 13/1/2015), estando todos os pagamentos mensais suportados por um único documento de compromisso no valor 56.610,79 € (n.º CY51500534), emitido na mesma data. Em falta estavam as AD e a nota de cabimento de suporte às rendas de julho a dezembro, o documento de compromisso para as rendas de março a dezembro. Sobre o referido documento de AD, cuja cópia é incluída em todos os processos mensais de despesa, que incluem também a faturação, o comprovativo do pagamento e o contrato, são assinaladas as verificações mensais efetuadas, datadas e assinadas pelo respetivo funcionário. Nas Sociedades de Desenvolvimento a situação é idêntica. Na **SDPO**, não existia evidências da AD e cabimento suficiente para cobrir as rendas de julho e agosto, nem de compromisso para as de janeiro, fevereiro, junho, julho e agosto. Na **SDPS** os documentos não asseguravam a AD e cabimento para as rendas de julho e agosto nem o compromisso para as rendas de abril a agosto.

¹⁵¹ Com data de modificação de 26/04/2016.

de serviços distribuídos pelas rubricas 02.02.03 – *Conservação de bens* (37,6%) e 02.02.19 - *Assistência Técnica* (62,3%).

A partir de 2012 a intervenção desta Direção Regional, que inicialmente se limitava às instalações educativas, passou a abranger as infraestruturas de juventude e desporto, sendo transferidas para esta direção, os direitos e responsabilidades (que ainda subsistiam perante terceiros) do extinto IDRAM, inerentes às suas atribuições e competências, como resulta do DRR n.º11/2012/M, de 22 de junho¹⁵².

Assim, os pagamentos em análise, incluem despesas do próprio ano (651.378,15 €), bem como encargos transitados de anos anteriores (116.152,06 €), alguns dos quais assumidos pelo IDRAM e pela DRJ que transitaram para a alçada da DRPRI.

A maioria dos contratos, com execução em 2015, foi celebrada na sequência de concurso público, resultando de ajuste direto, apenas os que se referem a períodos anteriores. Na generalidade dos contratos o prazo de vigência, foi de 1 ano, obrigando a que todos os anos seja necessário lançar um procedimento para dar continuidade às aquisições de serviços anteriores.

Foram aplicadas as “reduções remuneratórias”, quando aplicáveis, na generalidade dos contratos da DRPRI.

A) CONSERVAÇÃO, REPARAÇÃO E BENEFICIAÇÃO DE BENS

Por esta rubrica foram processadas e pagas, essencialmente, despesas decorrentes de contratos de prestação de serviços de manutenção de relvados, espaços verdes e sistemas de rega (39%), e de manutenção e prevenção corretiva de equipamentos hoteleiros (58%). De acordo com o plano de amostragem foram analisados os seguintes contratos:

A.1.) *Manutenção do relvado do campo de futebol da Camacha*

Para a “*aquisição de serviços de manutenção do relvado do campo de Futebol da Camacha*”, e com impacto financeiro em 2015, destaca-se o lançamento de dois procedimentos consecutivos, pelo período de 1 ano cada (2014/2015) e (2015/2016), adjudicados à empresa *Florasanto, Agricultura e Silvicultura, Lda.*, por despachos do Diretor Regional de 9/9/2014 e 31/7/2015, respetivamente, pelos valores de 23.068,80 € e 23.016,00 €.

O primeiro destes contratos foi celebrado¹⁵³ na sequência de ajuste direto (regime geral) ao abrigo da al. a), do n.º 1, do art.º 20.º do CCP, com convite a duas entidades, em que apenas apresentou proposta a empresa contratada. O valor pago em 2015, no montante de 21.107,97€, corresponde à faturação de 2015 (até setembro).

O segundo, a vigorar entre 18/9/2015 e 17/9/2016, foi outorgado¹⁵⁴ na sequência de concurso público, ao qual concorreram 3 entidades¹⁵⁵, sendo admitida apenas a proposta da *Florasanto*, uma vez que as restantes não respeitavam cláusulas do caderno de encargos¹⁵⁶. Tendo sido notificados, em sede de audiência prévia, nenhum dos concorrentes se pronunciou.

O pagamento de 4.679,92€, correspondeu à faturação de outubro e novembro de 2015, de acordo com o valor mensal contratado.

¹⁵² Aprova a orgânica da DRPRI.

¹⁵³ Em 17/9/2014, com um prazo de execução de 18/9/2014 a 17/9/2015, pelo Diretor Regional da DRPRI.

¹⁵⁴ Em 19/8/2015.

¹⁵⁵ Silvicorgo, Transportes e Serviços, Lda.; Saul & Filhos, Lda. e Florasanto Agricultura – Silvicultura, Lda.

¹⁵⁶ Plano de trabalhos não tem periodicidade cfr. cláusula 33.ª no caso da SILVICORTO, e não tem lista com descrição e quantidades dos materiais (cfr. al. c) do n.º 6 da cláusula 2.ª, no caso da SAUL & Filhos).



A.2.) Manutenção dos espaços verdes e sistemas de rega

A “*aquisição de serviços de manutenção dos espaços verdes e sistemas de rega*”, das instalações desportivas, estabelecimentos de infância e Centros de Juventude, sob a tutela da DRPRI, foi adjudicada por despacho do SRERH, de 4/12/2014, a *Fernando Andrade Gois Pinto*, pelo valor de 148.830,00 €, na sequência de concurso público, pelo período de 2 anos (9/12/2014 a 8/12/2016).

Foram admitidas as propostas de 6 concorrentes, tendo sido selecionada a de mais baixo preço, de acordo com o critério de adjudicação estipulado. Em 2015, foi pago o montante de 80.924,80€.

Embora existissem relatórios e folhas de trabalho, com identificação do local, da intervenção detalhada e do respetivo funcionário, assinadas pelo responsável da instalação e pela empresa (não incluídas nos processos de despesa), não constava dos processos qualquer evidência da verificação da conformidade das faturas com os trabalhos realizados e com o contratado.

Nesta sequência, o responsável pela DRPRI, referiu que apesar de os processos de despesa não incluírem evidências das referidas verificações, “*tal informação existe e está disponível para consulta.*”, salientando que a mesma traduz-se nos relatórios e folhas de trabalho mencionados no parágrafo anterior (pelos auditores). Mais adiantou que “*Numa lógica de poupança (...) os processos de despesa que se criam, a partir da faturação emitida ao longo da execução contratual, normalmente com periodicidade mensal e com vista aos pagamentos devidos, não incluem toda a informação disponível. Muitas vezes, tal informação é enviada com o primeiro processo de despesa, evitando-se a sua duplicação, mês a mês*”. Culminou referindo que “*A partir deste momento teremos a preocupação de juntar tal informação aos processos de despesa, a enviar à entidade que valida a documentação e concretiza os pagamentos, apesar de nunca ter sido, pela mesma, considerada necessária*”.

As alegações apresentadas corroboram não só a ausência de evidências mas também de verificação da conformidade das faturas pelos serviços da DRPRI, alheando-se o respetivo titular de assegurar a validação da documentação como lhe compete, ao transmitir para outras entidades essa responsabilidade. Todavia, autorizou o processamento das faturas (mediante despacho exarado nos processos de despesa), sem que tenha assegurado a conformidade legal e fatural das faturas.

A.3.) Manutenção, prevenção e correção dos equipamentos hoteleiros

A despesa paga em 2015, neste âmbito (152.437,70 €) resulta dos dois contratos, celebrados para os períodos 2013/2014 e 2014/2015, que têm por objeto a “*Aquisição de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos hoteleiros industriais e instalações de gás, águas quentes sanitárias (AQS) e certificação de inspeção das instalações de gás dos estabelecimentos de infância, 1º ciclo e centros de juventude sob a tutela da DRPRI*”.

O contrato mais recente, foi adjudicado em 10/12/2014, à *Openline Facility Services, SA*, por 149.996,00€¹⁵⁷, na sequência de concurso público, ao qual concorreram e foram admitidos 2 concorrentes¹⁵⁸, sendo selecionada a proposta de valor mais baixo, de acordo com o critério de adjudicação. A despesa de 2015, paga por conta deste contrato foi de 139.300,57 €.

¹⁵⁷ Por despacho do SRERH, tendo o contrato sido celebrado em 4/2/2015, pelo período de 1 ano.

¹⁵⁸ A proposta concorrente (Vasconcelos & Abreu) apresentou o valor de 169.665,06 €.

O contrato anterior, adjudicado (9/10/2013) à *Vasconcelos e Abreu, Lda.*, pelo valor de 169.898,07 €¹⁵⁹, também na sequência de concurso público, deu lugar ao pagamento de 13.137,13 € em 2015, dos quais 3.993,34 €, são encargos transitados de 2014.

Os processos de despesa, ainda que não contendo evidências da validação por parte da DRPRI, quanto à conformidade da faturação com os serviços prestados e com o contrato, permitem através da informação constante das faturas, suficientemente detalhada¹⁶⁰, fazer o controlo necessário assente nos relatórios de serviço¹⁶¹ assinados por um responsável da escola ou instituição abrangida.

A.4.) *Transitados (02.02.03)*

O montante de 25.147,33 €, correspondeu à liquidação de pagamentos em atraso relativos a despesas de anos anteriores do IDRAM e da DRJ, cujos processos foram já operacionalizados pela própria DRPRE/DRPRI (cfr. Anexo III.B))

O pagamento de valores em dívida refletidos em faturas de 2010 e 2011, relativas a despesas do IDRAM/DRJ, respeitavam:

- i. A intervenções em Centros de Juventude, envolvendo *Assistência Técnica e Manutenção Reparações (Multitermo - Assistência, Manutenção, Lda)*, relativos a reparações em termoacumuladores, caldeiras, bombas circuladoras, na sequência de avarias graves;
- ii. À *Montagem de equipamento de rede (Termoatlântica)*, e *Verificação do Sistema elétrico (EMEPÊ – Electromecânica Madeirense)*.

As faturas de 2013 e 2014 estavam relacionadas com:

- i. Intervenções (reparações) nos infantários “ O Pião” e “Balão”, adjudicados, por ajuste direto simplificado, à *OLCA- Construções, Lda.*, em 2013, por respetivamente, 6.542,59 € e 6.573,28 € (acrescidos de IVA), ao abrigo de uma autorização excecional, concedida pelo Despacho conjunto n.º 52/2013 do VPGR e SRPF (JORAM, n.º 131, II S, de 15/7/2013)¹⁶².
- ii. A aquisição de serviços de reparação de ferramentas elétricas, adjudicado à *Indust, Lda.*, cuja fatura no valor de 205 €, data de 21/1/2014, sendo a “*Proposta de aquisição de bens e Serviços*” (PABS), de 30/5/2014, e AD de 14/2/2015.

Tratou-se de uma aquisição efetuada pela DRPRI na data da fatura, através de ajuste direto (regime simplificado), não havendo evidência dos registos do cabimento prévio e do compromisso, que apenas surgem em maio de 2014¹⁶³.

¹⁵⁹ Adjudicado pelo SRERH este procedimento visou assegurar a assistência técnica a 1.500 equipamentos hoteleiros industriais distribuídos por aproximadamente 125 estabelecimentos (mais 5 estabelecimentos e menos 730 equipamentos que o contrato posterior).

¹⁶⁰ Remetendo para as ordens de serviço, proposta, pedido de orçamento, relatório do serviço prestado, identificação exata do serviço e bem em causa e do local.

¹⁶¹ Que não integrando os processos de despesa foram posteriormente (trabalho de campo), disponibilizados pela DRPRI.

¹⁶² “Concede autorização excecional para a celebração de um número máximo de 100 contratos de aquisição de serviços (...) até um montante máximo de € 100.000,00.”, abarcando um período que não deverá ultrapassar 2013.

¹⁶³ Esta situação que traduz uma violação do n.º 2, do art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, e do n.º 5 do art.º 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA), seria passível de gerar responsabilidade financeira nos termos do n.º1, al. b), do art.º 65.º da LOPTC, imputável ao Diretor Regional.

Todavia, dada a pouca relevância financeira da irregularidade em questão (cfr. o disposto no art.º 34.º, n.º 3, do Regulamento das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, aprovado pela Resolução n.º 24/2011, publicado no DR, 2.ª série, n.º 243, de 21 de dezembro, isto é, “*as irregularidades(...)*” “*cujo valor não ultrapasse o montante correspondente a 5 UC*” [5x €102,00=€ 510,00]), não se procedeu à imputação de responsabilidade financeira.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Apesar do responsável da DRPRI, no exercício do contraditório, ter adicionado alguma documentação “avulsa” relativa a 2013¹⁶⁴, alegando que esta “*comprova o cumprimento tempestivo de todas as regras de gestão orçamental no que respeita a este processo*”, os elementos constantes da mesma, não permitem estabelecer uma correspondência com a adjudicação em causa.

Os processos transitados não continham, em regra, informação justificativa do reprocessamento para além do despacho do Diretor Regional que se limita a autorizar “*o reprocessamento das faturas conforme instruções recebidas*”, sem indicar em que circunstâncias o fez e qual o motivo do atraso nos pagamentos.

7. O Diretor Regional quis aqui clarificar que “*(..) a DRPRI apenas processa (instrui) os processos de despesa. Assegura que a documentação necessária é registada nos sistemas informáticos de suporte e junta as cópias e os documentos necessários. Se os mesmos são devolvidos pela entidade que posteriormente reverifica os documentos, valida e realiza os pagamentos, cabe à DRPRI reprocessá-los e reenvia-los após cumpridas as “instruções recebidas” que são normalmente inscritas em documento interno (mas também verbalmente, por vezes) da Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública (SRFAP) onde se menciona o que possa estar em falta.*”. Acrescentou ainda que “*É recorrente, no arranque dos anos civis, que, não tendo sido feito o pagamento devido dentro do ano económico em questão, seja necessário voltar a cabimentar a despesa, já no ano seguinte, originando um reprocessamento (e reenvio) do processo de despesa. Como aconteceu neste caso (...)*”

A DRPRI não salvaguardou no entanto, uma suficiente instrução dos processos, compilando os elementos necessários à identificação do contrato em causa e/ou estabelecendo uma ligação com documentos transitados de outros anos.

Aquele dirigente defendeu também que “*A DRPRI é um Serviço Simples, sem autonomia Financeira e sem Tesouraria. Não é responsável pelo “pague-se”, não autoriza pagamentos, nem os concretiza. Envia o processo de despesa (registado e bem instruído), cabendo a outrem, efetuar as necessárias verificações e validações e, então, decidir concretizar o pagamento devido. A DRPRI, depois de enviado o processo de despesa, não tem conhecimento sobre o andamento do processo que se segue (noutra Secretaria) de validação documental do mesmo com vista ao respetivo pagamento.*

Mas sem razão, pois as competências da SRF em matéria de pagamento das despesas dos serviços simples não afastam os deveres dos serviços processadores enquanto titulares da responsabilidade de verificação e validação prévia das faturas, com especial ênfase, para a comprovação da contraprestação que lhes está associada e da instrução do processo com todas as peças necessárias à comprovação do cumprimento da legalidade financeira.

B) ASSISTÊNCIA TÉCNICA

No âmbito da “Assistência Técnica”, sobressaem as aquisições de serviços de cópias (23,1%), de segurança (13,8%), de manutenção de elevadores (7,7%) e de Sistemas AVAC (53,8%). De acordo com o plano de amostragem foram analisados os seguintes contratos:

B.1.) Aquisição de cópias (cópia/faxe/impressão) para os estabelecimentos de educação, instalações desportivas/juventude e serviços da DRPRI.

Os pagamentos efetuados (110.606,97€), resultam essencialmente da execução do “*Contrato de aquisição de cópias (cópia /faxe/impressão, para os estabelecimentos de educação (Infância e*

¹⁶⁴ Que se resumem a uma AD, uma nota de cabimento e um documento de compromisso.

1.º Ciclo) públicos da RAM, Instalações desportivas/juventude e serviços da DRPRI¹⁶⁵” para o ano de 2015 (103.222,81€), adjudicado à empresa *Caldeira, Costa & Cª, Unipessoal*, na sequência concurso público, pelo valor de 92.400,00 €.

O restante, respeita à liquidação de encargos transitados¹⁶⁶, referentes a dois anteriores contratos: um celebrado para o ano de 2013-2014 com a mesma entidade¹⁶⁷ com base num procedimento contratual idêntico; outro adjudicado em 2003, por ajuste direto, à “*Atlanticópia*”¹⁶⁸, com renovações anuais automáticas, que vigorou até 30/7/2012.

Relativamente ao procedimento de 2015, apresentaram propostas, as empresas *Caldeira, Costa & Cª, Unipessoal* e *MCI - Maurílio Caires Informática*, sendo apenas admitida a proposta da primeira. O júri excluiu a segunda, porque a “*Declaração*” de *Comprovativo Técnico*, não corresponde ao exigido no ponto três do n.º 3, da cláusula 6.ª Programa do Procedimento”, ou seja “*Documentos comprovativos de técnico (s) com formação técnica em equipamentos CANON, emitidos pela CANON Portugal, considerando que mais de 90% dos equipamentos abrangidos por este procedimento são da referida marca*”¹⁶⁹. O júri salientou ainda que “*os equipamentos foram adquiridos com participação de fundos comunitários, não sendo de per si substituíveis*”.¹⁷⁰

A exigência formulada pela entidade adjudicante para que os potenciais interessados, para efeitos de admissão das propostas, apresentassem o referido documento remete para o corpo de regras jurídicas que disciplinam o procedimento do concurso público, no âmbito do Código dos Contratos Públicos¹⁷¹, designadamente os seus art.ºs 130.º a 148.º, e, ainda, para o princípio da concorrência, consagrado no art.º 1.º, n.º 4, do mesmo Código, “*verdadeira trave-mestra da contratação pública*”¹⁷², cujo âmbito veda a fixação no programa do concurso de requisitos ou aptidões sobre a capacidade técnica (ou financeira) dos proponentes no âmbito de um concurso público.

Tal exigência só é possível no quadro de um concurso limitado por prévia qualificação, onde podem ser impostos, desde que justificados, racionais e razoáveis critérios ou exigências limitativas do acesso ao procedimento, mediante a ponderação das circunstâncias de facto relevantes para o contrato a celebrar, como resulta do disposto no art.º 165.º do CCP, sobre os requisitos mínimos de capacidade técnica (e financeira) dos candidatos.

Diga-se, a este propósito, que uma das principais novidades introduzidas pelo CCP, comparativamente com o regime anteriormente vigente, consubstanciado no DL n.º 197/99, de 8 de junho, em matéria de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços, foi a inclusão, de forma exclusiva, da fase de

¹⁶⁵ Celebrado entre RAM através da DRPRI e aquela empresa, em 7/11/2014.

¹⁶⁶ De respetivamente, 6.835,05 € (fatura de 2014) e 549,11 € (fatura de fevereiro de 2012).

¹⁶⁷ Celebrado em 25/11/2013, com a *Caldeira, Costa & Cª, Unipessoal*.

¹⁶⁸ Celebrado em 31/7/2003, entre a SRE através da Direção Regional de Planeamento e Recursos Educativos (DRPRE, atual DRPRI) e a *Atlanticópia*.

¹⁶⁹ Cfr. Programa de Concurso, cláusula 6.ª (Documentos que constituem as propostas), n.º 3 “*Os concorrentes, na sua proposta, deverão apresentar ainda os seguintes documentos que contenham os termos ou condições relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais a entidade adjudicante pretende que os concorrentes se vinculem*”.

¹⁷⁰ O candidato excluído apresentou pronúncia no âmbito do direito de audiência prévia, mas o júri não deu provimento, considerando que o seu conteúdo não se refere ao motivo de exclusão da sua proposta, mantendo assim as conclusões do relatório preliminar.

¹⁷¹ A proposta é constituída pelos documentos exigidos pelo programa do procedimento que contenham os termos ou condições, relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais a entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule.

¹⁷² Rodrigo Esteves de Oliveira, “Os princípios gerais da contratação Pública”, in Estudos da Contratação Pública, páginas 66 e 67.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

qualificação dos concorrentes no âmbito do concurso limitado por prévia qualificação, afastando deste modo a possibilidade de qualquer solicitação da demonstração de um mínimo de capacidade técnica (ou financeira) para participar noutros procedimentos, designadamente no concurso público. Neste sentido, dispõem os art.ºs 81.º, 130.º a 148.º, 162.º a 192.º (a contrario), todos do CCP.

De facto, é no concurso limitado por prévia qualificação que existe sempre, por definição, uma fase prévia de qualificação em que se avaliam a capacidade técnica e/ou a capacidade financeira, sendo os candidatos selecionados os únicos convidados a apresentarem propostas (art.º 189.º e seguintes do CCP). Logo, e porque as normas reguladoras dos procedimentos pré-contratuais plasmadas no CCP conferem à entidade adjudicante ampla liberdade para a escolha do tipo de procedimento adequado à necessidade que visa satisfazer com o contrato a celebrar, se, no caso, a SRE pretendia avaliar a capacidade técnica (e/ou financeira) dos concorrentes, então deveria ter desencadeado outro procedimento, isto é, o concurso limitado por prévia qualificação.

Donde, a imposição contida na cláusula 6.ª, n.º 3, do programa de concurso, no que concerne à apresentação, pelos concorrentes, de documentação comprovativa de “*técnicos com formação técnica em equipamentos CANNON emitida pela Canon Portugal*” não encontra respaldo na disciplina jurídica dimanada dos art.ºs 130.º a 148.º do CCP, tendo-se traduzido numa redução do universo de concorrentes, violando, por conseguinte, o princípio da concorrência estabelecido no art.º 1.º, n.º 4, do CCP, que subentende o amplo acesso de todos os interessados em contratar ao respetivo procedimento pré-contratual e ainda que não se estabeleçam condições restritivas desse acesso sem sustentação legal e justificativa.

No domínio da contratação pública, a par do conjunto de regras jurídicas aplicáveis nas fases de formação e execução dos contratos públicos, de cariz comunitário e nacional, imperam ainda os chamados “*princípios fundamentais da contratação pública*” particularmente, o da concorrência (como já antes se admitiu), da proporcionalidade, da transparência, da imparcialidade, e da igualdade, que encontram expressão na CRP [cfr. os art.º 266.º, n.º 2), no CPA (art.ºs 3.º e 5.º) e no próprio CCP (art.º 1.º, n.º 4), aos quais a administração pública se encontra auto vinculada, e constituem o corolário de um quadro pautado pela legalidade e pela livre concorrência.

No caso vertente, não existindo sustentação legal para a exigência da apresentação do referenciado documento no seio de um concurso público, operou-se, assim, uma restrição à concorrência, na medida em que foram afastados do procedimento adjudicatório outros eventuais interessados em contratar, impedindo, assim, a entidade adjudicante de receber outras propostas (quicá) mais vantajosas para o interesse público, o que torna a invocada cláusula 6.ª, n.º 3, do programa de concurso ilegal, por afrontar o conjunto de normas que regula o concurso público (os art.ºs 130.º a 148.º), assim como os princípios da legalidade, da concorrência, da proporcionalidade, da transparência, da imparcialidade, e da igualdade, que encontram expressão na CRP [cfr. os art.º 266.º, n.º 2), no CPA (art.ºs 3.º a 19.º) e no próprio CCP (art.ºs 1.º, n.º 4, e 5.º, n.º 6), e determina a anulabilidade do ato final de adjudicação, nos termos do art.º 135.º do anterior CPA, a qual se transmite ao contrato por força do preceituado no art.º 283.º, n.º 2, do CCP.

Em consequência, a exclusão do concorrente “*MCI - Maurílio Caires Informática*”, processada ao abrigo do preceituado na norma ínsita no art.º 146.º, n.º 2, al. d), do CCP, que determina a exclusão das propostas que não integrem todos os documentos exigidos, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 57.º do CCP, não tem fundamento legal, pelo que, no caso em análise, a referida proposta deveria ter sido admitida e avaliada para efeitos de adjudicação, concluindo-se assim que a referida decisão foi ilegal.

E sendo o critério de adjudicação “*o do mais baixo preço*”, e que a proposta excluída apresentava um preço mais baixo (69.300 €) do que o preço da proposta da adjudicatária (92.400,00 €), imperioso se torna concluir que, caso tivesse sido admitida e avaliada a proposta

excluída do concorrente “MCI - Maurílio Caires Informática”, com um elevado grau de probabilidade, a solução encontrada pela administração para melhor proteger o interesse financeiro público, seguramente, teria sido outra.

Como já antes se referiu, a cláusula 6.^a, n.º 3, introduziu no procedimento um elemento que restringiu a livre e sã concorrência, preconizada no direito comunitário e nacional, entre os operadores económicos, beneficiando aqueles que comercializam a marca “CANNON” e prejudicando os demais, e daí a ofensa do art.º 4.º, n.º 1, do CCP. Contudo, entre a diversidade de marcas que compõem o “parque de impressão” posto a concurso, descritas no Anexo II do caderno de encargos, consta não só a marca “CANNON”, como, também, outras (designadamente, a HP, a Philips, e a Samsung), o que não se coaduna com o conteúdo das cláusulas 1.^a e 6.^a do Caderno de Encargos, sobre o “Objeto” do contrato e a “Descrição dos bens a fornecer e serviços a prestar”, patenteando, deste modo, uma falta de rigor e cuidado da entidade adjudicante na preparação das peças procedimentais submetidas a concurso, que não é compaginável com a prudência exigida aos decisores públicos na gestão dos dinheiros públicos.

8. Porém, na perspetiva do contraditado *“A realidade é que o parque de fotocopiadores existentes (...) era mesmo – esmagadoramente - CANON, em resultado de procedimentos aquisitivos vários (...) e as restantes máquinas existentes, de outras marcas, eram em quantidade residual” e que “(...) neste processo, queríamos mesmo, sem qualquer intenção limitadora, assegurar que tal parque de equipamentos (que era esmagadoramente CANON mesmo que não o quiséssemos) fosse mantido em boas condições de funcionamento, cumprindo o seu papel fundamental para os cerca de cento e vinte estabelecimentos”*. E porque *“Este contrato é de fornecimento de cópias e não aquisição de máquinas (...) conhecíamos a limitação (que é semelhante à dos elevadores e de equipamentos hospitalares, devido à sua complexidade e especialização eletrónica) no cumprimento desse objetivo de manutenção por parte dos concorrentes (potencialmente fornecedores) fossem eles quais fossem, quando a sua intervenção não é autorizada, aprovada, validada e certificada pela marca em questão. Daí a introdução de uma exigência simples de demonstração de capacidade para o efeito (...) na estrita boa intenção de assegurar o funcionamento regular dos equipamentos em questão”*.

De acordo com as peças patenteadas no concurso, para além do *“fornecimento e colocação/instalação de todos os consumíveis¹⁷³ originais e papel necessários e suficientes para o período de vigência (...)”*, o contrato a celebrar prevê, também, *“a prestação de serviços de reparação, manutenção e assistência técnica necessários (...)”*, que garantam o funcionamento de *“todos os equipamentos de impressão, sejam fotocopiadoras, multifunções, impressoras ou faxes, de várias marcas, características e localização (...)”* existentes e identificadas pela DRPRI, ou de outros *“equipamentos que, por lapso ou desconhecimento, constem fisicamente nos estabelecimentos/instalações/serviços indicados e venham a receber aprovação da DRPRI para constarem do mesmo estando omissos na lista (...), ou, até, “outros, que venham a ser adquiridos ou substituídos”* (sublinhado nosso)¹⁷⁴.

A transcrição assinalada mostra o carácter inaudito do disposto no segmento final da cláusula 6.^a, n.º 2, do caderno de encargos, por via do qual a entidade adjudicante deixa aberta a possibilidade do objeto do contrato a celebrar com o proponente escolhido e consequentemente das propostas a apresentar pelos concorrentes, se pautar por uma ampla margem de indefinição/incerteza/modificação que, obviamente, o CCP não comporta, por colidir com os mais elementares princípios que regem a contratação pública, o da legalidade, da concorrência, da proporcionalidade, da transparência, da imparcialidade, e da igualdade, que encontram, também, expressão na CRP [cfr. os art.ºs 81.º e 266.º, n.º 2), no CPA (art.ºs 3.º a 19.º) e no próprio CCP (art.ºs 1.º, n.º 4, e 5.º, n.º 6).

¹⁷³ Inclui papel, Toner/tinteiro e peças de reparação.

¹⁷⁴ Conforme consta da cláusula 6.^a, n.º 2, do Caderno de Encargos.



A situação descrita revela falta cuidado e desrespeito pelas regras da contratação pública, com reflexo na gestão dos dinheiros públicos resultante do contrato celebrado na sequência do concurso público em apreço. Na prática, as cláusulas inseridas nas peças do procedimento acima descritas revelaram-se limitativas da sã e desejável concorrência preconizada pelo direito comunitário e nacional, e inculcam a ideia de que, à partida, já se saberia a quem seria adjudicada a prestação de serviços.

Sem embargo, o contraditado esgrimiou que *“ tal possibilidade, inserida no caderno de encargos, resulta de poderem existir (ou poderem passar a existir) nas referidas instalações escolares (nas mais de 120 existentes) equipamentos deste tipo com o mesmo fim (produção de cópias) – não adquiridos pela DRPRI – e que foram, ou venham a ser oferecidos mais tarde – pela Comunidade, Associações de pais (...), Empresas e outras instituições várias, pelo que escapam – por entenderem desnecessário ou por lapso comunicativo dos estabelecimentos – ao conhecimento prévio da DRPRI, com vista à sua inclusão na lista de equipamentos que se elencam na fase de criação do caderno de encargos em questão. Esses equipamentos (um aqui outro ali), se validados pela DRPRI (não aconteceu nunca), com esta abertura, poderiam passar a integrar esta contratação”*. Insistindo que *“este não é um procedimento de manutenção de X máquinas mas um procedimento de aquisição de cópias (basicamente papel + toner e a manutenção do equipamento em funcionamento) que são pagas à unidade, sendo irrelevante, para o apuramento do valor a pagar, o número das máquinas, a origem e até a sua posse, mesmo que exista ou apareça mais um ou outro equipamento, aqui ou ali, que, pontualmente concretizaria também tal serviço de cópias, importante para as Escolas. (...)*.

É a comprovar a tendência para uma “monopolização” face à marca/fornecedor, patente no processo, neste tipo de prestação/fornecimento ao Governo Regional¹⁷⁵ (SRE/DRPRI), num setor que é altamente concorrencial, é a aceitação da proposta na qual a *Caldeira, Costa & Cª, Unipessoal* se compromete¹⁷⁶ à *“substituição definitiva de todo o equipamento, quando o seu arranjo não seja economicamente favorável, por outro da marca CANON, com características equivalentes ou superiores (...)*, quando o caderno de encargos determinava (ponto 1.6 da cláusula 6.ª) que neste caso, a substituição do equipamento fosse feita *“por um novo da mesma marca, com caraterísticas, no mínimo equivalentes ao anterior”* (referindo-se que nos serviços abrangidos pelo contrato, existem outras marcas que não CANON - cfr. anexo ao CE). Apesar de não respeitar as regras do caderno de encargos, aquela proposta foi aceite e adjudicada pela DRPRI, em desrespeito pelo art.º 42.º do CCP.

Além disso, da aceitação daquela proposta¹⁷⁷ resulta concretamente que, conforme se forem fazendo as referidas substituições de equipamento resultantes de eventuais avarias, assim como as substituições impostas pelo n.º4, da cláusula 6.ª do CE em que *“o fornecedor durante a execução do contrato, obriga-se a substituir pelo menos 10 equipamentos fotocopiadores novos (...) que em seu entender técnico se encontrem obsoletos”*, a DRPRI deixará de ter, nas suas instalações e nas da sua área de intervenção, equipamentos de outras marcas, passando a deter exclusivamente a marca CANON. É também um elemento questionável do ponto de vista da boa gestão e da responsabilidade da DRPI, ao deixar ao critério do fornecedor, quais os equipamentos que serão substituídos.

Apesar de sustentar que *“(...) a determinação da necessidade de substituição é um assunto eminentemente técnico, pelo que se concretiza e determina pelos técnicos”* cabendo *“à DRPRI*

¹⁷⁵ E, que é reforçada, atendendo aos resultados da “Auditoria de fiscalização prévia ao contrato de aquisição de consumíveis e serviços de manutenção e assistência técnica para os equipamentos de impressão de diversos organismos do GR da RAM” (Relatório n.º7/2016-FP/SRMTC), o qual foi adjudicado à Caldeira, Costa e Cª, Unipessoal, e outorgado em 29/8/2014, pelo preço de 648.000, 00 € (com objeto semelhante ao contrato agora em análise).

¹⁷⁶ No ponto 4. 1.9, da proposta.

¹⁷⁷ Cujos fornecimentos são limitados à marca CANON.

validar e concordar (ou não)” admite que “mesmo considerando a justificação atrás anotada, a referida substituição por equipamento da mesma marca não deveria ser condição presente no caderno de encargos, tendo sido retirada nos dois procedimentos seguintes com o mesmo objeto (...)”.

Aliás, do fundamento para a exclusão do outro concorrente (atrás transcrita do relatório de análise de propostas) consta a referência de que os equipamentos não poderiam ser substituídos, dado o seu cofinanciamento por fundos comunitários. A ser assim, aquela cláusula de substituição no Caderno de Encargos só fazia sentido na perspetiva de que o adjudicante conseguia desde logo garantir que a entidade contratada seria seguramente alguém que garantisse a substituição pela “marca” CANON.

Renovou aqui que a *“solução drástica [do concorrente Maurílio Caires], de substituição integral do parque de equipamentos – sem mais pormenorização sobre como faria isso-baseando o seu preço nessa solução alternativa- contraria[va] o caderno de encargos e as regras de manutenção e uso de equipamentos compartilhados por Fundos Europeus”.*

A concentração que se observa face à marca, seria indiscutível, caso resultasse duma livre concorrência e normal funcionamento do mercado, o qual foi neste caso, condicionado à partida com a limitação dos potenciais candidatos, e exclusão de candidatos, impondo um requisito específico duma “marca”, sem que tal resulte de imposição legal em matéria de certificação, nem demonstre que outros prestadores detentores de outras marcas não estariam igualmente habilitados a fornecer os serviços em causa, com qualidade equivalente. Ao limitar os candidatos através da “marca” na fase de admissão das propostas, o elemento que obriga à já referida substituição de equipamentos, acaba por constituir também um fator de distorção da concorrência, introduzido pela administração.

A introdução no caderno de encargos, da referida obrigação constante do n.º 4, relativa à substituição de um número mínimo de equipamentos por outros novos, traz à liça o disposto no art.º 32.º do CCP, sobre os requisitos que legitimam a escolha do procedimento para a formação do modelo de contrato com natureza mista, e que, em síntese, obrigam a entidade adjudicante a ponderar, com rigor, se a eventual cindibilidade dos contratos causará graves prejuízos para o interesse público tendo presente que a incindibilidade relevante é a que resulta de motivos de ordem técnica ou funcional. Ou seja, com este regime de contratação conjunta, evita-se a eventual realização de dois concursos, ou, no limite, permite-se o pagamento de despesas de investimento através de despesas correntes, fazendo perigar o quadro conceptual da codificação das despesas públicas.

Em contraditório foi afirmado que *“neste processo, não há qualquer acréscimo de equipamento pelo que não se coloca sequer uma alteração patrimonial. Apenas se salvaguarda, até um determinado número (10 máquinas - 4% do total - na defesa, justamente, da estabilidade da proposta) a possibilidade de substituir uma máquina que, para o fornecedor, poderia envolver mais custos de manutenção do que substituição)”.*

Quanto ao critério de desempate, fixado na cláusula 14.^a do Programa do Concurso, que se reconduziu à primeira proposta a dar entrada na plataforma, não é admissível no contexto normativo que emerge do CCP, em cujo âmbito só o concurso público urgente dispõe de um critério de desempate para as propostas, previsto no art.º 160.º, n.º 2, e que recai na proposta que tiver sido entregue mais cedo. Nos restantes procedimentos, o critério de adjudicação tem de reportar-se a atributos (aspetos ou elementos) das propostas, solução que, segundo o contraditado, *“não nos parece o melhor, mas nunca se ativou, pelo que a sua existência foi inócua até ao momento”* concluindo, por isso, pela sua *“elimina[ção] em todos os procedimentos futuros”.*

Em suma, no plano da legalidade financeira, a facticidade exposta tipifica uma infração financeira, punível com multa, em sede de responsabilidade sancionatória, face à previsão do



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

art.º 65.º, n.º 1, al. l), da LOPTC, no segmento “*Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública*” imputável ao Diretor Regional da Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas, Gonçalo Nuno Monteiro Araújo, que escolheu o procedimento e aprovou as peças do concurso (caderno de encargos e programa de concurso), por despacho exarado em ambos, em 2/10/2014.

Ressalta, contudo, da defesa oferecida pelo DRPRI que “*todos os casos anotados [no] relato, sempre e logo que detetados, nunca tiveram repetição*” e, ainda, que “*todos os cadernos de encargos e programas de concurso, da responsabilidade da DRPRI, para procedimentos aquisitivos com os mesmos objetos, que se seguiram, não só já não enfermaram das mesmas opções (menos boas) como sofreram evoluções e melhorias na procura do ideal (em termos formais, administrativos, técnicos e jurídicos)*”.

Ao ponto de especificar na “*exposição*” apresentada para “*(...) justifica[r] as opções tomadas - mesmo que se tenham revelado menos boas pelo que logo foram corrigidas - (...)*” a sua concordância com muitas das considerações feitas pelo auditor no referente a este contrato. E esta concordância foi traduzida de imediato, já há dois anos, no contrato seguinte (entretanto já aconteceu um terceiro), com a efetivação das correções necessárias”, e insistindo que “*depois deste procedimento em concreto e de um outro, realizado nesse mesmo ano, motivo de uma recomendação da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas em processo de atribuição de visto prévio, todos os procedimentos deste tipo (contratos técnicos de manutenção) passaram a ter esse formato. Ou seja, a partir dessa altura (e já houveram mais dois procedimentos com este objeto, em 2015 e 2016) a DRPRI optou pela qualificação prévia, reconhecendo (e concretizando) como mais correta essa tipologia processual*” pois “*ninguém deveria ser privado de apresentar a sua proposta mas que teria de demonstrar ter as condições mínimas necessárias*”.

O contraditado, escorando-se no facto de “*a não opção pelo concurso por prévia qualificação não [ter sido] intencional*”, solicita, finalmente, “*nos termos do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto que o Tribunal de Contas releve a responsabilidade financeira por se encontrarem preenchidos os três requisitos para tal: que as faltas ocorridas não foram premeditadas, pelo que só poderão ser imputadas a título de negligência; a não existência de recomendação anterior do Tribunal de Contas para correção do procedimento questionado; e a não existência de censura ao autor pela prática destes atos*”.

No caso vertente, o Tribunal não pode deixar de valorizar as diligências tomadas pelo referido Diretor Regional que se traduziram na alteração do procedimento pré-contratual tendente à adjudicação deste tipo de serviços, em linha (aliás) com a recomendação do Tribunal proferida em sede de fiscalização prévia. Releva, também, o compromisso assumido pelo contraditado de “*como sempre fizemos, garantimos prosseguir com rigor acrescido, embebendo todas as recomendações do Tribunal de Contas, ajustando procedimentos e seguindo as orientações constantes deste relato*”, e pelo Secretário Regional de Educação que “*aquela Direção Regional continuará a seguir a sua missão com rigor acrescido, e adotará as recomendações do Tribunal de Contas, ajustando procedimentos e seguindo as orientações constantes deste relato*”.

Perante os argumentos aduzidos e a matéria de facto apurada, o Tribunal conclui, assim, estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de a falta só poder ser imputada ao seu autor a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez que o TC ou um órgão de controlo interno censura o autor pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC.

No que respeita à afirmação de que os processos que suportam a despesa, não continham evidências do acompanhamento da execução dos contratos por parte da DRPRI, nomeadamente no que respeita à validação da conformidade das quantidades/valores constantes das faturas,

com os consumos efetivos (resultantes da verificação dos contadores das máquinas), o diretor da DRPRI, em contraditório, defendeu que o acompanhamento da execução dos contratos é concretizado *online*, pelos diretores das escolas, registando todos os meses o número de cópias tiradas pelas suas máquinas na plataforma PLACE, sendo tal quantificação a base para a faturação mensal.

Mais referiu que essa informação “*é gerida e compilada pela DRPRI*” e que “*A partir deste momento, os serviços da DRPRI vão assegurar que tais relatórios passam a ser impressos e juntos aos processos de despesa, a enviar à entidade responsável pela validação da documentação e concretização dos pagamentos apesar de, até ao momento, nunca terem sido considerados essenciais pela mesma*”.

Sobre esta situação reitera-se a posição do Tribunal sobre a necessidade de evidenciação da ação da DRPRI em matéria de controlo interno.

B.2.) Aquisição de serviços de Segurança

O contrato analisado, tem por objeto a “*aquisição de serviços de assistência técnica, intervenção, ligação à central de controlo em sistemas de intrusão e incêndio existentes nos estabelecimentos/instalações desportivas, juventude e serviços da DRPRI*”, e corresponde ao Lote1, adjudicado à *TAMPER-Proteção e Segurança, Lda*, pelo SRERH, em 15/01/2015, na sequência de concurso público¹⁷⁸, pelo valor de 68.930 €, e prazo de 1 ano¹⁷⁹.

O valor pago foi de 66.222,45 €, correspondente a faturação do ano, acompanhada dos correspondentes dados sobre a execução.

B.3.) Manutenção de elevadores

Em 2015 foram pagos 36.730,00 €, resultantes da execução dos seguintes contratos de aquisição de serviços para manutenção de elevadores:

- a) O contrato para a **manutenção preventiva e corretiva dos elevadores existentes nas instalações desportivas¹⁸⁰ e centros de juventude** sob tutela da DRPRI, adjudicado pelo Diretor Regional à *Thyssenkrupp, Elevadores, S.A.*, em 9/10/2014, por 85.820,04 €, pelo prazo de 3 anos (até 30/10/2017), na sequência de concurso público. Em 2015 foi pago o montante de 33.660,66 €¹⁸¹.

O acompanhamento da execução do contrato, encontrava-se adequadamente documentado, contendo nomeadamente, propostas de reparação, manutenção e substituição de peças validadas pelos responsáveis da Secretaria, assim como as intervenções efetivamente realizadas assinadas por um interveniente de cada uma das partes.

- b) O contrato de **manutenção do elevador das Piscinas de Machico**, celebrado entre o IDRAM¹⁸² e a *Masel Otis - Elevadores da Madeira*, em 1/7/2010, originou pagamentos de 2.633,88 €, relativos a 2015, e de 435,46 €, relativos a encargos transitados de 2011.

Este contrato foi adjudicado por 178,76 €/mês (preço mensal inicial sujeito a revisões)¹⁸³ acrescido de IVA, na sequência de ajuste direto, nos termos do n.º1, do art.º 128.º do CCP

¹⁷⁸ O lançamento do procedimento visou a “*Aquisição de serviços de Assistência técnica, Intervenção, Ligação à Central de controlo em sistemas de intrusão e incêndio existentes em estabelecimentos/instalações desportivas, de juventude e serviços da DRPRI, e vigilância estática e rondas noturnas em 4 estabelecimentos de ensino de 1.º ciclo com pré-escolar e um infantário*”, na modalidade de lotes: Lote 1- Sistema de intrusão e incêndio e Lote 2: Vigilância estática e rondas noturnas.

¹⁷⁹ 24/01/2015 a 31/12/2015.

¹⁸⁰ Não está incluído neste contrato as Piscinas de Machico.

¹⁸¹ Dos quais, 3.277,29 €, são encargos transitados.

¹⁸² Através do respetivo presidente à data, Carlos Norberto Catanho José.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

(regime simplificado)¹⁸⁴ pelo prazo de 3 anos (até 30/6/2013), findo o qual seria tacitamente prorrogado por iguais períodos, desde que não fosse denunciado por qualquer dos contratantes.

O facto de o contrato celebrado, além de não ter um valor definido, contrariar o disposto nas alíneas a) e b) do art.º 129.º do CCP, que determinam que o prazo de vigência não pode ser superior a 1 ano a contar da decisão de adjudicação e que o preço contratual não é passível de revisão, seria suscetível de consubstanciar uma infração financeira imputável ao ex-presidente do IDRAM. No entanto é entendimento da SRMTC que não há lugar a responsabilidade financeira por violação das normas da contratação pública em data anterior à alteração da LOPTC (pela Lei 61/2011, de 7/12) que introduziu a alínea l) ao art.º 65.º, pois, a tipificação da infração só ocorreu naquela data ex vi da aplicação da lei penal.

Com a extinção do IDRAM, e a conseqüente transferência das suas competências e responsabilidades para a DRPRI, nos termos do art.º 9.º e 11.º do DLR n.º 11/2012/M, de 22 de junho, a autorização e validação das despesas inerentes àquele contrato, assim como o acompanhamento da sua execução, passou desde 26/6/2012, para a responsabilidade do Diretor Regional daquele serviço da SRERH, que tinha a obrigação de se munir de toda a informação¹⁸⁵ e de todos os elementos necessários, para assegurar previamente que os atos e decisões por si praticados, assentavam em procedimentos regulares e cumpriam todos os requisitos legais.

Acresce que a DRPRI permitiu, por omissão, que o contrato se renovasse automaticamente a partir de 1/7/2013 (ficando em vigor até 30/6/2016), tendo continuado a autorizar o processamento das correspondentes despesas.

No entanto, e porque à luz do art.º 48.º do CCP não se mostra legalmente possível o pagamento da despesa relacionada com um contrato caducado, e não existindo evidências de que foi desencadeado um qualquer procedimento adjudicatório em conformidade com o art.º 16.º do CCP, só resta concluir que o mesmo não tem suporte legal, determinando, por conseguinte, a ilegalidade de todas as despesas que dele decorrem. Aqui, de pouco vale a referência constante nas (12) autorizações de despesa relativas a 2015, ao ajuste direto no regime geral (art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto), na medida em que a mesma não está evidenciada em outros elementos documentais que comprovem que, de facto, esse procedimento foi realizado¹⁸⁶.

O que significa que a factualidade antes descrita faz incorrer o responsável da DRPRI, Gonçalo Nuno Monteiro Araújo, em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos

¹⁸³ Cfr. ponto 5.3.1 do Contrato, a OTIS cobrará a prestação inicial identificada, sujeita às revisões anuais referidas em 5.3.3 e às revisões excecionais no final do prazo contratado referidas em 5.3.4 e de forma antecipada. Ponto 5.3.3 “*O preço será anualmente revisto, na data do aniversário da última alteração de preços, sendo a primeira revisão efetuada decorrido um ano após a data de início do presente contrato.*” Ponto 5.3.4 “*No final do prazo contratado, ou de qualquer uma das suas renovações, o preço será revisto, levando em conta as alterações anuais entretanto ocorridas, e por forma a reajustar os preços entretanto praticados às alterações conjunturais então em vigor, se forem diversas daquelas que a mensalidade ao tempo praticada deixar consubstanciar*”.

¹⁸⁴ Cfr. descrito na Autorização de despesa n.º 4202, de 19/2/2015, sobre a qual é exarado o despacho de autorização do Diretor Regional (encargos transitados de 2011).

¹⁸⁵ Observou-se que a informação constante dos processos é reduzida, e apesar dos esforços desenvolvidos durante os trabalhos da auditoria, para se obter dados adicionais, nomeadamente sobre a fundamentação e procedimentos e peças pré contratuais relativos a este contrato, não foi possível reconstituir os processos, que contêm apenas o que o IDRAM disponibilizou.

Refira-se, neste particular, que nos processos transitados do IDRAM, o despacho do Diretor Regional exarado no documento de AD continha a menção “Autorizado o reprocessamento das faturas conforme instruções recebidas”, sem que dos processos constasse a origem e a natureza das “instruções” recebidas.

¹⁸⁶ Ao abrigo da al. a) do n.º1 do art.º 20.º do DL n.º 18/08, desconhecendo-se em que circunstâncias surgiu esta alteração de procedimento (do regime simplificado para o geral), dada a insuficiência da informação de suporte.

da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º (segmento final), “*Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*”.

Acresce ainda salientar que, os pagamentos realizados em 2015, correspondem no caso:

- Dos encargos transitados de 2011, a faturas cujo valor da prestação mensal foi de 187,70 € (c/ IVA 217,73 €);
- Dos encargos de 2015, à faturação de 12 prestações mensais, cada uma pelo valor de 179,91 € (c/IVA 219,49 €)¹⁸⁷,

Ou seja, foram faturados e pagos valores superiores aos contratados (178,76 €), desconhecendo-se os pressupostos dos aumentos ocorridos e qual o suporte legal para a realização e pagamento daquelas despesas.

No contraditório aquele responsável defendeu que quando as instalações passaram para a tutela da DRPRI “*Os elevadores estavam parados há meses e não havia conhecimento da existência de quaisquer contratos ativos*” e adiantou relativamente ao contrato em causa que “*não o tínhamos na nossa posse e não o sabíamos ativo, pelo que nunca poderíamos saber que possuía uma cláusula de renovação automática. Apenas nos apercebemos de tal quando recebemos um pedido de pagamento referente ao mesmo*” e após a sua disponibilização “*verificamos que (...) não tinha sido ativada a cláusula de rescisão (até 30/03/2013). A partir daí, a DRPRI envidou todos os esforços para o anular*”, mas sem sucesso uma vez que o fornecedor não aceitou a denúncia unilateral do contrato fora de prazo, fazendo questão de cobrar “*o respetivo custo integral até ao final do prazo previsto*”, pelo que a DRPRI não teve alternativa, tentando junto do fornecedor as soluções menos penalizadoras para a RAM.

A comprovar as diligências realizadas neste âmbito, facultou correspondência trocada entre a DRPRI e a Masel Otis, Lda., desde 27/6/2013, encontrando-se também no seio destes documentos, a menção a contactos estabelecidos entre estas duas entidades, já em junho e setembro de 2012, relativamente à transferência automática para a DRPRI de direitos e obrigações decorrentes do contrato celebrado¹⁸⁸.

Apesar do Diretor Regional defender que “*A DRPRI herdou apenas as responsabilidades com as instalações desportivas (...) mas não os elementos envolvidos nas decisões e contratações que se mantiveram na DRJD*”, mais acrescentando, que face ao DLR n.º 11/2012/M, de 26 de junho e ao DRR n.º 11/2012/M, de 22 de junho, concretamente os art.º 9.º e 11.º “*são transferidas as responsabilidades para com terceiros (e mais nenhuma)*”, acentuando que “*neste caso, a responsabilidade da decisão de contratar e realização das despesas não foram da DRPRI, nem a validação e concretização dos pagamentos*”, verifica-se que a renovação ilegal do contrato operou-se já no âmbito do exercício das suas funções, reiterando-se o que ficou expresso no relato submetido a contraditório, quanto à obrigatoriedade de garantir o acompanhamento dos contratos que acolhe, desde essa data, recolhendo para o efeito toda a informação necessária.

O Diretor Regional da DRPRI, afirmou, contudo, que não houve qualquer premeditação e dolo na situação em causa, vindo solicitar superiormente, a relevação de quaisquer multas previstas.

¹⁸⁷ De acordo com o Ofício da DRPRI n.º 620, dirigido à MASEL OTIS, Lda, foi exigida à Masel Otis, a aplicação da redução remuneratória legalmente prevista, a incidir em todas as faturas pós-renovação, pressupondo-se que as prestações de 2015, contemplam esta redução.

¹⁸⁸ Ofício da Masel Otis, Lda. à DRPRI, de 6/8/2013, que remete para o ofício da DRPRI n.º 1234, de 10 setembro de 2012, alegadamente em anexo (o qual não veio no entanto, junto ao ofício remetido à SRMTC), referenciando o seu conteúdo.



Assim, no contexto da matéria apurada, e perante a inexistência de indícios de que a falta tenha sido praticada de forma intencional, o facto de o Tribunal não ter formulado recomendações à DRPRI com vista à correção das irregularidades detetadas e a circunstância de esta ser a primeira vez que o responsável é censurado pela sua prática, conclui-se, assim, estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, previstos nas als. a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º, extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC.

B.4.) Manutenção de Sistemas AVAC

A 30 de dezembro de 2014, foi celebrado com Openline Facility Services SA, um contrato no valor de 551.894,74 euros (+IVA), de prestação de serviços para a “*manutenção preventiva e corretiva de instalações elétricas, de sistemas AVAC, AQS e de tratamento de águas das piscinas nas instalações sob tutela da SER/DRPRI*”¹⁸⁹, por um prazo de 2 anos, contado a partir de 23 de março de 2015, data de aposição do visto pelo TC¹⁹⁰.

Em 2015, para além do pagamento da faturação (€ 191,5 mil, de 23 março a 30 de novembro) do contrato atrás assinalado, foram ainda pagas faturas transitadas do contrato anterior (€ 65,6 mil, de outubro a dezembro), da mesma natureza, celebrado com a mesma empresa¹⁹¹, que vigorou até 19 de dezembro de 2014.

B.5.) Transitados (02.02.19)

Neste âmbito mereceu atenção o processo (AD n.º 8059), autorizado pelo Diretor Regional da DRPRI, em 28/4/2015, intitulado de “*Assistência Técnica – Regularização de faturas da DRJD de 2010 e 2012, que não se encontravam refletidas na dívida*”, as quais totalizam 2.213,98 €.

Com efeito, este valor não aparece nos encargos transitados, mas sim como uma despesa de 2015, e resulta duma *aquisição de serviços de manutenção de elevadores*, adjudicada à *Schindler, Ascensores e Escadas*, em 30/9/2011, na sequência de ajuste direto (regime simplificado), pelo período de 1 ano e pelo valor de 9.311,68 €. As faturas, em n.º de 7, cujas datas variam entre 5/7/2010 e 29/6/2012, abrangem o Complexo de Piscinas Olímpicas, o Estádio de Câmara de Lobos e o Centro de juventude de Santana, (correspondem na maioria a 2ªs vias, por extravio do original) e foram dirigidas ao IDRAM. Refira-se que algumas destas faturas deram entrada na SRE/ Direção de Serviços de Aprovisionamento e Manutenção em 17/4/2013. Apesar disso, estas faturas nunca foram registadas como pagamentos em atraso, não tendo a DRPRI conseguido justificar e facultar mais informação sobre este processo (para além do cabimento, compromisso, faturas e contrato).

Embora sem dispor de informações que lhe permitissem assegurar a conformidade legal daquelas despesas, o Diretor Regional limitou-se a emitir o despacho “*Autorizado o reprocessamento conforme orientações recebidas*”¹⁹².

A este propósito, o responsável pela DRPRI afirmou que “*é normal e recorrente nos finais de ano quando, por razões que só podem ser explicadas pela entidade responsável pela validação documental dos processos de despesa e pelos pagamentos, estes não se concretizam.*”, referindo que “*Tais processos, então, ou por terem passado a não estar devidamente instruídos (...) ou*

¹⁸⁹ As instalações sob tutela correspondem a várias instalações desportivas (12 piscinas, 20 pavilhões, 3 campos de futebol), a escolas (3 infantários), 4 centros de juventude, 1 centro de formação escutista e aos serviços da DRPRI (Sede e os anexos da Levada).

¹⁹⁰ O contrato foi visado com recomendações (cfr. Processo de Visto n.º6/2015, de 23/03), por aplicação de critérios de discricionariiedade limitativos da concorrência, embora sem desvantagem financeira para o contraente público.

¹⁹¹ O fornecimento foi adjudicado à Openline na sequência também de um concurso público, internacional em que concorreram 5 empresas, tendo 3 delas transitado para fase da análise das propostas, tendo o critério de adjudicação sido o do preço mais baixo.

¹⁹² Tal como fez em todos os processos envolvendo encargos de anos anteriores, inexistindo evidência das mesmas.

por o seu pagamento não caber nas liquidações num ano, são devolvidos aos serviços da DRPRI, que mais não fazem do que voltar a cabimentá-los (...) reprocessando o processo que é novamente enviado à entidade que valida a documentação e efetua o pagamento devido.”

Nesta sequência, o Diretor Regional, salienta que apenas cabe à DRPRI a fase do “processamento da despesa concretiza-se com a faturação”, adiantando que é da competência exclusiva da SRF a fase em que “o pagamento é autorizado e concretizado perante o processo de despesa, após validada a documentação”.

Reforça ainda neste âmbito, que “são várias as situações em que os processos são devolvidos à DRPRI para melhor instrução. Como é normal pois quem valida a documentação e concretiza o pagamento (que não é a DRPRI) tem que assegurar que tudo está bem instruído.”, mais referindo quanto aos transitados que “a verificação e a garantia da conformidade legal da despesa e a respetiva contratação é assumida e compete exclusivamente a quem a autoriza e concretiza. (...) Nestes casos, à DRPRI apenas restou assegurar as responsabilidades para com terceiros, resultante dos serviços efetivamente prestados pelos mesmos”.

As alegações produzidas mais uma vez assentam num entendimento restritivo das responsabilidades transitadas (que o referido decreto regulamentar em causa não evidencia) e reforçam a existência de debilidades significativas no acompanhamento e controlo da DRPRI. Com efeito, compete ao seu titular assegurar previamente que os seus atos e decisões assentam em factos reais, legais e em conformidade com os contratos, independentemente dos contratos e subsequente autorização de despesa terem tido origem noutros serviços.

A decisão de processamento das faturas implica assim a prévia verificação e validação desses requisitos (face aos trabalhos efetivamente realizados e ao disposto nos contratos) das despesas faturadas, sem prejuízo de outras verificações posteriores, designadamente da competência de quem vai pagar.

3.3. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS NA SRAPE

3.3.1. Quadro geral

A SRAPE foi o departamento que, com a remodelação governamental de 2015, absorveu a maioria dos serviços das antigas Vice-Presidência (VPGR) e Secretaria Regional do Equipamento Social (SRES).

Os pagamentos de 2015 ascenderam a 506,2 mil euros, distribuídos por três direções regionais, de entre os quais se salientam os realizados pela DR Estradas (73,1%) na rubrica “02.02.14 - Estudos, pareceres, projetos e consultadoria” (73,1%).

Quadro 5 – Pagamento de serviços adquiridos pela SRAPE

Serviço	Rubrica CE	(em euros)	
		Despesa Paga 2015	
		Do ano	Transitada
Direção Regional da Administração da Justiça	02.02.25	52.390,70	0,00
	02.02.03	43.669,72	0,00
Direção Regional do Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas	02.02.19	23.697,60	2.351,32
	02.02.25	13.985,06	0,00
Direção Regional de Estradas	02.02.14	370.083,48	0,00
TOTAL		503.826,56	2.351,32

No Anexo III consta a listagem da despesa, por unidade orgânica, com a identificação da natureza e finalidade dos diversos serviços adquiridos, procedimentos de adjudicação adotados, correspondentes fornecedores, períodos de vigência e valores dos contratos subjacentes.



A contratação subjacente envolveu a realização de 1 concurso público, 1 procedimento que envolveu a consulta a 3 entidades (ao abrigo de um regulamento da RAMEDM), e 132 ajustes diretos (128 simplificados, 2 por convite e 2 ao abrigo de regimes anteriores ao CCP).

3.3.2. Direção Regional da Administração da Justiça (DRAJ)

A DRAJ, durante o exercício de 2015, manteve a estrutura orgânica que detinha quando integrava a VP, delineada no DRR n.º 17/2012/M, de 26 de julho¹⁹³.

A DRAJ é um serviço integrado na ARD, que prossegue as atribuições administrativas do setor da justiça na RAM, no quadro da transferência de poderes operada pelo DL n.º 247/2003, de 8 de outubro¹⁹⁴. Embora dotado de autonomia administrativa e dispondo de receitas, orçamento e tesouraria próprios, a maioria das despesas é financiada por transferências do ORAM.

A despesa selecionada (€ 52,4 mil) diz exclusivamente respeito à compensação devida ao Instituto dos Registos e Notariados, IP pelos encargos com a emissão dos certificados de matrícula (DUA- Documento Único Automóvel), correspondentes aos atos praticados pelo serviço regional, em conformidade com os valores fixados pelo protocolo celebrado, em outubro de 2007, entre o Instituto e as Direções Regionais da Administração da Justiça e dos Transportes Terrestres.

A única singularidade observada resulta do facto da DROT documentar a despesa incorrida pela rubrica 02.02.25 *Outros serviços*, não com os documentos finais de quitação¹⁹⁵, mas através dos elementos / mapas síntese de suporte ao processamento das transferências, anexos às requisições de fundos do serviço¹⁹⁶. Solicitada à DRAJ a relação dos pagamentos executados, pôde-se confirmar a correspondência entre as faturas listadas como encargo (no anexo à requisição de fundos), com as posteriormente pagas pela DRAJ.

Para uma melhor documentação das despesas considera-se que a DROT deverá providenciar, de futuro, pela inclusão nos processos de despesa em apreço, dos Pedidos de Autorização de Pagamento (PAP) realizados pela DRAJ.

O SRF¹⁹⁷ referiu que a DRAJ tem autonomia administrativa pelo que apresenta as requisições de fundos ao GR e só depois procede, no respetivo sistema informático, à elaboração dos referidos PAP, salientando que a informação que tem vindo a ser solicitada pela DROT é a passível de ser facultada pelo Serviço no momento em que submete a requisição de fundos.

Ainda assim, como responsável máximo pelo acompanhamento, controlo e análise da execução orçamental, a DROT deveria de dispor da documentação final de suporte de cada uma das rubricas de despesa do subsector GR.

3.3.3. Direção Regional do Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas (DRPRGOP)

A DRPRGOP tem como atribuições principais o apoio técnico e logístico às DR de Infraestruturas e Equipamentos e de Edifícios Públicos, nos domínios da gestão dos recursos humanos, do apoio

¹⁹³ A nova orgânica, posterior à remodelação governamental, apenas surgiu em meados de 2016, com a publicação do DRR n.º 18/2016/M, de 22/07.

¹⁹⁴ De acordo com o referido diploma, compete ao GR a execução da política dos registos e do notariado na RAM. Nesse quadro, transitaram para a Região os poderes de direção, orientação e tutela sobre serviços externos da Direção-Geral de Registos e Notariado, existentes na RAM.

¹⁹⁵ Dado que quem realiza o pagamento é o próprio serviço de tesouraria da DRAJ.

¹⁹⁶ Nos quais estão listadas as faturas a serem regularizadas com a verba transferida.

¹⁹⁷ Que cessou funções em 20/10/2017. As atribuições e competências da SRF foram integradas na Vice-Presidência do GR (cfr. o Decreto do Representante da República para a RAM n.º 3/2017, publicado no DR, I Série, de 20/10/2017 e Despacho n.º 397/2017, da Presidência do GR, publicado no JORAM, de 23/10/2017).

jurídico, da contratação pública, do planeamento e gestão estratégica e da gestão e controlo orçamentais.

Ao longo de 2015, a DR funcionou com a orgânica herdada da VP, aprovada pelo DRR n.º 25/2012/M, de 3 de setembro, tendo a sua estrutura sido reconfigurada em meados de 2016¹⁹⁸.

A despesa selecionada (€ 83,7 mil), apesar do seu baixo valor, envolve um volume significativo de processos de despesa:

- A maioria (€ 59,6 mil), relacionada com a gestão do parque automóvel (e de equipamentos) do GR, na dependência da Direção de Serviços de Materiais e Equipamentos (DSME), unidade nuclear da DRPRGOP.

A DSME é responsável pela manutenção dos equipamentos e viaturas, bem como pela gestão dos materiais necessários à prestação desses serviços. Dispõe de instalações no Parque Empresarial da Cancela, executando, na parte relativa à gestão da frota, a manutenção preventiva (curativa, programada) e corretiva (não programada) de cerca de 385 viaturas;

A atividade desenvolvida compreende os trabalhos de oficina (pequenas reparações), a preparação para e a própria inspeção, o abastecimento de combustíveis e lubrificantes, a lavagem das viaturas, a administração dos seguros e a gestão dos materiais e sobresselentes necessários às diversas intervenções na frota¹⁹⁹. A DSME, por não dispor das capacidades técnicas necessárias (não se justificando obter determinadas valências) recorre frequentemente à contratação externa de pequenas reparações, como é o caso do alinhamento de direção, a reparações de pneus, suspensão, motor, bombas injetoras, sistemas de travões, turbo, ar condicionado, estofamentos, motor de arranque, a aquisição de pneus e baterias, entre outros

Por despacho do DRPRGOP, foi delegada no DSME a competência para autorizar ajustes diretos, na aquisição de bens e serviços, até aos € 6.750,00 (o limite da despesa para o regime simplificado)²⁰⁰.

- O restante (€ 24,1 mil), respeita à atividade geral da DRPRGOP.

A) DESPESAS DE ÂMBITO GERAL (DRPRGOP)

Ao nível da DRPRGOP, foram selecionados os pagamentos referentes a três contratações relacionadas com um serviço de mudanças de mobiliário²⁰¹, com a assistência a um *software* de gestão de pessoal²⁰² e com a manutenção de elevadores²⁰³.

¹⁹⁸ Através da publicação do DRR n.º 20/2016/M, de 25 de agosto.

¹⁹⁹ Cfr. Portaria n.º 137/2012, de 05/11. Para o efeito, nas suas instalações dispõe de várias secções especializadas, como bate-chapas, carpintaria, pintura, eletromecânica, lubrificação e revisão, lavagem, entre outras.

²⁰⁰ Pelo despacho n.º 49/2013, de 12/03, publicado no JORAM, II Série, n.º 53, de 15/03. A delegação foi justificada na especificidade das atribuições e na melhoria da operacionalidade daquela unidade orgânica.

²⁰¹ Trata-se de uma adjudicação, por ajuste direto, regime simplificado (art.ºs 128.º e 129.º, do CCP), à empresa JOLIMAR, Lda, de um serviço de reinstalação de um arquivo, no valor de 1.920,00 euros (+IVA), realizado e pago no próprio ano.

²⁰² Trata-se da regularização de uma dívida à empresa Taboada & Barros, Lda, ao abrigo de um contrato de assistência técnica e manutenção de um software, adjudicado àquela empresa por ajuste direto, ao abrigo do art.º 81.º, n.º 3, al. a), do DL 197/99, de 8 de junho, pela extinta SRES. A dívida encontrava-se identificada no levantamento realizado em 2011, dos encargos por regularizar.

A execução de 2015 (€ 2,4 mil), corresponde ao pagamento das duas prestações da 8.ª e última renovação (de fevereiro de 2011 a janeiro de 2012), a qual resultou da necessidade de adaptar a aplicação do sistema MAC OS para o Microsoft Windows Vista, na sequência da substituição de todos os computadores Apple por PC's com sistemas operativos Windows. A entrada da Taboada & Barros em processo de insolvência dificultou a liquidação do valor em dívida. O pagamento acontece agora, na sequência de pedido de liquidação, apresentado pelo administrador judicial da massa insolvente.

²⁰³ O serviço de manutenção de elevadores consubstancia-se na 16.ª renovação de um contrato de dezembro de 1998, com um prazo de 1 ano, prorrogável, celebrado com a MASEL OTIS, SA, que dá assistência a 4 equipamentos instalados no



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

O exame efetuado não evidenciou qualquer ilegalidade pese embora se defenda que as 16 renovações sucessivas do contrato de manutenção do elevador, num contexto em que existem no mercado diversas entidades certificadas para prestar aquele género de serviço, é pouco consentâneo com a proteção do interesse público e com o respeito pelos princípios da economia, eficiência e eficácia da despesa pública. Nessa medida seria aconselhável que se enveredasse, antes da próxima renovação contratual, por um procedimento por consulta, alargado a outros fornecedores.

B) DESPESAS RELACIONADAS COM A GESTÃO DA FROTA E ELEMENTOS DE APOIO (DSME)

O exame incidiu sobre as despesas relacionadas com: as pequenas reparações (€ 43,7 mil) realizadas na frota de veículos do GR; a inspeção dos veículos²⁰⁴ (€ 9,5 mil); os contratos de assistência ao programa informático que gere a atividade da DSME²⁰⁵ e de lavagem de roupas de trabalho do pessoal da direção de serviços²⁰⁶.

A análise efetuada não identificou quaisquer irregularidades sendo de realçar, ao nível das aquisições de serviços destinados a pequenas reparações, o facto da DSME, em 2014, ter decidido, com base numa estimativa de consumos anual, abrir um concurso público para a “*Aquisição de pneus, de baterias, de serviços de alinhamentos de direção e de serviços de reparação de pneus (...)*”, continuando contudo a praticar o ajuste direto simplificado, com consulta informal, para o grosso das reparações.

Ao concurso público aberto pelo DRPRGOP²⁰⁷ (na plataforma eletrónica de contratação pública), organizado em 4 lotes, a que compareceram 7 empresas (1 delas a todos os lotes e as restantes 6 ao lote 4), só 2 propostas (Lote 4) foram aceites, acabando ambas por serem excluídas, por violação de elementos técnicos do caderno de encargos.

edifício sede, a pagar em prestações mensais. A renovação (de dezembro de 2014) foi realizada ainda pela antiga VPGR, pelo valor anual de € 14.498,28 (+IVA), tendo a despesa sido submetida a “*parecer prévio vinculativo*” do SRPF (Despacho de 19/08/2014).

O procedimento de adjudicação adotado na altura (1998), ainda na vigência do DL n.º 55/95, de 29 de março, foi o do ajuste direto ao prestador, por motivo de especial aptidão técnica (art.º 36.º), dado aquele ser o representante da marca.

A execução do ano (€ 17,7 mil) corresponde ao pagamento das 12 prestações mensais compreendidas entre os meses de dezembro de 2014 e novembro de 2015. O contrato manteve o valor anterior porque já havia sido objeto de redução na renovação de dezembro de 2011. Cfr. nota inserta na AD n.º 618 de 13/01/2015, referente ao PAP n.º 3902, de 18/11/2015.

A partir daquela data a responsabilidade pela gestão do contrato transitou para a Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais (SRA).

²⁰⁴ Ao abrigo da delegação de competência o DSME autorizou as despesas com as inspeções dos veículos da frota do GR, efetuadas na única concessionária na RAM daquele serviço público, a empresa MADINSP – Inspeção de Veículos, SA. Foram autorizadas e pagas 322 inspeções, no valor global de 9.501,26 euros, despesas que estão excluídas dos procedimentos para a formação da contratação pública, por não se submeterem à concorrência de mercado (art.º 5.º, n.º 1, do CCP).

²⁰⁵ A DSME dispõe (desde 2002) de um programa informático (ERP –Baan IV) para fazer a gestão operacional do Parque de veículos da RAM (manutenção, seguros, acidentes, custos operacionais e gestão de materiais), adquirido à empresa Infor IGS Global Solutions, Lda. Porém, desde maio de 2012, o serviço deixou de beneficiar da assistência técnica da empresa, passando a recorrer à DR de Informática, na elaboração de algumas das ferramentas de análise necessárias à gestão da frota.

Com o intuito de suprir as insuficiências sentidas, a DSME decidiu, em maio de 2014, retomar a assistência técnica com a Infor IGS. Para tal, munido de parecer favorável da DR de Informática, o serviço solicitou ao DRPRGOP, a abertura de um procedimento de ajuste direto, com convite àquela empresa (ao abrigo do art.º 24, n.º 1 al. e), do CCP).

O procedimento visou adquirir os serviços de suporte à aplicação Baan IV, compostos do licenciamento e assistência de 10 utilizadores e a atualização (up grade) permanente do software. O contrato, com um prazo de 3 anos, no valor de 7.575,00 euros (+IVA), acabou por ser celebrado em 23 junho de 2014, para produzir efeitos a partir de 1 de julho. A execução de 2015 (€ 6.009,72), corresponde ao pagamento dos encargos previstos no contrato para os anos de 2014 e 2015.

²⁰⁶ O DSME, no uso de competências delegadas, autorizou, ao abrigo do regime simplificado (art.º 128.º do CCP), a realização de (um único) serviço de lavagem de batas, toalhas e aventais, no valor de 425,00 euros, cobrindo as necessidades do exercício.

²⁰⁷ Autorizado por despacho de 05/08/2014.

O prazo de execução previsto era de 12 meses, o valor global estimado dos lotes de 68.700,00 euros e o critério de adjudicação, o da proposta economicamente mais vantajosa. Note-se que apenas o lote 2 – Serviço de alinhamento de direção, no valor de 3.700,00 euros (+IVA), e o lote 3 – Serviço de reparação de pneus, no valor de 8.000,00 euros (+IVA), cabem no universo auditado²⁰⁸.

Persistindo as necessidades que o concurso anterior deixou por satisfazer, o DRPRGOP decidiu abrir (igualmente na plataforma eletrónica acingov) um novo procedimento por ajuste direto, com convite a 8 entidades (as 7 do concurso anterior, mais 1 nova entidade)²⁰⁹. As condições gerais de contratação mantiveram-se semelhantes ao do concurso público (os mesmos 4 lotes, os mesmos valores base e o mesmo prazo), tendo sido alterado, no entanto, quer o volume dos serviços a contratar nos lotes 2 e 3, quer algumas das especificações técnicas do caderno de encargos. Por força dessas alterações, a escolha do procedimento foi realizada ao abrigo do art.º 20.º, al. a), do CCP²¹⁰. O preço base dos serviços de alinhamento de direção, o único serviço contratualizado anteriormente, representou uma redução de 12%²¹¹.

Responderam ao convite 6 entidades, tendo apenas a empresa Veiga, Martins & Freitas, Lda (a nova entidade convidada) transitado para a fase de análise, apresentando propostas para os lotes 1, 2, e 3. Todos os 3 lotes acabaram por ser adjudicados à empresa, nos termos e condições já atrás expressos.

A execução de 2015 reflete valor pago pelos serviços de alinhamento de direção (€ 4.007,70) e de reparação de pneus (€ 4.816,56) efetuados no ano, pela Veiga, Martins e Freitas, Lda, ao valor contratado.

Todos os restantes fornecimentos (126 reparações), foram contratados, ao abrigo do regime simplificado, de cada vez que a necessidade de uma reparação se impunha. Estas reparações (€ 34.845,46) foram realizadas por 20 fornecedores, variando os gastos por prestador entre os 8.333,01 e os 34,16 euros²¹².

Apesar dos objetivos que presidiram ao lançamento dos procedimentos concursais não terem sido plenamente conseguidos atento o elevado número de concorrentes excluídos considera-se que o caminho percorrido constitui um avanço significativo, que não deve ser revertido, ao nível da salvaguarda dos princípios da concorrência e da transparência contribuindo desse modo para a defesa do interesse público.

3.3.4. Direção Regional de Estradas (DRE)

A DRE é o serviço central que tem por missão a execução da política de planeamento, concretização e gestão das infraestruturas rodoviárias da responsabilidade do GR. Até 30 de setembro de 2016, a direção regional funcionou com a estrutura orgânica anterior à remodelação governamental de 2015²¹³.

A despesa selecionada (€ 370.083,48), que engloba um conjunto de 13 processos, todos integrados na rubrica de classificação económica 02.02.14, é composta pelas seguintes aquisições de serviços:

- A elaboração de um estudo prévio da ligação entre o Porto de Abrigo do Porto Santo e a Serra de Fora, como alternativa ao troço da ER 260, entre a Vila Baleira e a Serra de Fora (€ 269.351,05, a que corresponde 1 processo despesa);

²⁰⁸ O lote 1 – Aquisição de pneus e o lote 4-Aquisição de baterias, são aquisições de bens.

²⁰⁹ Cfr. o despacho de 13/11/2014, exarado sobre a comunicação n.º 99/ DSME, de 11/11/2014.

²¹⁰ E não do 24.º, n.º 1 (na sequência de anterior concurso público).

²¹¹ Cfr. a comunicação n.º 99/DSME, de 11/11/2014.

²¹² Apenas no caso da empresa Automolas, Lda (o maior valor de prestações) é que o valor acumulado pago no ano ultrapassou o limite máximo do regime simplificado.

²¹³ A orgânica do serviço em vigor havia sido aprovada pelo DRR n.º 4/2013/M, de 14/02/, entretanto revogado pelo DRR n.º 21/2016/M, de 30/09.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- A assessoria à fiscalização das empreitadas de construção da Via Expresso Boaventura –S. Vicente (€ 100.732,43, os restantes 12 processos de despesa).

Toda despesa em análise foi desencadeada pela RAMEDM, SA, ao tempo em aquela empresa pública ainda se encontrava em plena atividade. Extinta em fevereiro de 2013²¹⁴, no quadro da intervenção do PAEF-RAM, o conjunto das atribuições, dos direitos e das obrigações daquela sociedade transitou para a DRE (integrada na altura na ex-VPGR).

Embora a análise realizada não tenha identificado quaisquer ilegalidades a natureza dos pagamentos e a sua dimensão justifica uma exposição mais aprofundada das despesas em causa.

A) ESTUDO PRÉVIO DA LIGAÇÃO PORTO DE ABRIGO – SERRA DE FORA

O contrato para a elaboração do Estudo Prévio, no valor de 317.850,00 euros, celebrado, em abril de 2009, entre a RAMEDM e a empresa GRID – Consultas, Estudos e Projectos de Engenharia, SA, tinha uma previsão de execução de 6 meses.

A outorga do contrato seguiu-se a um procedimento com consulta a 3 entidades, realizado ao abrigo de um regulamento específico da RAMEDM²¹⁵, aberto a 25 julho de 2008 pelo CA da empresa, ao qual é aplicado supletivamente o regime da contratação pública, vertido no DL n.º 197/99, de 8 de junho. Apresentaram-se ao concurso 2 concorrentes, tendo a escolha recaído sobre a proposta com o preço mais baixo (€ 344.670,00 + IVA), o qual foi ajustado (em baixa) para o valor contratado²¹⁶.

A prestação compreendia a elaboração de estudos de especialidade, desenvolvidos por 6 capítulos²¹⁷, envolvendo a realização dos estudos propriamente ditos, acrescidos de trabalhos complementares, a iniciar com a assinatura do contrato. Todavia, o levantamento da situação no terreno, realizado numa fase prévia ao arranque do Estudo (conforme definido na proposta vencedora), determinou o adiamento da maioria das fases dos estudos. Mesmo assim, em 2009, foram efetuados e pagos, pela RAMEDM, os trabalhos de cartografia e topografia de suporte ao projeto, no valor de € 55.000,00 (+IVA).

De modo que, o PAEF-RAM, designadamente a implementação da medida 21 – *Despesas de investimento e reavaliação dos trabalhos em curso*, apanha os trabalhos em fase de execução, o que determinou a respetiva suspensão e, posteriormente, levou à tomada decisão de resolução do contrato²¹⁸. Entre novembro de 2012 e janeiro de 2013, a GRID enviou à DRE os parciais do Estudo entretanto realizados, os quais foram objeto de verificação e validação, quanto ao valor global dos trabalhos comprovadamente executados.

A execução de 2015 (€ 269.361,05 = € 220.779,55 + IVA) representa a liquidação do valor final em dívida à GRID, resultante dos trabalhos efetuados. Ficaram por executar trabalhos no valor de € 42.070,45. O acordo de revogação, celebrado somente em fevereiro 2016, veio terminar formalmente a

²¹⁴ A empresa foi criada pelo DLR n.º 8/2007/M, de 12/01, e extinta pelo DLR n.º 7/2013/M, de 14/02.

²¹⁵ Aprovado, em 17/01/2008, pelo CA. O procedimento segue o modelo tipo desenvolvido pela empresa para prestações de serviços de elaboração de projetos de beneficiação de estradas regionais. O mesmo apresenta um programa de consulta, um caderno de encargos, as regras gerais de admissão de concorrentes e propostas, da constituição do júri, da apreciação das propostas, dos atos públicos e dos prazos e notificações.

²¹⁶ Em resultado da correção dos honorários apresentados na proposta, de forma a corresponderem às percentagens tabeladas no Anexo II da Portaria de 27/01/1986, que altera a Portaria de 07/02/1972 (Instruções para o cálculo de honorários referentes a projetos de obras públicas).

²¹⁷ Elencados da forma seguinte, conforme o caderno de encargos: 1- Cartografia e Topografia; 2 – Geotecnia; 3 – Estudo Rodoviário; 4 - Estudo de Obras de Arte; 5 – Estudo de Túneis; 6 – Estudo da Iluminação Rodoviária e Ventilação de Túneis.

E apresentados em 8 volumes conforme se segue: 1 - Estudo Rodoviário; 2 – Estudo Geológico e Geotécnico; 3 – Túneis; 4 - Obras de Arte; 5 – Instalações Elétricas e Equipamentos; 6 – Estudo de Incidências Ambientais; 7- Estimativa Orçamental; 8 – Estudo de Tráfego. Ver documento n.º 0402/INF/DSCP/2013, de 23/10.

²¹⁸ Aprovada por despacho do VPGR de 19/08/2013.

relação, reconhecendo o abatimento daquele valor ao contrato e a inexistência de mais quaisquer outros serviços ou valores em dívida.

B) FISCALIZAÇÃO ÀS OBRAS DA VIA EXPRESSO BOAVENTURA – S. VICENTE

Em outubro de 2007, foi celebrado entre a RAMEDM, SA e a Consulgal, SA, um contrato de prestação de serviços de assessoria às empreitadas de construção da Via Expresso entre Boaventura e S. Vicente, pelo valor de 799.800,00 euros (+IVA). O prazo de execução definido foi de 24 meses, com a possibilidade de poder ser prorrogado, em consonância com a evolução do empreendimento²¹⁹. O pagamento seria realizado em prestações mensais iguais, no valor estimado de € 33.325,00 (+IVA).

A assessoria tem por objeto apoiar o dono de obra na coordenação geral de todas as atividades a que os empreiteiros se encontram vinculados. O que significa a constituição de um sistema de gestão e controlo das empreitadas de modo a permitir a fiscalização dos trabalhos²²⁰ e auxiliar no estabelecimento dos contactos que se venham a revelar importantes para o seu normal prosseguimento.

A construção da Via Expresso foi dividida em três fases (designadas de 1.ª Fase - Túneis, 2.ª Fase - Túnel de S. Vicente e, simplesmente 3.ª Fase, (troços de ligação, obras de arte e outros²²¹), a que correspondem um igual número de empreitadas. Para cada fase / empreitada foi aberto um concurso público, tendo os respetivos contratos²²² sido celebrados em abril de 2008 (1.ª e 2.ª Fases) e em maio de 2011 (3.ª Fase). A assessoria visou o acompanhamento global dos trabalhos, em todas as três fases.

Por seu lado, o fornecimento da assessoria foi igualmente objeto de um procedimento por concurso público (ao abrigo do art.º 80.º, n.º 1, do 197/99, de 08/06), tendo a adjudicação à Consulgal seguido o critério da proposta economicamente mais vantajosa²²³. A execução do contrato iniciou-se em março de 2008.

Desde o seu começo, a execução das empreitadas sofreu sucessivos atrasos, que se repercutiram na programação da assessoria. Esses atrasos deveram-se, num primeiro momento, a condicionalismos relacionados com expropriação de parcelas. Mais tarde, os constrangimentos financeiros, e o advento do PAEF-RAM, acabaram por determinar a suspensão das obras.

No início de 2015, o ponto de situação das obras era o seguinte. A empreitada do túnel de S. Vicente (2.ª fase) havia sido concluída em novembro de 2010. As outras duas obras encontravam-se suspensas: a dos Túneis (1.ª fase), desde 20 de janeiro de 2012, e a da 3.ª fase, desde 3 de dezembro de 2011. Contudo, em 21 de março desse ano, os trabalhos para a conclusão dos Túneis foram reiniciados²²⁴.

Em consequência dos sucessivos adiamentos e suspensões das obras, o prazo previsto para a execução da assessoria (09/10/2009) foi largamente ultrapassado, tendo a partir dessa altura sido objeto de sucessivas prorrogações. Do mesmo modo, os meios humanos e materiais afetos a cada prorrogação, têm vindo a ser ajustados ao ritmo e volume de obras a fiscalizar²²⁵. Até ao final de 2015, somavam-se já 8 prorrogações, continuadas no tempo.

Os períodos da 1.ª até 6.ª prorrogação, tiveram lugar entre março de 2010 e fevereiro de 2012 (24 meses). A 7.ª prorrogação, corresponde ao período de suspensão das obras (37,3 meses), em que não

²¹⁹ Cfr. Ponto 12 do caderno de encargos.

²²⁰ Nos termos do caderno de encargos (ponto 1.1 das cláusulas técnicas), com especial incidência nas condições de segurança, de controlo da execução (métodos, qualidade e quantidade de trabalho), emissão de pareceres técnicos, avaliação do andamento das obras para efeitos de pagamento

²²¹ Como equipamentos de sinalização e segurança, de iluminação pública e ventilação, abrangendo os túneis realizados nas outras fases.

²²² No valor de € 48,8 M, € 25,0 M e € 28,5 M.

²²³ O contrato foi submetido a fiscalização prévia (Proc. n.º 114/2007), tendo sido visado, em sessão diária de 07/01/2008.

²²⁴ O levantamento da suspensão dos trabalhos da 3.ª Fase só veio a acontecer a 25 de agosto de 2016.

²²⁵ Ao abrigo do previsto no ponto 12 do Caderno de Encargos.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

foram realizados quaisquer trabalhos de assessoria. A 8.^a prorrogação corresponde ao recomeço e conclusão das obras da 1.^a Fase – Túneis, durou 6 meses (de 09/04 a 07/10/2015) e teve um custo mensal de estimado de 13.019,54 euros (inclui/ IVA a 22%).

Convém ainda precisar que, em cada período de fiscalização (prorrogação) tem sido estabelecido o prazo e o volume de meios humanos e materiais julgados necessários. Os trabalhos são depois, numa primeira fase, liquidados / faturados aos valores unitários estimados em contrato. Porém, tanto esses valores como os próprios meios utilizados necessitam de acertos, de forma a refletir a execução real, originando as designadas revisões de preço. Aliás, a revisão dos valores unitários previstos em contrato ao período efetivo de realização dos trabalhos, resulta de uma obrigação legal²²⁶, que manda aplicar índices económicos de atualização, publicados mensalmente.

A execução de 2015, inclui as revisões de preços definitivas da 2.^a até à 6.^a prorrogação, que totalizaram 22.615,19 euros, e a faturação (mensal) da 8.^a prorrogação, que atingiu o valor global estimado de 78.117,24 euros. Tanto as revisões de preço como o valor da 8.^a prorrogação refletem ainda a redução do montante contratual, conforme estabelecida pelo ORAM correspondente.

4. EMOLUMENTOS

Em conformidade com o disposto nos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º, n.º 1, do DL n.º 66/96, de 31 de maio²²⁷, são devidos emolumentos pelas Secretarias Regionais da Economia, Turismo e Cultura, da Educação e dos Assuntos Parlamentares e Europeus, no montante de € 1.716,40 (cfr. o Anexo I).

²²⁶ Cfr. DL n.º 6/2004, de 60/01, adaptado à RAM pelo DLR n.º 13/2004/M, de 14/07. A Região tem indicadores específicos para os custos da mão-de-obra e do gasóleo utilizados ou consumidos.

²²⁷ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, na redação da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos consignados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da LOPTC, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório.
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória referida nos pontos 1 a), 1 c), 2 a), 2 d) e 2 f), ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 9, alíneas a) a c), da Lei n.º 98/97, alterada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
- c) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido:
 - i. Aos ex-Secretários Regionais da Economia, Turismo e Cultura, dos Assuntos Parlamentares e Europeus e das Finanças e Administração Pública;
 - ii. Ao Chefe de Divisão de Gestão de Aprovisionamento e Património da ex-SRETC, bem como ao Diretor Regional do Orçamento e Tesouro, ao Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas (da SRE), à ex-Diretora Regional do Turismo, à ex-Diretora Regional da Cultura, ao ex-Diretor Regional da Inovação, Valorização e Empreendedorismo, ao Diretor Regional da Administração da Justiça, ao Diretor Regional de Estradas, Diretor Regional de Planeamento, Recursos e Gestão de Obras Públicas e à Técnica Superior do Gabinete Jurídico da SRE, Sara Mendes Gomes;
 - iii. Ao Vice-Presidente do Governo e aos Secretários Regionais dos Equipamentos e Infraestruturas, do Turismo e Cultura e de Educação.
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 12 meses, sobre as diligências efetuadas pela Vice-Presidência do Governo, Secretaria Regional do Turismo e Cultura, Secretaria Regional de Educação e Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas, para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- e) Determinar que o Tribunal de Contas, seja informado, no prazo de 6 meses, do desfecho das diligências referidas pelo Secretário Regional de Educação, no contraditório, sobre o processo de cessação dos 2 contratos celebrados em 7 de dezembro de 2007 com a SDPS, S.A. e com a SDPO, S.A., juntando, para o efeito, cópia de toda a documentação pertinente.
- f) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4.
- g) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art.º 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
- h) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois de ter sido notificado aos responsáveis.
- i) Expressar a todos os departamentos envolvidos nesta auditoria o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação.

Aprovado em Sessão Ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 11 dias do mês de janeiro de 2018.

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



Anexo I – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio) ¹

AÇÃO: Auditoria às aquisições de serviços da ARD - 2015

ENTIDADE FISCALIZADA: Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura; Secretaria Regional de Educação; Secretaria Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus

SUJEITO PASSIVO: Secretaria Regional de Educação, Vice-presidência do Governo Regional; Secretaria Regional dos Equipamentos e Infraestruturas e Secretaria Regional do Turismo e Cultura.

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	240	21.189,60€
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)		21.189,60€-
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3h30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS 2)		1.716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.716,40 €

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

2 Montante a repartir equitativamente entre os sujeitos passivos, cabendo a cada um o pagamento de € 429,10

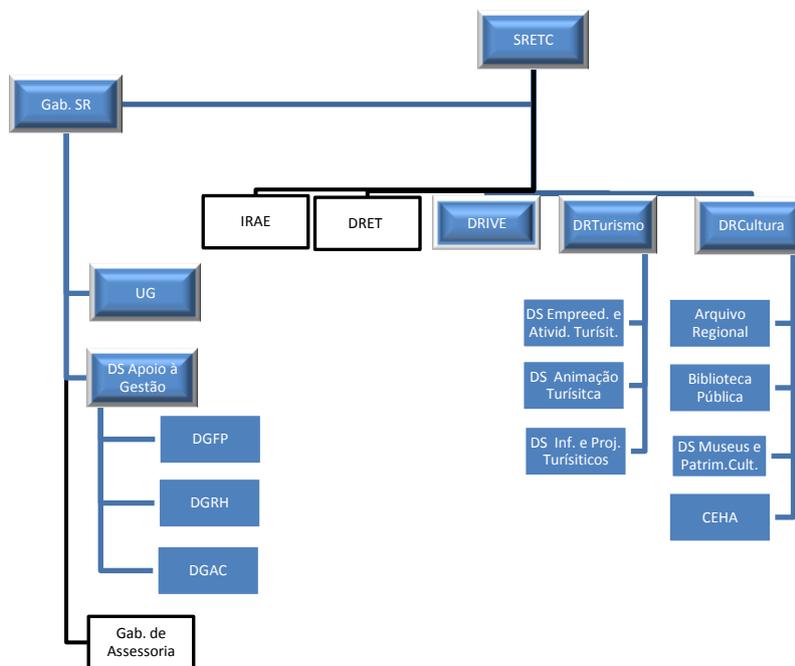


Anexo II – Organogramas (circunscritos ao perímetro) no final de 2015

A) DA SRETC

- ORGÂNICAS**
- SRETC:**
 DRR n.º 4/2015/M, de 18/07
 (DRR n.º 6/2013/M, de 20/02)
- DRT:**
 DRR n.º 19/2015/M, de 28/10
- DRC:**
 DRR n.º 21/2015/M, de 30/11
- DRIVE:**
 DRR n.º 17/2015/M, de 26/10

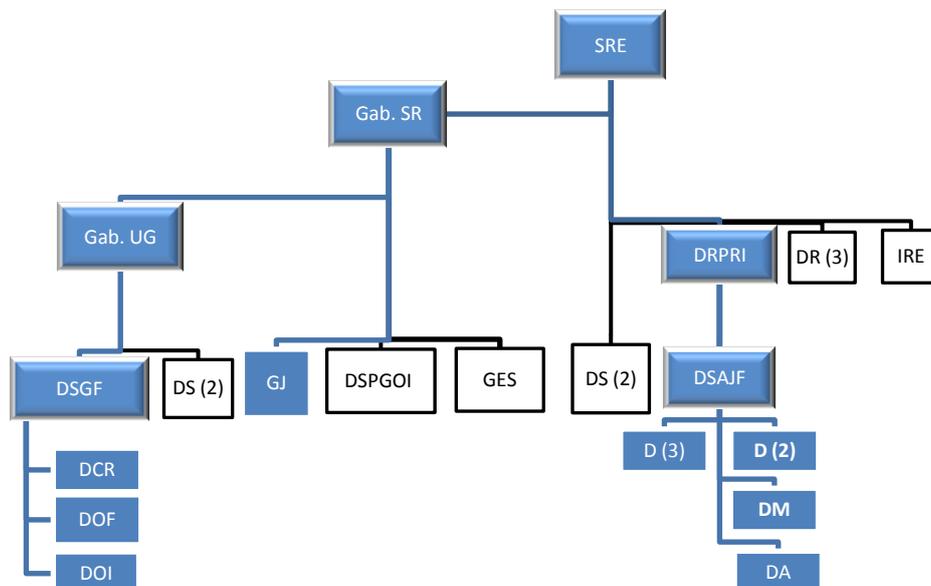
- ESTRUTURAS**
- Nuclear**
-Flexível
- GAB:**
 -Port. n.º 195/2015, 20/10
 -Desp. n.º 460/2015, de 02/12
- DRT:**
 -Port. n.º 65/2012, 25/05
 -Desp. n.º 460/2015, de 02/12
- DRC:**
 -Port. n.º 62/2012, de 16/05
 - Desp. n.º 7/2012, de 16/05
- DRIVE:**
 -n.d.
 -n.d.



B) SRE

- ORGÂNICAS**
- SRE:**
 DRR n.º 20/2015/M, de 11/11
- DRPRI:**
 DRR n.º 11/2012/M, de 22/06

- ESTRUTURAS**
- Nuclear**
-Flexível
- GAB:**
 -Port. n.º 368/2015, 16/12
 -Desp. n.º 477/2015, de 16/12
- DRPRI:**
 -Port. n.º 100-B/2012, 03/08
 -Desp. n.º 37/2012, de 06/08



C) SRAPE

ORGÂNICAS

SRAPE:

DRR n.º 6/2015/M, de 10/07

DRE:

DRR n.º 4/2013/M, de 28/02

DRAJ:

DRR n.º 17/2012/M, de 26/07

DRPRGOP:

DRR n.º 25/2012/M, de 03/09

ESTRUTURAS

-Nuclear
-Flexível

GAB:

-Port. n.º 130/2015, 31/07
-n.d.

DRE:

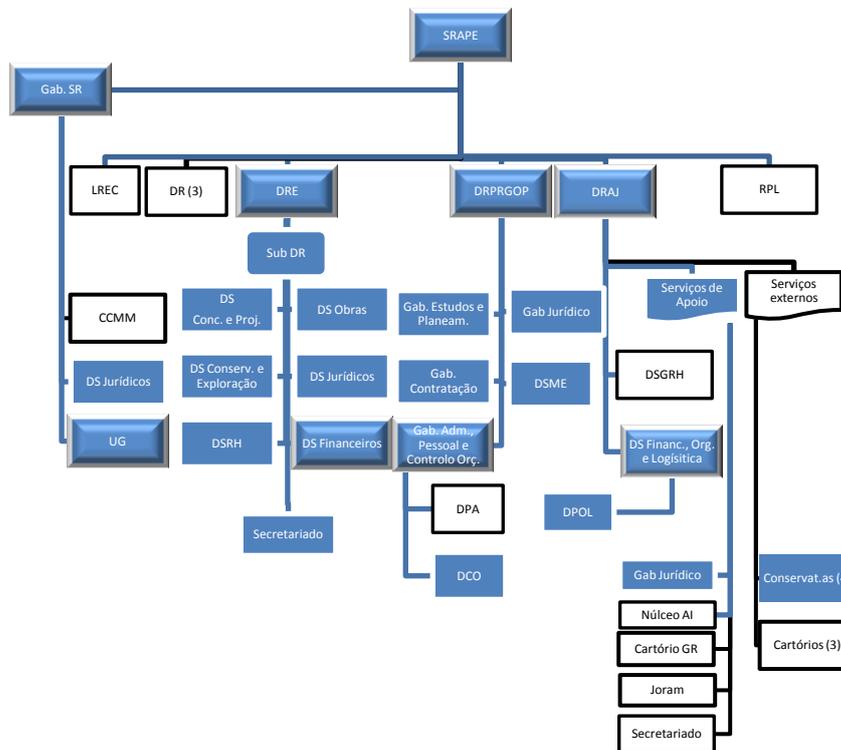
-Port. n.º 11-A/2013, 14/02
-Desp. n.º 40-A/2013, de 20/02

DRAJ:

-Port. n.º 140/2012, de 16/11
- Desp. n.º 45/2012, de 28/12

DRPRGOP:

-Port. n.º 137/2012, de 05/11
-Desp. VP n.º 208/2012, de 30/11





Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Anexo III – Relação dos processos de despesa

A) SRETC

Designação/Natureza do serviço	CE 02.02.	Proced.	Data adjudicação	Entidade contratada	Contrato		Pagt.ºs 2015 (c/ IVA)
					Valor (s/ IVA)	Vigência	
Gab. SR							
Elab. PIETRAM, 2014-20	.14.	C. Lim. Prév. Qualif.	11-12-2014	Consórcio Consulmar, Lda / Figueiredo Sousa, Lda	80.000,01	08-02-2016	78.080,00
Serviços assess. mediática e de imagem do destino Madeira durante 2014.	.14.TT	Aj. D., Consulta	06-02-2014	In Ribalta, Unip., Lda	40.000,00	31-12-2014	12.300,00
Assess. financ./ atualização da participação no grupo Cimentos Madeira	.14.	Aj. D., Consulta (1entid.)	10-12-2015	Deloitte , S.A.	25.000,00	14-12-2015	30.500,00
Subtotal							120.880,00
DR Turismo							
Postos Tur. - 4 Intervenções de conservação	.03	Aj. D., Simplif.	2015	3 Entidades	n.a.	2015	9.328,97
Manut. jardins e pavim. do mirad. do Pico dos Barcelos	.25	Aj. D., Consulta	23-09-2015	Florasanto, Lda	8.400,00	30-09-2016	854,00
Manut. jardins e pavim. do mirad. do Pico dos Barcelos	.25	Aj. D., Consulta	19-09-2014	Servinasa, LDA	10.320,00	30-09-2015	10.492,00
Serviços de decoração Natalícias	.25 TT	Aj. D., Simplif.	09-12-2014	Dino Sandro A. Gonçalves	3.600,00	23-12-2014	4.392,00
Apoio logístico - Festas de Natal e Fim de Ano 2015	.25 TT	Aj. D., Consulta	04-12-2014	Art of Sound	24.550,00	10-01-2015	599,02
Apoio logístico -Festas de Natal e Fim de Ano 2015	.25	Aj. D., Consulta	04-12-2014	Art of Sound	24.550,00	10-01-2015	29.351,98
Licença Direitos Autor (musica ao vivo) - Festas do Fim de Ano	.25	Aj. D., Simplif.	17-11-2014	SPA	3.393,00	06-01-2015	3.393,00
Licença de direitos conexos - Festas do Fim de Ano	.25	Aj. D., Simplif.	17-11-2014	Audiogest	733,84	06-01-2015	733,84
Elaboração dos desenhos técnico - Festas de Natal e do Fim de Ano 2014 e 2015	.25	Aj. D., Consulta	10-02-2014	Paulo David, Unip., LDA	98.000,00	04-05-2015	11.956,00
Coord. técnica das iluminações - Festas de Natal e Fim de Ano 2015	.25	Aj. D., Simplif.	24-06-2015	Paulo David, Unip., LDA	6.690,00	07-12-2015	8.161,80
Atuação - Festas Natal e Fim de Ano 2014	.25 TT	Aj. D., Simplif.	nov. e dez/2014	7 Entidades	n.a.	dez-14	9.407,00
Atuação - Festas Natal e Fim de Ano de 2014	.25	Aj. D., Simplif..	nov. e dez/2014	33 Entidades	n.a.	dez-14 Jan-15	49.712,25
Festas de Natal e Fim do Ano 2014 e 2015, e de Carnaval 2015 e 2016.	.25.	Conc. Público	19-08-2014	Luzoesfera, Lda	1.989.689,51	15-04-2015	984.036,54
Festas de Natal e Fim do Ano 2015 e de Carnaval 2016 - Decorações e iluminações.	.25.	Aj. Di, após C. P. Inter.	26-10-2015	Luxstar, Lda	2.000.000,00	31-03-2016	244.000,00
Subtotal							1.366.418,40

Auditoria às aquisições de serviços da ARD - exercício de 2015

Designação/Natureza do serviço	CE 02.02.	Proced.	Data adjudicação	Entidade contratada	Contrato		Pagt.ºs 2015 (c/ IVA)
					Valor (s/ IVA)	Vigência	
DR Cultura							
Serviços de conservação e restauro de bens móveis da Capela do Corpo Santo	.03.	Aj. D., Consulta	04-11-2014	Marília Isabel M. L. Castro Carvalheira	12.240,00	16-01-2015	11.946,24
Manutenção do elevador da Casa Museu Frederico de Freitas	.19.	Aj.D.	06-01-2000	Masel Otis, Lda	3.174,81	31-10-2015	2.904,87
Assist. e Manutenção de extintores da DRAC, serviços dependentes e CEHA	.19.	Aj. D., Consulta	29-12-2013	Extintogo Madeirense, Lda	5.571,00	29-12-2016	1.975,18
Manut. preventiva e periódica das instalações especiais e equipam/ da DRAC – 2013 -16	.19.	Con Público	02-12-2013	TDGI , S.A.	137.979,00	17-12-2016	56.111,52
Serviços de Manutenção elevadores DRAC	.19.	Aj. D., Consulta	17-06-2013	Thyssenkrupp, S.A.	17,328,00	30-06-2016	9.603,84
Manut. equipam/ de digitaliz., de microfil., laboratório e conserv. e restauro do ARM	.19.	Aj. D., Consulta	10-07-2013	Redinteg , LDA	62.995,80	31-07-2016	12.809,15
Subtotal							95.350,80
DRIVE							
Serviços de desenv., prom. e dinamiz. de ativ. empreend. e inovação	.25	Concurso Público	03-12-2015	CEIM, Lda	206.000,00	29-02-2016	175.924,00
Total							1.758.573,20

T – Transitados 2011 (Despesas transitadas anteriores a 1/1/2012, incluídas no PAEF)

TT – Transitados (Despesas entre 1/1/2012 e 31/12/2014 e necessariamente reportadas no mapa da dívida de 2014)

B) SRE

Designação/Natureza do serviço	CE 02.02.	Proced.	Data adjudicação	Entidade contratada	Contrato		Pagt.ºs 2015 (c/ IVA)
					Valor (s/ IVA)	Vigência	
Gab. SR							
Consultoria jurídica	.14.	Aj. D., Simplif.	06-10-2015	Luis Miguel Castro Rosa	2.562,00		2.562,00
Utilização do Complexo de Ténis e Estádio de jogos de praia – P. Santo	.25	Aj. D., s/Consulta DL 197/99	16-01-2015	SDPS, SA	96.000,00		88.000,00
Utilização Centro Desport. Madeira e Casa das Mudanças	.25	Aj. D., s/Consulta DL 197/99	16-01-2015	SDPO, SA	114.000,00		104.500,11
	.25 TT						133.000,14
Utilização Edifício Esplanada Jardim	.25	Aj. D., s/Consulta DL 197/99	16-01-2015	Mad. Tecnopolo, SA	192.000,00		234.443,16
Despesas pelo Fundo de Maneio	.25	Aj. D., Simplif.	19-02-2015	FM - SRE	250,00	Anual	664,63
Emolumentos	.25	Outro	18-06-2015	SRMTC	n.a.		953,56
Assinatura anual DN	.25	Aj. D., Simplif.	21-05-2015	Empresa Diário de Notícias, Lda	239,00	Anual	239,00



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Designação/Natureza do serviço	CE 02.02.	Proced.	Data adjudicação	Entidade contratada	Contrato		Pagt.ºs 2015 (c/ IVA)
					Valor (s/ IVA)	Vigência	
Assinatura anual JM	.25	Aj. D., Simplif.		EJM – Empresa Jornalística da Madeira, Lda	195,00	Anual	195,00
Almoço – II Colóquio “Gestão do Risco e Cultura da Segurança”	.25	Aj. D., Simplif.	25-11-2015	CELF – Centro Estudos e Formação	n.a.	n.a.	117,12
Almoço de trabalho – Direção e associados da ARDITI	.25	Aj. D., Simplif.		Apart. Turísticos Castanheiro, Lda	n.a.	n.a.	175,00
Subtotal							564.849,72
DR Planeamento, Recursos e Infraestruturas							
Manut. relvado campo da Camacha – 2014-15	.03	Aj. Direto, convite 2	09-09-2014	Florasanto, Lda	23.068,80	17-09-2015	21.107,97
	.03 TT						4.980,53
Manut. relvado campo da Camacha – 2015-16	.03	Aj. Direto, convite 3	31-07-2015	Florasanto, Lda	23.016,00	17-09-2016	4.679,92
Manut. espaços verdes e sistemas de rega	.03	C. Público	27-11-2014	Fernando Andrade Gois Pinto	148.830,00	08-12-2016	80.924,80
Manut. equipamentos hoteleiros – 2015	.03	C. Público	10-12-2014	Openline Facility Sevices, SA	149.996,00	16-12-2015	139.300,57
	.03						9.143,79
Manut. equipamentos hoteleiros – 2014	.03 TT	C. Público	09-10-2013	Vasconcelos e Abreu, Lda	169.898,07	02-12-2014	3.993,34
Assistência, manutenção e reparações	.03 TT	Aj. Direto, simplif.	IDRAM 2010	Multitermo, Lda	2.580,00	29-03-2012	3.986,58
Montagem de equipamento de rede	.03 TT	Aj. Direto, simplif.	DRJ/SRRH	Termoatlântica	4.793,71	27-09-2011	4.793,71
Verificação sistema elétrico	.03 TT	Aj. Direto, simplif.	IDRAM 2010	EMEPÊ, Lda	160,01	22-04-2010	160,01
Manut. e beneficiação de infraestruturas	.03 TT	Aj. Direto, simplif.	02-09-2013	Olca – Construções, Lda	6.542,59	12-11-2013	7.981,96
Manut. e beneficiação de infraestruturas	.03 TT	Aj. Direto, simplif.	12-09-2013	Olca – Construções, Lda	6.573,28	12-11-2013	8.019,40
Reparação ferramentas elétricas	.25 TT	Aj. Direto, simplif.	04-12-2013	Indust, Lda	205,67	21-01-2014	205,67
Contrato cópias 2015	.19	C. Público	28-10-2014	Caldeira, Costa & C. ^a	92.400,00.	31-12-2015	103.222,81
Contrato cópias 2013-14	.19 TT	C. Público	29-10-2013	Caldeira, Costa & C. ^a	103.534,20	31-12-2014	6.835,05
Contrato cópias 2003-12	.19 T.	Aj. Direto DL 197/99	31-07-2003	Atlanticópia,	n.d.	n.d.	549,11
Serviço segurança diurna	.19	C. Público	15-01-2015	Tamper. Lda	68.929,51	31-12-2016	66.222,45
	.19						30.383,37
Manutenção de elevadores	.19 TT	C. Público	09-10-2014	Thyssenkrupp, SA	85.820,04	30-10-2017	3.277,29
	.19						2.633,88
Manutenção de elevador – Machico	.19 TT	Aj. Direto, c/ convite 1	01-07-2010	MaselOtis, Lda	178,76/Mês	30-06-2016	435,46
Regularização faturas 2010 e 2012	.19	Aj. Direto, c/ convite 1	30-09-2011	Shindler, SA	9.311,68	01-11-2012	2.213,98
Manutenção AVAC 2015	.19	C. Público Internac.	04-12-2014	Open Facility Sevices, SA	551.894,74	22-03-2017	191.544,61

Auditoria às aquisições de serviços da ARD - exercício de 2015

Designação/Natureza do serviço	CE 02.02.	Proced.	Data adjudicação	Entidade contratada	Contrato		Pagt.ºs 2015 (c/ IVA)
					Valor (s/ IVA)	Vigência	
Manutenção sistemas AVAC, ID, CJ e E	.19 TT	C. Público Internac.	10-10-2013	Open Facility Sevices, SA	325.993,05	19-12-2014	65.576,73
Manutenção e assistência técnica	.19 TT	2 Aj. Direto simplif.	IDRAM SRJ/SRRH	Multitermo, SA	5.357,22	31-03-2016	5.357,22
Subtotal							767.530,21
Total							1.332.379,93

A relação das despesas na rubrica 02.02.03, processadas pela DRPRI, tem a mais € 420,58.

A despesa com o Fundo de Maneio (sob responsabilidade de Maria João Freitas Spínola Ferreira) contém o valor da constituição do fundo (CE 02.02.25 - € 250,00), mas não reflete a correspondente restituição.

T – Transitados 2011 (Despesas transitadas anteriores a 1/1/2012, incluídas no PAEF)

TT – Transitados (Despesas entre 1/1/2012 e 31/12/2014 e necessariamente reportadas no mapa da dívida de 2014)

C) SRAPE

Designação/Natureza do serviço	CE 02.02.	Proced.	Data adjudicação	Entidade contratada	Contrato		Pagt.ºs 2015 (c/ IVA)
					Valor (s/ IVA)	Vigência	
DR Adm. Justiça							
Emissão de DUA (vários) [1]	.25	Protocolo	15-10-2007	IRN	n.a.	n.a.	52.390,40
DR PRGOP							
Frota auto RAM –Alinham/ de direção (219 serviços)	.03	Aj. D., Consulta	20-02-2015	Viegas Martins e Freitas, Lda	3.700,00	04-03-2016	4.007,70
Frota auto RAM – Reparação de pneus (31 serviços)	.03	Aj. D., Consulta	20-02-2015	Viegas Martins e Freitas, Lda	8.000,00	04-03-2016	4.816,56
Frota auto RAM – Reparação de suspensão (14 serviços)	.03	Aj. D., Simplif.	2015	Automolas, LDA	Vários	2015	8.333,01
Frota auto RAM – Rep. bombas e bicos injetores (14 serviços)	.03	Aj. D., Simplif.	2015	Funchaldisel, LDA	Vários	2015	6.709,51
Frota auto RAM – Rep. várias (98 serviços)	.03	Aj. D., Simplif.	2015	18 Fornecedores	24.550,00	2015	19.802,94
Manutenção de elevadores do Edifício da SRES	.19	Aj. D. DL n.º 55/95	29-01-1999	Masel Otis, Lda	14.498,28	1 ano Prorrogável	17.687,88
Suporte ao software ERP Bann IV	.19	Aj. D., Consulta	23-06-2014	Inforigs Gobal, Lda	7.575,00	30-11-2017	6.009,72
Assist. técnica – Software de gestão de pessoal	.19 T	Aj. D. DL n.º 197/99	05-02-2003	Taboada & Barros, SA	2.027,00	1 ano Prorrogável	2.351,32
Recolocação de estantes de arquivo da DR – mudança de piso	.25	Aj. D., Simplif.	07-07-2015	JOLIMAR, Lda	1.920,00	2015	2.342,40
Pagt.º emolumentos	.25	Outro	2015	SRMTC	n.a.	n.a.	1.716,40
Serviço lavagem de toalhas para a DSME	.25	Aj. D., Simplif.	2015	Alexandra Olim Ferreira	425,00	Jun-2015	425,00
Frota da RAM – Inspeção obrigatória (322 serviços)	.25	Outro	2015	MADINSP, SA	n.a.	2015	9.501,26
Subtotal							83.703,70



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Designação/Natureza do serviço	CE 02.02.	Proced.	Data adjudicação	Entidade contratada	Contrato		Pagt.ºs 2015 (c/ IVA)
					Valor (s/ IVA)	Vigência	
DR Estradas							
Elabor. estudo prévio da ligação P. Abrigo – Serra de Fora (P. Santo)	.14	Consulta 3 entidades (Reg. RAMEDM)	20-01-2009	GRID, SA	317.850,00	24-02-2016	269.351,05
Assess. à fiscaliz. Empreit. Via Expr. B. Ventura -S. Vicente (12 ações de fiscalização)	.14	C. Público	04-11-2010	Consulgal, SA	799.800,00	???	100.732,43
Subtotal							370.083,48
Total							506.177,88

[1] A diferença de € -0,03 face à C.RAM, corresponde ao saldo de gerência, regularizado por uma RAP.

T – Transitados 2011 (Despesas transitadas anteriores a 1/1/2012, incluídas no PAEF)



Anexo IV – Contrato/Adenda SDPO e SDPS

Contrato de prestação de Serviços de Utilização do “Centro desportivo da Madeira” e Visitas ao “Centro das Artes casa das Mudanças” entre a RAM, através da SREC e a “SDPO, S.A.”

CONTRATO

(Celebrado a 7 de dezembro de 2007, ao abrigo da al. d) do n.º1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho.)

ADENDA AO CONTRATO

(Celebrado a 23 de dezembro de 2014, e autorizado pela RCG n.º 1271/2014, de 18 de dezembro).

<p>PRIMEIRA: O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços pela SDPO, no âmbito da sua atividade gestora das infraestruturas denominadas “Centro desportivo da Madeira” e “Centro das Artes Casa das Mudanças”, mediante uma contraprestação pecuniária.</p>	<p>PRIMEIRA: O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços pela SDPO, à REGIÃO, no âmbito da sua atividade gestora das infraestruturas denominadas “Centro desportivo da Madeira” e Centro das Artes Casa das Mudanças” e “Piscinas da Ribeira Brava” mediante uma contraprestação pecuniária.</p>
<p>SEGUNDA: 1. No âmbito do presente contrato, a SDPO disponibiliza a utilização do “Centro desportivo da Madeira” por estudantes dos diversos estabelecimentos de ensino da RAM.</p>	<p>SEGUNDA: 1. No âmbito do presente contrato, a SDPO disponibiliza a utilização do “Centro desportivo da Madeira” e das “Piscinas da Ribeira Brava” à Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos.</p>
<p>2. A utilização a que se refere o n.º anterior corresponde a um máximo mensal de:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Campo sintético: 50 horasb) Pista de atletismo: 2 horasc) Campo de futebol de 7: 50 horasd) Campo de ténis: 100 horase) Campo de Padel: 100 horasf) Campo polidesportivo: 50 horas	<p>2. A utilização a que se refere o n.º anterior corresponde, relativamente à totalidade das infraestruturas acima referidas, a um máximo mensal de 2.500 horas mediante a disponibilidade de horários e serviços no “Centro desportivo da Madeira” e nas “Piscinas da Ribeira Brava”</p>
<p>3. No âmbito do presente contrato, a SDPO obriga-se ainda a facultar entradas, nas diversas exposições promovidas pelo “Centro das Artes Casa das Mudanças”, a estudantes dos diversos estabelecimentos da RAM</p>	<p>3. No âmbito do presente contrato, a SDPO obriga-se, ainda, a facultar entradas, nas diversas exposições promovidas pelo “Centro das Artes Casa das Mudanças”, à Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos.</p>
<p>4. As entradas a que se refere o número anterior correspondem a um máximo mensal de 200 alunos.</p>	<p>4. As entradas a que se refere o número anterior correspondem a um máximo mensal de 1000 entradas nas exposições e cedência do “Auditório do Centro das Artes casa das Mudanças” para um máximo anual de 20 eventos da SRERH. Nos eventos com bilheteira, 50% do valor da mesma reverte para a SDPO.</p>
<p>5. Para efeito do disposto nos números anteriores, a REGIÃO, através da SREC, enviará à SDPO, com a antecedência mínima de 15 dias úteis, a respetiva requisição com indicação do n.º previsto de entradas, no caso do “Centro das Artes Casa das Mudanças”, ou o n.º previsto de horas de utilização e utentes, no caso do “Centro desportivo da Madeira”</p>	<p>5. Para efeito do disposto nos números anteriores, a REGIÃO, através da SRERH, enviará à SDPO, com a antecedência de 15 dias úteis, a respetiva requisição com indicação do n.º previsto de entradas e eventos, no caso do “Centro das Artes Casa das Mudanças”, ou do n.º previsto de horas de utilização e utentes, no caso do “Centro desportivo da Madeira” e “Piscinas da Ribeira Brava”.</p>
<p>6. Caso o número mensal de entradas ou horas de utilização não atinja os n.ºs previstos nos números 2 e 4, a diferença manter-se-á como crédito, podendo ser utilizado nos 6 meses seguintes ao mês em questão, após o que caducará passando a ser considerado como indevido.</p>	<p>(mantém-se em vigor)</p>
	<p>7. A SRERH providenciará o destacamento de um trabalhador para colaborar na gestão e desenvolvimento das atividades do “Centro Desportivo da Madeira” e “Piscinas da Ribeira Brava”, assegurando os encargos com o respetivo vencimento.</p>
<p>TERCEIRA: A REGIÃO pagará à SDPO, até ao final do mês seguinte à aquele a que diz respeito, a quantia mensal de 9.500 €, a título de contraprestação, valor que inclui IVA à taxa legal em vigor.</p>	<p>(mantém-se em vigor)</p>

CONTRATO

(Celebrado a 7 de dezembro de 2007, ao abrigo da al. d) do n.º1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho.)

ADENDA AO CONTRATO

(Celebrado a 23 de dezembro de 2014, e autorizado pela RCG n.º 1271/2014, de 18 de dezembro).

QUARTA: O incumprimento do presente contrato por qualquer das partes, determina para a contraparte, a faculdade de o resolver, através de comunicação escrita com a antecedência mínima de 30 dias, sem que haja lugar ao pagamento de qualquer indemnização.	(mantém-se em vigor)
QUINTA: qualquer das partes poderá denunciar o presente contrato, sem que por isso haja lugar a qualquer indemnização, desde que faça a respetiva comunicação à outra, por carta registada com aviso de receção, com 60 dias de antecedência em relação ao fim do prazo ou das suas renovações, caso a iniciativa pertença à SDPO, ou com 30 dias, na hipótese da iniciativa pertencer à RAM.	(mantém-se em vigor)
SEXTA: O presente contrato tem a duração de um ano, automaticamente renovável por iguais períodos, caso não seja denunciado por nenhuma das partes	(mantém-se em vigor)
SETIMA: Em tudo o que não estiver especialmente previsto, o presente contrato regula-se pela legislação aplicável.	(mantém-se em vigor)
OITAVA: O contrato produz efeitos desde 1 de dezembro de 2007.	(mantém-se em vigor)

Contrato de prestação de Serviços de Utilização do **Complexo de Campos de Ténis e do Estádio de Desportos de Praia do Porto Santo**, entre a RAM, através da SREC e a SDPS, S.A.

CONTRATO

(Celebrado a 7 de dezembro de 2007, ao abrigo da al.d) do n.º1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho.)

ADENDA AO CONTRATO

(Celebrado a 23 de dezembro de 2014, e autorizado pela RCG n.º 1272/2014, de 18 de dezembro).

PRIMEIRA: O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços pela SDPS, à REGIÃO, no âmbito da sua atividade gestora das infraestruturas denominadas “Estádio de Desportos de Praia” e “Complexo de Campos de Ténis” do Porto Santo, mediante uma contraprestação pecuniária.	PRIMEIRA: O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços pela SDPS, à REGIÃO, no âmbito da sua atividade gestora das infraestruturas denominadas “ Centro Cultural e de Congressos ”, “ Porto Santo Golfe ”, “Estádio de Desportos de Praia” e “Complexo de Campos de Ténis” do Porto Santo, todos no PS , mediante uma contraprestação pecuniária.
SEGUNDA: 1. No âmbito do presente contrato, a SDPS disponibiliza a utilização do “Estádio de Desportos de Praia” e “Complexo de Campos de Ténis” do Porto Santo por estudantes dos diversos estabelecimentos de ensino da RAM.	SEGUNDA: 1. No âmbito do presente contrato, a SDPS disponibiliza a utilização do “ Centro Cultural e de Congressos ”, “ Porto Santo Golfe ”, “Estádio de Desportos de Praia” e “Complexo de Campos de Ténis” do Porto Santo à Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos .
2. A utilização a que se refere o n.º anterior corresponde, relativamente a cada uma das infraestruturas, a um máximo mensal de: g) Complexo de campos de ténis – court de ténis central: 50 horas h) Complexo de campos de ténis – restantes courts de ténis: 150 h i) Complexo de campos de ténis – courts de padel: 150 horas j) Complexo de campos de ténis – campo de madeirabol: 100 horas k) Estádio de desportos de praia – 50 horas	2. A utilização a que se refere o n.º anterior corresponde, relativamente à totalidade das infraestruturas acima referidas , a um máximo mensal de 500 horas, mediante a disponibilidade de horários e serviços no “Campo de Golfe do Porto Santo ”, “Estádio de Desportos de Praia” e “Complexo de Campos de Ténis” do Porto Santo e cedência do auditório do “Centro Cultural e de Congressos”, para um para um máximo anual de 20 eventos da SRERH. Nos eventos com bilheteira, 50% do valor da mesma reverte para a SDPS.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

CONTRATO

(Celebrado a 7 de dezembro de 2007, ao abrigo da al.d) do n.º1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho.)

ADENDA AO CONTRATO

(Celebrado a 23 de dezembro de 2014, e autorizado pela RCG n.º 1272/2014, de 18 de dezembro).

3. Para efeito do disposto no número anterior, a REGIÃO, através da SREC, enviará à SDPS, com a antecipação de 15 dias úteis, a respetiva requisição, com indicação das horas de utilização previstas e o n.º de utentes.	3. Para efeito do disposto nos números anteriores, a REGIÃO, enviará à SDPS, com a antecedência de 15 dias úteis, a respetiva requisição, com indicação n.º previsto de eventos no caso do “Centro Cultural e de Congressos” e do n.º previsto de horas de utilização e utentes, no caso do “Porto Santo Golfe” , “Estádio de Desportos de Praia” e “Complexo de Campos de Ténis” do Porto Santo.
4. Caso em determinado mês, as horas utilizadas não atinjam o limite estipulado no número 2, a diferença manter-se-á como crédito, podendo ser utilizado nos 6 meses seguintes ao mês em questão, após o que caducará passando a ser considerado como indevido.	(mantém-se em vigor)
TERCEIRA: A REGIÃO pagará à SDPS a quantia mensal de 8.000 €, a título de contraprestação, até ao final do mês seguinte à aquele a que diz respeito, valor que inclui IVA à taxa legal em vigor.	(mantém-se em vigor)
QUARTA: O incumprimento do presente contrato por qualquer das partes, determina para a contraparte, a faculdade de o resolver, através de comunicação escrita com a antecedência mínima de 30 dias, sem que haja lugar ao pagamento de qualquer indemnização.	(mantém-se em vigor)
QUINTA: qualquer das partes poderá denunciar o presente contrato, sem que por isso haja lugar a qualquer indemnização, desde que faça a respetiva comunicação à outra, por carta registada com aviso de receção, com 60 dias de antecedência em relação ao fim do prazo ou das suas renovações, caso a iniciativa pertença à SDPS, ou com 30 dias, na hipótese da iniciativa pertencer à RAM.	(mantém-se em vigor)
SEXTA: O presente contrato tem a duração de um ano, automaticamente renovável por iguais períodos, caso não seja denunciado por nenhuma das partes	(mantém-se em vigor)
SETIMA: Em tudo o que não estiver especialmente previsto, o presente contrato regula-se pela legislação aplicável.	(mantém-se em vigor)
OITAVA: O contrato produz efeitos desde 1 de dezembro de 2007.	(mantém-se em vigor)