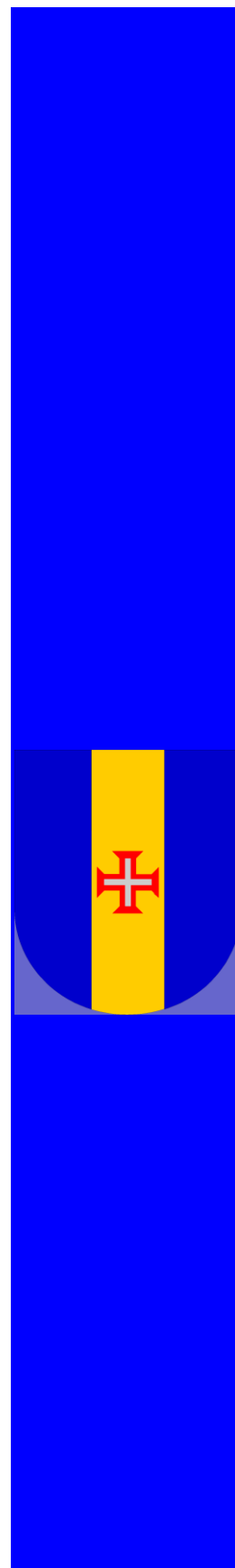




[Handwritten signature]



Relatório n.º 16/2014-FC/SRMTC

**Auditoria de fiscalização concomitante à
Câmara Municipal de Porto Moniz -
Seguimento de recomendações - 2010/2012**

Processo n.º 11/13–Aud/FC

Funchal, 2014



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

PROCESSO N.º 11/13-AUD/FC

**Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara
Municipal de Porto Moniz -
Seguimento de recomendações - 2010/2012**

**RELATÓRIO N.º 16/2014-FC/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

outubro/2014



ÍNDICE

ÍNDICE	1
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	2
FICHA TÉCNICA.....	3
1. SUMÁRIO.....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.2.1. O acolhimento das recomendações do Relatório n.º 14/2007-FC/SRMTC	5
1.2.2. Estrutura e organização da Câmara Municipal de Porto Moniz.....	6
1.2.3. Programa de Apoio Económico e Financeiro Nacional e Regional.....	6
1.2.4. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	6
1.2.5. Outras situações apuradas.....	7
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	7
1.4. RECOMENDAÇÕES	7
2. INTRODUÇÃO	9
2.1. ANTECEDENTES – RELATÓRIO N.º 14/2007-FC/SRMTC.....	9
2.2. ÂMBITO E OBJETIVOS	9
2.3. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO UTILIZADAS.....	10
2.4. COLABORAÇÃO DO SERVIÇO AUDITADO	11
2.5. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO MONIZ	11
2.6. RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	13
2.7. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	14
3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS	17
3.1. NOTIFICAÇÃO DO RELATÓRIO N.º 14/2007 – FC/SRMTC.....	17
3.2. ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES.....	18
3.2.1. Cabimento prévio.....	18
3.2.2. Sistema de controlo interno.....	19
3.2.3. Reorganização ou criação de serviços municipais.....	20
3.2.4. Delegação ou subdelegação de competências.....	20
3.2.5. Recrutamento e seleção de pessoal.....	22
3.2.6. Realização de pagamentos.....	22
3.2.7. Aquisição de bens e serviços.....	23
3.2.8. Apreciação geral	24
3.3. OUTRAS SITUAÇÕES VERIFICADAS	25
3.3.1. Implementação das medidas impostas pelo PAEF e pelo PAEF-RAM.....	25
3.3.2. Elaboração e implementação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.....	26

3.3.3. Outras irregularidades apuradas nos processos de contratação pública.....	28
4. EMOLUMENTOS	41
5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	41
ANEXOS.....	43
I – QUADRO SÍNTESE DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS	45
II – RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO RELATÓRIO N.º 14/2007-FC/SRMTC	47
III – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS	49
IV – CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS ANALISADOS	51
V – PAGAMENTOS EFETUADOS POR CONTA DE UM CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS EM REGIME DE AVENÇA	53
VI – NOTA DE EMOLUMENTOS	55

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA / ABREVIATURA	DENOMINAÇÃO
AD	Ajuste(s) direto(s)
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AL	Autarquia(s) local(is)
al.(s)	Alínea(s)
AR	Assembleia da República
art. ^{o(s)}	Artigo(s)
C/	Com
CA	Conselho Administrativo
CCDR LVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale Tejo
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Confrontar
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CPMP	Câmara Municipal de Porto Moniz
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DA	Divisão Administrativa
DAASC	Divisão Administrativa, de Ambiente, Social e Cultural
DEF	Divisão Económica e Financeira
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DL	Decreto(s)-Lei
DLR	Decreto(s) Legislativo(s) Regional(is)
DR	Diário da República
DRHCP	Divisão de Recursos Humanos e Contratação Pública
DRR	Decreto Regulamentar Regional
FAQ's	<i>Frequently asked questions</i> (perguntas mais frequentes)
FC	Fiscalização concomitante
IAS	Indexante de apoios sociais
i.e.	Isto é
IGFSS, I. P.	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P.
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

SIGLA / ABREVIATURA	DENOMINAÇÃO
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
Ld. ^a	Limitada
LFL	Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro)
LOE	Lei(s) do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVCR	Lei dos vínculos, carreiras e remunerações (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro)
Obs.	Observações
OE	Orçamento(s) do Estado
OP	Ordem de pagamento
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal
PAEF-RAM	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira
PCM ou Presidente	Presidente da Câmara Municipal de Porto Moniz
PCP	Portal dos Contratos Públicos
PGRCIC ou Plano	Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PT	Papel de trabalho
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCTFP	Regime do contrato de trabalho em funções públicas
Ref. ^a	Referência
Relatório	Relatório n.º 14/2007-FC/SRMTC, aprovado a 13 de dezembro
RSU	Resíduos sólidos urbanos
S/	Sem
S.A.	Sociedade anónima
SCI	Sistema de controlo interno
SIADAP	Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo
UC	Unidade(s) de Conta

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
SUPERVISÃO	
Alexandra Moura	Auditora-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Paulo Lino	Técnico Verificador Assessor
Filipa Brazão	Técnica Verificadora Superior
APOIO JURÍDICO*	
Maria João Carreira	Técnica Verificadora Superior

*Na fase de planeamento.



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

Em conformidade com o delineado no programa de fiscalização concomitante da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2013¹, foi realizada uma auditoria à Câmara Municipal de Porto Moniz (CMPM) com o objetivo central de verificar o grau de acatamento das recomendações formuladas no *Relatório n.º 14/2007-FC/SRMTC, aprovado a 13 de dezembro*², elaborado na sequência da ação de controlo concomitante direcionada às despesas emergentes dos atos e contratos isentos de visto no ano de 2007³.

1.2. Observações

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

1.2.1. O acolhimento das recomendações do Relatório n.º 14/2007-FC/SRMTC

Das 9 recomendações formuladas no *Relatório* aferiu-se que o Município de Porto Moniz acolheu 5 (71,4%), acolheu parcialmente uma (14,3%) e não acolheu outra (14,3%), enquanto as restantes duas não foram objeto de avaliação, o que é representativo de uma taxa de acolhimento na ordem dos 85,7% (cfr. o ponto 3.2.8.), conforme melhor se especifica de seguida:

a) Cabimento prévio

Foi **acolhida parcialmente** a recomendação que mandava cumprir “o disposto no ponto 2.6.1. do POCAL, através da implementação de medidas com vista à efetivação e registo da fase do cabimento prévio das despesas” (cfr. o ponto 3.2.1.).

b) Sistema de controlo interno

Foi **implementada** a recomendação que determinava que “[n]o âmbito do sistema de controlo interno” fossem definidas “as funções de controlo e” designados “os respetivos responsáveis, em sintonia com as orientações contidas no ponto 2.9.5 do POCAL” (cfr. o ponto 3.2.2.).

c) Reorganização ou criação de serviços municipais

A recomendação que estabelecia que se atendesse “a que a reorganização ou criação de serviços compete à Assembleia Municipal, de acordo com o previsto no art.º 53.º, 2, al. n), da Lei n.º 169/99, de 11 de janeiro” foi **acolhida** (cfr. o ponto 3.2.3.).

d) Delegação ou subdelegação de competências

Não foi acolhida pela Câmara Municipal, composta pelos membros eleitos em 2009, a recomendação que impelia a que “na delegação ou subdelegação de competências para autorizar a realização de despesas” fosse observada “a disciplina constante dos art.ºs 35.º a 38.º do CPA, do art.º 27.º, do DL n.º 197/99, de 8 de junho, e dos art.ºs 65.º e 69.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro” e que “as entidades intervenientes” invocassem “sempre que atuam no uso de poderes delegados ou subdelegados” (cfr. o ponto 3.2.4.).

¹ Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas (TC), em sessão de 12.12.2012, nos termos da Resolução n.º 52/2012, publicada no DR, 2.ª série, n.º 245, de 19.12.2012, e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), 2.ª série, Suplemento, n.º 221, também de 19.12.2012.

² Doravante designado por *Relatório*. A esta auditoria correspondeu o Processo n.º 05/07-Aud/FC – consta da Pasta do Processo da auditoria, folhas 1 a 26.

³ O plano da ação, as fases em que se decompõe, a calendarização e a constituição da equipa, foram aprovados pelo despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 08.05.2013, exarado na Informação n.º 63/2013-UAT I (cfr. Pasta do Processo, folhas 43 a 48). Os trabalhos de campo tiveram lugar entre os dias 20 e 24 do mesmo mês de maio de 2013.

e) Recrutamento e seleção de pessoal

Ficou **sem avaliação** a recomendação que exigia que “[n]o recrutamento e seleção de pessoal para as carreiras e categorias da Administração Autárquica, respeite as limitações legais impostas à admissão de pessoal por tempo indeterminado” por não terem sido lançados procedimentos para admissão de pessoal por tempo indeterminado no período abrangido pela ação (entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2012) (cfr. o ponto 3.2.5.).

f) Realização de pagamentos

Foi **acatada** a recomendação que instituiu que, no âmbito da efetivação de pagamentos de montante superior a 4 987,98€, fosse verificada “a regularidade da situação contributiva dos beneficiários perante as instituições de previdência ou de segurança social” (cfr. o ponto 3.2.6.).

g) Aquisição de bens e serviços

Das 3 recomendações feitas nesta área **uma não foi avaliada** porquanto não foram iniciados procedimentos pré-contratuais em função de critérios materiais, e **duas foram acolhidas**, demonstrando com isso que a CPM realizou “os procedimentos adjudicatórios legalmente exigidos em função (...) do valor estimado do contrato a celebrar (despesa a contrair)”, e que a autorização da despesa, do procedimento administrativo pertinente, e da subsequente adjudicação, foram proferidas por entidade devidamente habilitada para o efeito, para além de conterem a respetiva fundamentação de facto e de direito, “com a identificação concreta das necessidades a satisfazer e correspondentes vantagens para o interesse público e das normas legais permissivas” (cfr. o ponto 3.2.7.).

1.2.2. Estrutura e organização da Câmara Municipal de Porto Moniz

- a) A elaboração do mapa de pessoal da Autarquia do Porto Moniz obedeceu ao ordenado pelo art.º 5.º da Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações, tendo sido superiormente aprovado e divulgado no sítio na *internet* do Município (cfr. o ponto 2.5.).
- b) No decurso da ação, o Município diligenciou pela disponibilização na sua página na *internet* de alguns dos documentos previsionais e de prestação de contas enunciados pelo n.º 2 do art.º 49.º da Lei das Finanças Locais, os quais nunca haviam sido divulgados (cfr. o ponto 2.5.).

1.2.3. Programa de Apoio Económico e Financeiro Nacional e Regional

A CPM implementou corretamente as medidas de contenção de despesas impostas pelos Programas de Apoio Económico e Financeiro Nacional e Regional na área de pessoal, aplicáveis entre 2010 e 2012 (cfr. o ponto 3.3.1.).

1.2.4. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Tendo por referência as recomendações emitidas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, verificou-se que o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Autarquia (cfr. o ponto 3.3.2.):

- ◆ Foi aprovado a 29 de dezembro de 2009, tendo a CPM procedido à sua implementação e à elaboração do respetivo relatório anual, em observância da Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho;
- ◆ Porém, a Autarquia não atendeu à Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril, que ordenava a publicação do Plano no sítio eletrónico do Município na *internet*, e
- ◆ O relatório de abril de 2013, que reporta à execução do Plano ao ano de 2012, não considerou a matéria referente à gestão de conflitos de interesses no setor público, tal como apontava a Recomendação n.º 5/2012, de 7 de novembro.



1.2.5. Outras situações apuradas

- a) Quatro prestações de serviços, contratualizadas na sequência de ajustes direto lançados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, foram executadas e pagas em momento prévio ao da publicitação das inerentes fichas no Portal dos Contratos Públicos, isto quando tal formalidade constitui condição de eficácia daqueles títulos contratuais, ao abrigo do art.º 127.º do mesmo Código (cfr. o ponto 3.3.3.1.).
- b) O Município de Porto Moniz procedeu à renovação, em 2011, de dois contratos de prestação de serviços, que não foi precedida da aplicação da medida de redução remuneratória exigida pela al. c) do n.º 1 do art.º 19.º, concatenada com a al. a) n.º 1 do art.º 22.º, da Lei que aprovou o Orçamento de Estado para aquele ano, com respeito pelos termos impostos pelo n.º 1 do art.º 69.º do diploma que o pôs em execução (cfr. o ponto 3.3.3.2.).
- c) Cinco prestações de serviços não foram objeto de parecer prévio vinculativo emitido pelo órgão executivo em 2010 e em 2011, conforme comandavam o n.º 1 do art.º 6.º do DL n.º 209/2009, de 3 de setembro, alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, em articulação com o n.º 1 do art.º 44.º do Decreto-Lei que aprovou as normas de execução do Orçamento do Estado de 2010, e com os n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 22.º da Lei do Orçamento do Estado de 2011 (cfr. o ponto 3.3.3.3.).

1.3. Responsabilidade financeira

Os factos acima referenciados e sintetizados no ponto 1.2.5., al. b), são suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória por força do disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º e do art.º 59.º, n.ºs 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC), na redação introduzida pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, e 3-B/2010, de 28 de abril (cfr. o Anexo I).

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 ou a 25 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 150 ou 180 UC⁴, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º, na redação da Lei n.º 48/2006, ou da Lei n.º 61/2011, consoante a data da prática da infração. Com o pagamento da multa extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), resultante da alteração introduzida pela Lei n.º 48/2006.

1.4. Recomendações

1.4.1. No contexto das diversas matérias expostas no relatório, e que se encontram resumidas nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas (TC) **reitera as recomendações** constantes do *Relatório n.º 14/2007-FC/SRMTC*, para que a CMPM:

- a) Observe integralmente a disciplina normativa emanada do ponto 2.6.1. do POCAL, em particular no que tange ao registo e contabilização dos compromissos assumidos, devendo ainda dar cumprimento ao quadro legal aplicável à assunção de compromissos ditado pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, regulamentada pelo DL n.º 127/2012, de 21 de junho;

⁴ De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26.02, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. Assim, atento o disposto no art.º 113.º da Lei 83-C/2013, de 31.12, que aprovou o orçamento de Estado para 2014, o valor da UC, é de 102,00€.

- b) Cumpra o regime definido para a delegação e subdelegação de competências para autorizar a realização de despesas, emergente, no caso, dos art.^{os} 35.º a 38.º do Código do Procedimento Administrativo, 27.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, e 34.º e 36.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro⁵.

1.4.2. O TC **recomenda** ainda ao Município de Porto Moniz que:

- a) Proceda à divulgação, no respetivo sítio na *internet*, de todos os documentos previsionais e de prestação de contas elencados nas als. a) a c) do n.º 2 do art.º 49.º da Lei das Finanças Locais, nos termos e condições aí fixados.
- b) Obedeça às normas vertidas no art.º 127.º do Código dos Contratos Públicos, providenciando para que previamente à realização de quaisquer pagamentos no âmbito de contratos celebrados na sequência de ajustes diretos sejam publicadas as respetivas fichas no Portal dos Contratos Públicos.
- c) Na celebração e renovação de contratos de aquisição de serviços se conforme com as leis que aprovam os Orçamentos do Estado em cada ano na parte que instituem exigências nesse domínio, nomeadamente no que tange à implementação de reduções remuneratórias e à exigência de emissão de pareceres prévios vinculativos.

⁵ Correspondem aos art.^{os} 65.º e 69.º da anterior Lei n.º 169/99, de 18.09, revogada por este diploma.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Antecedentes – Relatório n.º 14/2007-FC/SRMTc

A auditoria realizada em 2007 na CPM, e que culminou com a aprovação do *Relatório n.º 14/2007-FC/SRMTc*, a 13 de dezembro, foi orientada para a análise das despesas emergentes dos atos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei, praticados ou celebrados por aquele Município, nas áreas de pessoal e de aquisições de bens e serviços, no período compreendido entre 1 de janeiro e 30 de junho de 2007, visando aferir sobre a sua conformidade legal, designadamente no tocante ao cumprimento dos princípios e regras aplicáveis ao recrutamento e seleção de pessoal e à contratação pública na Administração Autárquica.

No aludido *Relatório* foram formuladas nove recomendações relacionadas com o cabimento prévio (1), com o controlo interno (1), com a reorganização ou criação de serviços municipais (1), com atos de delegação e subdelegação de competências (1), com atos e contratos de pessoal (1), com o pagamento de despesas (1) e com a aquisição de bens e serviços (3)⁶.

2.2. Âmbito e objetivos

A natureza da presente ação permite inseri-la na Linha de Orientação Estratégica 3.6 do Plano Trienal 2011/2013 da SRMTc⁷, de “*Intensificar o controlo do acolhimento das recomendações do Tribunal e eventual sancionamento dos responsáveis por incumprimentos reiterados e injustificados*”⁸, e no objetivo sectorial de “*Proceder ao acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal e à avaliação das ações corretivas implementadas, nomeadamente através da realização de auditorias de seguimento*”.

Para atingir tal desígnio, foram definidos os três objetivos operacionais a seguir enunciados, que nortearam a ação vertente:

- ◆ Caracterização da entidade pública objeto da auditoria, ao nível da sua organização, funcionamento, recursos humanos e financeiros, e respetivo quadro normativo;
- ◆ Definição de uma amostra representativa do universo dos atos e contratos executados entre 2010 e 2012, nas áreas em que incidiram as recomendações do *Relatório*, para efeitos de circunscrição dos processos a analisar;
- ◆ Avaliação do grau de acolhimento das recomendações, através do apuramento/identificação das diligências efetuadas e das ações corretivas postas em prática pelo Município, após conhecimento do teor do *Relatório*, com vista a reformular métodos e procedimentos e a melhorar o desempenho dos serviços.

Noutro âmbito, pretendeu-se confirmar a implementação pela Autarquia de Porto Moniz das medidas de racionalização de custos impostas pelo Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal (PAEF)⁹, e pelo Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM)¹⁰, e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas (PGRCC), aprovado a 29 de dezembro de 2009.

⁶ Cfr. o ponto 1.4. do *Relatório* e também o Anexo I deste documento, onde estão reproduzidas as citadas recomendações.

⁷ Aprovado em sessão do Plenário-Geral do TC de 29.10.2010.

⁸ Uma das alterações que a Lei n.º 48/2006 introduziu na LOPTC foi a consagração de que o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do TC tipifica uma infração geradora de responsabilidade financeira sancionatória – cfr. o art.º 65.º, n.º 1, al. j), da citada Lei.

⁹ Acordado, a 17.05.2011, entre a República Portuguesa e a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

¹⁰ Celebrado com o Estado Português a 27.01.2012.

2.3. Metodologia e técnicas de controlo utilizadas

A execução da ação seguiu, com as adaptações consideradas adequadas à sua tipologia, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (volume I)¹¹, e a **metodologia** traçada no correspondente Plano Global¹², tendo-se, no essencial, recorrido às seguintes **técnicas**:

- ⇒ Realização de **entrevistas** junto dos responsáveis pelas áreas de pessoal e da contratação pública, ao nível da instrução e execução material e financeira dos respetivos processos;
- ⇒ Definição de uma **amostra** representativa dos atos e contratos integradores do universo de despesas a auditar;
- ⇒ **Consulta e análise** dos processos selecionados (amostra), a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de verificar a legalidade e regularidade financeira das despesas em causa, bem como avaliar o grau de acatamento das recomendações, bem como de outros elementos que se afigurassem relevantes para o desenvolvimento da ação;
- ⇒ Aplicação de **questionários** orientadores para o levantamento dos procedimentos internos e das medidas instituídas, nomeadamente com vista ao acolhimento das recomendações constantes do Relatório n.º 14/2007-FC/SRMTC e no âmbito da implementação do PGRIC;
- ⇒ **Confirmação** ao nível procedimental e contabilístico das despesas envolvidas e obtenção de documentos para efeitos probatórios.

Face à **natureza e regime jurídico da entidade auditada**, atendeu-se ao enquadramento fornecido pela **Lei n.º 159/99**, de 14 de setembro¹³, que instituiu o quadro de transferência de atribuições e competências para estas entidades, pela **Lei n.º 169/99, de 18 de setembro**¹⁴, que estabelece as competências e o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, e pelo Decreto-Lei (DL) **n.º 305/2009**, de 23 de outubro, que define o regime da organização dos serviços das AL.

Por sua vez, a apreciação dos processos integrantes da amostra teve por referência, no domínio dos atos e contratos de **pessoal**, a Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR)¹⁵, o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP)¹⁶ e o respetivo Regulamento.

No tocante aos processos de **contratação pública**, a sua análise foi presidida pelas normas vertidas no CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro¹⁷, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de

¹¹ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28.01, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15.01.

¹² Aprovado pelo despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 08.05.2013 (cfr. a citada Informação n.º 63/2013-UAT I).

¹³ Alterado pelos DL n.ºs 7/2003, de 15.01, e 268/2003, de 28.10, e pelas Leis n.ºs 107-B/2003, de 31.12, 55-B/2004, de 30.12, 60-A/2005, de 30.12, 53-A/2006, de 29.12, 67-A/2007, de 31.12, 64-A/2008, de 31.12, 3-B/2010, de 28.04, e 55-A/2010, de 31.12, e revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12.09, que estabelece o regime jurídico das AL, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as AL e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

¹⁴ Alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01, alterada pelo DL n.º 268/2003, de 28.10, pela Lei n.º 67/2007, de 31.12, pelo DL n.º 305/2009, de 23.10, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30.11, e pela Lei n.º 75/2013, de 12.09, retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 50-A/2013, de 11.11, e 46-C/2013, de 01.11.

¹⁵ Que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, aprovado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27.02, retificada pela Declaração de Retificação n.º 22-A/2008, de 24.04, e alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31.12, 3-B/2010, de 28.04, 34/2010, de 02.09, 55-A/2010, de 31.12, 64-B/2011, de 30.12, 66 e 66-B/2012, de 31.12, e pelo DL n.º 47/2013, de 05.04.

¹⁶ Aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28.04, pelo DL n.º 124/2010, de 17.11, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30.12, 66 e 68/2012, de 31.12.

¹⁷ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28.03, e alterado pelas Leis n.ºs 59/2008, de 11.09, 3/2010, de 27.04, e 64-B/2011, de 30.12, e pelos DL n.ºs 223/2009, de 11.09, 278/2009, de 02.10 (que a republicou), 131/2010, de 14.12, 69/2011, de 15.06, 117-A/2012, de 14.06, e 149/2012, de 12.07.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

14 de agosto¹⁸, no DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho¹⁹, e nas Portarias n.ºs 701-A/2008²⁰, 701-F/2008²¹ e 701-G/2008²², todas de 29 de julho.

Ao nível da **regularidade financeira**, a atuação da CMPM, em especial no domínio da competência para autorização de despesas, teve como moldura legal a fornecida pela Lei das Finanças Locais (LFL)²³, pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)²⁴, pelos diplomas que aprovaram os OE para os anos de 2010 a 2012²⁵, incluindo as respetivas normas de execução²⁶, pelo DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro²⁷, na parte respeitante à classificação económica das despesas cujo âmbito de aplicação abarca as AL, e pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA), que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas²⁸, e nas normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA e à operacionalização da prestação de informação nela prevista, contempladas no DL n.º 127/2012, de 21 de junho²⁹.

2.4. Colaboração do serviço auditado

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

2.5. Estrutura e organização da Câmara Municipal de Porto Moniz

O regulamento orgânico do Município de Porto Moniz, em vigor aquando da ação realizada em 2007, foi revogado pelo regulamento publicado a 6 de maio de 2008³⁰ (o qual delineou uma nova estrutura

¹⁸ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 60/2008, de 10.10, e alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31.12, 34/2009/M, de 31.12, 2/2011/M, de 10.01, 5/2012/M, de 30.03, 42/2012/M, de 31.12, e 28/2013/M, de 06.08.

¹⁹ Que estabelece os princípios e regras gerais a que devem obedecer as comunicações, trocas e arquivos de dados e informações previstos no CCP, em particular, a disponibilidade das peças do procedimento, bem como o envio e receção dos documentos que constituem as candidaturas, as propostas e as soluções, tendo sido alterada pela Portaria n.º 85/2013, de 27.02.

²⁰ Que consagra os modelos de anúncio aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP.

²¹ Que regula a constituição, funcionamento e gestão do portal único da *internet* dedicado aos contratos públicos, a partir de 30.07.2008, alterada pela Portaria n.º 85/2013, de 27.02.

²² Que define os requisitos e condições de utilização a que deve obedecer o uso de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, e estabelece as regras de funcionamento daquelas plataformas (cfr. o art.º 1.º do DL n.º 223/2009, de 11.09).

²³ Aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15.01, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15.02, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29.06, 67-A/2007, de 31.12, 3-B/2010, de 28.04, 55-A/2010, de 31.12, e 64-B/2011, de 30.12, 22/2012, de 30.05, e 66-B/2012, de 31.12, e revogada, a partir de 01.01.2014, pela Lei n.º 73/2013, de 03.09, que manteve, contudo, transitoriamente em vigor, por força do seu art.º 88.º, o anexo da Lei n.º 2/2007, assim como a al. a) do art.º 10º, que se mantém em vigor até 31.12.2017, nos termos do disposto no art.º 81º daquele diploma.

²⁴ Alterado pelas Leis n.ºs 162/99, de 14.09, e 60-A/2005, de 30.12, e pelos DL n.ºs 315/2000, de 2.12 (art.ºs 10.º e 12.º) e 84-A/2002, de 5.04 (apenas o n.º 3.3. - *Regras previsionais*).

²⁵ Aprovados pelas Leis n.ºs 3-B/2010, de 28.04, 55-A/2010, de 31.12, e 64-B/2011, de 30.12, respetivamente.

²⁶ Contidas nos DL n.ºs 72-A/2010, de 18.06, 29-A/2011, de 1.03, e 32/2012, de 13.02.

²⁷ Que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central, cujo âmbito de aplicação abarca as AL. Foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 8-F/2002, de 28.02, aditado pelo DL n.º 69-A/2009, de 24.03, e alterado o anexo I pelo DL n.º 29-A/2011, de 1.03.

²⁸ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14.05, 64/2012, de 20.12, e 66-B/2012, de 31.12.

²⁹ Também alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20.12, e 66-B/2012, de 31.12.

³⁰ No DR, 2.ª série, n.º 87, de 6.05.2008 – Vide o aviso n.º 14086/2008.

orgânica, modificada em dezembro de 2010³¹, incluindo o respetivo mapa de pessoal), também revogado pelo regulamento atualmente em vigor, publicitado em 25 de janeiro de 2013³².

Todavia, por força, do âmbito temporal da presente ação (2010 a 2012), a atuação da CMPM foi apreciada tendo como referência o regulamento vigente em 2008, com a alteração sofrida em 2010, a qual visou a reestruturação do Município perspetivando uma “*estratégia municipal de desenvolvimento sustentado*”, e a “*sua adequação e capacidade de resposta aos desafios e exigências do Concelho, numa lógica de gestão qualificada, eficiente, eficaz, inovadora e orientada para o município*”.

Este regulamento conferiu ao Município uma estrutura hierarquizada, a qual, para além de gabinetes³³, divisões e serviços, passou a dispor de quatro unidades orgânicas flexíveis, formadas pelas divisões Económica e Financeira; Administrativa, de Ambiente, Social e Cultural; do Ordenamento do Território; e de Recursos Humanos e Contratação Pública.

A alteração de 2010 procurou, de igual modo, acolher as disposições aprovadas pelo DL n.º 305/2009, tendo promovido, até 31 de dezembro desse ano, a sua reestruturação, e aprovado o tipo de estrutura orgânica dos seus serviços municipais, incluindo a definição de quatro unidades orgânicas flexíveis e do número máximo de subunidades orgânicas (até vinte e três) – cfr. os art.ºs 6.º, 9.º, 10.º e 19.º, todos deste diploma³⁴.

Nas áreas objeto das recomendações do TC (financeira, de controlo interno, administrativa, de pessoal e contratação pública), assumem destaque duas unidades orgânicas flexíveis:

- ◆ **A Divisão Económica e Financeira (DEF)**, que tem como função assegurar todas as tarefas associadas ao domínio financeiro, contabilístico e patrimonial, bem como garantir a atualização e acompanhamento do sistema de controlo interno, e proceder às aquisições necessárias com vista ao fornecimento interno de bens e serviços. Para tal, dispõe dos serviços de Contabilidade, de Tesouraria, de Aprovisionamento, de Inventário e Património, e de Taxas e Licenças³⁵, e
- ◆ **A Divisão de Recursos Humanos e Contratação Pública (DRHCP)**, que, de forma centralizada, efetua o recrutamento, seleção e gestão de todo o pessoal, e o lançamento e a tramitação procedimental prévia à formação de contratos públicos de empreitadas de obras públicas, de concessão de serviços públicos, de aquisição, fornecimento e locação de bens e serviços, funções que exerce com a coadjuvação dos serviços de Recursos Humanos e de Contratação Pública, para além dos de Higiene e Segurança no Trabalho e de Arquivo³⁶.

Apesar de se encontrar definido estatutariamente que as quatro divisões acima identificadas são dirigidas por um chefe de divisão³⁷, só a DEF, a DRHCP e a Divisão Administrativa, de Ambiente, Social e Cultural (DAASC) tinham um responsável, designado a 1 de julho de 2009³⁸, sendo que, a partir de 1 de julho de 2012³⁹, as áreas de recursos humanos e contratação pública inseridas na DRHCP, não tinham qualquer responsável nomeado, o que sucedeu até 25 de janeiro de 2013, com a publicação da

³¹ Vd. o Despacho n.º 19402/2010, publicado no DR, 2.ª série, n.º 253, de 31.12.2010.

³² No Despacho n.º 1581/2013, publicado no DR, 2.ª série, n.º 18, de 25.01.2013.

³³ Em concreto, o Gabinete de Apoio ao Executivo Municipal, o Gabinete Jurídico e Contencioso e o Gabinete de Apoio e Coordenação da Proteção Civil (cfr. o art.º 11.º da orgânica).

³⁴ A organização dos serviços municipais de Porto Moniz não contempla a criação de unidades orgânicas nucleares (concretamente, direções ou departamentos municipais).

³⁵ Cfr. os art.ºs 11.º, n.º 2, e do 17.º ao 22.º, do regulamento orgânico de 06.05.2008.

³⁶ Vd. os art.ºs 11.º, n.º 2, e do 35.º ao 39.º, do regulamento em referência.

³⁷ Vd. os art.ºs 17.º, 23.º, 31.º e 35.º, n.º 1.

³⁸ As nomeações das respetivas comissões constam dos avisos n.ºs 11514, 11515 e 11516/2009, publicados no DR, 2.ª série, n.º 123, de 29.06.2009, com produção de efeitos a 1 de julho seguinte. Com a alteração ao mapa de pessoal ocorrida em dezembro de 2010, o número chefias de divisão passou para 3, tendo no entanto sido mantidas as quatro divisões.

³⁹ Data da produção de efeitos da renovação das comissões de serviço dos responsáveis da DEF e da DAASC (cfr. o aviso n.º 7621/2012, publicado no DR, 2.ª série, n.º 106, de 31.05.2012).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

nova estrutura orgânica, atualmente em vigor, por força da qual passaram para a alçada da denominada Divisão Administrativa (DA)⁴⁰.

Para a prossecução das suas atividades e competências, a CMPM, até 31 de dezembro de 2012, dispunha de 65 postos de trabalho essencialmente preenchidos por 47 assistentes operacionais (72,3%), possuindo apenas 4 (6,2%) técnicos superiores, enquanto o contrato de trabalho por tempo indeterminado era a relação jurídica de emprego predominante⁴¹.

Neste âmbito, foi inicialmente referido que o mapa de pessoal não havia sido ~~foi~~ elaborado nos termos do art.º 5.º da LVCR, ao que os responsáveis contrapuseram no contraditório, que aquele documento “(...) *foi superiormente aprovado, aquando da aprovação do orçamento em reunião de Assembleia de 27-12-2011*” tendo, para o efeito, sido o mesmo anexado à resposta, o que permite ultrapassar a questão equacionada. Reconhecem, no entanto, que “[e]fectivamente, *falhou a sua colocação na página eletrónica do Município na Internet, situação prontamente rectificadada a partir do momento da chamada de atenção pelo Tribunal de Contas, constando (...) no nosso site (...) desde Maio de 2013, no decorrer da Auditoria, de acordo com a informação do responsável informático da autarquia*”⁴².

Ao nível dos recursos financeiros, a dotação inscrita no orçamento de funcionamento e de investimento de 2012, depois de corrigida⁴³, ascendia a cerca de 8,6 milhões de euros, a qual, face a 2010, assinala uma significativa quebra de 4,6 milhões de euros (-34,8%):

Quadro 1. Orçamentos da CMPM – 2010 a 2012

ANO	2010	2011	2012
ORÇAMENTO CORRIGIDO	13.153.965,00€	9.622.000,00€	8.575.200,00€
VARIAÇÃO ORÇAMENTAL	2011/2010	2012/2011	2012/2010
EM VALOR	-3.531.965,00€	-1.046.800,00€	-4.578.765,00€
EM %	-26,9%	-10,9%	-34,8%

Fonte: Orçamento da despesa corrigido ou mapa de controlo orçamental da despesa, dos anos de 2010 a 2012.

Nesta sede, sobressai o facto de o Município de Porto Moniz não ter disponibilizado na sua página da internet os documentos previsionais e de prestação de contas exigidos pelo art.º 49.º, n.º 2, da LFL, concretamente, os planos e relatórios de atividades, os planos plurianuais de investimentos, os orçamentos, os relatórios de gestão, os balanços, as demonstrações de resultados, os mapas de execução orçamental, e respetivos anexos, dos últimos dois anos, bem como informação alusiva à execução anual dos planos plurianuais, tendo-o, entretanto, feito relativamente às contas de gerência e aos relatórios de gestão dos anos de 2007 a 2012, e aos orçamentos de 2011 a 2014⁴⁴.

2.6. Relação dos responsáveis

Entre janeiro de 2010 e dezembro de 2012, o executivo camarário de Porto Moniz em exercício apresentava a seguinte composição:

⁴⁰ Cfr. os art.ºs 23.º e 24.º do regulamento orgânico de 2013, que aludem às funções nas referidas áreas. Por força deste novo regulamento, as unidades orgânicas flexíveis da CMPM passaram a ser três, a saber: a Divisão do Ordenamento do Território, que manteve as áreas funcionais que já vinham sendo exercidas; a Divisão Financeira (que sucedeu à DEF) e a DA, que incorporaram algumas das áreas da extinta DRHCP, com particular para esta última que, como se referiu, abarcou as áreas de recursos humanos e de contratação pública.

⁴¹ Cfr. o mapa de pessoal e o balanço social referentes ao ano de 2012.

⁴² Pese embora não se encontre destacado num link próprio, no âmbito dos Recursos Humanos, mas sim anexado ao Orçamento: vd. in http://www.portomoniz.pt/Files/Billeder/municipio/Autarquia/Orçamento/SCAN5089_000.pdf.

⁴³ Contemplam as alterações orçamentais.

⁴⁴ Documentos cuja visualização é possível através do acesso aos seguintes endereços http://www.portomoniz.pt/Municipio/Autarquia/Conta_de_Gerencia e <http://www.portomoniz.pt/Municipio/Autarquia/Orçamento> (confirmação a 19.08.2014).

Quadro 2. Responsáveis da CPM - 2010 a 2012

NOME	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE
<i>Edegar Valter Castro Correia</i>	Presidente	De 01-01-2010 a 31-12-2012
<i>Juan Manuel Pardau de França</i>	Vice-Presidente ⁴⁵ / Vereador	De 01-01-2010 a 31-12-2012
<i>Maria Fátima Conceição Costa</i>	Vereadora (a meio tempo ⁴⁶)	De 01-01-2010 a 31-12-2012
<i>João Emanuel Silva Câmara</i>	Vereador	De 01-01-2010 a 31-12-2012
<i>Orlando Gouveia Ferro Fernandes</i>	Vereador	Em 2010: de 01-01 a 28-04; e de 06-05 a 31-12 Em 2011: de 01/01 a 23/06; e de 14/07 a 31/12
<i>José António Silvestre Gouveia</i>	Vereador	De 29-04 a -05-05-2010 De 08-06 a 13-07-2011

Fonte: Relação nominal dos responsáveis do município de Porto Moniz, nos anos de 2010 a 2012.

Não obstante o art.º 58.º, n.º 4, da Lei n.º 169/99, determinar que ao presidente da câmara incumbe, para além da escolha dos seus vereadores e do regime do correspondente exercício (a tempo inteiro ou a meio tempo), “fixar as suas funções”, essa competência não foi exercida pelo Edil então em exercício por, concretamente, não ter definido funções ou atribuído pelouros⁴⁷.

2.7. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição do atual Presidente da Câmara Municipal de Porto Moniz, João Emanuel Silva Câmara, na qualidade de vereador em exercício de funções à data dos factos, bem como do Presidente e dos demais vereadores do anterior executivo, respetivamente, Edegar Valter Castro Correia e Juan Manuel Pardau de França, Maria Fátima Conceição Costa, João Emanuel Silva Câmara, Orlando Gouveia Ferro Fernandes e José António Silvestre Gouveia, com o fim de serem ouvidos sobre os factos constantes do relato da auditoria⁴⁸.

No prazo concedido para o efeito⁴⁹ apresentaram alegações o ex-Presidente da Câmara, Edegar Valter Castro Correia⁵⁰, assim como o atual Presidente, ex-vereador em exercício no período compreendido pela auditoria, João Emanuel Silva Câmara, e os ex-vereadores José António Silvestre Gouveia, Orlando Gouveia Ferro Fernandes, Maria Fátima Conceição Costa e Juan Manuel Pardau de França,

⁴⁵ Designação formalizada pelo despacho do PCM, de 02.11.2009, proferido nos termos do art.º 57.º, n.º 3, da Lei n.º 169/99, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002.

⁴⁶ Ao abrigo do art.º 58.º, n.º 2, da citada Lei n.º 169/99, e mediante proposta do PCM, foi efetuada a sua designação pelo executivo municipal, em reunião realizada a 11.11.2009 (cfr. ponto nove, da Ata n.º 20/2009, com a respetiva deliberação da CPM).

⁴⁷ Segundo informou o responsável pela atual DA (e anterior DEF).

⁴⁸ Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 1417 a 1422, todos remetidos a 04.07.2014 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 85 a 102).

⁴⁹ Na sequência do pedido de prorrogação do prazo apresentado pelos contraditados, através do ofício e do fax que obtiveram o registo de entrada nesta Secção Regional n.º 2174, de 14.07, e 2213, de 16.07.2014, respetivamente (cfr. a Pasta do Processo, págs. 103 e 108).

⁵⁰ A 05.08.2014, via correio eletrónico, a que correspondeu o registo de entrada na Secção Regional n.º 2412 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 118 a 122).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

em documento subscrito conjuntamente, acompanhado de documentação probatória⁵¹, cujas considerações foram tidas em conta na elaboração deste relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

Nesta sede, os aludidos responsáveis pronunciaram-se relativamente às recomendações “(...) *que apresentam graus de não acolhimento parciais ou totais, pois consideramos as outras acatadas e interiorizadas na autarquia*”, e defenderam que a “(...) *elaboração das peças de todos os procedimentos, (...) dos documentos de despesa e consequentes documentos de pagamento (...) foi pautada pelos princípios orientadores da contratação e finanças públicas, nomeadamente, os princípios da igualdade, da concorrência, da proporcionalidade, da imparcialidade, da transparência, da publicidade e da boa-fé, como aliás é sempre norma deste Município*”, e que “[n]unca foi intenção de nenhum dos visados, violar qualquer preceito legal, muito menos com a intenção de cometer qualquer ilícito financeiro (...)”.

Alegaram por fim que “(...) *as recomendações efectuadas foram de pronto acolhidas para que fossem de imediato postas em prática em futuros processos, de forma a não voltarmos a cometer os mesmos erros (...)*”.

Os responsáveis contraditados, na sua exposição conjunta, manifestaram o entendimento de que agiram “(...) *de boa fé e as recomendações efectuadas foram de pronto acolhidas para que fossem de imediato postas em prática em futuros processos, de forma a não (...) cometer os mesmos erros no futuro (...)*”. Sustentaram, igualmente, que o Município “(...) *nunca foi objeto de qualquer recomendação relativamente às ilegalidades agora detetadas no ponto 3.3.3 e seguintes subdivisões, relativamente aos processos de contratação pública, nem os intervenientes (...) foram anteriormente censurados pela prática destas infrações*”, razão pela qual requerem ao Tribunal que “(...) *nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e respetivas alterações, releve a eventual responsabilidade dos intervenientes*”.

⁵¹ Vd. o ofício com registo de entrada na Secção Regional n.º 2413, a 05.08.2014 (cfr. a Pasta do Processo, págs. 123 a 215).



3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS

3.1. Notificação do Relatório n.º 14/2007 – FC/SRMTC

Em consequência da natureza da presente ação, procurou-se averiguar quais as diligências desencadeadas pelos responsáveis da CMPM subsequentemente à notificação ao Presidente da Câmara (PCM), a 17 de dezembro de 2007, do *Relatório n.º 14/2007-FC/SRMTC*⁵², designadamente se, e em que moldes, procedeu à sua divulgação interna, e que medidas foram adotadas com vista a acolher as recomendações ali formuladas pelo Tribunal⁵³.

De imediato se apurou que o PCM à data em exercício, Gabriel de Lima Farinha, não deu “(...) *conhecimento aos restantes membros do órgão executivo*” nem remeteu “*ao órgão deliberativo cópias dos relatórios definitivos resultantes de (...) auditorias sobre a actividade do órgão executivo e dos serviços, no prazo máximo de 10 dias após o recebimento dos mesmos*”, tal como manda o art.º 68.º, n.º 2, al. q), da Lei n.º 169/99, omissão para a qual não foi apresentada qualquer justificação.

Com efeito, e conforme foi averiguado⁵⁴, o *Relatório* foi difundido no decurso de uma reunião, i.e., de modo informal, e junto daqueles cuja atividade e responsabilidade funcional se encontrava abrangida pelas advertências ali feitas⁵⁵, “*para logo de imediato (...) verificar o que constava do documento e dar início a correções e melhorias*”, facto confirmado pelas “*próprias ações que depois dessa reunião resultaram*”, que corporizam as diligências desenvolvidas no **primeiro semestre de 2008** pelo referido Autarca, em execução do estabelecido no ponto 4., alínea d), do *Relatório*⁵⁶, a seguir discriminadas:

- ♦ Designação, através de **comunicação interna**, de **11 de janeiro**, do técnico Jorge Garanito para que, no tocante à questão suscitada sobre o sistema de controlo interno na Recomendação 2., até ao final desse mês, definisse “*as funções de controlo e*” designasse “*os respectivos responsáveis, em sintonia com as orientações contidas no ponto 2.9.5 do POCAL*”;
- ♦ Publicação, a **6 de maio**, do novo regulamento orgânico dos serviços municipais, a que já se fez alusão, incluindo a respetiva estrutura e competências;
- ♦ Comunicação, através da **informação interna n.º 4/2008**, de **13 de maio**, da Recomendação 4. incidente sobre a *delegação ou subdelegação de competências*, às diversas áreas funcionais da CMPM⁵⁷, e
- ♦ Divulgação, através da **informação interna n.º 5/2008**, também de **13 de maio**, da Recomendação 7., (parte final), junto dos diversos serviços e setores municipais, onde se advertia que “*dever-se-á fundamentar de forma adequada a despesa*”⁵⁸.

⁵² Em suporte informático (CD-ROM), através do ofício da SRMTC n.º 2038, de 17.12.2007.

⁵³ No decurso dos trabalhos de campo da ação, e junto do dirigente da atual DA, Jorge Garanito.

⁵⁴ Junto do referido dirigente.

⁵⁵ Em concreto, os vereadores em exercício, os técnicos superiores, o tesoureiro, dois elementos da contabilidade e o chefe de gabinete.

⁵⁶ Em concreto, para que informasse, no prazo de 6 meses, sobre as diligências realizadas com vista ao acolhimento das recomendações nele visadas. Para o efeito, utilizou-se um questionário com vista a obtenção de prova. A documentação que ora se cita corresponde à que é mencionada pelo Município no seu ofício ref.ª n.º 1438/2040/2008, de 16.06.2008, enviado à SRMTC, em resposta às referidas determinações.

⁵⁷ E conforme retratam os registos do GSE, um programa informático de gestão e seguimento de expediente, utilizado na CMPM.

⁵⁸ Através do programa informático GSE. A avaliação individual do acolhimento das recomendações agora citadas é feita, mais à frente, nos pontos respetivos (cfr. os pontos 3.2.2., 3.2.4. e 3.2.7.).

A verificação do cumprimento e acompanhamento destas diligências que foram formalmente promovidas e adotadas, foi incumbida a uma técnica superior (área jurídica), apoiada pelo chefe de gabinete⁵⁹, pese embora não tenham sido fixados quaisquer prazos ou metas para esse efeito.

Posto isto, será a ilação avançada pelo Município⁶⁰ de que, após a tomada de conhecimento do *Relatório*, a sua atuação “(...) passou a ser sobretudo mais cuidada na forma de elaborar os procedimentos e de efetuar os pagamentos, (...)” e que cada um teve a noção “(...) que poderá também ser responsabilizado pelos atos que comete (...)”, que se tratará de confirmar, através da análise que é feita no ponto seguinte deste documento.

3.2. Acolhimento das recomendações

Tendo como escopo avaliar o grau de acolhimento das recomendações formuladas no *Relatório* (vd. Anexo II), sintetizam-se, de seguida, os resultados da apreciação efetuada aos processos selecionados e identificados nos Anexos III e IV, geradores da despesa assumida pela CMPM no âmbito da gestão de pessoal e da contratação pública no período que mediou entre janeiro de 2010 e dezembro de 2012.

3.2.1. Cabimento prévio

Neste domínio foi feita a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO 1.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Cumpra o disposto no ponto 2.6.1. do POCAL, através da implementação de medidas com vista à efetivação e registo da fase do cabimento prévio das despesas.</i>	Acolhida Parcialmente

Cingindo-nos aos processos de contratação pública analisados⁶¹, e tendo por referência o quadro legal fornecido pelo ponto 2.6.1. do POCAL⁶², e pela LCPA, regulamentada pelo DL n.º 127/2012, constatou-se que todos contêm informação de cabimento prévio, com o valor estimado do encargo com respeito pelo orçamento em vigor, a suportar a decisão de contratar e de autorização da despesa tomada pelo órgão autárquico competente.

Porém, no que respeita ao registo de compromisso, com exceção dos processos 6. a 9., a informação facultada não permite identificar que este tenha sido efetivado. Isto porque nos processos 5. e 10. não existe prova desse registo, dos processos 1. a 4. consta uma nova informação de cabimento que corrige o valor inicialmente cabimentado, com data anterior ou coincidente com a da adjudicação, e os processos 6. a 9., cuja decisão de adjudicação ocorreu em 2012, i.e., já na vigência da LCPA, apresentam um compromisso junto à adjudicação, sendo que somente no processo 9. aquele se encontra numerado e associado ao respetivo cabimento.

No contraditório os responsáveis arguíram que “(...) o Município tem vindo a adotar através de regulamentação do seu Controlo Interno (...)”, de molde a que a realização de despesas “(...) cumpra todos os requisitos do POCAL (...)”, e que “[a]pós a publicação da Lei n.º 8/20012 – Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso, (...) todos os processos de despesa (...) encontram-se devidamente comprometidos e acompanhados da devida informação de disponibilidade de fundos (...)”

⁵⁹ Que já não exercem funções na CMPM.

⁶⁰ Cfr. a resposta dada ao questionário I, pelo responsável da DA.

⁶¹ Vd. o Anexo IV.

⁶² Segundo o qual, e de forma sucinta, a fase de cabimento prévio pressupõe a cativação de determinada verba visando a realização de uma despesa, ainda que pelo seu valor estimado (íntegra a proposta de aquisição de um bem ou serviço, incluindo o procedimento a adotar, a submeter à aprovação da entidade competente), e o compromisso consiste na efetiva assunção de encargos decorrente da adjudicação ou da contratualização ou, na ausência destas, da requisição ou encomenda.



porque o próprio software-house, não deixa obter uma informação fidedigna dos fundos disponíveis, se não for realizado efetivamente o compromisso em cada processo de despesa, estando devidamente numerados por ordem sequencial e com as devidas datas”.

Neste domínio, pese embora tenham ainda sido entregues duas novas informações de compromisso, sem numeração, uma respeitante ao processo 3. e outra ao processo 5.⁶³, o registo do compromisso nos processos 1., 2., 4., e 10., permanece por comprovar, donde se mantém a apreciação de que esta **recomendação se encontra parcialmente acolhida**.

3.2.2. Sistema de controlo interno

RECOMENDAÇÃO 2.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>No âmbito do sistema de controlo interno, defina as funções de controlo e designe os respetivos responsáveis, em sintonia com as orientações contidas no ponto 2.9.5 do POCAL.</i>	Acolhida

O propósito da recomendação⁶⁴ residia no facto de se ter apurado que o regulamento do sistema de controlo interno (SCI) instituído em 2004⁶⁵, e então em vigor, ainda que consagrasse os circuitos obrigatórios para determinados documentos e para as respetivas verificações, não definia “as funções de controlo” nem procedia à nomeação dos “respetivos responsáveis”⁶⁶.

Ora, em 11 de janeiro de 2008, o então PCM encarregou o técnico Jorge Garanito para que preenchesse as lacunas do aludido regulamento, ao que este procurou responder através da elaboração de um mapa onde identificou as responsabilidades funcionais e as funções de controlo direcionadas para a área da Contabilidade, abrangendo os procedimentos de gestão orçamental, de elaboração da conta de gerência, de gestão da receita, de pagamento de bens e serviços e de autos de medição.

Uma vez que o SCI assim firmado assenta essencialmente nos princípios e normas contabilísticas definidos no POCAL – tendo por propósito “assegurar o desenvolvimento das actividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exactidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira viável”, aplicável a todos os serviços, competindo a sua implementação “aos responsáveis por cada departamento” –, considerou-se que **a recomendação foi acolhida**⁶⁷.

⁶³ Constam da Pasta do Processo, folhas. 188 e 195, respetivamente.

⁶⁴ Atendo ao teor do ponto 2.9.5 do POCAL que ordena que “Na definição das funções de controlo e na nomeação dos respetivos responsáveis deve atender-se:

- À identificação das responsabilidades funcionais;
- Aos circuitos obrigatórios dos documentos e às verificações respectivas;
- Ao cumprimento dos princípios da segregação das funções de acordo com as normas legais e os seus princípios de gestão, nomeadamente para salvaguardar a separação entre o controlo físico e o processamento dos correspondentes registos”.

⁶⁵ Aprovado pela CMPM a 30.09.2004.

⁶⁶ Cfr. o ponto 3.1. do Relatório, onde se aludia ao facto de o princípio da segregação de funções ser de difícil aplicação pelo Município devido ao escasso número de efetivos, situação que se mantém atualmente, e que é característica dos serviços de reduzida dimensão.

⁶⁷ Ainda assim, procurou-se aferir a operacionalização desse SCI, tendo-se, a propósito do processo relativo ao fornecimento e montagem de cabos para o teleférico das Achadas da Cruz, solicitado a guia de entrega/remessa dos referidos bens, mas que o Município informou não existir “(...) pelo facto de ter sido entregue o material juntamente com a factura no local da obra”, pese embora a este propósito o SCI disponha que “[n]o ato de entrega (...) o serviço recetor deverá proceder à conferência física, qualitativa e quantitativa do bem, confrontando a respetiva guia de remessa e a nota de encomenda”, e que, “[n]o caso do bem ser rececionado fora do Armazém, o serviço recetor enviará ao armazém os documentos mencionados (...) para que se proceda à actualização das existências, a nível informático.”, assim como que o “(...) [a] provisionamento procede à conferência das facturas com a guia de remessa e a nota de encomenda”, que depois são enviados ao serviço de Contabilidade “(...) a fim de serem emitidas as respetivas ordens de pagamento.” – cfr. os art.ºs 20.º, n.ºs 2 e 3, e 21.º (cfr. resposta ao solicitado no ponto 3.5. do PT1 pelos serviços do Município).

3.2.3. Reorganização ou criação de serviços municipais

Ao nível da reorganização ou criação de serviços, o Tribunal recomendou à CPM que:

RECOMENDAÇÃO 3.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Atenda a que a reorganização ou criação de serviços compete à Assembleia Municipal, de acordo com o previsto no art.º 53.º, 2, al. n), da Lei n.º 169/99, de 11 de janeiro.</i>	Acolhida

A recomendação, desenvolvida no ponto 2.5.1. do *Relatório*⁶⁸, comporta duas dimensões:

- ✓ Por um lado, a de que “(...) a orgânica da edilidade não tinha correspondência no novo organograma, entretanto definido e implementado na CPM (a versão mais recente data de 4 de Março de 2007), na sequência do desenvolvimento de um sistema de gestão da qualidade, e da obtenção da certificação da qualidade em Janeiro de 2005. Por força do mesmo, a estrutura organizacional e operativa passou a orientar-se por áreas de actuação (o regulamento do sistema de controlo interno da CPM, aprovado a 30 de Setembro de 2004, refere departamentos (...))”, e
- ✓ Por outro, que “(...) é a Assembleia Municipal que tem competência para, nos termos da lei, aprovar a criação ou reorganização de serviços municipais e os respectivos quadros de pessoal, o que não foi tido em conta nas alterações a que se fez referência [cfr. o art.º 53.º, n.º 2, als. n) e o), da Lei n.º 169/99, de 18/09]”.

Na medida em que a Assembleia Municipal, por deliberação de 22 de abril de 2008, aprovou o Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, sua Estrutura e Competências⁶⁹, tendo a orgânica da edilidade passado a ter correspondência com o novo organograma, tem-se a presente **recomendação como acolhida**.

3.2.4. Delegação ou subdelegação de competências

RECOMENDAÇÃO 4.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Na delegação ou subdelegação de competências para autorizar a realização de despesas, observe a disciplina constante dos art.ºs 35.º a 38.º do CPA, do art.º 27.º⁷⁰ do DL n.º 197/99, de 8 de junho, e dos art.ºs 65.º e 69.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro⁷¹, devendo as entidades intervenientes invocar sempre que atuam no uso de poderes delegados ou subdelegados.</i>	Não Acolhida

Em causa estava, numa vertente, a delegação de competências feita pela Câmara Municipal no seu Presidente, com possibilidade de subdelegação, para “[d]eliberar sobre a locação e aquisição de bens

Por outro lado, as alterações do quadro legislativo pertinente, onde se incluiu a alteração, revogação, a aprovação de diversos diplomas legais (como é o caso dos DL n.ºs 59/99, de 02.03, 197/99, de 08.07, e 155/92, de 28.07, e da LVCR e da LCPA), só tiveram reflexo no atual regulamento do SCI, aprovado em 2013, nomeadamente em matéria de compras de bens e serviços e de pagamentos (cfr. os art.ºs 19.º e 21.º), embora se registre que no caso da obrigatoriedade de confirmar a situação contributiva das entidades beneficiárias de pagamentos perante as instituições de previdência ou de Segurança Social, nela seja feita remissão para o “disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-lei n.º 411/91, de 17 de Outubro”, diploma que foi revogado, pelo que a norma a ter em conta é o art.º 198.º, n.º 1, da Lei n.º 110/2009, de 16.09.

⁶⁸ Sob a epígrafe “Caracterização da estrutura orgânica e funcional”.

⁶⁹ Proposto pela CPM, em reunião ordinária de 15.04.2008.

⁷⁰ Revogado pelo art.º 14.º, n.º 1, al. f), do DL n.º 18/2008, de 29.01.

⁷¹ Foi revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12.09 (retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013, de 01.11, e 50-A/2013, de 11.11), sendo agora de atender às disposições equivalentes constantes das normas dos art.ºs 34.º e 36.º deste diploma (vd. ainda a nota de rodapé n.º 14).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

*móveis e serviços, nos termos da lei*⁷², e que este subdelegou nos vereadores em regime de permanência⁷³, a qual, por ser abstrata e genérica, pois remete apenas para os “*termos da lei*”, preteriu a norma do n.º 1 do art.º 37.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), que determina que “[n]o acto de delegação ou subdelegação, deve o órgão delegante ou subdelegante especificar os poderes que são delegados ou subdelegados ou quais os atos que o delegado ou subdelegado pode praticar”.

Noutra vertente, a intervenção de dois vereadores em abertura de procedimentos pré-contrauais, adjudicações e efetivação de pagamentos, quando, para além de não deterem competência própria ou delegada para o efeito, atuaram sem nunca mencionar a qualidade em que o faziam, contrariava o disposto no art.º 38.º do CPA⁷⁴.

Perante estas irregularidades, o PCM em funções à data da realização da ação em 2007 acolheu a posição do Tribunal, tendo, mediante despacho de 19 de novembro desse ano, delegado num vereador “*a competência para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços bem como o seu pagamento até 140.639,00 euros nos termos do artigo 18.º n.º 1, alínea a) do DL n.º 197/99, de 8 de Junho*”, o qual foi dado a conhecer a alguns departamentos a 10 de janeiro seguinte⁷⁵.

Tal procedimento, todavia, não foi seguido pelo executivo camarário investido na sequência do ato eleitoral de outubro de 2009. Com efeito, quando analisados os atos de delegação e de subdelegação de competências então vigentes, constata-se que a Câmara Municipal, por deliberação de 11 de novembro de 2009, delegou no PCM, com possibilidade de subdelegação em quaisquer dos seus vereadores, as competências para, nomeadamente, “[d]eliberar sobre a locação e aquisição de bens móveis e serviços, nos termos da lei”, e “[a]provar (...) a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços”⁷⁶. Mais se apurou que o PCM, quando atuou ao abrigo das competências que assim lhe foram delegadas no âmbito dos processos abrangidos pela ação, não fez menção desse facto.

Por outro lado, por que este Edil não delegou ou subdelegou nenhuma das suas competências em matéria de realização de despesas⁷⁷, não é possível avaliar esta componente da recomendação.

Termos em que cumpre concluir que, pelo facto de a Câmara Municipal composta pelos membros eleitos em 2009 não ter especificado os poderes delegados no seu Presidente, mas sim procedido a uma atribuição genérica e abstrata dos mesmos, não acolheu a recomendação, pondo em causa as disposições emanadas dos art.ºs 35.º a 38.º do CPA, e dos art.ºs 65.º e 69.º da Lei n.º 169/99⁷⁸, isto na medida que lhe assistia o dever de ter-se informado do teor das recomendações que foram dirigidas àquela Autarquia pelo TC e de, nessa sequência, prosseguir o seu acolhimento.

Reiterando o entendimento então propugnado no *Relatório*, é questionável que se possa admitir, face à norma do n.º 1 do art.º 37.º do CPA, que a delegação, ou subdelegação, de competências possa operar de forma genérica, sem especificar, com objetividade ou por remissão direta para disposições legais, os poderes delegados (ou subdelegados) ou os atos que os órgãos destinatários podem praticar, ainda para mais quando no caso do PCM, a mera invocação do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, não resolvia o

⁷² Para além da competência de “*Aprovar (...) a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços*” – cfr. o ponto 3.2. do anterior *Relatório*.

⁷³ Em quem também subdelegou a competência para “*(...) proceder à aquisição de bens e serviços, nos termos da lei*”, e “*Autorizar o pagamento das despesas realizadas, nas condições legais*” – cfr. o referido ponto 3.2. do mesmo *Relatório*.

⁷⁴ A este propósito, cfr. o ponto 3.4., al. e), daquele *Relatório*.

⁷⁵ Cfr. os pontos 2.6. e 3.2. do *Relatório*. Vd. ainda a informação interna n.º 4/2008, de 13.05, do PCM que divulgou, nessa mesma data, o teor da recomendação em análise aos técnicos das várias áreas funcionais do Município, tal como foi já mencionado no anterior ponto 3.1..

⁷⁶ Cfr. os pontos 3. e 10. ambos da Ata n.º 20/2009 da reunião de Câmara.

⁷⁷ Nesse sentido, vide os despachos proferidos a 2.11.2011.

⁷⁸ Revogados pela Lei n.º 75/2013, de 12.09, retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 50-A/2013, de 11.11, e 46-C/2013, de 01.11, sendo agora de atender às disposições constantes das normas dos art.ºs 34.º e 36.º deste diploma.

problema, pois há competências previstas nessa disposição legal que a Câmara não podia delegar, caso do n.º 1 do art.º 65.º da mesma Lei n.º 169/99.

Continuando, nesta área vigora o princípio de que a competência, definida por lei ou por regulamento, é irrenunciável e inalienável, do qual se infere a obrigação de os órgãos administrativos exercerem os seus poderes, salvo disposição em contrário, de exercício pessoal, passível de delegação ou subdelegação, e a proibição da sua partilha ou divisão à margem do quadro de delegação de poderes ou de substituição (nesse sentido, vd. o art.º 29.º, n.º 1, do CPA⁷⁹).

Donde que o modelo adotado em 2009 é ilegal e impotente para sustentar atos praticados ao abrigo das referidas delegações ou subdelegações de competências, designadamente em matéria de realização de despesas, no âmbito do CCP, em especial as enunciadas no seu art.º 109.º.

Factualidade que, só não tipifica uma infração financeira geradora de responsabilidade sancionatória, por força do disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. j), da LOPTC, porque não se trata de uma recomendação reiterada ao executivo municipal.

A este propósito os contraditados informaram que “(...) o Município irá avançar para medidas com carácter obrigatório e sancionatório para a não ocorrência desta situação no futuro, bem como uma ação de formação a todo o pessoal administrativo (...)”, para além de estarem a ser “(...) equacionados objetivos ao nível do SIADAP para que (...) seja uma boa prática administrativa (...)” que “(...) tem definitivamente que ser implementada na Autarquia, e (...) que obrigatoriamente tem de constar de toda a documentação produzida (...)” por esta.

3.2.5. Recrutamento e seleção de pessoal

Nesta área foi formulada a seguinte recomendação, mas porquanto não foram desencadeados procedimentos para admissão de pessoal por tempo indeterminado entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2012⁸⁰, **não pode ser avaliada**.

RECOMENDAÇÃO 5.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>No recrutamento e seleção de pessoal para as carreiras e categorias da Administração Autárquica, respeite as limitações legais impostas à admissão de pessoal por tempo indeterminado.</i>	Sem Avaliação

3.2.6. Realização de pagamentos

Neste âmbito, foi recomendado que:

RECOMENDAÇÃO 6.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Na efetivação de pagamentos de montante superior a 4 987,98 euros, verifique a regularidade da situação contributiva dos beneficiários perante as instituições de previdência ou de segurança social, conforme determina o art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 411/91, de 17 de outubro.</i>	Acolhida

Ainda que o DL n.º 411/91, tenha sido revogado pelo art.º 5.º, n.º 1, al. j), da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro⁸¹, o seu art.º 198.º manteve o teor do art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 411/91, no que tange a permitir que as entidades públicas apenas possam efetivar pagamentos superiores a 5 000,00€ a bene-

⁷⁹ Segundo o qual “A competência é definida por lei ou por regulamento, e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição”.

⁸⁰ Cfr. a informação prestada neste âmbito pela CPM através do ofício com a ref.ª 471/628/2013, de 22.04.2013, em suporte digital (CD-ROM) – consta na Pasta do Processo, folhas 40 a 42.

⁸¹ Que aprovou o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.



ficiários que apresentem a sua situação contributiva regularizada. Todavia, esta Lei apenas entrou em vigor a 1 de janeiro de 2011, por força da alteração sofrida pelo art.º 1.º da Lei n.º 119/2009, de 30 de dezembro⁸².

Assim, a aferição do cumprimento desta recomendação, que se circunscreveu aos pagamentos realizados no âmbito dos processos de aquisição de bens e de serviços abrangidos pela ação, de montante superior a 5 000,00€, teve em conta a norma aplicável até 2010, que foi o art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 411/91, e a partir de 2011, o art.º 198.º, n.º 1, da Lei n.º 110/2009.

Termos em que se registou que os beneficiários, no âmbito dos processos analisados, possuíam a sua situação contributiva regularizada perante a Segurança Social, considerando-se que **a recomendação foi acolhida**⁸³. Note-se, aliás, que o novo regulamento do SCI, aprovado pelo executivo municipal a 19 de abril de 2013, passou a contemplar, no seu art.º 21.º, sob a epígrafe *Pagamentos*, a verificação, por parte do Serviço de Contabilidade, da referida situação contributiva⁸⁴.

3.2.7. Aquisição de bens e serviços

A recomendação em apreciação, e que foi subdividida em 3 dimensões, teve por alicerce o regime consagrado no DL n.º 197/99, o qual foi revogado pelo DL n.º 18/2008, que aprovou o CCP, pelo que as referências feitas para as disposições legais daquele diploma consideraram-se feitas para as que encontram equivalência no CCP, com exceção das normas dos art.ºs 16.º a 22.º e 29.º, que, mantidas em vigor pelo art.º 14.º, n.º 1, al. f), do DL n.º 18/2008, foram revogadas pelo DL n.º 40/2011, de 22 de março, mas ripristinados pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril.

RECOMENDAÇÃO 7.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Na aquisição de bens e serviços, cumpra o regime do DL n.º 197/99, de 8 de junho, em concreto:</i> ♦ <i>Identifique e demonstre as razões que fundamentam o recurso ao ajuste direto com base no art.º 86.º, n.º 1, al. d)</i> ⁸⁵ ;	Sem Avaliação

Porquanto a realização de despesas inerentes aos processos analisados, referentes à aquisição de bens e serviços, não foi precedida de ajustes diretos adotados em função de critérios materiais, nos termos dos art.ºs 24.º, 26.º e 27.º, do CCP, esta recomendação **não é suscetível de avaliação**.

RECOMENDAÇÃO 8.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<i>Na aquisição de bens e serviços, cumpra o regime do DL n.º 197/99, de 8 de junho, em concreto:</i> ♦ <i>Execute os procedimentos adjudicatórios legalmente exigidos em função, regra geral, do valor estimado do contrato a celebrar (despesa a contrair);</i>	Acolhida

Conforme comprovam as informações de abertura que instruem os processos de aquisição de bens e serviços apreciados, os procedimentos pré-contratuais desencadeados com vista a realização da correspondente despesa foi o ajuste direto, quando o preço base não excedeu os 6 750,00€ ou os

⁸² Que procedeu à primeira alteração da Lei n.º 110/2009, de 16.09, estabelecendo uma nova data para a sua entrada em vigor.

⁸³ Cfr., na Pasta da Documentação de Suporte, os devidos comprovativos, no separador alusivo ao acolhimento desta recomendação.

⁸⁴ Fazendo, no entanto, alusão ao DL n.º 411/91 quando este diploma, foi, como já se disse, revogado pela Lei n.º 110/2009, desde 01.01.2011.

⁸⁵ Segundo o qual o ajuste direto poderia “(...) ter lugar, independentemente do valor, quando (...) d) [p]or motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado”.

101 250,00€⁸⁶, ou o concurso público quando estavam em causa despesas acima deste último valor, obedecendo assim ao regime legal traçado nos art.ºs 128.º e 20.º, n.º 1, als. a) e b), do CCP]⁸⁷, o que permite concluir pelo **acolhimento da recomendação**.

RECOMENDAÇÃO 9.	GRAU DE ACOLHIMENTO
<p><i>Na aquisição de bens e serviços, cumpra o regime do DL n.º 197/99, de 8 de junho, em concreto:</i></p> <p>♦ <i>A autorização da despesa e o procedimento administrativo para a realizar sejam emitidos por entidade devidamente habilitada para o efeito, bem como o respetivo despacho de adjudicação, sem esquecer a respetiva fundamentação de facto e de direito, com a identificação concreta das necessidades a satisfazer e correspondentes vantagens para o interesse público e das normas legais permissivas – cfr. os art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º e 79.º, n.º 1⁸⁸.</i></p>	Acolhida

Os processos verificados permitiram apurar que a formação dos contratos foi sempre precedida dos procedimentos legais obrigatórios, consagrados nos art.ºs 128.º e 20.º, n.º 1, als. a) e b), do CCP, que as despesas envolvidas foram autorizadas pelo órgão competente, i.e., a Câmara Municipal ou o PCM⁸⁹ consoante o montante da despesa, e que a adjudicação foi proferida pela entidade com competência para a decisão de contratar, tendo, com isso, sido observado os art.ºs 36.º, 38.º e 73.º do CCP, apresentando, igualmente, fundamentação de facto e de direito, considerando-se que a **recomendação foi acolhida**.

3.2.8. Apreciação geral

Na sequência da anterior ação, destacam-se as alterações operadas ao nível do regulamento orgânico do Município de Porto Moniz e do quadro legal e regulador das áreas auditadas, nomeadamente, de pessoal e de contratação pública.

A avaliação das sete 7, de um total de 9, recomendações formuladas pelo TC no *Relatório* (porquanto as situações visadas nas restantes 2 não se verificaram, conforme referido nos pontos 3.2.5. e 3.2.7.), permite inferir o seguinte grau de acolhimento das mesmas:

Quadro 3. Grau de acolhimento das recomendações pela CMPM

IDENTIFICAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO	N.º DE RECOMENDAÇÕES					
	FORMULADAS	AVALIADAS	SEM AVALIAÇÃO	ACOLHIDAS	ACOLHIDAS PARCIALMENTE	NÃO ACOLHIDAS
1. <i>Cabimento prévio</i>	1	1			1	
2. <i>Sistema de controlo interno</i>	1	1		1		
3. <i>Reorganização ou criação de serviços municipais</i>	1	1		1		
4. <i>Delegação ou subdelegação de competências</i>	1	1				1
5. <i>Recrutamento e seleção de pessoal</i>	1		1			
6. <i>Realização de pagamentos</i>	1	1		1		

⁸⁶ Resulta da aplicação do coeficiente 1,35 fixado pelo art.º 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M, aos montantes de 5 000€ e de 75 000€ fixados, respetivamente, nos art.ºs 128.º, n.º 1, e 20.º n.º 1, do CCP, para a escolha do ajuste direto.

⁸⁷ Uma condição que inclui a análise que é feita na recomendação seguinte. No Anexo IV, que identifica os atos e contratos analisados, inclui também o procedimento legal adotado para a realização da inerente despesa.

⁸⁸ Correspondendo aos art.ºs 20.º, n.º 1, 73.º, 36.º e 38.º, do CCP.

⁸⁹ Nos termos do art.º 18.º, n.º 1, als. a) e b), do DL n.º 197/99, a competência das câmaras municipais para autorizar despesas com a locação e aquisição de bens e serviços não tem limite, enquanto para os Presidente de Câmara este cifra-se nos 150 000,00€.



IDENTIFICAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO	N.º DE RECOMENDAÇÕES					
	FORMULADAS	AVALIADAS	SEM AVALIAÇÃO	ACOLHIDAS	ACOLHIDAS PARCIALMENTE	NÃO ACOLHIDAS
7. <i>Aquisição de bens e serviços</i>	3	2	1	2		
TOTAL (em N.º)	9	7	2	5	1	1
GRAU DE ACOLHIMENTO (em %)	–	77,8	22,2	71,4	14,3	14,3

Tendo então por referência o quadro precedente, das 9 recomendações formuladas pela SRMTC 7 foram efetivamente avaliadas (77,8%), das quais 5 foram acolhidas (71,4%), uma foi parcialmente acolhida (14,3%), e uma não foi acolhida (14,3%), o que permitiu alcançar uma taxa de acolhimento de 85,7%.

3.3. Outras situações verificadas

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

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

A análise das medidas impostas pelo PAEF, no que diz respeito à reorganização dos serviços e à contenção de despesas na área de pessoal, vertidas nos pertinentes normativos, permitiu concluir que estas foram corretamente implementadas. Assim:

Medidas implementadas

- ♦ O art.º 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, diploma que aprovou um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visavam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento, e que, com vista ao controlo do recrutamento de trabalhadores nas administrações regionais e autárquicas, aplica o disposto no seu art.º 9.º aos órgãos e serviços da administração autárquica, em especial o seu n.º 1, que veda “[o]s órgãos e os serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação objetivo definido no artigo 3.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro, (...)” de “ (...) proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não tenham sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída”.
- ♦ O art.º 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o OE para 2011, e que impôs, com efeitos a 1 de janeiro de 2011, a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9 do mesmo art.º 19.º, de valor superior a 1 500,00€⁹⁰, quer estivessem em exercício de funções naquela data, quer iniciassem tal exercício, a qualquer título, depois dela.

⁹⁰ Redução a aplicar da seguinte forma: 3,5 % sobre o valor total das remunerações superiores a 1 500,00€ e inferiores a 2 000,00€, 3,5 % sobre o valor de 2 000,00€, acrescido de 16 % sobre o valor da remuneração total que excedesse os 2 000,00€, perfazendo uma taxa global que variava entre 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a 2 000,00€, até 4 165,00€, e 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a 4 165,00€. Todavia, nos casos em que da aplicação do disposto no referido artigo resultasse uma remuneração total ilíquida inferior a 1 500,00€, aplicar-se-ia apenas a redução necessária a assegurar a percepção deste valor.

- ◆ O art.º 24.º do mesmo ordenamento, que impede a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do art.º 19.º⁹¹.
- ◆ O art.º 1.º da Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro, que aditou o art.º 99.º-A ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares⁹², e que impôs a aplicação de uma sobretaxa extraordinária de IRS sobre o subsídio de Natal⁹³.
- ◆ O art.º 21.º, n.º 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o OE para 2012, e que determinou, durante a vigência do PAEF, como medida excecional de estabilidade orçamental, a suspensão dos pagamentos dos subsídios de férias e de Natal às pessoas a que se refere o mencionado n.º 9 do art.º 19.º, cuja remuneração base mensal fosse de valor superior a 1 100,00€⁹⁴.
- ◆ O art.º 32.º da mesma Lei do OE para 2012, que obrigou à limitação, também durante a vigência do PAEF, de todos os acréscimos ao valor da retribuição horária referentes a pagamento de trabalho extraordinário, quer seja prestado em dia normal de trabalho⁹⁵, quer seja em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado⁹⁶, pelas mesmas pessoas do aludido n.º 9 do art.º 19.º.
- ◆ O art.º 1.º do DLR n.º 1/2012/M, de 15 de março⁹⁷, que proíbe o processamento de quaisquer verbas relativas ao subsídio de insularidade a partir de 2012, inclusive.
- ◆ A medida 12., al. b), do PAEF-RAM, que prevê a implementação de uma redução anual de, pelo menos, 2% dos trabalhadores em funções públicas da Região⁹⁸.
- ◆ E a medida 13. do PAEF-RAM, que visa a diminuição de, pelo menos, 15% dos cargos dirigentes/chefias até ao final de 2012⁹⁹.

3.3.2. Elaboração e implementação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Dando seguimento à Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) de 1 de julho de 2009¹⁰⁰, procurou-se obter junto da CMPM o respetivo plano de gestão de riscos de corrupção e infra-

⁹¹ “ (...) designadamente os resultantes dos seguintes atos: a) Alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos; b) Atribuição de prémios de desempenho ou outras prestações pecuniárias de natureza afim; c) Abertura de procedimentos concursais para categorias superiores de carreiras pluricategoriais, gerais ou especiais, ou, no caso das carreiras não revistas e subsistentes, incluindo carreiras e corpos especiais, para as respetivas categorias de acesso, incluindo procedimentos internos de seleção para mudança de nível ou escalão; d) Pagamento de remuneração diferente da auferida na categoria de origem, nas situações de mobilidade interna, em qualquer das suas modalidades, iniciadas após a entrada em vigor da presente lei, suspendendo -se a aplicação a novas situações do regime de remuneração dos trabalhadores em mobilidade”.

⁹² Aprovado pelo DL n.º 442-A/88, de 30.11.

⁹³ Retenção a incidir na importância correspondente a 50 % da parte do valor devido do subsídio de Natal ou da prestação adicional correspondente ao 13.º mês que, depois de deduzidas as retenções previstas no art.º 99.º (sobre os rendimentos de trabalho dependente e de pensões), e as contribuições obrigatórias para regimes de proteção social e para subsistemas legais de saúde (ADSE, CGA e Segurança Social), exceda o valor da retribuição mínima mensal garantida (485,00€, valor definido pelo DL n.º 143/2010, de 31.12).

⁹⁴ Por sua vez, aquelas pessoas cuja remuneração base mensal fosse igual ou superior a 600,00€ e não excedesse o valor de 1 100,00€, ficavam sujeitas a uma redução nos subsídios ou prestações previstos no número 1 do art.º 21.º, auferindo o montante apurado com base no seguinte cálculo: $1320 - 1,2 \times \text{remuneração base mensal}$.

⁹⁵ Fixada em 25% da remuneração na primeira hora e em 37,5% da remuneração nas horas ou frações subsequentes.

⁹⁶ Só permite o acréscimo de 50% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado.

⁹⁷ Revogou o DLR n.º 4/90/M, de 18.01, que havia criado o subsídio de insularidade ao funcionalismo público da Região Autónoma da Madeira e estabelecido o seu regime, adotando a medida 15., alínea a), do PAEF-RAM.

⁹⁸ Em concreto, em 2012, o número de trabalhadores a desempenhar funções na CMPM ascidia a 65, o que, comparativamente aos 67 de 2011, corresponde a uma redução de 2,99%.

⁹⁹ Neste ponto a CMPM diminuiu o número de dirigentes de 3 para 2, o que representa um decréscimo de 33,33%.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

ções conexas (PGRCIC ou Plano), bem como o relatório alusivo à respetiva implementação¹⁰¹, e efetuar uma apreciação em termos da sua elaboração¹⁰², implementação e monitorização¹⁰³, utilizando-se para o efeito um questionário e a solicitação de prova documental¹⁰⁴.

Assim, o dever de elaboração, no prazo de 90 dias, do Plano, bem como de um relatório sobre a sua execução, exigidos pelo CPC no ponto 1.1 da Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho, foi respeitado pelo Município de Porto Moniz, sendo que o dito Plano:

- ◆ Identifica os riscos de corrupção ou infrações conexas associados às diversas áreas de atividade das unidades e subunidades orgânicas da CMPM, especificamente na gestão financeira, na concessão de benefícios públicos, na utilização de bens públicos, no regime jurídico da urbanização e edificação e nos recursos humanos e contratação pública, e as medidas de minimização para a sua ocorrência¹⁰⁵;
- ◆ Designa como responsáveis pela sua implementação e gestão, sob a superintendência do PCM, para além do chefe de gabinete e de dois vereadores, os dirigentes das unidades orgânicas e alguns assistentes técnicos;
- ◆ Institui a elaboração de um relatório anual sobre a sua execução.

Por força da natureza da ação, a apreciação das medidas de minimização de riscos de corrupção ou de infrações conexas contempladas no Plano incidiu nas áreas de pessoal e de contratação pública.

Assim, na área dos recursos humanos, são reconhecidos dois únicos riscos, o da injustiça e o da falta de objetividade na respetiva avaliação, sendo apontadas como medidas de prevenção a fixação de objetivos claros e mensuráveis e prazos de decisão, a identificação dos decisores e a fundamentação da avaliação atribuída.

Já na área da contratação pública, são indicados como riscos os relacionados com o inerente planeamento (aliados à deficiente avaliação das necessidades e das estimativas de custos), com os procedimentos pré-contratuais (deficiente salvaguarda do interesse público no recurso ao ajuste direto) e com a execução (trabalhos e serviços a mais), e definidas como medidas preventivas a criação de um sistema estruturado de avaliação das necessidades e de uma base de dados sobre aquisições anteriores, a responsabilização dos intervenientes nos processos, a consulta no mínimo a duas entidades, a elaboração de cadernos de encargos adequados ao objeto do contrato a celebrar e a fundamentação e demonstração da ocorrência de serviços/trabalhos a mais.

Não foram cogitados, porém, aspetos tais como o recrutamento e seleção de pessoal, o regime de impedimentos e a necessidade de formação direcionada para a minoração dos riscos identificados, pese embora a já aludida Recomendação n.º 1/2009, conclua, no seu preâmbulo, que *“as áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos contêm riscos elevados de corrupção que importa prevenir através de planos adequados de prevenção”*.

¹⁰⁰ Segundo a qual os órgãos de controlo interno e externo do Setor Público, no âmbito das suas ações, devem verificar a efetiva elaboração e aplicação de tais planos de prevenção de riscos pelos serviços públicos – cfr. o ponto 2 da Recomendação n.º 1/2009, publicada no DR, 2.ª série, n.º 140, de 22.07.

¹⁰¹ O Plano foi aprovado em reunião de Câmara e de Assembleia Municipal de 29.12.2009. Já o relatório de execução, que se reporta ao ano 2012 e data de 25.02.2013, obteve aprovação da Câmara Municipal a 19.04. (cfr. o ponto 9. da Ata n.º 08/2013).

¹⁰² Relativamente aos intervenientes, aos critérios que o presidiram, à suficiência das matérias abrangidas, e como foram identificados os riscos, as medidas de prevenção apresentadas e os procedimentos associados à execução destas.

¹⁰³ Em concreto, como se processa, se foram estabelecidas atualizações periódicas e definidos impactos associados à sua aplicação, e se prevê a elaboração de relatórios de execução e de acompanhamento.

¹⁰⁴ Vd. o questionário II, remetido aos serviços da CMPM através de correio eletrónico, a 28.05.2013, cuja resposta, subscrita pelo dirigente da DA, Jorge Garanito, foi obtida pela mesma via, incluindo os documentos que a acompanharam.

¹⁰⁵ Não referindo, todavia, quais os grau de probabilidade de ocorrerem. Estes, todavia, são referenciados no relatório de execução, e variam entre *Muito frequente, Frequente, Pouco frequente e Inexistente*.

A Recomendação n.º 5/2012, de 7 de novembro, alusiva à temática dos conflitos de interesses no setor público¹⁰⁶, não foi também contemplada na atualização do Plano, em 2013, por se considerar “*não existirem conflitos de interesses*” na CPM, isto quando aquela manda, no ponto 3., que “[t]odas as entidades destinatárias da presente recomendação devem incluir nos seus relatórios sobre a execução dos planos de prevenção de riscos uma referência sobre a gestão de conflitos de interesses”.

Também se apurou que o Plano, depois de aprovado, só foi levado ao conhecimento do CPC a 30 de dezembro de 2009¹⁰⁷, não se descortinando o motivo para o seu não envio aos órgãos de superintendência, tutela e controlo da CPM. De igual modo, não foi disponibilizado na página eletrónica do Município, conforme comanda o CPC na sua Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril¹⁰⁸, pois no endereço indicado pelo Município para o efeito¹⁰⁹ consta apenas o relatório sobre a sua execução em 2012¹¹⁰.

Esse relatório, contudo, não indica qual o grau de concretização global das medidas previstas no Plano¹¹¹, embora contemple a sua adaptação à nova estrutura orgânica da CPM, de janeiro de 2013, e dele se extraia que se “*tem cumprido o Plano no fundamental*”, em implementação permanente desde 2010, não obstante a “*falta de recursos humanos habilitados, com competências adequadas*”, motivada pelo “*reduzido quadro técnico dos serviços*”. Não foram, porém, afetos meios humanos, financeiros ou materiais à sua execução, e o(s) plano(s) de atividades nunca contemplaram qualquer ação direcionada para a sua execução e monitorização.

Na opinião do responsável que respondeu ao questionário, os riscos associados à concentração de funções/tarefas encontram-se salvaguardados “*(...) na medida em que as funções/tarefas com maior risco foram afetadas a diferentes colaboradores, aumentando os níveis de controlo interno*”, o qual indicou como impacto resultante da implementação do Plano, a “*(...) maior consciencialização por parte dos colaboradores na execução das suas tarefas*”.

3.3.3. Outras irregularidades apuradas nos processos de contratação pública

Apontam-se, de seguida, as deficiências que foram registadas no âmbito dos processos de contratação pública analisados, mas que não estão diretamente relacionadas com o acolhimento das recomendações expressas no Relatório¹¹².

¹⁰⁶ Publicada no DR, 2.ª Série, n.º 219, de 13.11.2012. Contém ainda num texto anexo, sob a epígrafe *Conflitos de interesses no setor público*, as linhas orientadoras para a sua prevenção, a aplicar pelos gestores e órgãos de direção das entidades públicas.

¹⁰⁷ Mediante o ofício com a ref.ª 2984/208/2009.

¹⁰⁸ Publicada no DR, 2.ª Série, n.º 71, de 13.04.2010, alusiva à publicidade a ser dada aos Planos.

¹⁰⁹ Em www.portomoniz.pt/Municipio/Regulamentos.

¹¹⁰ Tendo, no entanto, sido afixado no painel destinado a informação de âmbito local, “*frente ao edifício da Câmara, para acesso de toda a população*” (cfr. resposta ao questionário).

¹¹¹ Cinge-se a indicar a execução das medidas individualmente, subdividindo-as em quatro níveis: *Concluída, Em execução, Por iniciar e Não aplicável*. Assim, as relacionadas com a minimização dos (dois) riscos na área dos recursos humanos foram consideradas concluídas; com a contratação pública encontra-se *Concluída* a responsabilização dos intervenientes nos processos e a realização de consulta no mínimo a duas entidades; *Em execução* estava a criação do sistema estruturado de avaliação das necessidades e da base de dados sobre aquisições anteriores, e a elaboração de cadernos de encargos adequados ao objeto do contrato a celebrar, e *Não aplicável* a fundamentação e demonstração da ocorrência de serviços/trabalhos a mais, por não se terem verificado.

¹¹² Anota-se que duas outras situações apontadas como irregulares e submetidas ao contraditório, em concreto, uma relacionada com a não celebração de contrato escrito, e outra alusiva à ausência de confirmação da situação tributária do beneficiário de um pagamento previamente à efetivação deste (cfr. os pontos 3.3.3.2. e 3.3.3.5. do relato), ficaram sanadas porquanto foram agora remetidos o contrato de “*aquisição de serviços de manutenção/assistência técnica para as viaturas do Município de Porto Moniz*”, no valor de 53 894,00€, celebrado a 02.10.2012, com Emanuel de Gouveia Rodrigues – cfr. Pasta do Processo, folhas. 164 e 165; e a declaração tributária da *REPSOL Portuguesa, S.A.*, válida a 21.09.2012, data do pagamento de 7 082,72€ (cfr. consta da fatura n.º DT/2012/0000020335, de 31.07.2012, e da OP n.º 1555/2012) – cfr. Pasta do Processo, folhas 215.



3.3.3.1. DA REALIZAÇÃO DE PAGAMENTOS SEM A PRÉVIA PUBLICAÇÃO DE FICHA NO PORTAL DOS CONTRATOS PÚBLICOS

Na sequência de quatro ajustes diretos, a coberto do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, foram adjudicadas as propostas:

- ◆ De fornecimento e montagem de cabos do trator e carril do teleférico das Achadas da Cruz à empresa *FATZER AG DRAHTSEILWERK*, no valor de 99 700,00€ (s/IVA), por deliberação da Câmara Municipal, de 31 de agosto de 2011;
- ◆ De serviços de auditoria e revisão legal de contas – 2011, à *UHY & Associados, SROC, Lda.*, pelo preço contratual de 40 350,00€ (s/IVA), através do despacho do PCM, de 30 de novembro de 2011;
- ◆ De serviços de manutenção/assistência técnica da frota municipal¹¹³, a *Emanuel G. Rodrigues, Unipessoal, Lda.* (lotes 3-Pesados e 4-Reparação de super estruturas de recolha de RSU), no valor de 15 994,00€ e de 37 910,00€, a acrescer IVA, respetivamente), a *José Luís Spínola Ribeiro EIRL* (lote 5-Pintura e bate-chapa geral, pelo preço de 6 982,50€, e lote 1-Ligeiros, por 2 992,50€, acrescidos de IVA), e à *Estação de Serviço Alfa – Centauro, Lda.* (lote 2-Autocarro, no valor de 998,50€, s/IVA), por despacho do PCM de 26 de setembro de 2012; e
- ◆ De prestação de serviços jurídicos em regime de avença, a *José Eleutério Câmara Gomes*, pelo preço contratual de 18 720,00€, s/IVA¹¹⁴, mediante despacho do PCM, sem data, exarado na nota de encomenda n.º 1074, de 30 de setembro de 2010.

As referidas aquisições, contudo, produziram efeitos financeiros sem que as fichas correspondentes tivessem sido publicadas no Portal dos Contratos Públicos (PCP), conforme evidencia o **Quadro 4.**, em inobservância do art.º 127.º, n.ºs 1 a 3, do CCP, na medida em que esta é obrigatória para contratos de montante igual ou superior a 6 750,00€¹¹⁵:

Refira-se, contudo, que embora os elementos agora expedidos comprovem o cumprimento das normas emanadas do art.º 94.º, n.º 1, do CCP, e do art.º 59.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12 (que determinava a aplicação às AL do previsto no art.º 31-A do DL n.º 155/92, de 09.08), estes foram solicitados aos serviços da CMPM no decurso da ação (cfr. os pontos 6.3. e 8.4. ambos do PT1, de 31.07.2013), tendo os responsáveis a este propósito admitido no contraditório, que “(...) *certamente ocorreu um lapso da parte dos serviços na facultação dos dados (...)*”, e que quer o contrato, quer a certidão tributária válida “(...) *não se encontrava devidamente arquivado (...)*”.

¹¹³ Cujas decisões de contratar, proferidas pelo PCM a 03.08.2012, sustentadas na informação que deu início ao respetivo procedimento, não observou o n.º 1 do art.º 113.º, n.º 1, do CCP, na medida em que esta não identificou as 3 entidades a convidar, isto quando essa competência também era sua.

¹¹⁴ A que corresponde o montante anual de 6 240,00€, s/IVA, embora a nota de encomenda aluda ao valor de 7 949,09€, s/IVA, ou seja, a um valor superior na ordem dos 1 709,09€, s/IVA.

¹¹⁵ Valor até ao qual a despesa a realizar se enquadra no regime simplificado previsto no art.º 128.º do CCP, por aplicação do coeficiente de 1,35 consagrado no n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, que adaptou aquele Código à RAM. Por outro lado, a CMPM tem procedido à publicação de ajustes diretos no referido Portal que envolvem montantes inferiores ao obrigatório (veja-se, nomeadamente, a aquisição de *sprays*, por 146,80€, cuja ficha foi publicada a 03.04.2012).

Aqui também se chama a atenção para a nova redação do n.º 2 do art.º 127.º do CCP, introduzida pela Lei n.º 64-B/2011, (OE 2012), aplicável às adjudicações precedidas de ajuste direto a partir de 01.01.2012, e que determinou a obrigatoriedade de fundamentar a necessidade de recurso a este procedimento pré-contratual, devendo, para o efeito, ser indicada “*a impossibilidade de satisfação da necessidade por via dos recursos próprios da Administração Pública*”, na ficha a publicar no PCP, uma vez que a consulta às adjudicações publicadas pela CMPM no PCP, posteriores àquela data, mas de contratos que não fizeram parte da amostra, revela que aquele campo não tem sido preenchido.

Quadro 4. Realização de pagamentos sem a prévia publicação de ficha de contratação no Portal dos Contratos Públicos

IDENTIFICAÇÃO DO BEM OU SERVIÇO	VALOR DA ADJUDICAÇÃO (SEM IVA)	ADJUDICATÁRIO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	ORDEM DE PAGAMENTO		
				N.º E DATA	VALOR (INCLUI IVA)	DATA DO PAGAMENTO
<i>Fornecimento e montagem de cabos trator e carril do teleférico das Achadas da Cruz</i>	99.700,00€	FATZER AG DRAHT-SEILWERK	27-09-2011	1732/2011, 14-11-2011	49.850,00€	15-11-2011
				223/2012, 17-02-2012	49.850,00€	23-02-2012
<i>Serviços de auditoria e revisão legal de contas - 2011</i>	40.350,00€	UHY & Associados, SROC, Lda.	14-12-2011	3/2012, 09-01-2012	4.016,50€	N.d.
				308/2012, 28-02-2012	3.784,50€	13-03-2012
				643/2012, 11-04-2012	7.801,00€	09-05-2012
<i>Serviços de manutenção/assistência técnica da frota municipal</i>	53.894,00€ (lotes 3 e 4)	Emanuel G. Rodrigues, Unipessoal, Lda.	02-10-2012	99/2013, 01-02-2013	4.531,53€	06-02-2013
				100/2013, 01-02-2013	1.667,47€	06-02-2013
	9.975,00€ (lotes 1 e 5)	José Luís Spínola Ribeiro EIRL	N.d.	1940/2012, 13-11-2012	244,95€	21-11-2012
				1972/2012, 14-11-2012	962,15€	21-11-2012
				1973/2012, 14-11-2012	891,78€	21-11-2012
<i>Prestação de serviços jurídicos</i>	18.720,00€	José Eleutério Câmara Lopes	30-03-2010	Vd. o Anexo V	12.565,80€	Vd. o Anexo V

N.d. – Informação não disponibilizada pelos serviços.

Ora, o art.º 127.º do CCP é muito claro quando impõe a obrigatoriedade de publicitação, pela entidade adjudicante, da celebração de um contrato na sequência de um ajuste direto, da ficha correspondente no PCP (n.º 1)¹¹⁶, a qual é condição de eficácia para a respetiva produção de efeitos, independentemente de este se encontrar reduzido a escrito, nomeadamente no que toca a pagamentos (atual n.º 3, anterior n.º 2).

E o facto é que as fichas facultadas como prova da aludida publicação no caso do *fornecimento e montagem de cabos trator e carril do teleférico das Achadas da Cruz*, dos *serviços de auditoria e revisão legal de contas – 2011*, e dos *serviços de manutenção/assistência técnica da frota municipal*, não têm qualquer correspondência com o conteúdo informativo constante do modelo indicado no Anexo III do CCP, e que exige a menção a informação relevante do contrato, como seja a identificação da entidade adjudicante e do adjudicatário, o objeto e o preço, e o prazo e o local da sua execução, informação que o próprio PCP não disponibiliza porquanto nunca dela dispôs.

No tocante à *prestação de serviços jurídicos*, escudou-se a CPM no facto de estes terem sido adjudicados na sequência de um ajuste direto do regime simplificado contemplado nos art.ºs 128.º e 129.º do CCP¹¹⁷. Todavia, não é isso que resulta do despacho do PCM de 15 de junho de 2010 que esteve na base da abertura do procedimento pré-contratual, que expressamente adotou um ajuste direto “previsto nos termos do artigo 113.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 14 de Agosto”, pelo preço base anual de 6 240,00€, devendo, para o efeito, ser convidado a apresentar proposta o advogado Eleutério Câmara Lopes, o qual, na sequência do convite feito¹¹⁸, apresentou, a 30 de setembro seguinte, proposta pelo

¹¹⁶ Concretamente em www.base.gov.pt.

¹¹⁷ Vd. o esclarecimento prestado pelo interlocutor do Município desta ação, Jorge Garanito, responsável da DA, em resposta ao solicitado no ponto 3.5. do PT1, de 31.07.2013 (cfr. Pasta da Documentação de Suporte, folhas. 137 a 140).

¹¹⁸ Através do ofício da CPM com a ref.ª n.º 2142/3147/2010, de 28.09.2010.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

valor indicado, tendo o Presidente autorizado tais serviços diretamente na nota de encomenda n.º 1074, de 30 de setembro de 2010.

O que se verificou, isso sim, é que as normas procedimentais que regulam o ajuste direto não foram integralmente observadas, para além do referenciado art.º 127.º do CCP, na medida em que:

- ✓ O convite não alude a todos os elementos exigidos pelo art.º 115.º, do CCP [vd. o n.º 1, as als. a), b), f), g), h), j), n.ºs 3];
- ✓ Não foi elaborado caderno de encargos (vd. o art.º 115.º, n.º 4).
- ✓ Os serviços da edilidade não submeteram o projeto da decisão de adjudicação ao órgão competente para a decisão de contratar, no caso, o PCM (vd. o art.º 125.º do CCP).

No contraditório, os responsáveis ouvidos admitiram que, “[n]o que concerne aos requisitos de publicação efetivamente constatou-se lapsos (...) sobretudo devido a dois fatores um que se prende com o reduzido pessoal administrativo (...) e outro com a não centralização da responsabilidade das publicações em basegov. Desde a presente auditoria, ocorrida em 2013, (...) foi implementado um mecanismo de controlo interno às publicações do basegov para que, de futuro, situações desta natureza não ocorram (...)”, e acresceram que a promoção pela Autarquia, em 2013, “(...) do maior número possível de concursos em plataforma eletrónica, (...) é uma garantia da concretização da publicação em basegov, pois a plataforma dispõe da funcionalidade automática de publicação de todas as fases do procedimento no referido portal (...) cumprindo todos os passos que a Lei da contratação pública assim o exige”.

Sustiveram, de igual forma, que “(...) não há, nem nunca houve, alguma intenção de ocultar qualquer processo de aquisição pública do Município”, que “[n]enhum potencial concorrente relatou ou mencionou a não observância desse fato [sic]”, ou mesmo sobre ele “pediu esclarecimentos ou suscitou dúvidas”, e que a referida circunstância não “alterou/deturpou” o “resultado financeiro dos contratos agora sujeitos a fiscalização”, para além de destacarem “a enorme dificuldade que era trabalhar com a primeira versão do portal basegov, e a sua assistência técnica” levando a que este processo nem sempre “fosse célere e eficaz como se pretendia”.

Não obstante os motivos invocados, mantém-se a conclusão de que foi desrespeitado o procedimento de formação de contratos públicos consagrado no art.º 127.º do CCP, o que consubstancia uma infração financeira punível com multa, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, na parte que respeita à violação de normas sobre o pagamento de despesas públicas, imputável ao PCM, Edgar Correia, por ter sido a entidade que autorizou que as liquidações em causa fossem concretizadas pela DEF sem se ter assegurado que a publicitação devida havia sido realizada, por aplicação do n.º 1 do art.º 61.º da mesma Lei, em articulação com o n.º 3 do seu art.º 67.º.

Mas por que a falta em análise só pode ser imputada àquele responsável a título de negligência, e por que não existe anterior recomendação deste Tribunal à CMPM para correção dessa irregularidade nem censura do seu autor por essa prática, mostram-se reunidos os pressupostos enunciados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC para a sua relevação.

3.3.3.2. DA NÃO APLICAÇÃO DA REDUÇÃO REMUNERATÓRIA NA RENOVAÇÃO DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

A CMPM, em 2011, procedeu à renovação automática dos dois contratos de prestação de serviços assim identificados:

Quadro 5. Contratos de prestação de serviços cuja renovação não foi objeto de redução remuneratória

CONTRATO					RENOVAÇÃO CONTRATUAL EM 2011		VALOR DA REDUÇÃO REMUNERATÓRIA DEVIDA (10%) EM 2011 E 2012	
OBJETO	DATA DA CELEBRAÇÃO	PRAZO	ADJUDICATÁRIO	PREÇO CONTRATUAL (s/IVA)	VALOR ANUAL	PRODUÇÃO DE EFEITOS		
1.	Prestação de serviços de fornecimento e manutenção de <i>software</i> de POCAL, Vencimentos, Águas, Aproveitamento e Património	24-08-2010	1 Ano, renovável, até ao máximo de 2 renovações	ACIN – Academia de Informática Engenharia de Sistemas, Lda.	¹¹⁹ 44.472,50€	12.000,00€	24-08-2011	2.400,00€
2.	Prestação de serviços de seguros	17-08-2010	1 Ano, renovável, até ao máximo de 2 renovações	VILLAS BOAS (Madeira) Corretores de Seguros, S.A.	79.760,13€	¹²⁰ 26.586,71€	30-07-2011	5.317,34€
VALOR DA REDUÇÃO A APLICAR								7.717,34€

À data das referidas renovações, o quadro normativo que imperava exigia às AL que procedessem à redução dos valores a pagar por conta das renovações dos contratos em vigor, nos termos que se passam a expor:

- ✓ O art.º 19.º da Lei n.º 55-A/2010, que aprovou o OE para 2011, cujo n.º 1, al. c), impunha que, “[a] 1 de Janeiro de 2011” fossem “reduzidas as remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a € 1500, quer estejam em exercício de funções naquela data, quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela, nos seguintes termos (...) c) 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a € 4165”;
- ✓ Enquadrado no objetivo de diminuir a despesa pública, a al. a) n.º 1 do art.º 22.º da mesma Lei, mandou aplicar a redução assim definida “aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou renovar-se em 2011, com idêntico objecto e a mesma contraparte, celebrados por [ó]rgãos, serviços e entidades previstos nos n.ºs 1 a 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (...)” (negrito nosso), onde se incluem os serviços das administrações autárquicas (n.º 2 do art.º 3.º da LVCR);

¹¹⁹ O preço contratual inclui uma prestação única de 8 472,50€ pelo fornecimento de licenças de *software*, constituindo a componente da prestação de serviços de manutenção de *software* de POCAL, passível de renovação, o valor anual de 12 000,00€, sobre o qual deveria incidir a redução imposta legalmente.

¹²⁰ Contempla seguros distribuídos pelos seguintes ramos, periodicidade e valor:

RAMO	PERIODICIDADE	VALOR DA PRESTAÇÃO	VALOR ANUAL
Acidentes de trabalho	Trimestral	1.967,87€	7.871,46€
Frota automóvel	Semestral	3.967,44€	7.934,88€
Responsabilidade civil - Autarquia	Anual	3.600,90€	3.600,90€
Responsabilidade civil - Teleférico (Achadas da Cruz)	Anual	950,90€	950,90€
Multi-riscos	Anual	1.362,92€	1.362,92€
Acidentes pessoais - Autarcas	Anual	860,20€	860,20€
Acidentes pessoais - Utentes	Anual	4.005,45€	4.005,45€
Valor anual da prestação de serviços			26.586,71€



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- ✓ Por último, o art.º 69.º, n.º 1, do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, que pôs em execução o OE do mesmo ano, preceituava que, “[p]ara efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010 (...) é considerado o valor total a pagar pelo contrato de aquisição de serviços (...)”.

Da articulação das disposições legais citadas resultava clara a obrigação de o Município de Porto Moniz reduzir em 10% o valor total a pagar¹²¹ pelos contratos renovados (e celebrados) em 2011 com idêntico objeto e a mesma contraparte, com preço contratual superior a 4 165,00€, tal como ordenava o invocado art.º 19.º da Lei que aprovou o OE para 2011, porquanto se trata de uma entidade que se encontrava no âmbito de aplicação dessa medida, a qual deveria ter tido reflexo nos termos em referência no **Quadro 5**.¹²²

Não foi esse, contudo, o entendimento adotado pela CPM, pois quanto ao contrato da prestação de serviços de fornecimento e manutenção, de *software* de POCAL, Vencimentos, Águas, Aprovisionamento e Património, entendeu¹²³ que a sua prorrogação para 2011¹²⁴ devia seguir a “(...) interpretação da Assembleia da República (Despacho (extrato) n.º 7107/2011 de 11 de Maio)¹²⁵ em que (...) adapta o regime legal instituído pelo artigos 19.º e 22.º da Lei n.º 55-A/2010 (...) em que se prevê que, relativamente aos contratos com periodicidades de pagamento diversas das mensais com o valor total (...) igual ou inferior a €18 000, a taxa de redução é de 0,00%”.

Para o efeito, o PCM apresentou uma proposta de deliberação à Câmara¹²⁶, destinada à adaptação do referido Despacho n.º 7107/2011 aos serviços da edilidade¹²⁷.

O mesmo entendimento seguiu a edilidade no domínio da renovação, em 2011, do contrato de prestação de serviços de seguros¹²⁸, embora neste caso, porque o preço anual se cifrava nos 26 586,71€, tivesse sido aplicada a redução remuneratória prevista no aludido Despacho, nos seguintes termos: nos “(...) contratos com periodicidades de pagamento diversas das mensais com o valor total (...) igual ou superior a € 24 000 e inferior a € 49 980,00 a taxa de redução é de 3,5 % sobre o valor de € 24 000 (isto é, € 840), acrescido de 16 % sobre o valor da remuneração total que exceda os € 24 000”, ou seja, ao valor a pagar anualmente de 26 586,71€¹²⁹, reteve um total de 1 253,87€.

Todavia, a CPM não chegou a comprovar a efetivação da redução desse valor, tendo-se limitado a apresentar um fax, com a ref.ª 236/400/2012, enviado à empresa adjudicatária – a *VILLAS BOAS (MADEIRA) – Corretores de Seguros, S.A.*, a 22 de fevereiro de 2012, a informá-la dessa decisão.

¹²¹ No caso dos contratos de avença ou tarefa a redução era incidente sobre o valor a pagar mensalmente – cfr. o art.º 69.º, n.º 1, do DL n.º 29-A/2011.

¹²² Pois apenas se encontravam excecionadas da aplicação de tal restrição, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, do DL n.º 29-A/2011:

“a) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais previstos no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de Julho, alterada pelas Leis n.ºs 12/2008, de 26 de Fevereiro, e 24/2008, de 2 de Junho, ou de contratos mistos cujo tipo contratual preponderante não seja o da aquisição de serviços ou em que o serviço assuma um carácter acessório da disponibilização de um bem;

b) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços adjudicantes ao abrigo de acordo quadro;

c) A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (...) com entidades públicas empresariais;

d) As renovações de contratos de aquisição de serviços, nos casos em que tal seja permitido, quando os contratos tenham sido celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação tenha sido o mais baixo preço”.

¹²³ Conforme esclarecimento prestado pelo interlocutor do Município desta ação, Jorge Garanito, responsável da DA.

¹²⁴ Comprovada pela faturação de serviços prestados por conta da renovação automática do contrato nesse ano, entre setembro de 2011 e fevereiro de 2012 (cfr. fatura n.º 1126 A, de 1.09.2011, emitida pela firma adjudicatária e que consta da OP n.º 1595, de 12.10.2011).

¹²⁵ Publicado no DR, 2.ª série, n.º 91, de 11.05.2011.

¹²⁶ Onde não consta qualquer data.

¹²⁷ Pese embora não tivesse sido apresentada a deliberação camarária subsequente.

¹²⁸ Cfr. a resposta dos serviços do Município ao solicitado no ponto 2.3. do PT1, de 31.07.2013.

¹²⁹ Que corresponde à diferença entre os 26 586,71€ e os 24 000,00€.

Ora, a aprovação do Despacho n.º 7107/2011, decorreu da faculdade conferida ao Presidente da Assembleia da República pela norma do n.º 7 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de que “[a] aplicação dos princípios consignados nos números anteriores à Assembleia da República” (destaque e sublinhado nosso), nomeadamente em matéria de redução remuneratória, se processasse por seu despacho “*precedido de parecer do Conselho de Administração*”¹³⁰.

Ou seja, a prerrogativa assim descrita apenas foi conferida à Assembleia da República e não a mais nenhum outro órgão administrativo¹³¹, em concreto às AL.

Donde que a opção da CMPM, de aplicar taxas de redução remuneratória definidas num despacho cujo âmbito subjetivo não incluía os Municípios, conduziu que, nas renovações em apreço, estas tivessem uma expressão inexistente ou muito inferior àquela a que os contratos de prestações de serviços outorgados pelos Municípios estavam vinculados, e que, *in casu*, por serem de valor superior a 4 165,00€, se deveriam ter cifrado nos 10%, tal como consagrado no art.º 22.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010.

Os responsáveis contrapuseram que foi entendimento do “*Município (...) que a utilização do presente critério, ou seja, do Despacho n.º 7107/2011, de 11-05 era correta e que cumpria com o preceituado na legislação, (...), até porque emanava da Assembleia da República (...), mas nunca na tentativa de lesar o erário público (...)*” e que “*(...) já compreendeu melhor esta situação, sobretudo após a auditoria (...), e a maior divulgação e conhecimento nesta matéria está atualmente enraizada e neste momento já utiliza o critério aconselhado e recomendado (...)*”.

Por outro lado, limitaram-se a corroborar que o contrato de prestação de serviços de fornecimento e manutenção de *software* de POCAL, Vencimentos, Águas, Aprovisionamento e Património não foi objeto de redução “*(...) como as suas renovações anuais, no valor de € 12.000,00, não atingiam os € 18.000,00 (€ 1.500,00 X 12 meses), previstos no Despacho n.º 7107/2011, de 11-05 (...)*”, não tendo providenciado pela correção dessa irregularidade, em concordância com os limites aplicáveis.

No que respeita ao contrato de prestação de serviços de seguros, também frisaram que o entendimento que presidiu à data da sua renovação foi o “*(...) de aplicar a redução ao abrigo do Despacho n.º 7107/2011, de 11-05, no valor dessa mesma renovação, isto é, no valor anual de (...) € 1.253,87, isto é 3,5% sobre o valor de € 24.000,00, acrescido de 16% sobre o valor da renovação excedente (...)*”, tendo anexado às alegações diversas ordens de pagamento (OP) de despesas a favor da empresa *VILLAS BOAS (Madeira) Corretores de Seguros, S.A.*, por conta da execução do contrato da prestação de serviços em questão, que no seu entender são demonstrativas do “*(...) valor total de € 4.653,44, que foi efetivamente reduzido (...)*”.

Ou seja, a redução remuneratória que sustentam ter sido efetuada, no valor de 4 653,44€, ficou aquém do montante devido, de 5 317,34€, conforme evidenciado no **Quadro 5**¹³².

¹³⁰ Sendo ainda que a Assembleia da República, naquele Despacho, fundamenta a aplicação desta disposição legal no seu estatuto jurídico-constitucional, na Lei de Organização e Funcionamento dos seus Serviços e na deliberação favorável do conselho de administração.

¹³¹ Atuação que nem foi coerente, pois no caso em que essa redução não era exigível o Município introduziu-a em 2012 nos contratos de prestação de serviços de transporte escolar - 2012/2013 (cuja decisão de contratar ocorreu também em agosto de 2011), e de iluminação de Natal e fim-de-ano de 2012, 2013 e 2014, que estavam dispensados da aplicação da redução remuneratória, por terem sido celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação foi o do mais baixo preço [enquadrando-se, nessa medida, nas exceções contempladas na al. d) do n.º 2 do art.º 69.º, do DL n.º 29-A/2011, e na al. d) do n.º 6 do art.º 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, que aprovou o OE para 2012]. E voltou a introduzir a redução devida no tocante à prestação de serviços de auditoria e revisão legal de contas, cuja decisão de contratar é de outubro de 2011.

Uma medida que os responsáveis, no contraditório, consideraram “*(...) mesmo que por excesso, veio beneficiar financeiramente o Município, pois conseguiu estas prestações de serviço a um preço mais reduzido, provando-se assim que é sempre esta a regra que norteia a ação deste Município*”.

¹³² Porém, as referenciadas OP, contendo os pagamentos feitos, supostamente por conta da renovação contratual em 2011 e em 2012 (constam das folhas. 144 a 163 da Pasta do Processo da auditoria), não são suficientes para demonstrar, *de per si*, a invocada redução remuneratória de 4 653,44€, isto porque, para efeitos de aferição dessa redução, há que ter em



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Pelo que, o incumprimento do quadro normativo descrito revela um infração financeira sancionada com multa, na decorrência do consignado no art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, praticada pelo PCM, Edegar Correia, porquanto autorizou o pagamento da despesa resultante da renovação dos dois referenciados contratos de prestação de serviços, por aplicação da norma do n.º 1 do art.º 61.º da LOPTC, *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º, sobre o qual também subsiste a possibilidade de imputação de responsabilidade financeira reintegratória por pagamentos indevidos, prevista no n.º 4 do art.º 59.º da LOPTC, uma vez que não se fez prova da redução correspondente a 10% do valor dos aludidos contratos¹³³, e que se devem quedar, no caso do relativo à prestação de serviços de fornecimento e manutenção de *software* de POCAL, Vencimentos, Águas, Aprovisionamento e Património, nos 2 400,00€, e no da prestação de serviços de seguros, nos 5 317,34€¹³⁴.

Em síntese, conclui-se que apesar do alegado mantém-se a responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória na medida em que os responsáveis da edilidade do Porto Moniz não introduziram a redução remuneratória legalmente exigida no preço a pagar por conta dos dois contratos de prestação de serviços aí destacados, procurando corrigir, com isso, a ilegalidade praticada.

3.3.3.3. DA INEXISTÊNCIA DE PARECER PRÉVIO VINCULATIVO DO ÓRGÃO EXECUTIVO NA CELEBRAÇÃO OU RENOVAÇÃO DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Contrariando a obrigação que emerge do art.º 6.º, n.º 1, do DL n.º 209/2009, de 3 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, que aprovou o OE para 2010, concatenado com o n.º 1 do art.º 44.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho, que aprovou as normas de execução daquele OE, e com os n.ºs 2, 3 e 4, ambos do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, que contém o OE de 2011, a CMPM celebrou 3 contratos de prestação de serviços, 1 em 2010 e 2 em 2011, e renovou 2 contratos em 2011, abaixo identificados, sem prévia emissão de parecer vinculativo do órgão executivo:

linha de conta que a 1.ª renovação produziu efeitos a 24.08.2011 e que o contrato se estendeu até 24.08.2013, enquanto as OP analisadas, que não trazem em apenso as correspondentes faturas, nem sempre aludem à periodicidade (trimestral, semestral e anual) das liquidações dos diferentes sete ramos de seguros a que respeitam, como também não evidenciam a totalidade dos pagamentos resultantes da execução do contrato até à sua conclusão.

¹³³ Nesse sentido, veja-se o link <http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=29000000>, relativo às *FAQ's – LOE 2011*, que sobre a questão “*XI. Qual o termo de referência para a demonstração da redução remuneratória?*”, a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) defende que “*[n]a celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes (...) devem tomar como referência, para efeitos de aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado no ano de 2010*”.

E porque no contraditório os responsáveis da CMPM manifestaram preocupação por “*(...) uma matéria desta natureza e desta sensibilidade seja retratada em FAQ's (...) sem nenhum valor ou sustentação legal (...)*”, importa sublinhar que a remissão para a aludida *FAQ* foi feita somente com o intuito de reforçar o entendimento sustentado por este Tribunal no tocante a esta matéria, o qual, sublinhe-se, é inteiramente subscrito pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, no Parecer Jurídico n.º 27/CCDR-LVT/2012 (cfr. Pasta da Documentação de Suporte, pág. 365), Comissão que, a par de outras criadas pelo DL n.º 228/2012, de 25.10, é um serviço periférico da administração direta do Estado, a funcionar na alçada do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, e tem também como missão apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, em articulação com a Direção-Geral das Autarquias Locais [vd. o art.º 2.º, n.º 1, al. f)], pelo que a sua invocação da *FAQ* em referência não se mostra, de todo, despicenda.

¹³⁴ Tratando-se de contratos concluídos, a redução remuneratória contempla a liquidação de IVA dos pagamentos efetuados, com exceção da atividade seguradora que se encontra isenta deste imposto (cfr. art.º 9.º do respetivo Código).

Quadro 6. Contratos cuja celebração ou renovação não foi precedida de parecer prévio

OBJETO	ATO	CONTRATO			
	ADJUDICAÇÃO (ÓRGÃO E DATA)	DATA DA CELEBRAÇÃO	PRAZO	PREÇO (SEM IVA)	PRODUÇÃO DE EFEITOS DA RENOVAÇÃO CONTRATUAL
1. Prestação de serviços jurídicos	PCM 30-09-2010	30-09-2010	1 Ano, renovável até ao máximo de 2 renovações	6.240,00€	Renovação automática em 2011. Produção de efeitos a 01-10-2011
2. Prestação de serviços de seguros	PCM 28-07-2010	17-08-2010	1 Ano, renovável, até ao máximo de 2 renovações	26.586,71€	N.A.
3. Prestação de serviços de transporte escolar no município de Porto Moniz – Ano letivo 2011/2012	CM 31-08-2011 (Ata n.º 16/2011)	06-09-2011	Ano letivo 2011/2012	62.693,56€	N.A.
4. Prestação de serviços de auditoria e revisão legal de contas - 2011	PCM 30-11-2011	14-12-2011	1 Ano, renovável, até ao máximo de 2 renovações	13.450,00€	N.A.
5. Prestação de serviços de fornecimento e manutenção de software de POCAL, Vencimentos, Águas, Aprovisionamento e Património	PCM 26-05-2010	24-08-2010	1 Ano, renovável, até ao máximo de 2 renovações	12.000,00€	Renovação automática em 2011. Produção de efeitos a 24-08-2011

N.A. – Não aplicável.

Contextualizando normativamente esta questão, temos que em 2010 vigorava:

- ✓ O art.º 35.º, n.º 4, da LVCR, na versão introduzida pela Lei n.º 3-B/2010, que passou a fazer depender a “celebração de contratos de tarefa e de avença (...) de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública”, cujos termos e tramitação seriam regulados por portaria dos mesmos membros do Governo;
- ✓ O n.º 1 do art.º 44.º do DL n.º 72-A/2010, que veio estender a exigência daquele parecer prévio à celebração de outros contratos de aquisição de serviços por parte dos órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LVCR – nos quais se incluem os municípios –, nomeadamente os que tivessem por objeto a consultadoria técnica e a aquisição de serviços celebrados com pessoa coletiva cuja área de atividade fosse o trabalho temporário¹³⁵, sendo que o seu n.º 2 cominava com a nulidade os contratos outorgados sem a observância dessa formalidade.

¹³⁵ Aqui importa ter na devida conta o entendimento da DGAEP, de que o referido parecer era exigível para todos os contratos de aquisição de serviços qualquer que fosse o seu objeto e a natureza da contraparte (pessoa singular ou coletiva), com exceção das seguintes situações (vd. as *FAQ's – LOE 2012 IV-Aquisição de serviços, 4.*, onde é reiterado o entendimento que sobre esta matéria foi feito em relação ao OE de 2011), as quais foram posteriormente acolhidas pelo n.º 2 do art.º 69.º do DL n.º 29-A/2011, de 01.03, que pôs em execução o OE para 2011:

1. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais previstos no n.º 2 do art.º 1.º da Lei n.º 23/96, de 26.07 (alterada pelas Leis n.ºs 12/2008, de 26.02, e 24/2008, de 02.06), ou de contratos mistos cujo tipo contratual preponderante não seja o da aquisição de serviços ou em que o serviço assuma um carácter acessório da disponibilização de um bem;
2. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços adjudicantes ao abrigo de acordo-quadro;
3. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LVCR, com entidades públicas empresariais;
4. As renovações de contratos de aquisição de serviços, nos casos em que tal seja permitido, quando os contratos tenham sido celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação tenha sido o mais baixo preço.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- ✓ O n.º 1 do art.º 6.º do DL n.º 209/2009, que operacionalizou a adaptação da LVCR à realidade autárquica¹³⁶, e que estatui que, “[s]em prejuízo dos requisitos referidos nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, a celebração de contratos de tarefa e avença depende de prévio parecer favorável do órgão executivo relativamente à verificação do requisito referido na alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo, sendo os termos e a tramitação desse parecer regulados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das autarquias locais, das finanças e da Administração Pública”.

Assim, no caso das AL, o aludido parecer deveria ser proferido pelo órgão executivo e compreender a verificação dos pressupostos enunciados nas als. a), c) e d) do n.º 2 do art.º 35.º da LVCR, com respeito pelos termos e tramitação definidos em portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas das autarquias locais, finanças e administração pública.

Todavia, porquanto essa portaria nunca chegou a ser publicada, a Direção Geral das Autarquias Locais defende que os executivos deveriam deliberar sobre um parecer genérico favorável à celebração de contratos de aquisição de serviços que determinasse com rigor as situações nele abrangidas¹³⁷.

Já para a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo¹³⁸, quer esse parecer genérico favorável, quer o parecer prévio vinculativo, ainda que com as devidas adaptações, deveriam acatar as disposições constantes da Portaria n.º 371-A/2010, de 23 de junho, designadamente o n.º 2 do art.º 3.º¹³⁹, aprovada pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública em cumprimento do citado n.º 4 do art.º 35.º da LVCR, na medida em que este diploma era apenas aplicável à administração central do Estado.

Posição que se nos afigura como sendo a mais consentânea com o propósito definido pelo legislador nesta matéria, e que permite que se preencha a lacuna legislativa registada por força da não emissão da portaria dirigida aos municípios, ordenada pelo n.º 1 do art.º 6.º do DL n.º 209/2009.

Em 2011 o legislador não alterou substancialmente o enquadramento desta realidade, de molde que os n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, que aprovou o OE para 2011, mantiveram a obrigatoriedade de emissão do aludido parecer prévio, sendo que o tocante às AL, preceituava o referido n.º 4 que continuava a ser da competência do órgão executivo, para além de depender da verificação dos requisitos previstos nas als. a) e c) do n.º 3, bem como da alínea b) do mesmo número com as devidas adaptações¹⁴⁰, remetendo, de novo, para os termos e tramitação a regular pela portaria referida no n.º 1 do art.º 6.º do DL n.º 209/2009.

À falta de emissão desta portaria, e no seguimento do entendimento acima exposto, o parecer a emitir pelas AL em 2011 deveria observar os termos definidos, desta feita, pelo art.º 3.º, n.º 2, da Portaria n.º

¹³⁶ Com exceção das normas respeitantes ao regime jurídico da nomeação, procedendo também à adaptação do disposto no DL n.º 200/2006, de 25.10, no que se refere ao processo de racionalização de efetivos.

¹³⁷ Neste sentido, vd. FAQ's OE 2011, disponível em www.portalautarquico.pt.

¹³⁸ Nesse sentido, vd. os Pareceres Jurídicos n.ºs 26 e 72/CCDR-LVT/2011.

¹³⁹ E que, para o que aqui importa, demandava que o pedido de parecer fosse instruído com a “[d]escrção do objeto do contrato, demonstrando não se tratar de trabalho subordinado” [al. a)]; a “[d]eclaração de cabimento orçamental emitida pela delegação da Direcção-Geral do Orçamento (...) aquando do respetivo pedido de autorização” [al. b)]; a “[i]ndicação da escolha do procedimento de formação do contrato” [al. c)]; e a “[i]nformação sobre a contraparte, designadamente no que respeita à relação ou à participação de ex-colaboradores do órgão ou serviço, bem como do respectivo cônjuge, algum parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, ou de qualquer pessoa com quem viva em economia comum” [al. d)].

¹⁴⁰ Em concreto:

“a) Verificação do disposto no n.º 4 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64 - A/2008, de 31 de Dezembro, e 3 B/2010, de 28 de Abril;

b) Confirmação de declaração de cabimento orçamental emitida pela delegação da Direcção-Geral do Orçamento, ou pelo IGFSS, I. P. (...);

c) Verificação do cumprimento do disposto no n.º 1”, que respeita à aplicação da medida de redução remuneratória na celebração e renovação de contratos de prestação de serviços.

4-A/2011, de 3 de janeiro¹⁴¹, também emitida pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública e destinada a vigorar na administração central do Estado, aplicável aos contratos de aquisição de serviços celebrados ou renovados, nomeadamente nas modalidades de tarefa e de avença e ou cujo objeto fosse a consultoria técnica, designadamente jurídica, arquitetónica, informática ou de engenharia, celebrados por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LVCR (vide o art.º 2.º), e aos pareceres solicitados a partir de 1 de janeiro de 2011, bem como a todos os contratos de aquisição de serviços que, por via de celebração ou renovação, produzissem efeitos a partir dessa data¹⁴², formalidade sem a qual o n.º 6 do mesmo art.º 22.º, sancionava os contratos celebrados nessa sequência com a nulidade.

Posto isto, o contrato de *prestação de serviços de seguros*, retratado no **Quadro 6.**, encontrava-se dependente da emissão do parecer prévio do órgão executivo municipal, nas condições a que compeliavam os art.ºs 44.º, n.º 1, do DL n.º 72-A/2010, 6.º, n.º 1, do DL n.º 209/2009, e n.º 2 do art.º 3.º da Portaria n.º 371-A/2010, na medida em que a respetiva decisão de contratar¹⁴³ foi proferida pelo PCM em momento em que estas disposições já se encontravam em vigor (28 de julho de 2010), e porquanto o objeto contratual não se enquadrava em nenhuma das exceções admitidas pela DGAEP, o que, porém, não se registou.

Mutatis mutandis, os contratos de *prestação de serviços de transporte escolar no município de Porto Moniz – Ano letivo 2011/2012*¹⁴⁴, *de auditoria e revisão legal de contas – 2011*, e a renovação dos contratos de *serviços jurídicos*¹⁴⁵, e de *prestação de serviços de fornecimento e manutenção, assistência técnica e atualização de software de POCAL, Vencimentos, Águas, Aprovisionamento e Património*, identificados no mesmo **Quadro 6.**, também estavam sujeitos à prévia emissão do parecer prévio pela Câmara Municipal, imposto, à data, pelos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, nos termos do n.º 2 do art.º 3.º da Portaria n.º 4-A/2011, dado que as adjudicações daqueles dois primeiros títulos foram deliberadas por este mesmo órgão a 31 de agosto e pelo PCM a 30 de novembro, enquanto as renovações sucederam a 1 de outubro e a 24 de agosto de 2011¹⁴⁶, por não se encontrarem abrangidos pelas exceções contempladas no n.º 2 do art.º 69.º do DL n.º 29-A/2011.

Para sanar o vício detetado, a CMPM, a 19 de abril de 2013, procedeu à “*Ratificação do parecer prévio vinculativo das aquisições de serviços do ano de 2010*”, pese embora essa deliberação também tivesse abrangido contratos de 2011, designadamente os de *prestação de serviços de auditoria e revisão legal de contas – 2011*, e de *serviços jurídicos*.

Mas neste particular, o n.º 1 do art.º 137.º do CPA impede a ratificação dos atos nulos, sanção que se encontra consignada no n.º 2 do art.º 44.º do DL n.º 72-A/2010, e no n.º 6 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, para os contratos renovados e celebrados sem prévia emissão do dito parecer.

¹⁴¹ Cujos art.ºs 3.º, n.º 2, enunciam os elementos obrigatórios que deveriam instruir o pedido de parecer, donde aos (quatro) exigidos pela Portaria n.º 371-A/2010, acresceram a demonstração da “*inconveniência do recurso a modalidade da relação jurídica de emprego público constituída ou a constituir*” [2.ª parte de al. a)]; e “*do cumprimento e aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010 (...) juntando elementos e cálculos relevantes, face ao contrato em renovação ou anteriormente celebrado sempre que a prestação de serviços tenha idêntico objecto e ou contraparte*”.

¹⁴² Isto sem prejuízo do que foi anteriormente assinalado sobre o entendimento da DGAEP nesta matéria, quanto à extensão do âmbito objetivo de aplicação desta formalidade.

¹⁴³ Pois a emissão do parecer deve ser solicitada pelo Presidente da Câmara Municipal aos membros do seu executivo antes dessa data – vd. o art.º 3.º, n.º 1, da Portaria n.º 371-A/2010.

¹⁴⁴ No domínio deste procedimento, verificou-se, de igual modo, que o conteúdo do anúncio de concurso público, que deve obedecer ao modelo a que se refere a al. a) do art.º 1.º da Portaria n.º 701-A/2008, publicado no DR, 2.ª série, n.º 164, Parte L, de 24.08.2012, não continha o prazo para a apresentação das propostas, questão que, todavia, ao abrigo do CCP não assume particular relevância uma vez que o anúncio deixou de ser peça do procedimento.

¹⁴⁵ No âmbito deste processo apurou-se, ainda, que o conteúdo do convite para a apresentação de proposta não respeitou, na íntegra, o n.º 1 do art.º 115.º do CCP, pois dele não constavam todos os elementos aí enunciados, nomeadamente a identificação da decisão de contratar e o prazo para apresentação da proposta.

¹⁴⁶ Cfr. as cláusulas 5.ª e 3.ª dos contratos, outorgados a 30.09 e a 24.08.2010.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

E focando-nos na invalidade própria do contrato, o art.º 284.º do CCP estabelece um regime semelhante ao que o CPA prevê para a invalidade dos atos administrativos, de modo que por força do seu n.º 2, se o vício que afeta o contrato for um dos previstos no art.º 133.º do CPA como causa de nulidade do ato administrativo, como é o caso (nesse sentido, vd. o n.º 1 deste art.º 133.º: “São nulos os actos (...) para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade”), o contrato será igualmente nulo.

Os alegantes, neste ponto, invocaram em sua defesa que “(...) mais uma vez, a falta de experiência, levou-nos a cometer este lapso, sem qualquer intenção de violar as normas legais, dado que, à data, estávamos absolutamente convictos de (...) cumprir todas as normas exigidas no CCP (...), tanto mais que esta situação derivou da publicação do DL n.º 72-A/2010, de 19-06, (...) em que se desconhecia toda esta prática de parecer prévio (...)”, razão pela qual consideram que “(...) não foram tomadas as devidas medidas para alertar sobretudo as autarquias de menor dimensão que não possuem recursos humanos que lhes permitam perceber e acatar todas as alterações legislativas que são emanadas (...), situação que ainda tentamos retificar (...) assumindo o nosso erro, contudo não considerado por V. Ex.ª (...)”.

E, uma vez mais, realçaram que a sua “(...) ação nunca teve como objetivo impedir, restringir ou falsear a concorrência ou violar os princípios da igualdade, da concorrência, da proporcionalidade, da imparcialidade, da transparência, da publicidade e da boa-fé (...)”, e também não alterou o “(...) resultado financeiro dos contratos (...)”, mas que se encontra condicionada pela “(...) estrutura muito reduzida da Câmara Municipal (...)” e por “(...) um grau de tecnicidade que compreensivelmente não se compaginará, em diversas ocasiões, com as alterações legislativas que se têm sucedido inexoravelmente no tempo, acrescido do facto de ter sido dada licença sem vencimento, no final de 2009, à única jurista que a autarquia dispunha”.

As alegações trazidas pelos contraditados, para além de concretizarem uma necessidade de recrutamento que competia à Câmara Municipal resolver em tempo útil, não são suficientes para alterar o entendimento de que a não emissão dos pareceres devidos configura a infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, por inobservância de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, punida com multa ao abrigo do n.º 2 do mesmo art.º 65.º, a recair nos seguintes responsáveis, ao abrigo do n.º 1 do art.º 61.º em articulação com o n.º 3 do art.º 67.º do mesmo diploma¹⁴⁷:

- ✓ No caso da *prestação de serviços de seguros*, sobre o PCM, Edegar Correia, enquanto entidade que as adjudicou, a 30 de julho de 2010, sem tratar de se assegurar da prévia existência de parecer emitido pelo Executivo Municipal, tal como demandavam os art.ºs 44.º, n.º 1, do DL n.º 72-A/2010, 6.º, n.º 1, do DL n.º 209/2009, e n.º 2 do art.º 3.º da Portaria n.º 371-A/2010;
- ✓ Relativamente à renovação dos contratos de *serviços jurídicos* e de *prestação de serviços de fornecimento e manutenção, assistência técnica e atualização de software de POCAL, Vencimentos, Águas, Aproveitamento e Património*, sobre o mesmo PCM, Edegar Correia, ocorridas em 1 de outubro e 24 de agosto de 2011, sem precedência do aludido parecer, violando, deste modo, os n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, e o n.º 2 do art.º 3.º da Portaria n.º 4-A/2011;
- ✓ No que concerne ao *contrato de prestação de serviços de transporte escolar no município de Porto Moniz – Ano letivo 2011/2012*, sobre o mesmo Presidente Edegar Correia, e sobre os vereadores Juan França, Emanuel Câmara e Orlando Fernandes (vd. a Ata n.º 16/2011), que votaram por unanimidade a sua adjudicação a 31 de agosto de 2011, com desrespeito pelas normas invocadas no parágrafo anterior;

¹⁴⁷ Uma nota para referir que este quadro fatural não permite chamar à colação a responsabilidade financeira reintegratória por conta dos pagamentos efetuados ao abrigo dos contratos apreciados, não obstante a sua ilegalidade e o facto de estes serem nulos, pois o articulado nos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC define como pagamentos indevidos, para além da sua inerente ilegalidade, que tenham causado dano para o erário público e que a eles não corresponda qualquer contraprestação efetiva adequada ou proporcional às prossecuções das atribuições da CPM, o que não se apurou ter sucedido.

- ✓ Quando aos serviços de *auditoria e revisão legal de contas – 2011*, novamente sobre o PCM Edegar Correia, que os adjudicou a 30 de novembro de 2011, com igual desconsideração pelas aludidas disposições normativas.

Conquanto não subsistem indícios de que essas infrações financeiras foram praticadas com dolo, e porque o Tribunal nunca formulou recomendações à Autarquia de Porto Moniz com vista a correção das irregularidades detetadas, sendo esta a primeira vez que os *retro* identificados responsáveis são censurados pela sua prática, o Tribunal poderá optar por relevar a responsabilidade financeira sancionatória aqui apreciada, em sintonia com as als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC.



4. EMOLUMENTOS

Em conformidade com o disposto nos art.ºs 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, ambos do DL n.º 66/96, de 31 de maio¹⁴⁸, são devidos emolumentos, a suportar pela Câmara Municipal de Porto Moniz, no montante de 15 353,54 € (cfr. os cálculos expostos no Anexo VI).

5. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria e as recomendações nele formuladas.
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória imputável aos responsáveis pela factuabilidade enunciada nos pontos **3.3.3.1.** e **3.3.3.3.**, ao abrigo do disposto do art.º 65.º, n.º 8, alíneas a) a c), da LOPTC.
- c) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
 - A Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, na qualidade de responsável máximo pela entidade que tutela as Autarquias Locais na RAM;
 - Aos responsáveis identificados no ponto **2.6.** deste documento;
 - Ao atual Presidente da Câmara Municipal de Porto Moniz, que deverá observar o disposto na alínea o) do n.º 2 do art.º 35.º da Lei n.º 75/2013, de 18 de setembro.
- d) Entregar o processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- e) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de doze meses, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado, mediante o envio de documentos comprovativos desse facto.
- f) Expressar à Câmara Municipal de Porto Moniz o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação.
- g) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto **4.**
- h) Mandar divulgar o presente relatório na *intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, após a devida notificação às entidades *supra* mencionadas.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 2 dias do mês de outubro de 2014.

A Juíza Conselheira,

(Laura Tavares da Silva)

¹⁴⁸ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, o qual foi entretanto retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29.06, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28.08, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 04.04.

A Assessora,

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

O Assessor,

Alberto Miguel Faria Pestana
(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,


(Nuno A. Gonçalves)



ANEXOS



I – QUADRO SÍNTESE DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS

ÍTEM DO RELATO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (LOPTC)	RESPONSÁVEIS
3.3.3.2.	Renovação de 2 contratos de prestação de serviços, em 2011, que não foi precedida da aplicação da medida de redução remuneratória, no montante de 7 717,34€, aplicável às AL	Art.º 19.º, 22.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12, e 69.º, n.º 1, do DL n.º 29-A/2011, de 01.03	Sancionatória: Art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2 Reintegratória: Art.º 59.º, n.º 4	Ex-Presidente da Câmara Municipal de Porto Moniz Edegar Valter Castro Correia

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



II – RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO RELATÓRIO N.º 14/2007-FC/SRMTC

RECOMENDAÇÕES
<p>1. <i>Cumpra o disposto no ponto 2.6.1. do POCAL, através da implementação de medidas com vista à efetivação e registo da fase do cabimento prévio das despesas.</i></p>
<p>2. <i>No âmbito do sistema de controlo interno, defina as funções de controlo e designe os respetivos responsáveis, em sintonia com as orientações contidas no ponto 2.9.5 do POCAL.</i></p>
<p>3. <i>Atenda a que a reorganização ou criação de serviços compete à Assembleia Municipal, de acordo com o previsto no art.º 53.º, 2, al. n), da Lei n.º 169/99, de 11 de janeiro.</i></p>
<p>4. <i>Na delegação ou subdelegação de competências para autorizar a realização de despesas, observe a disciplina constante dos art.ºs 35.º a 38.º do CPA, do art.º 27.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, e dos art.ºs 65.º e 69.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, devendo as entidades intervenientes invocar sempre que atuam no uso de poderes delegados ou subdelegados.</i></p>
<p>5. <i>No recrutamento e seleção de pessoal para as carreiras e categorias da Administração Autárquica, respeite as limitações legais impostas à admissão de pessoal por tempo indeterminado.</i></p>
<p>6. <i>Na efetivação de pagamentos de montante superior a 4.987,98 euros, verifique a regularidade da situação contributiva dos beneficiários perante as instituições de previdência ou de segurança social, conforme determina o art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 411/91, de 17 de outubro.</i></p>
<p>7. <i>Na aquisição de bens e serviços, cumpra o regime do DL n.º 197/99, de 8 de junho, em concreto:</i></p> <ul style="list-style-type: none">♦ <i>Identifique e demonstre as razões que fundamentam o recurso ao ajuste direto com base no art.º 86.º, n.º 1, al. d);</i>♦ <i>Execute os procedimentos adjudicatórios legalmente exigidos em função, regra geral, do valor estimado do contrato a celebrar (despesa a contrair);</i>♦ <i>A autorização da despesa e o procedimento administrativo para a realizar sejam emitidos por entidade devidamente habilitada para o efeito, bem como o respetivo despacho de adjudicação, sem esquecer a respetiva fundamentação de facto e de direito, com a identificação concreta das necessidades a satisfazer e correspondentes vantagens para o interesse público e das normas legais permissivas – cfr. os art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º e 79.º, n.º 1.</i>



III – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS

TIPOLOGIA		CARREIRA/CATEGORIA	N.º DE TRABALHADORES	PRODUÇÃO DE EFEITOS	DESPESA CONTROLADA
1	Contratação de pessoal	Assistente operacional	5	De 15/06 a 15/09/2010	N/A
			5	De 20/06 a 20/09/2011	
			5	De 18/06 a 17/09/2012	
2	Renovação de comissão de serviço	Chefe de Divisão	2	Desde 01/07/2012	N/A
TOTAL			17	—	—

Legenda: N/A - Não aplicável.

Fonte: Listagem apresentada pela CPMI sobre os procedimentos desencadeados no período compreendido entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2012.



IV – CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS ANALISADOS

IDENTIFICAÇÃO DO BEM/ SERVIÇO ADQUIRIDO	ADJUDICATÁRIO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	PREÇO CONTRATUAL (SEM IVA)	OBS.
1. Fornecimento de <i>software</i> (POCAL, Vencimentos, Águas, Aproveitamento e Património), e prestação de serviços de manutenção, assistência técnica e atualização de <i>software</i> de POCAL	ACIN – Academia de Informática Brava, Engenharia de Sistemas, Lda.	24-08-2010	¹⁴⁹ 44.472,50€	a) ¹⁵⁰
2. Serviços de seguros	VILLAS BOAS - MADEIRA – Corretores de Seguros, SA.	17-08-2010	¹⁵¹ 79.760,13€	a) ¹⁴⁰
3. Fornecimento e montagem de cabos trator e carril do teleférico das Achadas da Cruz	FATZER AG DRAHTSEILWERK	27-09-2011	99.700,00€	b)
4. Serviços de transporte escolar no município de Porto Moniz – Ano letivo 2011/2012	Clube Desportivo e Cultural de Porto Moniz	06-09-2011	62.693,56€	a)
5. Serviços de auditoria e revisão legal de contas - 2011	UHY & Associados, SROC, Lda.	14-12-2011	40.350,00€	c)
6. Combustíveis rodoviários	REPSOL Portuguesa, SA	02-07-2012	574.536,00€	d)
7. Serviços de transporte escolar – 2012/2013	António Atalaia – Viagens e Turismo, Lda.	07-09-2012	157.500,72€	d)
8. Serviços de manutenção/assistência técnica da frota municipal	José Luís Spínola Ribeiro	N.d.	9.975,00€ (lotes 1 e 5)	c)
	Emanuel G. Rodrigues, Unipessoal, Lda.	02-10-2012	53.894,00€ (lotes 3 e 4)	
	Estação de Serviço Alfa – Centauro, Lda.	N.d.	998,50€ (lote 2)	
9. Serviços de iluminação de Natal e fim-de-ano de 2012, 2013 e 2014	LUZOSFERA – Construções, Lda.	27-11-2012	53.892,30€	d)
10. Avença – Serviços jurídicos	José Eleutério C. Lopes	30-09-2010	18.720,00€	a)
DESPESA TOTAL			1.196.492,71€	—

Legenda:

N.d. – Informação não disponibilizada pelos serviços.

“Obs.”:

- a) Ajuste direto nos termos do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, com convite a **1** entidade¹⁵².
- b) Ajuste direto nos termos do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, com convite a **5** entidades.
- c) Ajuste direto nos termos do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, com convite a **3** entidades¹⁵³.
- d) Concurso público, nos termos do art.º 20.º, n.º 1, al. b), do CCP.

¹⁴⁹ Embora o preço contratual ascenda a 36 000,00€ (com um valor anual de 12 000,00€), inclui ainda a prestação única de 8 472,50€ respeitante à concessão de licenças de *software*, constituindo a prestação de serviços de manutenção de *software* de POCAL a principal componente do contrato (58,6%).

¹⁵⁰ A ficha que corporizou a publicitação dos contratos no PCP foi indevidamente preenchida pois pese embora o preço devesse englobar a “*execução de todas as prestações que constituem o objecto do contrato*”, e compreender “*qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respectivo prazo*” (vd. o art.º 97.º do CCP), e ser indicado se eram renováveis (ou não) e por quantas vezes, estes foram considerados apenas para um ano.

¹⁵¹ Não obstante a atividade seguradora estar isenta de IVA (cfr. art.º 9.º do respetivo Código), o referido valor inclui determinados impostos às taxas legais aplicáveis consoante a natureza do seguro (nomeadamente, ao INEM - Instituto Nacional de Emergência Médica de Portugal, ao Serviço Nacional de Bombeiros, ao Fundo de Garantia Automóvel e ao Fundo de Acidentes de Trabalho).

¹⁵² Onde se estabeleceu o critério de adjudicação, embora este só seja exigível quando sejam convidadas a apresentar proposta mais do que uma entidade – cfr. o n.º 2, al. b), do art.º 115.º do CCP.

¹⁵³ Embora se faça alusão à “*Abertura de concurso por ajuste direto*” (sublinhado nosso).



V – PAGAMENTOS EFETUADOS POR CONTA DE UM CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS EM REGIME DE AVENÇA

RECIBO				ORDEM DE PAGAMENTO			
N.º	DATA DE EMISSÃO	MÊS A QUE RESPEITA O SERVIÇO	VALOR ¹⁵⁴	N.º	DATA	VALOR	DATA DO PAGAMENTO
329458	31-12-2010	—	491,40€	30	31-01-2011	491,40€	01-02-2011
329465	31-01-2011	—	491,40€	436	17-03-2011	491,40€	23-03-2011
329467	28-02-2011	—	491,40€	676	28-04-2011	491,40€	06-05-2011
329472	04-04-2011	—	491,40€	675	28-04-2011	491,40€	06-05-2011
329473	30-04-2011	—	491,40€	863	09-06-2011	491,40€	14-06-2011
329477	31-05-2011	—	491,40€	864	09-06-2011	491,40€	14-06-2011
329481	30-06-2011	—	491,40€	1115	14-07-2011	491,40€	15-07-2011
1	17-08-2011	Jul-2011	491,40€	1408	29-08-2011	491,40€	09-09-2011
4	04-09-2011	Ago-2011	491,40€	1515	08-09-2011	491,40€	13-10-2011
8	09-10-2011	Set-2011	491,40€	1645	20-10-2011	491,40€	27-10-2011
11	06-11-2011	Out-2011	491,40€	1869	29-11-2011	491,40€	07-12-2011
12	01-12-2011	Nov-2011	491,40€	2001	19-12-2011	491,40€	21-12-2011
18	04-01-2012	Dez-2011	491,40€	282	24-02-2012	491,40€	29-02-2012
22	02-02-2012	Jan-2012	491,40€	283	24-02-2012	491,40€	29-02-2012
23	06-03-2012	Fev-2012	491,40€	468	22-03-2012	491,40€	27-03-2012
25	30-03-2012	Mar-2012	491,40€	559	04-04-2012	491,40€	20-04-2012
28	30-04-2012	Abr-2012	522,60€	794	04-05-2012	522,60€	23-05-2012
29	07-06-2012	Mai-2012	522,60€	992	15-06-2012	522,60€	26-07-2012
31	04-07-2012	Jun-2012	522,60€	1218	13-07-2012	522,60€	Data ilegível
33	06-08-2012	Jul-2012	522,60€	1391	10-08-2012	522,60€	Data ilegível
35	05-09-2012	Ago-2012	522,60€	1488	07-09-2012	522,60€	17-09-2012
38	08-10-2012	Set-2012	522,60€	1832	24-10-2012	522,60€	29-10-2012
39	12-11-2012	Out-2012	522,60€	1979	15-11-2012	522,60€	22-11-2012
40	04-12-2012	Nov-2012	522,60€	2102	11-12-2012	522,60€	28-12-2012
46	03-01-2013	Dez-2012	522,60€	1	14-01-2013	522,60€	28-01-2013
DESPESA TOTAL						12.565,80€	—

¹⁵⁴ Inclui IVA à taxa em vigor de 16%, aplicável até 31.03.2012, por força da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12, que aprovou o OE para 2011, e de 22%, a partir de 1.04.2012, ao abrigo do PAEF-RAM. E encontra-se deduzido da taxa de 21,5% a título de IRS aplicável aos rendimentos decorrentes do exercício da atividade profissional de advogado, conforme estabelece o art.º 101.º, n.º 1, al. b), do respetivo Código, na versão vigente até 2012.



VI – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)

ACÇÃO:

Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Porto Moniz – Seguimento de recomendações - 2010/2012

ENTIDADE FISCALIZADA:

Câmara Municipal de Porto Moniz

SUJEITO PASSIVO:

Câmara Municipal de Porto Moniz

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR	
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS				
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €	
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD a)	UNIDADES DE TEMPO		
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99€	22	2 639,78 €	
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29€	144	12 713,76 €	
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS				
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40 €	
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale a 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de dezembro de 2008 (atualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		15 353,54 €	
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)		17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)		1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:			15.353,54 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)			0,00 €
TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:			15 353,54 €	