



Relatório n.º 18/2010 –FS/SRMTC

**Auditoria orientada para as aquisições de
serviços da SREC na área da informática à
empresa XGT, S.A.**

Processo n.º 10/10 – Aud/FS

Funchal, 2010



PROCESSO N.º 10/10-AUD/FS

**Auditoria orientada para as aquisições de serviços
da SREC na área da informática à empresa XGT,
S.A.**

RELATÓRIO N.º 18/2010-FS/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Dezembro/2010



ÍNDICE

1. SUMÁRIO.....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	5
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	6
2. INTRODUÇÃO	7
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS	7
2.2. METODOLOGIA	7
2.3. ENTIDADE AUDITADA.....	8
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
2.5. ENQUADRAMENTO NORMATIVO	8
2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	10
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	11
3.1. CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE A SREC E A XGT, S.A.....	11
3.1.1. Contrato celebrado em 20/11/2008 (AD05/SREC-DSSI/2008)	12
3.1.2. Contrato celebrado em 10/07/2009 (AD04/SREC-DSSI/2009)	14
3.1.3. Contrato celebrado em 06/11/2009 (AD06/SREC-DSSI/2009)	15
3.1.4. Renovação do contrato celebrado em 06/11/2009	18
3.2. APRECIÇÃO DOS CONTRATOS DO PONTO DE VISTA GESTIONÁRIO	21
4. EMOLUMENTOS.....	22
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	22
ANEXO – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS	27



FICHA TÉCNICA

Supervisão	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
Coordenação	
Susana Silva	Auditor-Chefe
Equipa de auditoria	
Alice Ferreira	Téc. Verificador Superior
Luísa Sousa	Téc. Superior

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
AD	Ajuste directo
Al.	Alínea(s)
Art.º(s)	Artigo(s)
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Classificação económica
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
DOJ	Divisão de Gestão Organizacional e Jurídica
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DSSI	Direcção de Serviços do Sistema de Informação
GGF	Gabinete de Gestão Financeira
GS	Gabinete do Secretário
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
PG	Plenário Geral
POC-EDU / POC-Educação	Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCP	Regulamento das Custas Processuais
SaaS	Software as a Service
SIAG	Sistema de Informação de Apoio à Gestão
SREC	Secretaria Regional de Educação e Cultura
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TAFF	Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UC	Unidade(s) de Conta



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente relatório integra os resultados da *Auditoria orientada para as aquisições de serviços da SREC na área da informática à empresa XGT, S.A.*

Esta acção foi perspectivada no sentido de os respectivos resultados poderem vir a integrar o Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM relativo ao ano 2009, no Capítulo das Despesas.

1.2. Observações

Tendo por base os resultados desta acção de fiscalização, apresentam-se as seguintes observações, que sintetizam os principais aspectos da matéria exposta ao longo deste documento:

1. Entre 7 de Novembro de 2008 e 3 de Maio de 2010, a SREC adjudicou à empresa XGT, Soluções Informáticas, S.A., ao abrigo de três ajustes directos consecutivos e de uma renovação contratual, a aquisição de serviços de natureza e abrangência similares, relacionados com a implementação do Plano Oficial de Contabilidade para o sector da Educação (POC-EDU) nas escolas da RAM, no montante total de € 381.500,00 (s/IVA). (cfr. os pontos 3.1., 3.1.1., 3.1.2., 3.1.3. e 3.1.4);
2. Como a cláusula de renovação automática inserida no contrato de aquisição de serviços e locação de equipamentos outorgado em 6 de Novembro de 2009 carece de suporte legal¹, as prestações abrangidas pela renovação contratual, autorizada em 6 de Abril de 2010 e representativa de uma despesa no valor de € 110.000,00 (s/IVA), deveriam ter sido objecto de um procedimento concursal² (cfr. o ponto 3.1.4.);
3. O recurso a sucessivos ajustes directos para contratar a aquisição de serviços de apoio na área da informática é indiciador das dificuldades de implementação do POC-EDU (que levaram, nalguns casos, à inobservância dos prazos de apresentação das contas ao TC) e da desadequação da planificação do projecto (cfr. os pontos 3.1.1, 3.1.2., 3.1.3. e 3.1.5.).

1.3. Eventuais infracções financeiras

A factualidade descrita e sintetizada no n.º 2. do ponto 1.2. é susceptível de tipificar um eventual ilícito gerador de responsabilidade financeira sancionatória (cfr. o Anexo I), passível de aplicação de multa pelo Tribunal de Contas [cfr. o art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto].

Contudo, na situação em apreço, a matéria apurada fornece um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, por se encontrarem preenchidos os requisitos enunciados nas al. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

¹ Não só porque os pressupostos que determinaram o recurso ao ajuste directo ao abrigo da previsão da norma do art.º 24.º, n.º 1, al. c), do CCP, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, estavam directamente associados ao prazo inicial de vigência do contrato, mas também porquanto o preço contratual não podia exceder o valor máximo de € 110.000,00, face à aplicação concatenada dos art.ºs 47.º, n.º 1, al. a), e 97.º, n.º 2, do mesmo Código.

² Conforme decorre da interpretação conjugada das al. a) e b) do art.º 20.º, em articulação com o art.º 18.º, ambos do CCP, adaptado à RAM pelo supra identificado diploma regional.

1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas dirige as seguintes recomendações à SREC:

1. A contratação de serviços deve ser precedida de uma prévia e rigorosa avaliação das necessidades efectivamente existentes no domínio de actuação deste departamento;
2. Deve ser dada estrita observância ao regime jurídico da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens e de serviços, ficando o recurso ao ajuste directo, independentemente do valor da despesa, reservado para as situações legalmente admitidas e desde que devidamente fundamentado.



2. INTRODUÇÃO

2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS

A presente acção, denominada *Auditoria orientada para as aquisições de serviços da SREC na área da informática à empresa XGT, S.A.*, foi incluída no Programa de Fiscalização desta Secção Regional para o ano de 2010³ por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, emitido em 20 de Maio de 2010⁴.

A auditoria enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2008-2010 e com a sua realização pretendeu-se aperfeiçoar o acompanhamento da execução orçamental.

O principal objectivo da auditoria consistiu na análise da conformidade legal das aquisições de serviços na área da informática, contratualizadas entre a SREC e a empresa XGT - Soluções Informáticas, S.A., no período compreendido entre o início de 2008 e Junho de 2010.

2.2. METODOLOGIA

A metodologia adoptada na realização da presente acção englobou três fases distintas - planeamento, execução e análise e consolidação da informação -, tendo-se seguido, para o seu desenvolvimento, os métodos e procedimentos definidos no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*⁵.

A) Fase de Planeamento

- ✓ Recolha de elementos e informações disponíveis na SRMTC;
- ✓ Solicitação de elementos e análise dos respectivos conteúdos informativos;
- ✓ Estudo da legislação pertinente e dos normativos e orientações aplicáveis;
- ✓ Elaboração do Plano Global e do Programa de Auditoria⁶, onde se definiram e aprovaram, entre outros elementos, os procedimentos de auditoria a adoptar e as acções a realizar.

B) Fase de Execução

- ✓ Análise e identificação dos procedimentos de contratação lançados pela SREC com vista à aquisição de serviços na área da informática;
- ✓ Análise dos contratos de aquisição de serviços na área da informática, celebrados entre a SREC e a XGT, - Soluções Informáticas, S.A., com base no quadro legal aplicável;
- ✓ Recolha de evidências de auditoria.

³ Aprovado pelo TC através da Resolução n.º 02/09-PG, de 16/12/2009, publicada no DR, II Série, de 30/12/2009, sob o n.º 34/2009.

⁴ Exarado na Informação n.º 31/10 – UAT II, da mesma data.

⁵ Aprovado por deliberação do Plenário da 2.ª Secção do TC, de 28/01/1999, e adoptado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15/11/2001.

⁶ Aprovado pelo Juiz Conselheiro desta Secção Regional, através de Despacho de 09/07/2010, apostado na Informação n.º 46/2010 – UAT II, da mesma data.

C) Análise e consolidação da informação

- ✓ Consolidação e tratamento da informação recolhida;
- ✓ Elaboração do relatório de auditoria.

2.3. ENTIDADE AUDITADA

Os trabalhos realizados incidiram sobre a SREC, mais especificamente sobre o GS^{7 8 9}, por ter sido este o serviço responsável pelo lançamento dos procedimentos adjudicatórios que estiveram na base das contratações formalizadas com a XGT - Soluções Informáticas, S.A..

2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Salienta-se a boa colaboração e disponibilidade demonstradas pelos responsáveis oficiados com vista à prestação de informação e ao envio da documentação necessária à realização dos trabalhos da auditoria.

2.5. ENQUADRAMENTO NORMATIVO

O CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro^{10 11 12}, e adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14 de Agosto¹³, estabelece actualmente o regime jurídico da contratação pública, fornecendo igualmente o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

Os procedimentos para a formação dos contratos que envolvem a locação de bens móveis e/ou a aquisição de serviços¹⁴, encontram-se regulados na parte II daquele Código, estando genericamente identificados no n.º 1 do art.º 16.º, sendo eles o ajuste directo, o concurso público, o concurso limitado por prévia qualificação, o procedimento de negociação e o diálogo concorrencial.

Neste domínio, assumem especial destaque as regras de determinação do procedimento em função do valor do contrato (art.ºs 17.º a 22.º).

⁷ A orgânica da SREC consta do DRR n.º 1/2008/M, de 17 de Janeiro, que aprovou igualmente a orgânica do GS, fornecendo os art.ºs 11.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, do mesmo diploma o elenco das atribuições e competências deste serviço, assim como a definição da sua organização interna.

⁸ Cfr. o art.º 5.º, n.º 1, do DRR n.º 1/2008/M, que qualifica o GS como um serviço inserido na administração directa da RAM, no âmbito da SREC.

⁹ Nos termos das diferentes alíneas do n.º 1 do art.º 13.º do diploma em referência, o GS compreende, por sua vez, os seguintes serviços: Gabinete de Gestão Financeira, Inspecção Regional de Educação, Direcção de Serviços do Sistema de Informação, Observatório do Sistema Educativo e Cultural da RAM, Divisão de Gestão Organizacional e Jurídica e Gabinete de Informação, Imagem e Protocolo.

¹⁰ Republicado pelo DL n.º 278/2009, de 02/10, e recentemente alterado pela Lei n.º 3/2010, de 27/04.

¹¹ Embora o DL n.º 197/99, de 08/06 - que definia o regime da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços - integre o elenco de diplomas revogados pelo DL n.º 18/2008, continuam em vigor as normas sobre a realização de despesas com locação e aquisição de bens e serviços constantes dos seus art.ºs 16.º a 22.º e 29.º.

¹² No presente ponto, a referência a artigos sem identificação do diploma que integram deve ter-se por reportada ao CCP.

¹³ Este diploma foi entretanto alterado pelo DLR n.º 45/2008/M, de 31/12, e pelo DLR n.º 34/2009/M, de 31/12.

¹⁴ Cfr. o art.º 6.º, n.º 1, al. d) e e), do CCP.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Serviço de Apoio

Nos termos conjugados dos art.ºs 17.º, n.º 1, e 18.º, “o valor do contrato a celebrar é o valor máximo do benefício económico que, em função do procedimento adoptado, pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objecto”, ficando, em regra, “o valor do contrato a celebrar” condicionado pela “escolha dos procedimentos de ajuste directo, de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação”.

No caso específico dos contratos de locação de bens móveis e/ou de aquisição de serviços, e ressalvadas as situações previstas na lei, “[a] escolha do ajuste directo só permite a celebração de contratos de valor inferior a € 75.000,00”, enquanto “[a] escolha do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação permite a celebração de contratos de qualquer valor” [art.º 20.º, n.º 1, al. a) e b)]¹⁵. Tratando-se da RAM, e face ao consignado no art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, “aos valores que determinam a escolha do procedimento de formação destes contratos” “é aplicado um coeficiente de 1,35”, o que faz com que, no caso do ajuste directo, o valor máximo a considerar para efeitos do disposto no art.º 20.º, n.º 1, al. a) do CCP ascenda a € 101.250,00.

Sem embargo, o CCP contempla também normas que consagram a possibilidade da escolha da entidade adjudicatária ocorrer sem recurso a procedimentos concursais, independentemente do valor do contrato, em função da verificação de critérios materiais expressamente fixados (art.ºs 23.º a 30.º).

Relativamente ao ajuste directo, as situações em que o legislador admite a sua adopção para a formação de quaisquer contratos encontram-se elencadas nas diferentes alíneas do n.º 1 do art.º 24.º, salientando-se por ora a hipótese prevista na al. c) deste comando, onde a escolha daquele procedimento é permitida “[n]a medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante”¹⁶.

Quanto a este procedimento destaca-se ainda o facto de, em sede de tramitação processual, não serem aplicáveis na RAM, por força do estatuído no art.º 8.º do DLR n.º 34/2008/M, as restrições impostas pelo art.º 113.º, n.ºs 2, 3 e 4, em relação à escolha das entidades convidadas a apresentar proposta.

A disciplina específica dos contratos de locação de bens móveis e/ou de aquisição de serviços encontra-se plasmada nos art.ºs e 431.º a 436.º e 450.º a 454.º do CCP, sendo-lhes também aplicáveis, com as necessárias adaptações, os preceitos relativos aos contratos de aquisição de bens móveis, constantes dos art.ºs 437.º a 449.º¹⁷.

¹⁵ De harmonia com a definição fornecida pelo art.º 112.º do CCP, “[o] ajuste directo é o procedimento em que a entidade adjudicante convida directamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar aspectos da execução do contrato a celebrar”.

¹⁶ O CCP contempla ainda preceitos específicos aplicáveis aos casos em que está em causa a escolha do ajuste directo para a formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis (art.º 26.º), assim como para a formação de contratos de aquisição de serviços (art.º 27.º).

¹⁷ Em matéria de aquisição de serviços e de locação de equipamentos na área da informática relevam ainda as normas avulsas que têm vindo a ser inseridas no diploma que anualmente aprova o ORAM, as quais, verificados certos pressupostos, fazem depender tais contratações de prévia autorização do Secretário Regional do Plano e Finanças e de parecer prévio favorável da Direcção Regional de Informática da SRPF (cfr. o art.º 14.º do DRR n.º 3/2008/M, de 27/02, do DRR n.º 3/2009/M, de 23/02, e do DRR n.º 2/2010/M, de 16/05).

2.6. Princípio do Contraditório

Para efeitos do exercício do contraditório, em observância do preceituado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pelo art.º 1 da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, procedeu-se à audição do Secretário Regional de Educação e Cultura e do Director de Serviços do Sistema de Informação do Gabinete do Secretário, relativamente ao conteúdo do relato da auditoria¹⁸.

Dentro do prazo fixado para o efeito, deram entrada na SRMTC as respostas emitidas por aqueles responsáveis¹⁹, as quais foram tidas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se transcritas e/ou sintetizadas, em função da sua pertinência, nos pontos correspondentes do texto e acompanhadas dos comentários considerados adequados.

¹⁸ Cfr. os ofícios n.ºs 1758 e 1759, de 15/10/2010.

¹⁹ Constantes dos ofícios n.ºs 3557, de 27/10/2010, do Gabinete do Secretário Regional de Educação e Cultura, e 1145, de 28/10/2010, do Director de Serviços do Sistema de Informação do Gabinete do Secretário, respectivamente, remetendo este último responsável para as alegações produzidas pelo Secretário Regional de Educação e Cultura.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Apresentam-se, de seguida, os resultados da análise efectuada às aquisições de serviços na área da informática, adjudicadas pela Administração Regional Directa, através da SREC, à XGT – Soluções Informáticas, S.A.

3.1. CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE A SREC E A XGT, S.A.

Em 2008 e 2009, a SREC, através do GS, lançou diversos procedimentos por ajuste directo com vista à aquisição de serviços e locação de equipamentos informáticos destinados a apoiar a Secretaria Regional e as escolas da RAM na implementação do POC - Educação^{20 21}.

No quadro abaixo estão identificados os contratos outorgados nessa sequência com a XGT - Soluções Informáticas, S.A.:

Quadro I – Contratos celebrados entre a SREC e a XGT, S.A.

(em euros)

Ref. SREC	Objecto do Contrato	Autorização da despesa		Procedimento adoptado	Valor (s/IVA)	Contrato	
		Data	CE			Data outorga	Vigência
AD05/SREC -DSSI/2008	Aquisição de serviços de apoio na elaboração e organização das Contas de Gerência, mapas de suporte à concepção destas contas e na definição e implementação de workflows.	23-10-08	02.02.25	Ajuste directo [art.ºs 18.º e 20.º n.º 1, al. a), do CCP, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14/08]	63.500,00	20-11-08	20-11-08 a 30-06-09
AD04/SREC -DSSI/2009	Aquisição da continuidade dos serviços de apoio de uniformização, adequação e consolidação dos procedimentos na elaboração de contas de gerência e gestão dos recursos humanos para a SREC e escolas da RAM, e de todos os meios informáticos relevantes para a prestação destes serviços, incluindo hardware, software e comunicações, devidamente licenciados pelo prestador e em boas condições, para utilização da plataforma do SIAG	02-07-09	02.02.25	Ajuste directo [art.ºs 18.º e 20.º n.º 1, al. a) do CCP, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14/08]	98.000,00	10-07-09	10-07-09 a 31-10-09
AD06/SREC -DSSI/2009	Aquisição da continuidade dos serviços de apoio em regime de SaaS, para a execução das contas de gerência em POC-Educação e para a gestão integrada dos recursos humanos da SREC e escolas da RAM (...) e de todos os meios informáticos relevantes para a prestação destes serviços, incluindo hardware, software e comunicações, devidamente licenciados pelo prestador e em boas condições, para utilização da plataforma do SIAG	30-10-09	02.02.05Q 02.02.25	Ajuste directo [art.º 24.º n.º 1, al. c), do CCP, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14/08]	110.000,00	06-11-09	02-11-09 a 30-04-10
Renovação AD06/SREC -DSSI/2009	Adenda ao Contrato (renovação do contrato anterior por um período de 6 meses)	06-04-10	02.02.05Q 02.02.25	Renovação do contrato - cl. 13.ª caderno encargos	Adenda 110.000,00	03-05-10	03-05-10 a 03-11-10
					381.500,00		

Fonte: Elementos disponibilizados pela SREC.

²⁰ Os dados inicialmente recolhidos em consulta ao portal dos contratos públicos www.base.gov.pt foram posteriormente corroborados e complementados pela informação facultada pela SREC, a coberto do seu ofício n.º 1022, de 24/06/2010.

²¹ Os processos analisados, organizados pelo GS - que, conforme foi referido no ponto 2.3. supra, constitui um dos serviços integrados na estrutura orgânica da SREC -, encontravam-se correctamente instruídos, integrando todos eles, entre outros elementos, a informação de cabimento de verba, o convite dirigido à XGT, S.A., o relatório de apreciação da proposta da empresa, o acto autorizador da despesa, o acto de adjudicação e o respectivo contrato.

Os contratos em apreço envolvem uma despesa total de € 381.500,00 (s/IVA), tendo dado origem a pagamentos no valor aproximado de € 241.500,00 (s/IVA) até Junho de 2010²².

No âmbito do contraditório, os responsáveis fizeram questão de salientar de forma veemente a complexidade e importância de implementação do POP-EDU na Administração Pública, sendo de referir, a este propósito, que tais aspectos nunca foram postos em causa nem colidem com as referências nem com apreciação inicialmente expressas no relato.

Do ponto de vista orçamental, a despesa relacionada com a locação de equipamentos informáticos foi inscrita na rubrica C.E. 02.02.05 – *Aquisição de bens e serviços – Aquisição de Serviços – Locação de material de informática*²³. A despesa emergente da aquisição de serviços foi, por sua vez, enquadrada na rubrica de carácter residual C.E. 02.02.25 – *Aquisição de bens e serviços – Aquisição de Serviços – Outros Serviços*²⁴.

Neste último caso, a classificação económica conferida à despesa não se mostra, no entanto, adequada, já que, ao estar em causa a aquisição de serviços informáticos de apoio à SREC e às escolas da RAM, a mesma deveria ter sido reportada à rubrica “02.02.20 – *Outros Trabalhos Especializados*”.

Refira-se que o TC, através do Relatório n.º 12/2010-FS/SRMTC, relativo à *Auditoria aos pagamentos efectuados pela rubrica 02.02.25 – Aquisição de serviços – Outros serviços, pela Administração Regional Directa*, onde foram apreciados os ajustes directos identificados no Quadro I com a referência AD05/SREC-DSSI/2008 e AD04/SREC-DSSI/2009, recomendou a correcção deste tipo de irregularidade, tendo em conta que a errada classificação orçamental das despesas contraria o princípio da especificação orçamental, consagrado nos art.ºs 7.º, n.º 1, e 8.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 01/09, e no art.º 8.º, n.º 2, e 4, da Lei n.º 91/2001, de 20/08, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24/08, e aplicável à RAM por força do disposto no n.º 5 do art.º 2 da mesma Lei n.º 91/2001.

De seguida procede-se à descrição e enquadramento factual e normativo de cada um daqueles contratos, incluindo a adenda assinada em 3 de Maio de 2010.

3.1.1. Contrato celebrado em 20/11/2008 (AD05/SREC-DSSI/2008)

Em 20 de Novembro de 2008, foi formalizado, entre a SREC e a XGT - Soluções Informáticas, S.A., pelo prazo de 221 dias e pelo preço de € 63.500,00 (s/IVA)²⁵, o contrato de aquisição de serviços de apoio à elaboração e organização das contas de gerência das 27 escolas da RAM, segundo o POC-Educação, para o exercício de 2008²⁶, de forma a garantir a entrega tempestiva, nos termos da

²² Este valor foi obtido com base nos elementos disponibilizados através do ofício n.º 1022, de 24/06/2010, da SREC/GS.

²³ Excepto no que se refere ao contrato celebrado em 10/07/2009 (AD04/SREC-DSSI/2009), em que toda a despesa foi inscrita na rubrica C.E. 02.02.25, apesar de incluir a disponibilização por parte da XGT, dos meios informáticos necessários, incluindo hardware e software.

²⁴ Segundo as notas explicativas ao classificador económico aprovado pelo DL n.º 26/2002, de 14/02, inseridas no anexo III ao diploma, a rubrica 02.02.25 – *Outros serviços* assume um carácter marcadamente residual “no contexto das aquisições de serviços”, de tal forma que “[s]ó lhe devem ser afectadas as despesas que, de modo algum, não possam ser classificadas nas rubricas tipificadas do respectivo subagrupamento”.

²⁵ Cfr. as cláusulas 2.ª e 3.ª do contrato.

²⁶ Tais serviços implicavam designadamente a adequação do plano de contas em cada unidade utilizadora, a configuração dos automatismos de lançamento contabilístico com base na definição das correctas equivalências e o apoio ao encerramento, preparação e organização das contas de gerência relativas a 2008.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Serviço de Apoio

legislação e instruções em vigor, das referidas contas, envolvendo também a utilização da ferramenta de suporte SIAG na modalidade SaaS, onde as escolas efectuam os registos e lançamentos²⁷.

O procedimento adoptado para a formação do contrato foi o ajuste directo²⁸, fundamentado nos art.ºs 18.º e 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14 de Agosto, tendo a empresa adjudicatária sido a única entidade convidada a apresentar proposta, nos termos admitidos pelo art.º 112.º, em articulação com o art.º 114.º, n.º 1, do referido Código²⁹.

Em simultâneo com este procedimento, a SREC desencadeou um ajuste directo, também ao abrigo da previsão dos art.ºs 18.º e 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, destinado à contratação do “*Licenciamento e alojamento do SIAG para a SREC e escolas da RAM*”³⁰, que culminou com a contratação da sociedade IN-Formar, Empresa de Formação Profissional e Serviços, Lda.³¹, pelo valor de € 90.000,00 (s/IVA) e por um prazo de execução idêntico (221 dias).

O contrato assinado com a XGT - Soluções Informáticas, S.A. terminou a sua vigência em 30 de Junho de 2009, conforme previsto no respectivo clausulado, constatando-se, no entanto, que o objectivo de entrega das contas do exercício de 2008 no prazo legal não foi alcançado em relação a 11 das escolas da Região, o que, segundo a SREC, ficou a dever-se exclusivamente ao atraso nos lançamentos por parte das respectivas escolas e às dificuldades inerentes a uma realidade contabilística nova e substancialmente diferente.

Registe-se, a este propósito que, em 30 de Abril de 2009³², a SREC solicitou à SRMTC a prorrogação do prazo para entrega das contas de gerência, até ao dia 29 do mês subsequente, invocando para o efeito a complexidade do processo de implementação do POC-EDU e a mudança de software de apoio aos serviços administrativos e financeiros, associados a uma intensa formação nestas áreas, voltando a requerer, em 2 de Junho de 2009, uma nova prorrogação de prazo, desta feita até 31 de Julho seguinte³³, tendo ambos os pedidos sido deferidos³⁴.

Apesar de existirem evidências documentais do acompanhamento dos trabalhos de implementação do POC-EDU por parte da SREC³⁵, e pese embora as justificações acima apresentadas, os dados

²⁷ Esta prestação de serviços foi adjudicada por despacho do Secretário Regional de Educação e Cultura, de 03/11/2008, aposto na Proposta n.º 86, da mesma data, da DSSI do GS.

²⁸ Autorizado por despacho do Secretário Regional de Educação e Cultura, exarado, em 23/10/2008, na Proposta n.º 84, de 22/10/2008, da DSSI do GS.

²⁹ Por lapso, a adjudicação desta prestação de serviços, em observância da norma do art.º 127.º do CCP, deu origem à publicação de dois anúncios com referências distintas no portal dos contratos públicos (www.base.gov.pt). Em sede de contraditório, a SREC demonstrou não ter sido responsável pela situação, tendo dado conta das diligências entretanto efectuadas com vista a anular uma dessas publicações.

³⁰ O objecto contratual consistiu na disponibilização do SIAG à DSSI e ao GGF do GS e às 27 escolas da RAM, proporcionando aos cerca de 300 utilizadores, funcionalidades de Gestão Financeira (Contabilidade Pública e POC-EDU), Tesouraria, Recursos Humanos, Produtos e Existências, Compras, Vendas e Receitas, Gestão de Imobilizado, Informação e Arquivo, Registo de abonos a pessoal e Fundo de Maneio).

³¹ A partir de Dezembro de 2009, os sócios e os titulares dos órgãos sociais desta sociedade passaram a ser os mesmos da XGT - Soluções Informáticas, S.A., conforme informação recolhida, em 20/08/2010, no Portal da Justiça (<http://publicacoes.mj.pt>).

³² Ou seja, no termo do prazo de remessa das contas ao TC pelas entidades sujeitas a tal dever (cfr. o art.º 52.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29/08).

³³ Cfr. os arquivos da SREC/GS, não numerados, com registo de entrada na SRMTC nas referidas datas, sob os n.ºs 976 e 1331, respectivamente.

³⁴ Cfr. arquivos da SRMTC, n.ºs 698 e 914, de 05/05/2009 e 04/06/2009, respectivamente.

³⁵ Através da acção de uma equipa nomeada especificamente para o efeito.

analisados indiciam as dificuldades na implementação do novo sistema de informação que obviaram ao integral cumprimento do objectivo definido dentro das datas previstas.

No contraditório, os responsáveis forneceram um enquadramento e contextualização exaustivos do contrato e invocaram os motivos já aduzidos na “Auditoria aos pagamentos efectuados pela rubrica 02.02.25 – Aquisição de Serviços – Outros Serviços, pela ARD” para justificar as decisões tomadas, não tendo, contudo, trazido à colação novos elementos passíveis de destaque ou susceptíveis de alterar as conclusões inicialmente formuladas acerca desta matéria.

3.1.2. Contrato celebrado em 10/07/2009 (AD04/SREC-DSSI/2009)

Embora tivesse lançado, em 18 de Maio de 2009, um concurso público no âmbito da União Europeia para “Aquisição de Sistema de Informação de Apoio à Gestão Escolar e Serviços de apoio à execução da contabilidade – POC EDUCAÇÃO para a SREC e Escolas da RAM”³⁶, a necessidade de concluir aquela tarefa levou a SREC a contratar de novo os serviços da XGT - Soluções Informáticas, S.A., ao abrigo de um segundo ajuste directo, igualmente fundamentado no valor da despesa, nos termos dos art.ºs 18.º e 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M³⁷.

Este contrato, outorgado 8 meses depois do primeiro, para vigorar desde a data da respectiva assinatura (10 de Julho de 2009) até 31 de Outubro no mesmo ano, apresenta, porém, uma maior abrangência ao nível do objecto e da natureza das prestações, já que, para além de contemplar a aquisição da continuidade e consolidação dos serviços de apoio na elaboração da contabilidade em POC-EDU inicialmente previstos, inclui igualmente a disponibilização, pela entidade co-contratante, de “*todos os meios informáticos relevantes para a prestação dos serviços, incluindo hardware, software e comunicações da Plataforma*” SIAG, “*garantindo o conveniente licenciamento e boas condições*” para a utilização da mesma³⁸, o que se reflectiu ao nível do respectivo preço (€ 98.000,00).

Registe-se, neste particular, que não são conhecidas as razões que levaram a SREC a optar inicialmente pela contratação daquelas prestações através do lançamento de dois procedimentos adjudicatórios autónomos^{39 40}, ao invés de recorrer à sua adjudicação conjunta ao abrigo de um único procedimento adjudicatório. Semelhante circunstancialismo leva, inclusive, a equacionar a existência, nesse primeiro momento⁴¹, de um eventual fraccionamento da despesa tendente a afastar o procedimento pré-contratual legalmente exigível em função do valor total da mesma⁴², o que constitui uma prática expressamente vedada pelo art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, em articulação com o n.º 1

³⁶ Cujos anúncio foi publicado no DR, 2.ª série, n.º 95, de 18/05/2009.

³⁷ Autorizado por despacho do Secretário Regional de Educação e Cultura, exarado, em 02/07/2009, na Proposta n.º 48 A, de 29/06/2009, da DSSI do GS.

³⁸ O mesmo acontecendo com a uniformização e adequação dos procedimentos de gestão dos recursos humanos.

³⁹ Um deles destinado à aquisição dos serviços de apoio na elaboração da contabilidade em POC-EDU, adjudicado à XGT - Soluções Informáticas, S.A., e o outro visando a disponibilização da aplicação e do hardware, adjudicado, por sua vez, à IN-Formar, Empresa de Formação Profissional e Serviços, Lda., como foi assinalado no anterior ponto 3.1.1..

⁴⁰ Sobressaem, neste contexto, a coincidência das datas das adjudicações e do prazo de vigência dos contratos, assim como a complementaridade do respectivo objecto.

⁴¹ Cfr., uma vez mais, o ponto 3.1.1..

⁴² Face ao preceituado no art.º 20.º, n.º 1, al. a), em articulação com o art.º 18.º, e no art.º 32.º, n.ºs 2, al. a) e 5, todos do DL n.º 18/2008, e tendo em conta os pressupostos de facto conhecidos, a contratação conjunta daquelas prestações (€ 90.000,00 + € 63.000,00 = € 153.500,00, s/IVA) teria obrigado à realização de procedimento concursal.



do mesmo artigo⁴³ como forma de assegurar o princípio da concorrência e da transparência no âmbito da contratação pública⁴⁴.

A documentação remetida pela SREC evidencia que, até 30 de Setembro de 2009, os serviços de apoio prestados em execução do contrato em referência ainda incidiram sobre as contas de gerência de 2008, dando origem a custos acrescidos para o erário público, uma vez que tais trabalhos deveriam ter sido inteiramente desenvolvidos no âmbito do primeiro contrato.

Os circunstancialismos que rodearam a celebração e execução deste segundo contrato apontam para a existência de falhas na planificação do projecto de implementação do POC-EDU por parte da SREC, sendo de sublinhar que uma correcta e adequada avaliação da dimensão e complexidade dos serviços a desenvolver teria implicado, desde logo, e face ao valor total da despesa emergente dos dois contratos (€ 161.500,00, s/IVA), a opção por um procedimento adjudicatório de natureza concorrencial, mormente o concurso público, de que poderiam ter resultado eventuais poupanças para o orçamento regional.

Discordando desta posição, os responsáveis ouvidos alegaram em contraditório *“que para o lançamento de um concurso público, por mais que se pretenda fazer de forma célere, existem procedimentos administrativos impossíveis de ultrapassar ou simplificar”, que “forçaram” a SREC “a percorrer todas as etapas legais e procedimentais”, sendo que, “de forma a dar início ao processo, são necessárias várias autorizações não só da SREC, como da DRI e SRPF, para além de uma portaria de repartição de encargos, despachos orçamentais, etc”*. Nessa medida, este 2.º contrato, com vigência até 31 de Outubro de 2009, *“afigurou-se (...) como a única solução possível”*.

Todavia, os factos apurados não afastam a ideia que não era possível traçar, à partida, uma estimativa aproximada dos prazos associados ao lançamento e tramitação de um concurso público para locação e aquisição dos bens e serviços em referência, nomeadamente quando se constata que a SREC assumiu a necessidade de intervir directamente no processo de organização contabilística das escolas no final de 2007 / início de 2008.

Refira-se, aliás, que os mesmos responsáveis vieram reconhecer que, *“em Fevereiro/Março de 2009”, foi iniciada a “construção de um caderno de encargos complexo (...)”, o que permitiu, “logo em Maio de 2009, o lançamento de um procedimento concursal internacional”, sendo aqui de salientar que o prazo de conclusão do 1.º contrato já havia terminado no momento da abertura deste concurso.*

3.1.3. Contrato celebrado em 06/11/2009 (AD06/SREC-DSSI/2009)

Nesta sequência, foi desencadeado um novo ajuste directo⁴⁵ *“para a aquisição da continuidade dos serviços de apoio, em regime de SaaS (Software as a Service) para a execução das contas de gerência em POC-Educação e para a gestão integrada dos recursos humanos da SREC/GS e de 28 Escolas da RAM”, incluindo, à semelhança da contratação anterior, todos os meios informáticos e licenciamentos*

⁴³ Nos termos da norma do n.º 1 do citado art.º 16.º, que consagra a regra da unidade da despesa, a despesa a atender neste contexto *“é a do custo total da locação ou da aquisição de bens e serviços”, sendo que, no caso dos contratos mistos, o valor a considerar há-de resultar da soma das diferentes componentes envolvidas (aquisição de bens e/ou aquisição de serviços e/ou locação).*

⁴⁴ A disciplina instituída pelas aludidas normas visa garantir princípios enformadores da contratação pública, tais como o da concorrência e da transparência, actualmente consagrados no art.º 1.º, n.º 4, do CCP.

⁴⁵ Autorizado por despacho do Secretário Regional de Educação e Cultura, de 30/10/2009, exarado na Proposta n.º 75, de 16/10/2009, da DSSI do GS.

necessários, por um período de 6 meses, e pelo preço máximo de € 110.000,00^{46 47}, de forma a permitir à SREC garantir a entrega ao TC, até 30 de Abril de 2010, das contas de gerência de 2009.

O recurso a este procedimento, que voltou a ter a XGT - Soluções Informáticas, S.A. por única convidada, assentou essencialmente nos seguintes fundamentos de facto⁴⁸:

- Em sede do concurso público referenciado no ponto anterior, uma das entidades interessadas no procedimento intentou junto do TAFF, em 25 de Junho de 2009⁴⁹, uma acção de impugnação urgente de actos administrativos relativos à formação de contrato⁵⁰, ainda sem decisão pelo Tribunal, encontrando-se o procedimento suspenso por força de uma providência cautelar requerida pela mesma entidade, em 20 de Julho de 2009⁵¹.
- Tornava-se imperioso garantir a entrega das contas de gerência de 2009 em POC-EDU dentro do prazo legal, não sendo esse objectivo concretizável na decorrência daquele concurso público, já que a suspensão dos seus efeitos comprometia a implementação dos objectivos definidos no respectivo caderno de encargos⁵².

Refira-se que a SREC comunicou ao TAFF⁵³ a decisão de recorrer a este ajuste directo, tendo realçado que a contratação a realizar ocorreria *“apenas por um período de 6 meses, o que”* permitiria *“garantir a conclusão até 30 de Abril de 2010, da entrega ao Tribunal de Contas, das contas de gerência referentes ao ano de 2009, das escolas da RAM”*.

- Ao abrigo do primeiro contrato celebrado com a XGT - Soluções Informáticas, S.A., em 20 de Novembro de 2008, as escolas da RAM haviam adquirido conhecimentos, formação e apoio *on job* na aplicação disponibilizada, tendo o processo de entrega das contas de 2008 ficado concluído em 30 de Setembro de 2009.
- A vigência do contrato celebrado em 10 de Julho de 2009 terminava em 31 de Outubro desse mesmo ano.

A proposta elaborada pela XGT - Soluções Informáticas, S.A. no âmbito deste ajuste directo apenas difere daquela apresentada no procedimento adjudicatório anterior no que respeita à mais detalhada

⁴⁶ Cfr. a cláusula 2.ª do contrato.

⁴⁷ Este valor corresponde ao preço base fixado pela SREC para efeitos do procedimento (cfr. o ponto 5 do convite, remetido à empresa XGT – Soluções Informáticas, S.A., através de ofício datado de 30/10/2010, e o n.º 1 da cláusula 10.ª do caderno de encargos), sendo a proposta da empresa adjudicatária do mesmo montante.

⁴⁸ Externados na Proposta de 26/09/2009, do DGOJ do GS, na Proposta n.º 75, de 16/10/2009, da DSSI, também do GS, e no ofício n.º 3630, de 9/10/2009, da SREC/GS, dirigido ao TAFF.

⁴⁹ Ou seja, um dia depois do termo do prazo previsto para a entrega das propostas.

⁵⁰ Nos termos do art.º 100.º do CPTA.

⁵¹ Esta entidade formulou posteriormente um pedido de desistência da providência cautelar, notificado à SREC em 18/02/2010, fundado na inutilidade superveniente da lide, em virtude do longo período de tempo decorrido desde a data de apresentação do procedimento, tido por incompatível com o efeito útil e imediato que se pretendia com o mesmo. O pedido foi aceite pelo TAFF em 19/02/2010, deixando o concurso de estar suspenso a partir de 20/02/2010. No entanto, apesar da providência cautelar ter sido levantada, a acção principal continuou a correr trâmites legais naquele Tribunal.

⁵² Em especial o objectivo de implementação de 60 dias úteis para a migração de dados da aplicação existente, que, numa situação normal, deveriam ter decorrido durante as férias lectivas.

⁵³ Cfr. o ofício n.º 3630, de 09/10/2009, da SREC/GS, remetido àquele Tribunal ao abrigo do princípio da cooperação e boa fé processual, consagrado no art.º 8.º do CPTA.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Serviço de Apoio

descrição da prestação consubstanciada na manutenção de meios informáticos e licenciamento e disponibilização do SIAG-AP em regime de Software as a Service (SaaS)⁵⁴.

Esta nova contratação por ajuste directo⁵⁵, formalizada em 6 de Novembro de 2009 para vigorar até 30 de Abril de 2010⁵⁶, foi legalmente fundamentada na norma do art.º 24.º, n.º 1, al. a) do CCP, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, que admite a adopção deste procedimento, independentemente do valor do contrato⁵⁷, quando, “[n]a medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum imputáveis à entidade adjudicante”.

Com efeito, embora o objectivo prosseguido pela SREC ao abrigo deste contrato consistisse essencialmente em garantir a gestão escolar integrada nas vertentes de recursos humanos, imobilizado e na vertente financeira e orçamental, a entrega das contas de gerência ao TC, até 30 de Abril de 2010, foi assumida como a razão determinante da urgência invocada⁵⁸.

Não obstante, importa registar que, tal como ocorreu no ano anterior, voltou a não ser observado o prazo de envio ao TC das contas de gerência de 2009, tendo a SREC solicitado a sua prorrogação por mais um mês, com base na argumentação de que “a mudança de software de apoio aos serviços administrativos e financeiros associados a uma intensa formação nestas áreas” tinha “originado atrasos e demoras, impossíveis de assinalar desde início, dada a complexidade do processo”⁵⁹.

O facto do pedido de prorrogação de prazo de entrega das contas de gerência de 2008 ter assentado em justificação idêntica denota que os problemas sentidos pela SREC ao nível da implementação do POC-EDU ainda se mantinham em 2010.

Por outro lado, a invocação dos motivos referenciados para sustentar a entrega tardia das contas de gerência de 2009 vem contrariar um dos fundamentos invocados pela SREC para esta nova contratação da XGT - Soluções Informáticas, S.A. por ajuste directo, e que se reconduziu à referência a que as escolas da RAM tinham entretanto adquirido conhecimentos, formação e apoio *on job* na aplicação disponibilizada a partir de Novembro de 2008.

⁵⁴ Recorde-se que o caderno de encargos elaborado no domínio do ajuste directo antecedente já incluía, na al. h) da sua cláusula terceira, a obrigação da entidade prestadora “manter todos os meios informáticos relevantes para a prestação dos serviços, incluindo hardware, software e comunicações da plataforma, garantindo o licenciamento e boas condições de funcionamento, disponibilidade, desempenho e segurança dos dados”.

⁵⁵ Adjudicada por despacho do Secretário Regional de Educação e Cultura, de 02/11/2009, exarado na Proposta n.º 78, da mesma data, da DSSI do GS.

⁵⁶ O início da produção de efeitos do contrato foi reportado a 01/11/2009, tendo em conta a leitura conjugada da cláusula 4.ª do contrato e da cláusula 3.ª do caderno de encargos e o consignado na norma do n.º 6 do art.º 96.º CCP.

⁵⁷ Cfr. o art.º 23.º do mesmo CCP.

⁵⁸ Cfr. a Informação de 26/09/2009, da DGOJ do GS, e a Informação n.º 75, de 16/10/2009, da DSSI do GS, assim como o ofício n.º 3630, de 09/10/2009, da SREC/GS, de notificação ao TAFF.

⁵⁹ A prorrogação daquele prazo foi solicitada ao abrigo do ofício n.º 727, de 30/04/2010.

3.1.4. Renovação do contrato celebrado em 06/11/2009

No contrato descrito no ponto anterior, inicialmente celebrado para vigorar até 30 de Abril de 2010, foi inserida uma cláusula de renovação contratual⁶⁰, “*por períodos sucessivos de 6 meses*”, na eventualidade do mesmo não ser “*denunciado por qualquer das partes com antecedência mínima de 30 dias úteis*”⁶¹, mediante carta registada com aviso de recepção, ficando tal opção dependente de “*uma fase de negociação*”⁶².

Com base naquela previsão contratual, e tendo em conta a revogação da decisão de contratar ao abrigo do concurso público acima referido, que foi objecto de impugnação judicial⁶³, o Secretário Regional de Educação e Cultura autorizou, em 6 de Abril de 2010, a renovação do contrato⁶⁴, por um período de 6 meses e pelo valor máximo de € 110.000,00 (s/IVA), com fundamento:

- Na “*necessidade de garantir*”, sem interrupções, “*a gestão de recursos humanos e financeiros das escolas da RAM*”.
- No facto dessa gestão ser “*realizada através do acesso à Plataforma SIAG, para lançamento dos processos de despesa, receita e recursos humanos de cada escola*”, integrada no contrato então vigente.
- Na circunstância de, à data, estar “*ainda a decorrer a preparação do Concurso Público Internacional para “Locação de Plataforma de Apoio à Gestão Escolar e Aquisição de Serviços de Consultoria para Apoio à execução da Contabilidade POC-EDUCAÇÃO para a SREC*”^{65 66}.

A renovação do contrato foi formalizada pelas partes através da assinatura, em 3 de Maio de 2010, de uma adenda àquele título contratual⁶⁷.

A análise dos factos descritos à luz do enquadramento normativo aplicável leva, no entanto, a pôr em causa a legalidade da cláusula que contempla a possibilidade de renovação do contrato outorgado em 6 de Novembro de 2009, antes de mais porquanto esta previsão colide com os pressupostos invocados

⁶⁰ Embora sejam muitas vezes usados como sinónimos, no rigor doutrinal dos conceitos, a renovação do contrato dá lugar a um contrato novo, de conteúdo idêntico ao do contrato anterior, distinguindo-se, nessa medida, da figura da prorrogação contratual, que corresponde ao prolongamento da vigência do contrato celebrado.

⁶¹ Por adenda ao contrato, formalizada em 05/03/2010, este prazo foi reduzido para 15 dias úteis.

⁶² Cfr. a cláusula 13.ª do caderno de encargos, que constitui parte integrante do contrato.

⁶³ Por despacho de 18/03/2010, exarado numa proposta da mesma data da DGOJ do GS, o Secretário Regional de Educação e Cultura decidiu não adjudicar o contrato, com fundamento na previsão do art.º 79.º, n.º 1, al. d), do CCP, que admite esta possibilidade quando “[*c*]ircunstâncias supervenientes ao termos do prazo fixado para a apresentação das propostas, relativas aos pressupostos da decisão de contratar, o justifiquem”. Tal decisão assentou no argumento de que, face ao dilatado período de suspensão do procedimento, o caderno de encargos patenteado encontrava-se nesse momento substancialmente desajustado das reais necessidades das escolas e da SREC, que entretanto se dotara de uma rede de comunicações de dados de maior capacidade, não sendo técnica e funcionalmente aconselhável dar-lhe seguimento.

⁶⁴ Por despacho apostado na Proposta n.º 21 A, de 06/04/2010, elaborada pelo Director de Serviços do Sistema de Informação do GS.

⁶⁵ Este novo concurso público no âmbito da União Europeia foi aberto por anúncio publicado, sob o n.º 2130, no DR, 2.ª série, n.º 99, de 21/05/2010.

⁶⁶ O procedimento em referência culminou com a adjudicação à empresa XGT - Soluções Informáticas, S.A.. O respectivo contrato, no valor de € 358.440,00 (s/IVA), foi celebrado em 01/09/2010, tendo sido visado pelo TC, em 22/09/2010, no âmbito do Proc.º n.º 46/2010.

⁶⁷ A proposta de adenda ao contrato foi autorizada pelo Secretário Regional de Educação e Cultura, apostado no Proposta n.º 22 A, de 06/04/2010, da DSSI do GS.



pela SREC para justificar a escolha da entidade adjudicante por recurso ao ajuste directo ao abrigo do art.º 24.º, n.º 1, al. c), do CCP, que se reportam à ocorrência de “*motivos de urgência imperiosa*” traduzidos na obrigatoriedade de apresentação das contas de gerência de 2009 das escolas ao TC até 30 de Abril de 2010⁶⁸.

Por outro lado, constata-se que a admissibilidade de renovação do contrato ficou desde logo vedada pelo facto da SREC ter fixado o preço base do procedimento no montante máximo de € 110.000,00 (s/IVA)⁶⁹, preço esse que, de acordo com a norma do art.º 47.º, n.º 1, al. a), do CCP, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, corresponde ao “*preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objecto*”. Nessa medida, e porque, de acordo com o n.º 2 do art.º 97.º do mesmo Código, o preço contratual⁷⁰ engloba “*o preço a pagar pela execução das prestações objecto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respectivo prazo*”⁷¹, não podia o mesmo ir além daquela importância.

Uma vez que a renovação contratual que foi objecto de adenda não encontra fundamento no quadro legal enunciado nem ficou demonstrada a hipótese de adopção do ajuste directo por recurso a outros critérios normativos de escolha da entidade adjudicatária, a adjudicação das prestações por ela abrangidas deveria ter sido objecto de um procedimento autónomo de natureza concursal, por envolver uma despesa de € 110.000,00 (s/IVA), conforme decorre da interpretação conjugada das alíneas a) e b) do art.º 20.º, em articulação com o art.º 18.º, ambos do CCP, adaptado à RAM pelo *supra* citado diploma regional.

No caso vertente, a preterição do procedimento adjudicatório exigível em função do valor do contrato representa uma violação das regras da concorrência e o desrespeito pelas normas sobre a realização de despesas públicas, constantes do art.º 18.º, n.ºs 2 e 4, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, sendo tal situação passível de configurar uma infracção geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a imputar ao Secretário Regional de Educação e Cultura e ao Director de Serviços do Sistema de Informação do Gabinete do Secretário⁷².

No exercício do contraditório, os responsáveis ouvidos refutaram a análise e conclusões extraídas dos factos acima enunciados, alegando, para o efeito, e em síntese, que:

- O CCP atribui diferentes designações à palavra “*preço*” (vg. a alusão feita no art.º 47.º a “*preço base*” e a referência constante no art.º 97.º a “*preço contratual*”), “*as quais, analisando este*” diploma “*na sua plena dimensão, não são semelhantes ainda que por vezes passíveis de coincidência no negócio jurídico em concreto*”.
- O art.º 47.º do CCP “*define preço base, como sendo o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as “prestações” (...) que constituem o objecto do contrato a celebrar*”, aludindo, assim, esta norma a “*prestações*” e não a “*renovações*”.

⁶⁸ Imposta pelo art.º 52.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29/08.

⁶⁹ Cfr. o ponto 5 do convite dirigido à XGT - Soluções Informáticas, S.A. e o n.º 1 da cláusula 10.ª do caderno de encargos.

⁷⁰ De harmonia com o n.º 1 do art.º 97.º do CCP, para efeitos deste Código, “*entende-se por preço contratual o preço a pagar, pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objecto do contrato*”.

⁷¹ O âmbito desta norma abarca igualmente as situações de renovação contratual.

⁷² Por ter elaborado a Proposta n.º 21 A, de 06/04/2010, sobre a qual recaiu o despacho autorizador do Secretário Regional de Educação e Cultura, nos termos do n.º 4 do art.º 61.º e do n.º 3 do art.º 67.º ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

- *“De acordo com o disposto no art.º 9.º do Código Civil, no seu n.º 2,”*, *“Não pode (...) ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso”*;
- A circunstância de o CCP ser *“um diploma legal recente à época e conter disposições novas e muitas delas, como estas, de clara ambiguidade”*, suscitando *“algumas dúvidas e”* permitindo *“várias interpretações”*, levou a que se entendesse que, *“quando o legislador se refere “às prestações que constituem o objecto do contrato””, quer reportar-se “às prestações emergentes do próprio contrato, (às obrigações das partes (...)) e não às renovações propriamente ditas”*.
- O recurso *“excepcional”* ao *“ajuste directo nos termos do artigo 24.º, n.º 1 al. c) do CCP”*, *“com um prazo de duração de apenas 6 meses”*, assentou na convicção de que *“se considerava suficiente quase com toda a certeza (...) que o Concurso Público Internacional estaria já em curso, passados esses meses”*, *que prova o recurso excepcional a este procedimento”*.
- *“Sem conceder”* nesta apreciação, seria sempre de sublinhar que *“nem o Senhor Secretário Regional de Educação e Cultura, nem o Director de serviços da DSSI, agiram de forma deliberada conscientes que estariam a praticar uma infracção geradora de responsabilidade financeira sancionatória”*, não tendo havido, *na forma de agir, qualquer intenção de actuar dolosamente ou por má fé”*, pelo que *“a existência de culpa não está provada”*.

Os argumentos apresentados não se mostram, todavia, passíveis de sustentar a legalidade da renovação do contrato celebrado, em 6 de Dezembro de 2009, entre a SREC e a XGT - Soluções Informáticas, S.A., designadamente porquanto:

- Embora o CCP possa suscitar dúvidas de aplicação em virtude da autonomização que este corpo legislativo faz dos conceitos de *“preço base”* (art.º 47.º) e de *“preço contratual”* (art.º 97.º), constitui mister do intérprete encontrar e fixar o sentido e alcance das normas aí plasmadas, recorrendo nomeadamente à sua articulação.
- O desenvolvimento de semelhante labor interpretativo, que obriga a desenvolver uma visão sistemática do CCP, culmina com a conclusão de que estes dois conceitos não são divergentes ou inconciliáveis, devendo antes ser objecto de interligação.
- Mediante esta abordagem, torna-se evidente que a noção de *“preço base”* apresenta um âmbito mais abrangente que a adoptada para *“preço contratual”*, de tal modo que, apesar de este poder coincidir com o *“preço base”*, não poderá excedê-lo.
- Significa isto que o preço a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objecto do contrato não pode nunca ultrapassar o preço máximo que a entidade adjudicante determinou que estava disposta a pagar sua pela execução, consagrando expressamente a lei, mais concretamente, o art.º 97.º, n.º 2, do CCP, que aquelas prestações abrangem as executadas na sequência de quaisquer prorrogações contratuais.
- Através desta limitação pretendeu o legislador impedir que, por via da utilização deste expediente, se contornem as normas que definem a escolha dos procedimentos pré-contratuais com base no critério do valor, em particular, as emergentes do art.º 20.º do CCP.
- Sendo assim, não faz sentido proceder a uma leitura meramente gramatical da norma do n.º 2 do art.º 97.º, cingindo a sua aplicação às prorrogações contratuais e deixando de fora as situações de renovação dos contratos, sendo também certo que, muitas vezes, a inserção destes conceitos no clausulado dos contratos não reveste rigor terminológico.
- Acresce que o advérbio *“nomeadamente”*, introduzido na redacção do dispositivo inciso, não permite excluir as renovações contratuais do sentido literal da norma, não podendo, por consequência, concluir-se *in limine* que o legislador não contemplou aí esta figura nem a mesma tem enquadramento na *mens legis* inerente àquele preceito.



- Tendo em conta que o principal fundamento invocado para o recurso ao ajuste directo ao abrigo da al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP se reconduziu à imperatividade de apresentação das contas de gerência das escolas ao TC dentro do prazo legal, ou seja, até 30 de Abril de 2010, este procedimento deixa de poder sustentar qualquer eventual renovação do contrato celebrado.

Daí que se mantenha o posicionamento inicialmente externado acerca das questões enunciadas, pese embora a ponderação dos dados coligidos evidencie que a factualidade passível de constituir uma eventual infracção financeira apenas pode ser imputada aos responsáveis a título de negligência.

Esta particularidade, conjugada com a ausência de anterior recomendação do Tribunal de Contas para a correcção da ilegalidade apontada, bem como com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura os respectivos autores pela sua prática, configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que se encontram reunidos os pressupostos definidos nas al a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

3.2. APRECIÇÃO DOS CONTRATOS DO PONTO DE VISTA GESTIONÁRIO

Embora a análise e apreciação dos contratos *supra* identificados, celebrados entre a SREC e a XGT - Soluções Informáticas, S.A., tenha ficado evidenciada em detalhe nos pontos antecedentes, importa enfatizar os seguintes aspectos relacionados com a acção gestonária da SREC⁷³:

- Apesar das diferentes prestações de serviços contratadas junto da XGT - Soluções Informáticas, S.A. terem envolvido, segundo a SREC, um processo de aprendizagem e formação *on-job* tanto para a Secretaria como para as várias escolas da RAM, essa intervenção não se mostrou suficiente, uma vez que as escolas continuam dependentes do apoio externo dado pela referida empresa de informática e, em 2008 e 2009, nem todas as entidades cumpriram o prazo de apresentação das contas de gerência ao TC.
- O recurso ao procedimento por ajuste directo, em que apenas a XGT - Soluções Informáticas, S.A. foi convidada a apresentar proposta coloca em causa os princípios da transparência e da livre concorrência, por ter eliminado a possibilidade da Administração obter condições contratuais mais favoráveis junto de outras entidades prestadoras e denuncia a existência de deficiências na avaliação e estimativa das efectivas necessidades a satisfazer nesta área.

⁷³ Saliente-se que no Relatório n.º 13/2008-FS/SRMTC, relativo à *Auditoria aos apoios concedidos às Instituições Particulares de Ensino*, já tinha sido identificada a existência de falhas no sistema de gestão da SREC, nomeadamente ao nível do GS.

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 Maio⁷⁴, são devidos emolumentos pela Secretaria Regional de Educação e Cultura, no montante de € 1.716,40 (cfr. o Anexo).

5. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Remeter um exemplar deste relatório a Sua Excelência o Secretário Regional de Educação e Cultura e ao Senhor Director de Serviços do Sistema de Informação do Gabinete do Secretário;
- c) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- d) Fixar os emolumentos devidos em € 1.716,40, conforme a nota constante do Anexo;
- e) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois da notificação dos responsáveis.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 10 de Dezembro de 2010.

⁷⁴ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, o qual foi entretanto rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29/06, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28/08, e pelo art. 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 04/04.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira
Serviço de Apoio

O Juiz Conselheiro,

(Alberto Fernandes Brás)

A Assessora,

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

O Assessor,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



ANEXO



Anexo – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO: Auditoria orientada para as aquisições de serviços da SREC na área da informática à Empresa XGT, SA

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): Secretaria Regional de Educação e Cultura

SUJEITO(S) PASSIVO(S): Secretaria Regional de Educação 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	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	89	7.857,81 €
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)		-
<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 actualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		7.857,81 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS		1.716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.716,40 €

1 Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, alterado 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.