

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA



JORNAL OFICIAL

Quinta-feira, 15 de maio de 2014



Série

Número 88

Sumário

TRIBUNAL DE CONTAS - SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO
TRIBUNAL DE CONTAS

Despacho n.º 86/2014

Despacho de não arquivamento - Auditoria de Fiscalização Concomitante à
Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF) - Despesas de Pessoal e
Contratação Pública 2010.

**TRIBUNAL DE CONTAS - SECÇÃO REGIONAL DA
MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS****Despacho n.º 86/2014****Despacho de não arquivamento - Auditoria de Fiscalização Concomitante à Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF) – Despesas de Pessoal e Contratação Pública 2010**

No âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas, em conformidade com o disposto no art.º 38.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), a *Auditoria de Fiscalização Concomitante à Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF) – Despesas de Pessoal e Contratação Pública 2010* - foi orientada para a análise da legalidade e regularidade das despesas emergentes de atos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei no âmbito da atividade da SRPF.

Em concreto, a ação teve por objeto auditar os procedimentos e atos administrativos geradores de despesas de pessoal e os contratos de aquisição de bens e serviços no período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Maio de 2010, com o intuito de aferir a sua conformidade face à legislação em vigor, designadamente, o cumprimento dos princípios e regras aplicáveis à admissão e gestão de pessoal e à contratação pública naquele domínio.

Para alcançar tal propósito, foram definidos os seguintes objetivos:

1. Caracterizar a entidade pública objeto da ação e dos serviços que a compõem ao nível das respetivas orgânicas, a fim de enquadrar a sua atividade nas áreas a auditar, bem como dos recursos humanos e financeiros disponíveis para o efeito;
2. Apreciar as medidas de controlo administrativo instituídas nas áreas de atividade onde se inserem as despesas a auditar;
3. Analisar a legalidade e regularidade dos procedimentos, atos e contratos de pessoal do período em referência, e de contratação pública selecionados, a partir, neste caso, de uma amostra do respetivo universo.

Com base na auditoria realizada, expõem-se as seguintes conclusões que evidenciam, de forma sintética, a matéria exposta ao longo do respetivo relatório (anexo único deste despacho):

1. Atos de pessoal

Os resultados da análise efetuada aos 41 atos de pessoal analisados, envolvendo um volume financeiro de, aproximadamente 200 000 euros, apontam no sentido dos serviços dependentes da SRPF, com exceção da Direção Regionais dos Assuntos Fiscais (DRAF), terem observado os regimes legais vigentes, evidenciando-se nessa Direção, as seguintes irregularidades:

a) Na nomeação, em regime de substituição, do Diretor de Serviços de Inspeção Tributária, Investigação da Fraude e de Ações Especiais, cargo de direção intermédia de 1.º grau da DRAF, do Chefe de Divisão de Estudos e da Chefe de Divisão da Justiça Tributária, cargos de direção intermédia de 2.º grau da DRAF, foram violados o art.º 20.º, n.º 1 (que exige a precedência de procedimento concursal para a nomeação de dirigentes), e o art.º 27.º, n.os 1 e 3 (que limita a 60 dias a duração das nomeações, em regime de substituição por vacatura do lugar), ambos do Estatuto do Pessoal Dirigente (cfr. o ponto 3.2.1.1.A do relatório de auditoria).

b) Os cinco funcionários nomeados com preterição do procedimento concursal legalmente exigido, na categoria de adjunto de chefe de finanças de nível 1 da DRAF, não reúnem o requisito de terem sido considerados aptos no curso de chefia previsto no art. 14.º do DLR n.º 28/2006/M, de 19 de Julho, cuja titularidade é necessária para exercer as funções correspondentes a esse cargo de chefia tributária, por força da al. b) do n.º 1 do art.º 6.º do citado DLR n.º 28/2006/M (cfr. o ponto 3.2.1.1.B do relatório de auditoria).

c) Nos concursos para preenchimento de 5 postos de trabalho do mapa de pessoal da DRAF, o júri não fixou os parâmetros de avaliação, a sua ponderação, a grelha classificativa e o sistema de valoração final de cada método de seleção em momento anterior à publicitação dos procedimentos, contrariando o estipulado nos n.ºs 2, al. c), e 3 do art.º 22.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro (cfr. o ponto 3.2.1.2. do relatório de auditoria).

2. Bens e serviços

O exame aos 26 processos de aquisição de bens e serviços, no valor aproximado de 1,5 milhões de euros, permite concluir que, com exceção dos casos enunciados seguidamente, os serviços da SRPF funcionam, em geral, sem cometer falhas que comprometam, de forma irremediável, a legalidade e regularidade das despesas públicas:

a) Todas as prestações mensais do contrato celebrado entre a DRAF e a empresa *NUMERÂNGU-LO – Consultoria Fiscal, Lda.*, foram pagas sem que a ficha relativa ao contrato tivesse sido publicada no Portal dos Contratos Públicos, ofendendo-se as normas dos n.ºs 1 e 2 do art.º 127.º do CCP (cfr. o ponto 3.3.2. do relatório de auditoria).

b) O contrato de prestação de serviços celebrado entre a Região Autónoma da Madeira (RAM), através da DRI, e a *MCComputa-dores, S.A.*, em 1 de Janeiro de 2008, no valor de € 2 234 374,50, não foi submetido à fiscalização prévia do TC quando a isso estava legalmente sujeito, por força do estabelecido nos art.ºs 46.º, n.ºs 1, al. b), e 2, e 48.º da LOPTC (cfr. o ponto 3.3.3. do relatório de auditoria).

c) No aluguer de uma viatura, não foram observadas as formalidades impostas pelo art.º 5.º, n.º 2, do DLR n.º 22/2009/M, de 12 de Agosto, quanto à emissão de parecer prévio da DRPA e da DSME (cfr. o ponto 3.3.4.1. A. do relatório de auditoria).

d) A celebração, pela DRPA, com a mesma entidade de 12 contratos de aluguer operacional de viaturas entre Outubro de 2009 e Setembro de 2010, totalizando encargos na ordem dos 326,8 mil euros, configura o fracionamento desta despesa, cuja realização devia ter sido precedida de concurso público conforme determina o art.º 20.º, n.º 1, al. b), do CCP (cfr. o ponto 3.3.4.1. B. do relatório de auditoria).

e) A DRPA recorreu à contratação de duas prestações de serviços indevidamente fundamentadas na al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP (cfr. os pontos 3.3.4.2. e 3.3.4.4. do relatório de auditoria).

f) Os contratos de prestações de serviços e as respetivas renovações não foram inseridos, por extrato, na página eletrónica da SRPF, em desrespeito pelo estipulado no art.º 38.º da LVCR (cfr. os pontos 3.3.1. e 3.3.4.2. do relatório de auditoria).

3. Responsabilidade financeira

Os factos referenciados e sintetizados nos pontos 1., als. a) e b), e 2, als. a), b), c) e d), configuram infrações financeiras geradoras de responsabilidade sancionatória, puníveis com multa, no quadro das als. b) e l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC (cfr. o Anexo I ao relatório de auditoria).

Os responsáveis incursos nestas indiciadas infrações são:

- Secretário Regional do Plano e Finanças (José Manuel Ventura Garcês).
- Diretor Regional de Informática (Luís Leonardo Catanho José).
- Diretor Regional do Património (Francisco Manuel Quintal de Jesus).

Aprovado o relatório, foi o mesmo, com o correspondente processo de auditoria, enviado ao Ministério Público (MP) nos termos e para os efeitos previstos nos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, da LOPTC.

Todavia, a 2 de Novembro de 2012, o Ex.mo Magistrado do MP de então decidiu não requerer o procedimento jurisdicional contra os responsáveis acima identificados, sendo certo que num caso (Luís Leonardo Catanho José) se mostra justificado o não requerimento de julgamento pelo pagamento voluntário da multa.

Quanto aos restantes indiciados por infrações financeiras, vindo-lhe o processo conclusivo, quis o Tribunal saber onde poderia a auditoria ter falhado, não obstante a matéria de facto indiciariamente apurada apontar fundada e indubitavelmente para infrações financeiras cometidas pelo Secretário Regional do Plano e Finanças e pelo Diretor Regional do Património.

Porém, revisitado e reanalisado por este Tribunal o processo e o despacho de abstenção do MP, verifica-se que o Ex.mo Magistrado, ao tempo em serviço nesta Secção Regional, se absteve de requerer julgamento sem ter devidamente em conta os factos apurados na auditoria e constantes do competente relatório, tão-pouco atentando na abundante e relevante prova documental coligida no processo de auditoria, além de que ainda havia prova testemunhal para produzir em audiência de julgamento.

Forçoso é, pois, concluir que o MP não examinou devidamente a prova que resulta da auditoria e que o mesmo se absteve de requerer julgamento não por os factos não estarem devidamente descritos e evidenciados, tanto nos seus elementos objetivos como subjetivos, ou por esses factos, tal como descritos no relatório, não consubstanciarem as infrações que foram apontadas.

Além disso desconsidera o Ex.mo Magistrado o disposto no n.º 6 do art.º 61.º da LOPTC, que impõe aos responsáveis financeiros a obrigação de demonstrarem que utilizaram os dinheiros e os valores públicos, sob o seu poder de disposição, como um cuidadoso e diligente gestor público e para os fins a que se destinavam. Desaplica o Exmo. Magistrado, ao tempo em serviço nesta Secção Regional, sem qualquer justificação, o princípio geral segundo o qual, os responsáveis é que devem justificar que nenhuma responsabilidade lhes pode ser assacada na aplicação e gestão dos dinheiros ou valores públicos (neste sentido, além da doutrina¹, o acórdão do Tribunal de Contas n.º 11/2012, de 2-7, Diário da República, 2.ª série, n.º 49, de 11-3-2013, p. 8964).

A referida abstenção do MP, de 2 de Novembro de 2012, que impede o Tribunal de Contas de efetivar a indiciada responsabilidade financeira, sendo equívoca, demasiado abreviada e não fundada no direito pertinente, atenta contra os princípios constitucionais do Estado de direito democrático (art.º 3.º, n.º 2, da CRP), da igualdade perante a lei e a justiça (art.º

¹ «A prova de que os dinheiros ou valores públicos em causa foram bem geridos deve recair sobre o visado, tendo em conta as obrigações que emergem para todos os que se assumem como fiéis depositários de dinheiros ou valores como é o caso (art.º 61.º, n.º 6)» - Guilherme d'Oliveira Martins, «A Reforma dos Procedimentos Jurisdicionais dos Tribunais de Contas e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem a Experiência Portuguesa», *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 50, julho-dezembro de 2008, p. 33. No mesmo sentido, Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes, «O Julgamento da Responsabilidade Financeira no Tribunal de Contas», *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano 4, n.º 2, pp. 162-163.

13.º da CRP), do acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva (art.º 20.º da CRP), da prossecução do interesse público ou bem comum, que a administração pública regional descurou, mas que a devia nortear sempre (art.º 266.º da CRP)², e ignora o princípio da defesa dos interesses do Estado pelo MP (art.ºs 219.º, n.º 1, da CRP, e 1.º do Estatuto do M.P.).

Existem nos autos fortes e abundantes indícios de infrações, que justificam largamente a submissão a julgamento das correspondentes responsabilidades financeiras.

O que legitima e prestigia qualquer instituição do Estado é a eficiência, a eficácia e a utilidade do serviço que presta à comunidade e que justifica a sua existência. O Tribunal de Contas é eficiente e a sua atividade é cada vez mais necessária para garantir uma utilização racional e legal dos recursos financeiros públicos, mas qualquer abstenção infundada de requerer julgamento, como a do caso presente, prejudica-lhe a eficácia e dá azo a que se questione a própria utilidade desta suprema instância de controlo externo.

O Tribunal não pode obrigar o Ministério Público a requerer julgamento, em virtude da autonomia deste. Tão-pouco permite a lei que o Tribunal envie, ele próprio, o processo para julgamento, embora o devesse poder fazer para evitar ou contornar abstenções clamorosas como esta.

No entanto, a circunstância de o MP se abster de requerer o julgamento, não significa que não possa ainda vir a ser acionada a efetivação da responsabilidade postergada, pois aquele não é o único legitimado para o fazer.

A Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu art.º 52.º, n.º 3, confere a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular, nomeadamente, para perseguição de judicial de infrações contra diversos interesses, inclusive contra os bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.

A falta, na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, de normas processuais que assegurem e facilitem a efetivação de direitos fundamentais, como o de ação popular, constitui uma inconstitucionalidade por omissão, geradora de responsabilidade civil extracontratual a cargo do legislador, ao abrigo do n.º 5 do art.º 15.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro³. Mas os cidadãos ou as associações de defesa dos direitos em causa podem recorrer à ação popular civil (Lei 83/95) ou à ação popular administrativa para fazerem cumprir o art.º 52.º, n.º 3, al. b), da CRP.

Com efeito, sendo certo que a cada direito corresponde uma ação, exercível em tempo útil, também segundo o princípio da instrumentalidade do direito processual em relação ao direito substantivo, ordinário e, por maioria de razão, constitucional, os cidadãos não podem ver os seus direitos coartados ou impedidos de efetivar por causa ou por falta de normas adjetivas que complementem e tornem exequíveis os comandos constitucionais fundamentais.

Sendo ainda possível requerer julgamento por responsabilidade financeira, com base na aplicação do referido comando do art.º 52.º, n.º 3, da CRP, uma vez que «[o]s preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente

² Neste sentido, Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado*, 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009, pp. 167-173.

³ Muito embora a instauração desta ação esteja de tal modo dificultada, pela necessidade precípua da declaração pelo Tribunal Constitucional da inconstitucionalidade da referida omissão legislativa, que é praticamente impossível exercer tal direito. Para maior desenvolvimento, sobre esta matéria, v. Miguel Bettencourt Câmara, *Ação de Responsabilidade Civil por Omissão Legislativa e a Norma do n.º 5 do art.º 15.º da Lei n.º 67/2007*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, pp. 30 e ss., 131 e ss..

aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas» (art.º 18.º, n.º 1, da CRP) e que «[o] direito de ação popular é, desde logo, um verdadeiro direito de ação judicial com as inerentes características»⁴.

Deste modo, apesar da recusa do Ministério Público de requerer o julgamento das responsabilidades financeiras claramente indiciadas nos autos, contra um governante e um diretor regional, não está ainda precluída a possibilidade de outros legitimados o fazerem.

DECISÃO

- a) Pelo exposto, não estão os autos ainda em condições de serem arquivados, razão por que determino que os mesmos fiquem a aguardar:
 - i) O acatamento das recomendações;
E em qualquer caso:
 - ii) Até que seja requerida a efetivação jurisdicional da responsabilidade financeira sancionatória indiciada; ou
 - iii) Até que tal responsabilidade prescreva e, assim, se perca, para sempre, a possibilidade de fazer justiça neste caso.
- b) Envie cópia certificada deste despacho ao presidente do Tribunal de Contas e do Conselho de Prevenção da Corrupção.
- c) Nos termos do art.º 9.º, n.º 2, al. f), e n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, notifique remeta o presente despacho acompanhado de um Anexo Único constituído pelo relatório de auditoria e respetivos anexos, tudo para publicação no Diário da República e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira.
- d) Nos termos do art.º 9.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, divulgue o relatório acompanhado do presente despacho pelos meios de comunicação social.

Funchal, 25-03-2014.

O JUIZ CONSELHEIRO, João Aveiro Pereira

Anexo Único
Relatório n.º 19/2010-FC/SRMTTC

Auditoria de fiscalização concomitante à Secretaria Regional do Plano e Finanças – Despesas de pessoal e contratação pública/2010

⁴ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 496.

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA / ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
al.(s)	Alínea(s)
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.
APRAM	Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.
art.º(s)	Artigo(s)
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Confrontar
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CP	Contratos Públicos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRAF	Direção Regional dos Assuntos Fiscais
DRE	Direção Regional de Estatística
DRF	Direção Regional de Finanças
DRI	Direção Regional de Informática
DROC	Direção Regional de Orçamento e Contabilidade
DRPA	Direção Regional do Património
DSAG	Direção de Serviços de Aproveitamento e Gestão (DRPA)
DSIT	Direção de Serviços de Inspeção Tributária, Investigação da Fraude e Ações Especiais (DRAF)
DSME	Direção de Serviços de Materiais e Equipamento (da Secretaria Regional do Equipamento Social)
DSP	Direção de Serviços de Pessoal
FC	Fiscalização concomitante
GAT	Grupo de Administração Tributária
GEPJ	Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos
GSR	Gabinete do Secretário Regional do Plano e Finanças e serviços dependentes do Secretário Regional
GZFM	Gabinete da Zona Franca da Madeira
IRF	Inspeção Regional de Finanças
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto)
LVCR	Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro)
N.º(s)	Número(s)
NIF	Número de identificação fiscal
PD	Processo(s) de despesa
Pág.(s)	Página(s)
PGA	Plano Global de Auditoria
PVRAM	Parque de veículos da Região Autónoma da Madeira
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho de Governo Regional da Madeira
RH	Recursos humanos
s/	Sem
S.A.	Sociedade Anónima
SAF-MAR	Serviço de Apoio Funcional ao Registo Internacional de Navios da Madeira – MAR
SR	Secretário Regional do Plano e Finanças
SRES	Secretaria Regional do Equipamento Social
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas

SIGLA / ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
TAT	Técnico de administração tributária
TATA	Técnico de administração tributária adjunto
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
SUPERVISÃO	
Fernando Fraga	Auditor-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Paulo Lino	Técnico Verificador Assessor
Filipa Brazão	Técnica Verificadora Superior

1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente relato contém os resultados da auditoria de fiscalização concomitante às despesas emergentes de atos e contratos dispensados de visto por força de lei, realizada na Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF)⁵, de acordo com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2010⁶.

1.2. Observações

Com base na auditoria realizada, expõem-se as seguintes observações que evidenciam, de forma sintética, a matéria exposta ao longo do presente documento:

1.2.1. atos de pessoal

Os resultados da análise efetuada aos 41 atos de pessoal analisados, envolvendo um volume financeiro de, aproximadamente 200 000 euros, apontam no sentido dos serviços dependentes da SRPF, com exceção da DRAF, terem observado os regimes legais vigentes, evidenciando-se nessa Direção, as seguintes irregularidades:

⁵ Os trabalhos de campo da ação decorreram no período compreendido entre 16 e 30 de Junho de 2010. O plano da auditoria, a sua calendarização e a constituição da equipa foram objeto de aprovação pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, mediante despacho de 9 de Junho de 2010, exarado na Informação n.º 39/2010-UAT I, de 7 de Junho.

⁶ Aprovado em 16 de Dezembro de 2009, pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 34/2009, publicada no DR, II Série, n.º 251, de 30 de Dezembro de 2009, e no JORAM, II Série, n.º 242, de 23 de Dezembro de 2009.

- a) Na nomeação, em regime de substituição, do Diretor de Serviços de Inspeção Tributária, Investigação da Fraude e de Ações Especiais, cargo de direção intermédia de 1.º grau da DRAF, do Chefe de Divisão de Estudos e da Chefe de Divisão da Justiça Tributária, cargos de direção intermédia de 2.º grau da DRAF, foram violados o art.º 20.º, n.º 1 (que exige a precedência de procedimento concursal para a nomeação de dirigentes), e o art.º 27.º, n.ºs 1 e 3 (que limita a 60 dias a duração das nomeações, em regime de substituição por vacatura do lugar), ambos do Estatuto do Pessoal Dirigente (cfr. o ponto 3.2.1.1.A).
- b) Os cinco funcionários nomeados com preterição do procedimento concursal legalmente exigido, na categoria de adjunto de chefe de finanças de nível 1 da DRAF, não reúnem o requisito de terem sido considerados aptos no curso de chefia previsto no art. 14.º do DLR n.º 28/2006/M, de 19 de Julho, cuja titularidade é necessária para exercer as funções correspondentes a esse cargo de chefia tributária, por força da al. b) do n.º 1 do art.º 6.º do citado DLR n.º 28/2006/M (cfr. o ponto 3.2.1.1.B).
- c) Nos concursos para preenchimento de 5 postos de trabalho do mapa de pessoal da DRAF, o júri não fixou os parâmetros de avaliação, a sua ponderação, a grelha classificativa e o sistema de valoração final de cada método de seleção em momento anterior à publicação dos procedimentos, contrariando o estipulado nos n.ºs 2, al. c), e 3 do art.º 22.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro (cfr. o ponto 3.2.1.2.).

1.2.2. Bens e serviços

O exame aos 26 processos de aquisição de bens e serviços, no valor aproximado de 1,5 milhões de euros, permite concluir que, com exceção dos casos enunciados seguidamente, os serviços da SRPF funcionam, em geral, sem cometer falhas que comprometam, de forma irremediável, a legalidade e regularidade das despesas públicas:

- a) Todas as prestações mensais do contrato celebrado entre a DRAF e a empresa *NUMERÂNGULO – Consultoria Fiscal, Lda.*, foram pagas sem que a ficha relativa ao contrato tivesse sido publicada no Portal dos Contratos Públicos, ofendendo-se as normas dos n.ºs 1 e 2 do art.º 127.º do CCP (cfr. o ponto 3.3.2.).
- b) O contrato de prestação de serviços celebrado entre a RAM, através da DRI, e a *MCComputadores, S.A.*, em 1 de Janeiro de 2008, no valor de € 2 234 374,50, não foi submetido à fiscalização prévia do TC quando a isso estava legalmente sujeito, por força do estabelecido nos art.ºs 46.º, n.ºs 1, al. b), e 2, e 48.º da LOPTC (cfr. o ponto 3.3.3.).
- c) No aluguer de uma viatura, não foram observadas as formalidades impostas pelo art.º 5.º, n.º 2, do DLR n.º 22/2009/M, de 12 de Agosto, quanto à emissão de parecer prévio da DRPA e da DSME (cfr. o ponto 3.3.4.1. A.).
- d) A celebração, pela DRPA, com a mesma entidade de 12 contratos de aluguer operacional de viaturas entre Outubro de 2009 e Setembro de 2010, totalizando encargos na ordem dos 326,8 mil euros, configura o fracionamento desta despesa, cuja realização devia ter sido precedida de concurso público conforme determina o art.º 20.º, n.º 1, al. b), do CCP (cfr. o ponto 3.3.4.1. B.).
- e) A DRPA recorreu à contratação de duas prestações de serviços indevidamente fundamentadas na al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP (cfr. os pontos 3.3.4.2. e 3.3.4.4.).
- f) Os contratos de prestações de serviços e as respetivas renovações não foram inseridos, por extrato, na página eletrónica da SRPF, em desrespeito pelo estipulado no art.º 38.º da LVCR (cfr. os pontos 3.3.1. e 3.3.4.2.).

1.3. Responsabilidade financeira

Os factos referenciados e sintetizados nos pontos 1.2.1., als. a) e b), e 1.2.2, als. a), b), c) e d), configuram infrações financeiras geradoras de responsabilidade sancionatória, puníveis com multa, no quadro das als. b) e l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC (cfr. o Anexo I).

Todavia, o material probatório recolhido evidencia que a infração subjacente ao ponto 1.2.2, al. a), só poderá ser imputada ao seu autor a título de negligência, num contexto igualmente marcado pela ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correção da situação determinante da infração e pela circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura o autor pela sua prática.

1.4. Recomendações

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

a) Na área dos recursos humanos

- a1) No provimento dos cargos de direção intermédia de 1.º e de 2.º graus, respeite as regras dos n.ºs 1 e 3 do art.º 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente, aplicáveis à nomeação em regime de substituição, e recrute os respetivos titulares através de procedimento concursal, em cumprimento do determinado pelo art.º 20.º, n.º 1, do mesmo Estatuto.
- a2) No âmbito da formação do pessoal da DRAF, promova a aplicação de um sistema de formação visando a preparação dos seus trabalhadores para o desempenho de cargos dirigentes e de chefia tributária, tal como resulta dos termos conjugados dos n.ºs 1 e 2, al. c), do art.º 43.º do DRR n.º 29-A/2005/M, de 31 de Agosto.
- a3) As chefias do pessoal de administração tributária devem ser recrutadas mediante procedimento concursal, em sintonia com as regras dos art.ºs 5.º a 8.º do DLR n.º 28/2006/M, de 19 de Julho, e de entre interessados que tenham sido considerados aptos no concurso de habilitação previsto no art. 14.º daquele DLR.
- a4) Fixe os parâmetros de avaliação, a sua ponderação, a grelha classificativa e o sistema de valoração final de cada método de seleção dos procedimentos concursais em momento anterior à publicitação do procedimento, dando cumprimento ao disposto no n.º 3 do art.º 22.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro.

b) Na área da contratação pública com bens e serviços

- b1) Insira, por extrato, na página eletrónica da Secretaria Regional, todos os contratos de prestação de serviços vigentes e as respetivas renovações, com indicação da função a desempenhar, a respetiva retribuição e prazo, bem como a referência à concessão do visto ou à sua dispensabilidade, a fim de observar o preceituado no art.º 38.º da LVCR.
- b2) Publicite no portal da *Internet* dedicado aos contratos públicos a celebração de contratos na sequência de ajuste direto, nos termos definidos pelo art.º 127.º do CCP, devendo ter em conta que essa publicitação é condição de eficácia do respetivo contrato, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos, tal como determina o n.º 2 daquele 127.º.
- b3) Tenha em atenção que, para efeitos das als. b) e c) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC, e sujeição à fiscalização prévia do TC, consideram-se contratos os acordos, protocolos ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais, conforme preceitua o n.º 2 daquele art.º 46.º.
- b4) Atenda a que a hipótese legal prevista na al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP está reservada para aqueles casos em que, *“Por motivos técnicos, (...), a prestação objeto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada”*, devendo ainda, no recurso ao ajuste direto, não afastar liminarmente a consulta a várias entidades, a qual é passível de potenciar a escolha das melhores soluções, do ponto de vista técnico e financeiro.
- b5) A gestão do parque automóvel da RAM e das suas necessidades, pela DRPA, deverá processar-se, no tocante à aquisição ou locação de veículos, através de procedimentos de contratação abertos à concorrência, seguindo as normas do CCP aplicáveis à realização de despesas públicas, e de maneira a propiciar a obtenção de condições financeiras mais favoráveis para a entidade pública adquirente.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito e objetivos

A auditoria em apreço insere-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo TC, em conformidade com o disposto no art.º 38.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), e foi orientada para a análise da legalidade e regularidade das despesas emergentes de atos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei no âmbito da atividade da SRPF⁷.

⁷ Concretamente, os relativos à admissão e gestão de pessoal e à aquisição de bens e serviços, incluindo tarefas e avenças, de valor superior a € 6 750,00.

Em concreto, a ação teve por objeto auditar os procedimentos e atos administrativos geradores de despesas de pessoal e os contratos de aquisição de bens e serviços no período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Maio de 2010, com o intuito de aferir a sua conformidade face à legislação em vigor, designadamente, o cumprimento dos princípios e regras aplicáveis à admissão e gestão de pessoal e à contratação pública naquele domínio.

Para alcançar tal propósito, foram definidos os três objetivos operacionais a seguir enunciados:

- ◆ Caracterizar a entidade pública objeto da ação e dos serviços que a compõem ao nível das respetivas orgânicas, a fim de enquadrar a sua atividade nas áreas a auditar, bem como dos recursos humanos e financeiros disponíveis para o efeito;
- ◆ Apreciar as medidas de controlo administrativo instituídas nas áreas de atividade onde se inserem as despesas a auditar;
- ◆ Analisar a legalidade e regularidade dos procedimentos, atos e contratos de pessoal do período em referência, e de contratação pública selecionados, a partir, neste caso, de uma amostra do respetivo universo.

2.2. Metodologia e técnicas de controlo

A execução dos trabalhos da auditoria seguiu, com as adaptações consideradas adequadas a este tipo de ação, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I⁸), em sintonia com a metodologia traçada no PGA⁹, recorrendo-se, no essencial, às seguintes técnicas:

- ◆ Levantamento do universo dos procedimentos, atos e contratos de pessoal;
- ◆ Definição de uma amostra das despesas com a aquisição de bens e serviços para efeitos de verificação¹⁰;
- ◆ Análise da documentação de suporte aos procedimentos, atos e contratos identificados nos anexos II (despesas de pessoal) e III (despesas com a aquisição de bens e serviços), a fim de conferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de apurar a conformidade legal das despesas envolvidas;
- ◆ Realização de entrevistas junto dos responsáveis e dos funcionários que desempenham funções nas áreas onde se inserem os procedimentos, atos e contratos objeto de análise;
- ◆ Utilização de questionários no levantamento dos procedimentos e das medidas de controlo interno instituídas nas áreas auditadas.

Na análise propriamente dita, atendeu-se aos regimes jurídicos que orientam o recrutamento e seleção de pessoal na Administração Pública Regional¹¹, a constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego, a estruturação das carreiras, a gestão de pessoal¹² e as remunerações salariais¹³.

Na área da contratação pública com bens e serviços, seguiu-se o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro¹⁴, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14 de Agosto¹⁵, assim como o disposto no DL n.º 143-A/2008, de 25 de Julho¹⁶, e nas Portarias n.ºs 701-A/2008¹⁷, 701-F/2008¹⁸ e 701-G/2008¹⁹, todas de 29 de Julho.

⁸ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

⁹ Aprovado por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 9 de Junho de 2010, exarado na Informação n.º 39/2010-UAT I, de 7 de Junho.

¹⁰ A amostra, incluindo os correlativos critérios de seleção, foi aprovada pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, por despacho de 23 de Junho de 2010, exarado na Informação n.º 41/2010 – UAT I, de 21 de Junho.

¹¹ Cfr. a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR), que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, e a Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro, que regulamenta a tramitação do procedimento concursal.

¹² Cfr. a LVCR e a Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

¹³ Cfr. ainda o DL n.º 121/2008, de 11 de Julho, que identifica e extingue as carreiras e categorias cujos trabalhadores integrados ou delas titulares transitam para as carreiras gerais de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional previstas no n.º 1 do artigo 49.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e o Decreto Regulamentar n.º 14/2008, de 31 de Julho, que identifica os níveis da tabela remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas correspondentes às posições remuneratórias das categorias daquelas carreiras gerais.

¹⁴ Diploma que, entrou em vigor a 30 de Julho de 2008, e revogou o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º. Foi alterado pelos DL n.ºs 223/2009, de 11 de Setembro, e 278/2009, de 2 de Outubro.

¹⁵ Foi alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31 de Dezembro, e 34/2009/M, de 31 de Dezembro.

Por último, em matéria de competência para autorização de despesas, verificou-se a observância do estabelecido nos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31 de Dezembro, e 34/2009/M, de 31 de Dezembro²⁰, bem como das regras de execução orçamental aprovadas pelos DRR n.ºs 3/2009/M, de 23 de Fevereiro, e 2/2010/M, de 26 de Maio de 2010.

2.3. A Secretaria Regional do Plano e Finanças

2.3.1. Caracterização institucional, organizacional e operativa

Nos termos do DRR n.º 2/2008/M, de 15 de Fevereiro²¹, a SRPF é o departamento que, no seio da Administração Regional Autónoma da Madeira, tem por missão “*definir, conduzir e executar a política regional, nos domínios das finanças, estatística, informática (...), orçamento, património (...), fundos comunitários, plano, habitação, assuntos fiscais, inspeção de finanças, Centro Internacional de Negócios da Madeira e Registo Internacional de Navios da Madeira – MAR*”, com o especial dever de, em matéria de finanças públicas, “*promover a gestão racional dos recursos públicos*”²².

Para a prossecução das suas atribuições, compreende diversos serviços e organismos integrados na administração direta e indireta²³ da RAM, bem como exerce a tutela sobre pessoas coletivas de natureza empresarial²⁴, sendo que, pela presente ação, ficaram abrangidos os seguintes organismos da administração direta:

- ◆ Os Serviços de Apoio e Coordenação, compostos pelo Gabinete do Secretário Regional e os serviços dependentes deste (GSR) e o Serviço de Apoio Funcional ao Registo Internacional de Navios da Madeira-MAR (SAF-MAR)²⁵, que asseguram o apoio técnico, jurídico-administrativo e financeiro ao Secretário Regional (SR) e ao funcionamento de toda a Secretaria Regional;
- ◆ E os Serviços Executivos e ou de Controlo, Auditoria e Fiscalização, constituídos pelo Gabinete da Zona Franca da Madeira (GZFM), as direções regionais dos Assuntos Fiscais (DRAF), de Estatística (DRE), de Informática (DRI), de Orçamento e Contabilidade (DROC), do Património (DRPA) e de Finanças (DRF), e a Inspeção Regional de Finanças (IRF) – os quais prosseguem as políticas que constituem a missão da SRPF.

¹⁶ Define os termos a que deve obedecer a apresentação e a receção de candidaturas e de propostas no âmbito do CCP, em vigor a 30 de Julho de 2008.

¹⁷ Determina os modelos de anúncio de procedimentos pré-contratuais, a publicitar no DR, previstos no CCP. No entanto, verificou-se que, face ao valor da despesa envolvida nos procedimentos desencadeados pela SRPF, os mesmos não foram objeto de publicitação de anúncio no DR por não se encontrarem obrigados.

¹⁸ Disciplina a constituição, funcionamento e gestão do portal único na *internet* dedicado à publicação dos contratos públicos, a partir de 30 de Julho de 2008, que no caso da SRPF é o www.base.gov.pt.

¹⁹ Estabelece os requisitos e condições de utilização de plataformas eletrónicas pelas entidades públicas adjudicantes na fase de formação dos contratos, obrigatória a partir de 1 de Novembro de 2009 (art.º 1.º do DL n.º 223/2009, de 11 de Setembro). A implementação da plataforma eletrónica dedicada aos contratos públicos celebrados pelas entidades públicas, tem por finalidade suportar os procedimentos relativos à contratação pública (aquisições e empreitadas)

Ainda que a maioria dos processos de aquisição de bens e serviços analisados tenham sido desencadeados pelos serviços da SRPF já na vigência deste diploma, estes continuaram a trabalhar em suporte de papel no que concerne ao procedimento desencadeado tendo em vista a formação de contratos públicos, o qual foi sempre o do ajuste direto, não tendo esta Secretaria Regional, até à realização desta ação, recorrido à utilização da plataforma eletrónica contratada pelo Governo Regional, nos termos da Portaria n.º 701-G/2008.

²⁰ Em concreto, os art.ºs 20.º a 24.º e 19.º a 23.º, respetivamente. Importa ainda referir que o orçamento da RAM para 2010, aprovado pelo DLR n.º 34/2009/M, de 31 de Dezembro, foi retificado pelo DLR n.º 14/2010/M, de 5 de Agosto.

²¹ Aprovou a respetiva orgânica, em conformidade com os princípios e normas da organização da administração direta e indireta da RAM, estabelecidos pelo DLR n.º 17/2007/M, de 12 de Novembro (art.º 21.º).

²² Cfr. o art.º 1.º, n.ºs 1 e 2, da respetiva orgânica.

²³ Em concreto, o IDR – Instituto de Desenvolvimento Regional, criado pelo DLR n.º 18/2007/M, de 12 de Novembro, e o FET-M – Fundo de Estabilidade Tributária da RAM, criado pelo art.º 16.º do DLR n.º 21-A/2005/M, de 30 de Dezembro, alterado pelo art.º 19.º do DLR n.º 45/2008/M, de 31 de Dezembro.

²⁴ A ADERAM – Agência de Desenvolvimento da Madeira, a IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira E. P. E., a PATRIRAM – Titularidade e Gestão de Património Público Regional, S. A. e a SDM – Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, S.A..

²⁵ Criado pelo DLR n.º 18/2004/M, de 28 de Julho, que traduz uma realidade ímpar na administração pública regional, na medida em que constitui um apoio funcional a um organismo dependente do Governo da República.

Nos termos do art.º 5.º, n.º 3, do citado DRR n.º 2/2008/M, a organização interna dos Serviços de Apoio e de Coordenação é feita por unidades orgânicas nucleares e flexíveis, que funcionam sob a direta dependência do Secretário Regional (SR). Já quanto aos segundos (os Serviços Executivos e ou de Controlo, Auditoria e Fiscalização), a respetiva missão, atribuições e estrutura consta das correlativas orgânicas.

Para efeitos de enquadramento da atividade da SRPF nas áreas da auditoria (administrativa e financeira, recursos humanos e contratação pública), no GSR sobressaem duas unidades orgânicas nucleares: o Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos (GEPJ) e a Direção de Serviços de Pessoal (DSP)²⁶.

O primeiro é um departamento de apoio ao SR com funções de consultoria jurídica através da elaboração de estudos, pareceres e documentos técnicos em assuntos da competência da SRPF com incidência em toda a Administração Pública Regional. À DSP, por sua vez, compete assegurar a gestão dos recursos humanos de toda a SRPF e promover a uniformização e harmonização de procedimentos nesta área (cfr. o art.º 7.º da Portaria n.º 68/2008, de 9 de Junho)²⁷.

Já na área da contratação pública com a aquisição de bens e serviços, sobressai a DRPA que, nos termos do art.º 2.º, n.º 2, al. b), do DRR n.º 11/2008/M, de 18 de Junho, que aprovou a respetiva orgânica, assegura o aprovisionamento necessário ao funcionamento dos serviços que se encontram na direta dependência do Governo Regional, embora aqui subsistam algumas indefinições na partilha dessas competências com os referidos serviços.

2.3.2. Recursos humanos e financeiros

De acordo com os respetivos mapas de pessoal, os diversos serviços e organismos da administração direta da SRPF²⁸, dispõem para o desenvolvimento das respetivas atividades, no ano de 2010, de 263 postos de trabalho, conforme mostra o quadro infra:

Quadro I – Recursos humanos dos serviços da SRPF para 2010

CARGO/CARREIRA/ CATEGORIA	N.º DE POSTOS DE TRABALHO POR SERVIÇO									TOTAL	
	GSR	SAF- MAR	GZFM	DRE	DRI	DROC	DRPA	DRF	IRF ²⁹	EM N.º	EM %
Dirigente ³⁰	2		2	7	4	7	9	6	1	38	14,4
Técnico Superior	2	5	1	9		2	10	5	11	45	17,1
Informática ³¹				6	14	1				21	8,0
Coordenador Técnico		1	2	9	1	6	4	3		26	9,9
Assistente Técnico	4	2	1	15	1	31	16	7	2	79	30,0
Outras Chefias Administrativas	7			1	2	4	2	4		20	7,6

²⁶ Pela Portaria conjunta do Vice-Presidente do Governo Regional e do Secretário Regional do Plano e Finanças n.º 68/2008, de 9 de Junho, foram aprovadas as unidades nucleares dos serviços de apoio e coordenação da SRPF, as quais contemplam para além do GEPJ e da DSP, o Gabinete do SR (contendo a composição do mesmo) e o Departamento Técnico do SAF-MAR, mantendo praticamente inalterada a organização interna destes serviços da SRPF.

²⁷ A DSP conta com uma estrutura administrativa de apoio específica, criada por despacho do SR, a 22 de Fevereiro de 2010, e constituída pelos departamentos Administrativo, de Pessoal, de Contabilidade e de Vencimentos, e o Gabinete de Apoio Técnico e Logístico. Através desta estrutura procurou-se implementar um novo sistema de gestão de recursos humanos, competindo à DSP a sua operacionalização.

²⁸ A análise não abrange a DRAF, por a mesma não ter facultado, nem disponibilizado na página da SRPF na *internet*, informação no respetivo mapa de pessoal para 2010, tal como manda o art.º 5.º, n.ºs 1 e 2, da LVCR, facto que impossibilitou o seu apuramento, não obstante as diligências feitas por esta Secção Regional. Situação que a DRAF não procurou suprir no âmbito do contraditório.

²⁹ Integra, nos termos do DLR n.º 18/2005/M, de 24 de Novembro (art.º 16.º), que aprovou a respetiva orgânica, uma carreira de regime especial de inspeção de alto nível, da qual fazem parte 1 dirigente e 10 técnicos superiores (o 11.º técnico superior pertence à carreira do regime geral).

³⁰ Inclui os cargos não inseridos em carreiras, concretamente os de diretor regional ou equiparado, diretor de serviços e chefe de divisão. No caso do responsável pelo GZFM, nos termos do DRR n.º 19/2008/M, de 8 de Setembro, que aprovou a respetiva orgânica, o mesmo é equiparado para todos os efeitos legais a diretor regional.

³¹ Respeita a uma carreira não abrangida pela LVCR e engloba as categorias de Especialista de Informática e Técnico de Informática.

CARGO/CARREIRA/ CATEGORIA	N.º DE POSTOS DE TRABALHO POR SERVIÇO									TOTAL	
	GSR	SAF- MAR	GZFM	DRE	DRI	DROC	DRPA	DRF	IRF ²⁹	EM N.º	EM %
Assistente Operacional	6	2	2	6	2	4	7	4	1	34	12,9
TOTAL	21	10	8	53	24	55	48	29	15	263	100,0

Fonte: Mapas de pessoal para 2010 dos serviços da SRPF.

A análise efetuada à sua distribuição pelos diversos serviços e ao funcionamento destes, permite fazer os seguintes comentários:

- ◆ Tendo em conta as carreiras gerais estabelecidas na LVCR (art.º 49.º), a de assistente técnico é a predominante com 105 trabalhadores (39,9%), seguida pela de assistente operacional com 54 (20,5%)³², ficando a de técnico superior relegada para um patamar menos expressivo com 45 (17,1%). Os detentores de cargo dirigente perfazem 38 (14,4%).
- ◆ A ocupação dos postos de trabalho, necessários à execução das atividades da SRPF, efetuou-se, essencialmente, com recurso à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, em regime de nomeação definitiva³³.
- ◆ A DROC, a DRE e a DRPA são os organismos com maior n.º de trabalhadores, com, respetivamente, 55, 53 e 48 ativos.

Por último, importa referir que os mencionados mapas de pessoal foram elaborados nos termos do art.º 5.º da LVCR, para além de terem sido superiormente aprovados e tornados públicos através da respetiva colocação na página da SRPF na *Internet*³⁴.

No plano orçamental, a previsão das despesas da SRPF, por classificação económica, para o ano de 2010, apresentava a seguinte distribuição:

³² Na carreira geral de assistente técnico foi considerada a categoria de coordenador técnico. Por sua vez, na carreira geral de assistente operacional foram englobadas outras chefias administrativas.

³³ Em 2010, apenas 3 trabalhadores – dos quais, 2 da DRE (1 técnico superior e 1 assistente técnico) e 1 da DROC (assistente operacional) –, detinham uma relação jurídica de emprego público por tempo determinado ou determinável, por se encontrarem no exercício de atividade de natureza temporária.

³⁴ Cfr., para o efeito, o link “*Instrumentos de Gestão e Recursos Humanos*”, da página eletrónica da SRPF.

Quadro II – Orçamento da SRPF para o ano de 2010, por classificação económica

DESCRIÇÃO	ORÇAMENTO DE FUNCIONAMENTO		INVESTIMENTOS DO PLANO		TOTAL	
	MIL EUROS	%	MIL EUROS	%	MIL EUROS	%
Despesas correntes	79.136	53,3	13.448	16,0	92.584	39,8
<i>Despesas com pessoal</i>	15.752	10,6	17	0,0	15.769	6,8
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	8.751	5,9	1.677	2,0	10.428	4,5
<i>Juros e outros encargos</i>	41.313	27,8	0	0,0	41.313	17,7
<i>Transferências correntes</i>	2.873	1,9	2.754	3,3	5.627	2,4
<i>Subsídios</i>	0	0,0	9.000	10,7	9.000	3,9
<i>Outras despesas correntes</i>	10.447	7,0	0	0,0	10.447	4,5
Despesas de capital	69.473	46,7	70.788	84,0	140.261	60,2
<i>Aquisição de bens de capital</i>	934	0,6	33.257	39,5	34.191	14,7
<i>Transferências de capital</i>	116	0,1	36.531	43,4	36.647	15,7
<i>Ativos financeiros</i>	0	0,0	1.000	1,2	1.000	0,4
<i>Passivos financeiros</i>	52.892	35,6	0	0,0	52.892	22,7
<i>Outras despesas de capital</i>	15.531	10,5	0	0,0	15.531	6,7
TOTAL	148.609	100,0	84.236	100,0	232.845	100,0

Fonte: Relatório que acompanha a proposta do Orçamento da RAM para 2010, aprovado pelo DLR n.º 34/2009/M, de 31 de Dezembro.

Da análise ao orçamento da SRPF para 2010, no montante de 232 845 000 euros, sobressai que:

- ◆ É constituído essencialmente pelas despesas de capital (60,2%), nas quais predominam as despesas com *Passivos financeiros* e as *Transferências de capital*, dois sectores da responsabilidade da SRPF, já que tem a seu cargo quer a amortização dos empréstimos contraídos pela RAM, quer a efetivação das transferências destinadas ao desenvolvimento regional e local (infra-estruturas);
- ◆ Representa 15,2% do orçamento da RAM para 2010 (este no valor de 1 531 milhões de euros);
- ◆ Nas despesas correntes sobressaem os *Juros e outros encargos* (17,7%) resultantes do cumprimento do serviço da dívida pública regional, para além das *Despesas com pessoal* (6,8%) e ainda a *Aquisição de bens e serviços* (4,5%), assumindo estas particular destaque dado o papel da DRPA de proceder à aquisição da maior parte dos bens e serviços que são fornecidos/utilizados por todos os serviços que integram a administração pública regional direta³⁵;
- ◆ Face ao orçamento do ano anterior³⁶, registou um acréscimo de 6,0% (13 097 000 euros), uma consequência direta da necessidade de satisfação dos compromissos assumidos com a dívida da RAM (os *Passivos financeiros* aumentaram 69,0%).
- ◆ Na sua afetação orgânica, a maior parcela coube ao GSR (55,5%, 128 860 000 euros), seguido dos Investimentos do Plano (36,3%, 84 237 000 euros), sendo o remanescente atribuído aos serviços integrados na SRPF (8,3%, 19 247 000 euros).

No decorrer do ano económico de 2010, em consequência da intempérie que assolou a ilha da Madeira em Fevereiro³⁷ e das medidas adicionais de consolidação orçamental aprovadas a nível nacional³⁸, houve a necessidade de reajustar o orçamento regional, que, no caso da SRPF, saiu reforçado em 7,4% (17 250 000 euros), conforme espelha o quadro infra:

³⁵ Nos termos do art.º 2.º, n.º 2, al. d), do DRR n.º 11/2008/M, de 18 de Junho, que aprovou a respetiva orgânica.

³⁶ O valor do orçamento da SRPF para 2009 ascendeu a € 219 746 713.

³⁷ E conforme nota preambular ao DLR n.º 14/2010/M, de 5 de Agosto.

³⁸ Aprovadas pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, as quais visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento.

Quadro III – Orçamento da SRPF para o ano de 2010, por afetação orgânica

ORGÂNICA	ORÇAMENTO INICIAL ³⁹		ORÇAMENTO RETIFICATIVO ⁴⁰		ALTERAÇÃO	
	EM EUROS	EM %	EM EUROS	EM %	EM EUROS	EM %
Gabinete do Secretário Regional e serviços dependentes do Secretário Regional	128.860.573	55,5	144.308.545	57,8	15.447.972	12,0
Serviços de controlo orçamental, financeiro e patrimonial ⁴¹	16.954.256	7,3	19.247.366	7,7	0	0,0
Direção Regional de Informática	911.110	0,4				
Direção Regional de Estatística	1.382.000	0,6				
Investimentos do Plano	84.237.082	36,3	86.039.110	34,5	1.802.028	2,1
TOTAL	232.345.021	100,0	249.595.021	100,0	17.250.000	7,4

Uma nota final para referir que, no orçamento retificativo da RAM, foram ainda reforçadas as medidas de contenção da despesa pública corrente, traduzidas no controlo mais apertado do recrutamento de trabalhadores, extensível às empresas públicas⁴², na redução em 5% do vencimento dos titulares de cargos políticos e dos gestores públicos ou equiparados, no corte de 10% na atribuição de indemnizações compensatórias, na suspensão da criação, reorganização ou extinção de serviços públicos quando daí resulte aumento da despesa ou do n.º de cargos dirigentes e no congelamento de dotações orçamentais afetas a determinadas rubricas⁴³.

2.4. Identificação dos responsáveis

A identificação dos responsáveis da SRPF, durante o exercício de 2010, consta do quadro seguinte:

Quadro IV – Relação nominal dos responsáveis

RESPONSÁVEL	CARGO
José Manuel Ventura Garcês	Secretário Regional do Plano e Finanças
João Manuel da Silva Borges Machado	Diretor Regional dos Assuntos Fiscais
Carlos Alberto Cabaça de Almeida Estudante	Diretor Regional de Estatística
Luís Leonardo Catanho José	Diretor Regional de Informática
Ricardo José Gouveia Rodrigues	Diretor Regional de Orçamento e Contabilidade
Francisco Manuel Quintal de Jesus	Diretor Regional do Património
Rui Manuel Teixeira Gonçalves	Diretor Regional de Finanças
António Lurdes Valério Luís da Purificação e Souza	Inspeção Regional de Finanças

Fonte: SRPF.

³⁹ Aprovado pelo DLR n.º 34/2009/M, de 31 de Dezembro (cfr. o Mapa II).

⁴⁰ Aprovado pelo DLR n.º 14/2010/M, de 5 de Agosto (cfr. o Mapa II).

⁴¹ Compostos pela DROC, DRF, DRPA, IRF e DRAF.

⁴² Que passou a depender de autorização prévia da SRPF. O mesmo diz respeito às empresas públicas onde o recrutamento de trabalhadores fica dependente não só do parecer desta Secretaria Regional, como também da Vice-Presidência.

⁴³ Nomeadamente, as afetas a horas extraordinárias, a suplementos, prémios ou outros abonos, bem como de todas as rubricas de *Aquisição de bens e serviços*, cuja cativação passou dos 10% fixados na RCG n.º 1551/2009, de 30 de Dezembro, para os 25%.

2.5. Grau de colaboração do serviço auditado

Não se verificou qualquer condicionante ao normal desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, sendo de realçar a excelente colaboração prestada pelos dirigentes e funcionários contactados, quer em termos da celeridade na apresentação da documentação pedida, quer nos esclarecimentos requeridos, e ainda a disponibilidade sempre manifestada por todos eles para responder às diversas solicitações, o que facilitou sobremaneira o desenrolar da ação, contribuindo para que a mesma decorresse com a maior normalidade dentro dos prazos previstos.

2.6. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição dos senhores Secretário Regional do Plano e Finanças e Diretores Regionais de Informática e do Património, bem como das senhoras Subdiretora Regional dos Assuntos Fiscais e Diretora do Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos, da Secretaria Regional do Plano e Finanças, relativamente ao relato da auditoria⁴⁴.

Dentro do prazo concedido para o efeito, as referidas entidades apresentaram as alegações do contraditório⁴⁵, as quais foram levadas em conta na elaboração deste relatório, recorrendo à transcrição daquelas que revestem particular acuidade com as questões controvertidas no relatório, em simultâneo com os comentários considerados adequados, bem como o material probatório que as acompanhou tido por relevante para a fixação da matéria de facto⁴⁶.

3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS

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

3.1. O controlo interno administrativo

No âmbito da atividade dos serviços da SRPF, em matéria de gestão de recursos humanos e de contratação pública de bens e de serviços, não existe qualquer regulamento ou outro documento de valor equivalente, que consagre regras e procedimentos de controlo interno, designadamente ao nível da segregação de funções, do controlo das operações e do registo dos factos.

3.1.1. Recursos humanos

Compete à Direção de Serviços de Pessoal (DSP) coordenar e assegurar os procedimentos administrativos e organizacionais relativos à gestão de pessoal de todos os serviços dependentes⁴⁷ com exceção da DRAF, onde foram detetadas as situações relatadas no ponto 3.2.1..

A DSP concentra a gestão de pessoal de toda a Secretaria Regional, relativamente à abertura de procedimentos concursais (a iniciativa é de cada Serviço, mas passa pela DSP para ser presente ao Secretário Regional), ao processamento de vencimentos, à elaboração das listas de antiguidade e à organização dos processos de concurso e individuais. Além disso, também recebe pedidos de parecer e de informação de outras Secretarias Regionais.

Os resultados da análise efetuada apontam no sentido de que foram observados os regimes legais que enquadram a admissão e a gestão de pessoal nas carreiras e categorias da Administração Pública Regional, incluindo o acatamento das medidas restritivas em vigor, assim como o processamento de abonos e descontos obrigatórios, sendo de destacar o facto de os processos se encontrarem devidamente instruídos e organizados.

⁴⁴ Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 1747, 1743, 1746, 1745 e 1744, respetivamente, remetidos a 14 de Outubro de 2010 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 64 a 308).

⁴⁵ Consta do ofício com a ref.ª 4422/10/SRP, de 28 de Outubro de 2010, e foi acompanhada pelos anexos I a V.

⁴⁶ As quais deram entrada na SRMTC pela seguinte ordem: Diretor Regional do Património (registo n.º 2647, de 20 de Outubro de 2010), Subdiretora Regional dos Assuntos Fiscais (registo n.º 2714, de 27 de Outubro de 2010), GEPJ (registo n.º 2728, de 28 de Outubro de 2010) e Diretor Regional de Informática (registo n.º 2730, de 28 de Outubro de 2010).

⁴⁷ Serviços de Apoio e de Coordenação, dos Serviços Executivos e ou de Controlo, Auditoria e Fiscalização.

Como aspeto positivo, salienta-se ainda a disponibilização pela SRPF, na sua página eletrónica, de um *link* denominado “*Instrumentos de Gestão e Recursos Humanos*”, o qual permite localizar e recolher rapidamente informação sobre assuntos específicos da gestão de todo o seu pessoal.

No contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças exprimiu que foi “(...) *com inteira satisfação que recebemos a vossa comunicação da conformidade com a lei das despesas de pessoal dos serviços de apoio e coordenação desta Secretaria Regional, da DRE, DROC e DRPA. De facto, foi feito um esforço no sentido de implementar e dar execução à LVCR, e é com inteiro agrado que vemos este nosso esforço reconhecido por esse Tribunal.*”.

3.1.2. Bens e serviços

Embora estatutariamente incumba à DRPA o aprovisionamento de toda a administração direta da RAM, verifica-se que essa competência é, na prática, partilhada com os diversos organismos da SRPF, quando cada um deles procede à aquisição dos bens e serviços necessários à sua atividade e funcionamento, assegurando a estrutura organizativa prevista nos diplomas que aprovaram as respetivas orgânicas a execução dos correspondentes procedimentos⁴⁸.

A este nível é de referir que os processos de despesa analisados estavam instruídos com: a decisão de contratar, de autorização da despesa e de escolha do procedimento, as peças do procedimento⁴⁹, a prévia informação sobre o cabimento orçamental, a(s) proposta(s) apresentada(s), a prova da realização da audiência prévia⁵⁰, o relatório preliminar, o projeto de decisão de adjudicação e relatório final, o despacho de adjudicação, a apresentação dos documentos de habilitação, a celebração do contrato nos casos legalmente previstos, e a publicação de ficha no Portal dos Contratos Públicos.

De uma maneira geral, em todos eles, a informação e os registos existentes apresentavam consistência e suficiência quanto à identificação e justificação das despesas, previamente autorizadas pela entidade competente, aos trâmites e formalidades dos procedimentos e à execução dos contratos, sendo ainda de salientar a fiabilidade da documentação contabilística de suporte aos pagamentos realizados.

Neste domínio, descontadas as situações descritas no ponto 3.3. do relato, pode afirmar-se que os serviços da SRPF funcionam sem cometer falhas que comprometam, de forma irremediável, a legalidade e regularidade das despesas, quer em relação ao cumprimento de normas legais que norteiam a aquisição de bens e serviços, quer no tocante à autorização e processamento de despesas públicas.

Por último, há a referir que o CCP prossegue o objetivo da simplificação da tramitação procedimental pré-contratual assente na desmaterialização da contratação pública através de meios eletrónicos, o que obrigou, entre outras coisas, à criação de um sistema alternativo ao clássico papel, fundado em comunicações eletrónicas, tornadas obrigatórias a partir de 1 de Novembro de 2009 (art.º 1.º do DL n.º 223/2009, de 11/09).

Daí não fazer sentido que, até à realização da ação, a SRPF ainda não tivesse recorrido à plataforma eletrónica utilizada pelos serviços e organismos da Administração Pública Regional, direta e indireta⁵¹ (ver a Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho).

⁴⁸ A existência de um serviço com a natureza da DRPA, que não atua como entidade centralizadora das compras públicas na RAM, suscita a reflexão sobre o real cumprimento das suas atribuições e competências em matéria da obtenção de maiores níveis de eficiência e eficácia das compras públicas.

Ao nível do Estado, com a criação, pelo DL n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, de uma central de compras gerida por uma entidade de natureza empresarial, existe a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., que é tutelada pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública.

⁴⁹ No caso concreto, por se tratar do procedimento do ajuste direto, são constituídas pelo caderno de encargos e o convite.

⁵⁰ Nos 2 casos em que foi convidada mais do que uma entidade a apresentar proposta.

⁵¹ Alugada à empresa *VORTAL – Comércio Eletrónico, Consultadoria e Multimédia, S.A.*, e que culminou com a celebração do contrato a 21 de Julho de 2009 pelo prazo de 18 meses. O respetivo processo foi desencadeado pela DRI e consta da relação de aquisições analisadas identificadas no ponto 3. do anexo III.

3.2. Atos e contratos de pessoal

Atendendo à realidade encontrada na SRPF no decurso dos trabalhos de campo e ao objeto da auditoria, foram analisados todos os atos e contratos de pessoal do universo discriminados no Anexo II, o que determinou a verificação dos seguintes procedimentos:

Quadro V – atos e contratos de pessoal analisados

TIPO DE ATO	SERVIÇOS E N.º DE TRABALHADORES ENVOLVIDOS							OBSERVAÇÕES
	SRPF	DRAF	DRE	DROC	DRPA	DRF	IRF	
Renovações de comissões de serviço			1				1	Nada a observar
Nomeações em regime de substituição		10						Cfr. ponto 3.2.1.1.
Contrato de trabalho em funções públicas					1			Nada a observar
Renovações de contratos de trabalho a termo resolutivo		1			3			Nada a observar
Instrumentos de mobilidade geral (a)	3				1			Nada a observar
Alterações obrigatórias de posição remuneratória (b)	1		1			7		Nada a observar
Procedimentos abertos para admissão de pessoal		5	1	2	3			Cfr. ponto 3.2.1.2.
TOTAIS	4	16	3	2	8	7	1	—

(a) Os 3 trabalhadores da SRPF exercem funções noutros serviços.

(b) O trabalhador da SRPF exerce funções noutro serviço.

3.2.1. Direção Regional dos Assuntos Fiscais

3.2.1.1. Nomeações em regime de substituição

A – Diretor de Serviços e Chefes de Divisão

Por despacho, de 26 de Janeiro de 2010, do Secretário Regional do Plano e Finanças (SR), foi nomeado o Diretor de Serviços de Inspeção Tributária, Investigação da Fraude e de Ações Especiais, cargo de direção intermédia de 1.º grau da DRAF⁵².

Também por despachos de 26 de Janeiro de 2010 do SR, foram nomeados o Chefe de Divisão de Estudos e a Chefe de Divisão da Justiça Tributária, cargos de direção intermédia de 2.º grau da DRAF⁵³.

Estas nomeações, por tempo indeterminado, produziram efeitos a 1 de Fevereiro de 2010.

Em tudo o que não estiver expressamente regulado no DLR n.º 28/2006/M, de 19 de Julho⁵⁴, aplica-se ao pessoal dirigente da DRAF o Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e da administração regional, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro⁵⁵, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de Agosto, 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril.

⁵² Cfr. n.º 4 do art.º 2.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro.

⁵³ De assinalar que, na legislação apontada na nomeação da Chefe de Divisão da Justiça Tributária, foi indicado o n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 28/2006/M, de 19 de Julho, quando devia ter sido o n.º 2 do mesmo artigo, além de que para a Divisão em causa a norma a ser referenciada era o n.º 2 do art.º 10.º do DLR n.º 29-A/2005, de 31 de Agosto, diploma que aprova a orgânica da Direção Regional dos Assuntos Fiscais, e não o n.º 2 do art.º 20.º. Nas alegações apresentadas, os responsáveis reconhecem que “(...) *deveu-se realmente a um lapso de escrita na referência da legislação que apenas foi agora apurado (...)*”.

⁵⁴ Aprovou o estatuto de pessoal, regime de carreiras e suplementos dos funcionários da DRAF e regulamentou o Fundo de Estabilização Tributário da Região Autónoma da Madeira.

⁵⁵ Adaptado à RAM pelo DLR n.º 5/2004/M, de 22 de Abril.

Os despachos de nomeação invocam, entre outros, o art.º 27.º desse Estatuto, cujos termos enquadram o exercício transitório de funções em regime de substituição em cargos dirigentes, pressupondo um ato de nomeação (designação) formal.

Todavia, o exercício, em regime de substituição, de cargos dirigentes, é de 60 dias por vacatura do lugar, e sem limite definido, no caso de substituição devido a impedimento ou ausência do titular do cargo dirigente por mais de 60 dias, conforme resulta dos n.ºs 1 e 3 do citado art.º 27.º.

Tratando-se a situação fáctica subjacente de vacatura dos lugares, e não estando em curso procedimento tendente à nomeação de novos titulares, em circunstância alguma as nomeações podiam ser feitas por prazo superior a 60 dias (art.º 27.º, n.º 3, do Estatuto).

No contraditório, foi alegado que “(...) a DRAF é um serviço da Secretaria Regional do Plano e Finanças recentemente criado com o ónus de assimilação e reestruturação da ex-Direção de Finanças da RAM. (...) A estrutura orgânica complexa da DRAF não tem qualquer correspondência com a débil e simplificada estrutura da ex-Direção de Finanças da RAM. Como tal só podemos falar de vacatura dos lugares e não impedimento ou ausência do titular do cargo dirigente.”

Com o reconhecimento de que “(...) Foram ultrapassados os prazos de 60 dias previstos para a manutenção da sua nomeação em substituição”, adianta-se que a Secretaria Regional do Plano e Finanças “(...) irá envidar todos os esforços no sentido de proceder de imediato à abertura dos respetivos procedimentos concursais, reiterando a sua total boa-fé neste processo.”

O Tribunal compreende as dificuldades por que passou a instalação dos serviços da DRAF, mas não pode ignorar no controlo de legalidade que a falta do procedimento concursal, exigido pelo n.º 1 do art.º 20.º do referido Estatuto, para nomear os dirigentes em causa, e a violação do art.º 27.º, n.ºs 1 e 3, do mesmo Estatuto, consubstanciam uma infração financeira punível com multa no quadro normativo do art.º 65.º, n.º 1, al. l), e n.º 2, da LOPTC, imputável ao Secretário Regional do Plano e Finanças.

B – Adjuntos de Chefes de Finanças de nível 1

Por despacho, de 4 de Janeiro de 2010, do SR, foram nomeados, em regime de substituição, 5 Adjuntos de Chefes de Finanças da DRAF, com efeitos reportados a 4 de Janeiro de 2010, sem prazo definido (cfr. os art.ºs 11.º e 15.º do DLR n.º 28/2006/M, de 19 de Julho).

De acordo com a norma da al. b) do n.º 1 do art.º 6.º do citado DLR n.º 28/2006/M, o recrutamento para a categoria de adjunto de chefe de finanças de nível 1 faz-se, mediante procedimento concursal, de entre “funcionários pertencentes às categorias do grau 4 do GAT, posicionados no nível 1, considerados aptos no curso de chefia”⁵⁶.

A nomeação para a referida categoria está assim dependente, além da titularidade de uma das categorias do grau 4 do GAT, da posse de uma habilitação própria – a aptidão no curso de chefia tributária regulado no art. 14.º daquele DLR. Sob o ponto de vista remuneratório, o acesso a cargos de chefia tributária implicará a integração na escala indiciária dos referidos cargos, em escalão idêntico ao que os nomeados possuem na escala indiciária da categoria de origem – ver o n.º 1 do art. 13.º do DLR n.º 28/2006/M, com as ressalvas dos n.ºs 2 a 7 deste art.º 13.º.

Sendo assim, tem-se por certo que, da perspetiva do legislador, o preenchimento de tais requisitos específicos é condição necessária para o exercício das funções próprias da categoria de adjunto de chefe de finanças de nível I, pelo que o quadro legal aplicável aos funcionários nomeados através de concurso para este cargo de chefia deve ser considerado na nomeação em regime de substituição.

É este o fundamento para conferir ao substituto (o nomeado em substituição) o direito à totalidade das remunerações e demais abonos e regalias atribuídos pelo exercício do cargo do substituído, em caso de ausência ou impedimento, por mais de 60 dias, do respetivo titular (art.º 11.º, n.º 6, do DLR n.º 28/2006/M).

Numa situação como a presente, de não preenchimento temporário do cargo (falta do titular/vacatura do lugar, sem limitação temporal legalmente definida), a solução da lei é a de que os chefes de administração tributária sejam recrutados por procedimento concursal, em sintonia com as regras dos art.ºs 5.º a 8.º do DLR n.º 28/2006/M.

⁵⁶ Pessoal de administração tributária, que compreende as carreiras de técnico de gestão tributária e de inspeção tributária. O grau 4 aplica-se apenas aos técnicos de administração tributária e aos inspetores tributários, enquanto os técnicos de administração tributária-adjuntos estão incluídos no grau 2.

No entanto, igualmente nos termos da lei, até ao provimento dos lugares vagos ou ao regresso do titular, o princípio da continuidade da atividade administrativa poderá impor soluções precárias e transitórias que passam pela nomeação em substituição (art.º 11.º do DLR n.º 28/2006/M) ou, num patamar diferente, pela intervenção dos substitutos legais referidos no art.º 12.º do mesmo DLR n.º 28/2006/M.

Nas nomeações em análise, sendo os substitutos investidos, por ato formal, por tempo indeterminado, na categoria de adjunto de chefe de finanças de nível 1, e beneficiando das contrapartidas remuneratórias de tal cargo, não há prova de que os interessados tenham sido considerados aptos no curso de chefia previsto no art. 14.º do DLR n.º 28/2006/M, ao que acresce que um deles é apenas detentor da categoria de técnico de administração tributária-adjunto de grau 2.

No contraditório, explicitou-se que, *“No Serviço de Finanças de Santa Cruz não existe mais nenhum TAT que possua o perfil adequado para exercer essas funções em substituição (...)”*, uma vez que *“Cerca de 90% do quadro do referido Serviço é constituído por estagiários e contratados.”* E, *“(...) para estarem criadas as condições de aplicação mínima do procedimento e processo tributário (...), exige-se um Chefe de Finanças e o número mínimo de três adjuntos”*.

Além de que *“O afastamento do Funchal do referido serviço, faz com que os escassos TAT’s existentes nos outros Serviços de Finanças da RAM recusem até o exercício em substituição do referido cargo.”* *“A situação de falta de pessoal qualificado é dramática, mas a carreira tributária é morosa e exige muitos anos de trabalho até se formar um TAT nível 1”*.

“Em termos objetivos, a obediência ao referido requisito significaria um encerramento dos Serviços de Finanças espalhados pela RAM e de grande parte dos Serviços de Finanças de Portugal, incluindo a Região Autónoma dos Açores (...)” Pois *“Este procedimento da administração fiscal portuguesa (onde se inclui a Direção-Geral dos Impostos) de nomear trabalhadores que não possuem a categoria exigida para o respetivo titular, é muito anterior à regionalização, e justifica-se pela falta de pessoal qualificado para tal e ainda decorre da necessidade de não comprometer a arrecadação de receita do erário público.”*

A propósito do curso de chefia tributária, *“No ano de 2005, aquando da regionalização dos serviços fiscais da RAM, não havia um único funcionário da administração fiscal regional que possuísse o curso de chefia tributária”* e só, *“Em Janeiro de 2006, a DGCI abriu o primeiro procedimento tendente à (...) candidatura ao Curso de Chefia Tributária.”* A *“(...) a DRAF assegurava todas as despesas de deslocação dos funcionários que se candidatassem ao referido Curso e ainda estimulou a participação dos mesmos, dado o elevado interesse regional na habilitação dos seus recursos humanos.”* No entanto, da RAM *“(...) candidataram-se apenas 11 funcionários, ficando logo excluídos 8 na fase de candidatura (...)”*, sendo que *“Os únicos três candidatos admitidos exercem atualmente as funções de Chefia Tributária e um de adjunto (...)”*.

Em conclusão, como *“Existem 12 Serviços de Finanças na Região Autónoma da Madeira (...) exigindo-se o referido requisito legal não seria possível manter em funcionamento a esmagadora maioria (...)”* daqueles Serviços e *“As atribuições da DRAF não poderiam ser exercidas.”*

Entretanto, no decurso do prazo concedido para o exercício do contraditório, a DRAF confrontou a SRPF sobre *“(...) esta realidade, nomeadamente da existência exígua de Técnicos de Administração Tributária de nível 1 e o facto de estes se encontrarem desprovidos das habilitações próprias exigidas para a Chefia Tributária (...)”*, tendo sido assegurado que foi elaborado *“(...) um projeto de alteração do quadro legal das normas dos adjuntos e chefias tributárias no sentido de ditar uma previsão legal que se coadune com a realidade existente.”*

A DRAF defende *“(...) existir uma razão imperiosa de interesse público que ditou a nomeação em substituição dos referidos funcionários, porquanto o prejuízo daí decorrente era o fecho dos próprios serviços (...)”* e avança ainda que *“Relativamente ao ultrapassar do período de 60 dias (...) Não se vislumbrou pelo quadro de pessoal da administração fiscal regional em Janeiro de 2010 que existisse qualquer perspectiva de no prazo de um ano (sendo muito otimista) ou sequer de dois anos que existissem trabalhadores que preencham as referidas condições de categoria e habilitação (...) em termos resumidos: com curso de chefia tributária e com a categoria de técnico de administração tributário nível 1.”*

Por fim, irão envidar *“(...) todos os esforços para cumprir com todos os preceitos legais e prever o que não era previsível, sempre norteados pelo princípio da boa-fé.”*

Todo este arrazoado caracteriza a realidade funcional da DRAF e contextualiza as nomeações em causa. Um Serviço novo, com recursos humanos inexperientes e pouco qualificados, como tantas vezes, ao longo das alegações, é sublinhado, daí se deduzindo os motivos para a não abertura do procedimento concursal, previsto e delineado pelos art.ºs 5.º a 8.º do DLR n.º 28/2006/M, para o recrutamento do pessoal de chefia tributária.

Tal argumentação coloca o problema ao nível da política de formação dos trabalhadores, tal como surge equacionado no n.º 1 do art.º 43.º da orgânica da DRAF⁵⁷, onde se prevê que, “*De acordo com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 18/2005, de 18 de Janeiro, a DRAF, isoladamente ou em colaboração com a DGCI, promoverá a aplicação de um sistema de formação permanente, visando dotar os seus funcionários e agentes com a competência adequada às exigências técnico-profissionais, éticas e humanas relacionadas com os cargos e funções que desempenhem ou venham a assumir no âmbito do desenvolvimento das respetivas carreiras*”.

O que é reforçado pelo mesmo artigo, quando refere que no âmbito do sistema de formação serão ministrados “*Cursos destinados à preparação para o desempenho de cargos dirigentes e de chefia tributária*”⁵⁸. E, se mais fosse preciso, na subsecção V do DLR n.º 28/2006/M, relativa à *Formação*, é expressamente indicado que “*O curso de chefia tributária reveste a natureza de concurso de habilitação com vista à nomeação para os cargos de chefia tributária*”⁵⁹.

Trata-se, em suma, de um quadro circunstancial que em nada afeta as conclusões da análise inicial, que são, por isso, de manter, relativamente à falta de concurso e ao facto de os funcionários nomeados em substituição não preencherem todos os requisitos legais exigidos na al. b) do n.º 1 do art.º 6.º do DLR n.º 28/2006/M, para exercer as funções correspondentes ao cargo de adjunto de chefe de finanças de nível 1.

O Secretário Regional do Plano e Finanças, a entidade que nomeou as chefias em causa, incorre em responsabilidade financeira sancionatória punível com multa, por aplicação das normas contidas no art.º 65.º, n.º 1, al. I), e n.º 2, da LOPTC.

3.2.1.2. Procedimentos para admissão de pessoal

Em dois concursos, abertos para preenchimento de 4 postos de trabalho na categoria de técnico de administração tributária-adjunto estagiário (TATA) e de 1 na categoria de técnico de administração tributária (TAT), ambas da carreira de técnico de gestão tributária do grupo de pessoal da administração tributária da DRAF⁶⁰, através de contrato de trabalho a termo resolutivo, verificaram-se as seguintes falhas procedimentais:

- a) Os avisos de abertura foram publicados, a 3 de Abril de 2009, no JORAM, II série, n.º 65 (2.º suplemento), mas a reunião para adoção da fórmula classificativa e dos critérios de ponderação dos métodos de seleção apenas se realizou a 22 de Abril de 2009 (ata n.º 1), quando, nos termos dos n.ºs 2, al. c), e 3 do art.º 22.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro, a fixação dos parâmetros de avaliação, a sua ponderação, a grelha classificativa e o sistema de valoração final de cada método de seleção são definidos em momento anterior à publicitação do procedimento.

Nas alegações foi dito que “*(...) a falha deve-se única e exclusivamente a lapso. Efetivamente o júri reuniu no dia 2 de Abril de 2009. Na verdade, conforme é procedimento da DRAF a 1.ª reunião do júri realiza-se até ao dia da publicação do aviso de abertura, o que realmente aconteceu. Contudo, por lapso (...), foi digitado o dia vinte e dois e não o dia dois de Abril.*”.

No entanto, esta explicação não se ajusta ao teor das mencionadas actas n.º 1, pois que nelas é indicado o dia 3 de Abril de 2009 como a data da publicação dos avisos de abertura, o que torna difícil compreender que o júri a 2 de Abril de 2009 tivesse a certeza da data da publicação dos avisos.

- b) No concurso para os TATA, anota-se ainda que:

- i. Na ata n.º 2, de 18 de Janeiro de 2010 (análise dos requerimentos), é referido que o júri deliberou notificar os candidatos a excluir para, no prazo de 10 dias úteis, se pronunciarem. Contudo, os candidatos excluídos não foram notificados dessa intenção, nem da decisão definitiva, não se cumprindo assim o disposto no n.º 1 do art.º 30.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro, e no art.º 100.º do CPA.
- ii. A corroborar a conclusão anterior, está o facto de, logo no dia seguinte, a 19 de Janeiro de 2010, ter ocorrido a reunião em que o júri aplicou o método de seleção e procedeu à classificação final aos candidatos admitidos (ata n.º 3).

⁵⁷ O DRR n.º 29-A/2005, de 31 de Agosto.

⁵⁸ Cfr. o referido art.º 43.º, n.º 2, al. c).

⁵⁹ Cfr. o art.º 14.º, n.º 1.

⁶⁰ Autorizados por despachos do Vice-Presidente do Governo Regional, de 2 de Abril de 2009, e do SR, de 31 de Março de 2009.

- iii. Esta reunião, da qual foi exarada a ata n.º 3, teve por objetivo atribuir a classificação final aos candidatos, mas o júri não teve o cuidado de utilizar o critério de desempate que havia sido definido na ata n.º 1, aspeto que, em sede de audiência prévia, obrigou a alterações na lista de ordenação final⁶¹.
- c) No concurso para o TAT, há a registar que os candidatos excluídos não foram notificados nos termos do n.º 6 do art.º 31.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro⁶².

Em contraditório, no que concerne às alíneas b) e c), “(...) as falhas procedimentais apontadas, são desde já aceites e reconhecidas por esta Direção Regional.” E “(...) refletem a imensa dificuldade que tivemos em nos adaptar ao novo regime de recrutamento. (...) Razão pela qual, apesar do esforço feito, não se deu cumprimento à notificação de audiência de interessados da decisão definitiva, nos termos do n.º 1 do artigo 30.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro, por se ter entendido, naquela data, que a notificação da exclusão era o único formalismo exigido, naquela fase do procedimento concursal (admissão de candidaturas).”.

3.3. Aquisição de bens e serviços

Reportados ao período entre 1 de Janeiro e 31 de Maio de 2010, foram analisados os 26 processos de despesa de aquisição de bens móveis e serviços identificados no anexo III com a seguinte tipologia e distribuição por serviço:

Quadro VI – Aquisições de bens e serviços analisadas, por organismos da SRPF

IDENTIFICAÇÃO DO ATO	GSR	DRAF	DRI	DRPA	TOTAL	OBSERVAÇÕES
Contratos de avença	2	0	0	1	3	Ver o ponto 3.3.1.
Prestação de serviços	3	4	3	7	17	Ver os pontos 3.3.2., 3.3.3., 3.3.4.1., 3.3.4.2. e 3.3.4.4.
Fornecimento de bens	0	0	1	5	6	Ver o ponto 3.3.4.3.
TOTAL	5	4	4	13	26	—

Fonte: Serviços da SRPF.

A análise aos 26 processos de bens e serviços evidenciou que o procedimento legal mais utilizado foi o ajuste direto, lançado ao abrigo do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP⁶³:

Quadro VII – Base legal dos procedimentos desencadeados na área de bens e serviços

TIPO DE PROCEDIMENTO BASE LEGAL DO CCP	GSR	DRAF	DRI	DRPA	TOTAL
Não aplicável (art.º 16.º) ⁶⁴ :	2		1	1	4
Ajuste direto (art.º 20.º, n.º 1, al. a):					
→ Com consulta			1	1	2
→ Sem consulta	1	4	2	9	16

⁶¹ Com efeito, esta situação teve consequências em resultado da audiência dos interessados, pois uma das candidatas pediu o acerto da nota que lhe foi atribuída, mas isso implicou que a anterior candidata classificada em 2.º lugar passasse para 5.º, pela correta utilização, agora, do critério de desempate. Tal facto poderia ter criado uma situação de iníqua não fosse essa candidata ter, posteriormente, desistido, acabando por colocar os 4 candidatos inicialmente aprovados.

⁶² Que preceitua que “Os candidatos excluídos são notificados nos termos do n.º 3 do artigo anterior.”

⁶³ Cfr. o n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, de 14 de Agosto – diploma que adaptou à RAM o CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro –, que estabeleceu a aplicação do coeficiente de 1,35 na escolha do procedimento de formação de contratos previsto na alínea a) do n.º 1 e no n.º 4 do artigo 20.º do mesmo Código. Não abrangem as situações contempladas pela RCG n.º 231/2010, de 25 de Fevereiro, a qual, na sequência do temporal que assolou a RAM em Fevereiro último, determinou a adoção do ajuste direto, nomeadamente, para a aquisição de bens móveis e de serviços com recurso à al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP.

⁶⁴ Por o procedimento ter sido iniciado previamente a 30 de Julho de 2008, data da entrada em vigor do CCP.

TIPO DE PROCEDIMENTO BASE LEGAL DO CCP	GSR	DRAF	DRI	DRPA	TOTAL
Ajuste direto (art.º 24.º, n.º 1, al. e):				2	2
Ajuste direto (art.º 27.º, n.º 1, al. b):	1				1
Ajuste direto (art.º 128.º):	1				1
TOTAL	5	4	4	13	26

Nas situações em que, face ao valor da despesa a realizar⁶⁵, num total de 18, a lei permite o recurso ao ajuste direto ao abrigo do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, e não obstante o art.º 112.º do mesmo Código conceder à entidade adjudicante a possibilidade de convidar uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta, os serviços da SRPF apenas consideraram conveniente realizar consulta em 2 procedimentos (12,5 %) inviabilizando com isso a abertura dos procedimentos a uma concorrência mínima, passível de proporcionar resultados mais vantajosos.

Por outro lado, nos 16 ajustes diretos sem consulta (ver o quadro VII), em que foi apresentada uma única proposta, só em 2 casos é que o concorrente foi convidado a melhorá-la, em conformidade com o previsto no art.º 125.º, n.º 2, do CCP.

Já nos 2 procedimentos em que houve lugar à apresentação de mais de uma proposta⁶⁶, não foi considerada a possibilidade da negociação, tal como admite o art.º 118.º, n.º 1, do Código.

Apesar de o art.º 128.º do CCP dispensar a publicitação pela entidade adjudicante, no Portal dos Contratos Públicos da *Internet*, dos contratos celebrados na sequência de ajuste direto de valor inferior a € 6 750⁶⁷, a DRPA publicou fichas de inúmeros ajustes diretos de preço abaixo desse limiar, atingindo, num caso, o valor de € 6,94.

3.3.1. Gabinete do Secretário Regional do Plano e Finanças

A análise efetuada à conta corrente da rubrica de classificação económica do GSR, 01.01.07 – *Pessoal em regime de tarefa ou de avença*, mostrou que a SRPF havia pago, até finais de Junho de 2010, a importância de € 47 764,92⁶⁸, por conta dos 2 contratos de prestação de serviços de assessoria técnica no domínio da fiscalidade regional, a seguir identificados:

Quadro VIII – Prestações de serviços em vigor em 2010, no GSR

CARACTERIZAÇÃO	PRESTADOR	PRESTADOR
	PROF. DOUTOR EDUARDO PAZ FERREIRA	DR. JORGE CARITA
Motivo da contratação:	Assegurar uma assessoria técnica qualificada com vista a potenciar os resultados mais favoráveis da LFRA para a RAM.	Constitui equipa de trabalho com o Prof. Dr. Eduardo Paz Ferreira.
Área de formação:	Professor de Direito, especialista em Finanças Regionais.	Advogado
Autorização:	Despacho do SR n.º 63/1998, de 6 de Julho.	Despacho do SR n.º 64/1998, de 6 de Julho.
Data do contrato:	14-09-1998	14-09-1998
Preço (mensal):	€ 4.987,98 (sem IVA)	€ 1.995,19 (sem IVA) ⁶⁹

⁶⁵ Até ao montante de € 101 250,00 (sem IVA), pela aplicação na RAM do mencionado coeficiente de 1,35 (cfr. o art.º 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M, de 14 de Agosto).

⁶⁶ Foram os casos da aquisição de equipamento informático com sistema de controlo de assiduidade, pela DRI, no valor de € 58 947,00, e de 28 000 resmas de papel A4 (fotocópia branca - 80 grs/m2), pela DRPA, por € 69 720,00.

⁶⁷ Por aplicação, na RAM, do referido coeficiente de 1,35.

⁶⁸ A existência de 2 contratos de avença não foi informada pelos serviços de apoio do GSR na sequência do solicitado pelo TC, no ponto 3. do ofício n.º 786, de 26 de Maio de 2010 (cfr. o ponto 3 da Pasta do Processo da auditoria), nem na reunião de abertura da ação, a 16 de Junho de 2010. Cfr., ainda, o ofício resposta da Secretaria Regional n.º 2665/10/SRPF, de 10 de Junho de 2010 (cfr. o ponto 6 da citada Pasta).

⁶⁹ A SRPF suporta o custo com as deslocações à RAM deste prestador.

CARACTERIZAÇÃO	PRESTADOR	PRESTADOR
	PROF. DOUTOR EDUARDO PAZ FERREIRA	DR. JORGE CARITA
	Acrescem os encargos das deslocações à RAM, bem como a quantia de € 100,00 por hora de deslocação até ao limite diário de 8 horas.	Acrescem os encargos das deslocações à RAM.
Produção de efeitos:	01-10-1998	01-10-1998
Prazo:	Cessação do contrato a 01-10-1999, sendo automática e tacitamente renovável por iguais períodos, salvo denúncia de qualquer das partes com a antecedência mínima de 60 dias.	Cessação do contrato a 01-10-1999, sendo automática e tacitamente renovável por iguais períodos, salvo denúncia de qualquer das partes com a antecedência mínima de 60 dias.
Rubrica orçamental:	02.03.10, alínea E ⁷⁰	02.03.10, alínea E ⁷¹

A base legal para a sua celebração foi o art.º 36.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 55/95, de 29 de Março⁷¹, na redação dada pelo DL n.º 128/98, de 13 de Maio, a deixar implícito o entendimento de que estavam em causa “*motivos de aptidão técnica*” e o facto de os serviços pretendidos apenas poderem “*ser executados por um prestador determinado*”.

O TC, em 2006, numa auditoria realizada a despesas com a aquisição de estudos, pareceres, projetos e consultadoria⁷², chamou a atenção para o facto de os contratos configurarem “*verdadeiros contratos de prestação de serviços na modalidade de avença*”, nos termos do art.º 17.º, n.ºs 1, 3 e 4, do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro⁷³, e que, por isso, as despesas deles emergentes deviam ser suportadas pela rubrica de classificação económica 01.01.07 – *Pessoal em regime de tarefa ou de avença*⁷⁴. Em conformidade, o GSR passou a processar os correspondentes encargos pela citada rubrica 01.01.07.

Não obstante, importa referir que, com a entrada em vigor da LVCR⁷⁵, a SRPF, antes da renovação automática dos contratos em Outubro de 2009, devia ter observado a norma do art.º 94.º, n.º 1, daquela Lei, cujos termos mandam proceder à reapreciação dos contratos de prestação de serviços vigentes à luz do regime jurídico por ela aprovado.

A necessidade de reapreciação de tais contratos foi ainda realçada no ponto 5. da Circular n.º 1/DRAPL/DROC/2008, de 4 de Novembro, contendo orientações relacionadas com a aplicação da LVCR, dirigidas a todos os departamentos sob a tutela e jurisdição do Governo Regional da Madeira, incluindo os fundos e serviços autónomos.

Nesta matéria, compete ao Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos, dirigido pela Dra. Júlia Lopes, assegurar o apoio técnico e jurídico à tomada de decisões pelo SR⁷⁶, nomeadamente em matéria de verificação da legalidade dos contratos. Assim, tendo a referida dirigente pleno conhecimento do regime aprovado pela LVCR, verifica-se que não informou, como lhe competia, o

⁷⁰ Correspondente à rubrica *Aquisição de serviços – Outros serviços* prevista no anterior classificador das despesas públicas aprovado pelo DL n.º 112/88, de 2 de Abril, e revogado pelo DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

⁷¹ Diploma que estabelecia o regime de realização de despesas públicas com empreitadas de obras públicas e aquisição de serviços e bens, bem como o da contratação pública relativa à prestação de serviços, locação e aquisição de bens móveis, posteriormente revogado pelo DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

⁷² Cfr. o Relatório n.º 17/2007-FS/SRMTC, aprovado em sessão ordinária de 17 de Dezembro de 2007, ponto 3.4.2.8..

⁷³ Na redação dada pelo DL n.º 299/85, de 29 de Julho, e adaptado à RAM pelo DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho, na medida em que têm por objeto “*prestações sucessivas no exercício de profissão liberal*”, “*sem subordinação hierárquica*”, mediante “*remuneração certa mensal*”, visto que no “*próprio serviço não existam funcionários ou agentes com as qualificações adequadas ao exercício das funções objeto de avença*”.

⁷⁴ Isto porque, não obstante o contrato indicar que as despesas seriam suportadas pela rubrica 02.03.10, alínea E, do orçamento do Gabinete, a verdade é que em 2006 eram-no pela 02.02.14 – *Estudos, pareceres, projetos e consultadoria*.

⁷⁵ Foi adaptada à RAM pelo DLR n.º 1/2009/M, de 12 de Janeiro.

⁷⁶ Nos termos do art.º 6.º da Portaria conjunta da Vice-Presidência do Governo Regional e da SRPF n.º 68/2008, de 9 de Junho (aprovou a organização interna dos Serviços de Apoio e Coordenação desta Secretaria Regional).

SR de que a renovação dos contratos estava dependente da sua reapreciação à luz dos critérios da citada Lei, por força do disposto no n.º 1 do seu art.º 94.º.

E, por esse facto, e uma vez confirmada a situação, foi a mesma enquadrada no n.º 2 do art.º 94.º da LVCR, cujos termos mandam aplicar, com as necessárias adaptações, o regime sancionatório previsto no art.º 36.º da mesma Lei, por força do qual, para efeitos da efetivação da responsabilidade financeira, os pagamentos despendidos, em violação do n.º 1 daquele art.º 94.º, no montante de € 63 686,51 (entre 01-10-2009 e 31-05-2010), seriam considerados indevidos (ver o n.º 3 do art.º 36.º da LVCR).

No contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças veio argumentar que, “(...) apesar destes contratos terem sido elaborados pelo Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos em 1998, e (...) qualificados de contratos de prestação de serviços, tendo transitado em 2007 para rubrica de avença, o seu acompanhamento, em virtude do respetivo objeto (...), não é feito por aquele Gabinete”.

Sem, no entanto, especificar o Serviço da Secretaria Regional responsável pela gestão destes contratos, não obstante a tentativa ensaiada no argumento de que, face ao seu objeto, de “*assessoria técnica no âmbito da fiscalidade regional, designadamente no que respeita ao estudo do desenvolvimento da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, (...) tem, em regra, por finalidade colmatar necessidades de consultoria da Direção Regional de Finanças e do Secretário Regional do Plano e Finanças*”.

De relevante, sobressai a afirmação de que “*tal não implica que (...) não tenham sido apreciados à luz do novo regime estabelecido naquela Lei. Na verdade, antes da sua renovação os mesmos foram objeto de reapreciação*”, através dos “*despachos cujas cópias que se juntam*”, datados de 15 de Julho de 2009, determinando a manutenção das duas avenças por se revestirem “*de grande importância para a administração regional*”⁷⁷.

Acrescentou, ainda, que, em 2009, “*antes da renovação dos contratos (...), foram solicitados vários pareceres ao seu abrigo*” porque “*(...) havia sido verificada a sua conformidade com a lei e a necessidade de manutenção destes contratos*”, face ao “*(...) manifesto interesse para todos os departamentos do governo regional, os mesmos foram inclusive submetidos à apreciação do Plenário do Conselho do Governo Regional.*”

Concluindo que, “*Quanto à responsabilidade civil e financeira imputada à Diretora do Gabinete de Estudos e Pareceres Jurídicos (...), em virtude dos contratos em questão não violarem os artigos 35.º, 36.º e 94.º da LVCR, consideramos não haver lugar à mesma.*”.

Nesta sede, a Diretora do GEPI aduziu os seguintes fundamentos:

- ◆ “*(...) teve primeiro contacto com as prestações de serviços ora em causa, quando no ano de 1998, lhe foi pedido (...) que à luz do regime aplicável às despesas públicas (...), elaborasse o processo necessário à aquisição de uma prestação de serviços com o Prof. Dr. Eduardo Paz Ferreira e com o Dr. Jorge Carita (...) destinada a apoiar a Secretaria Regional na aplicação da Lei das Finanças Regionais*”;
- ◆ “*(...) não acompanhou, nem acompanha, a execução daqueles contratos*” que envolvem “*matéria da competência da Direção Regional de Finanças, cujos trabalhos foram e são levados a cabo exclusivamente entre aquela Direção Regional (...) e o Secretário Regional, sem que neles (...) tenha qualquer intervenção*”;
- ◆ E que, da consulta ao “*processo relativo aos contratos em causa (...), verificou que deles constavam os despachos que procediam à respetiva reapreciação nos termos e para os efeitos do artigo 94.º da Lei n.º 12-A/2008*”.

Assim, o Tribunal de Contas não pode deixar de atribuir relevância jurídica aos factos que resultam da prova documental agora apresentada, em concreto aos citados despachos de reapreciação dos contratos de avença, pelo que, face a tais circunstâncias e ao interesse público invocado para a sua manutenção, impõe-se concluir que foi observada a norma do art.º 94.º, n.º 1, da LVCR.

Por último, há ainda a mencionar que o art.º 38.º da LVCR determina a afixação pelos serviços, em página eletrónica, dos contratos de prestação de serviços e respetivas renovações, com indicação da função a desempenhar, a respetiva retribuição e

⁷⁷ Com os dois despachos foi enviada alguma correspondência trocada, entre a DRF e um dos cocontratantes, o Prof. Dr. Eduardo Paz Ferreira, entre Junho e Setembro de 2009, período imediatamente anterior ao da data de renovação dos contratos (ocorrer a 01-10-2009) tendo em vista a obtenção de pareceres jurídicos em matéria de Finanças Públicas e Direito Financeiro.

prazo. Ora a lista dos contratos de prestação de serviços em vigor não está disponível no link *Instrumentos de Gestão e Recursos Humanos* do site da SRPF.

O Secretário Regional do Plano e Finanças, no contraditório, esclareceu que, «*Apesar desta Secretaria Regional ter diligenciado e tomado providências no sentido de dar cumprimento à Lei n.º 12-A/2008, nomeadamente através da criação de um link “instrumentos de gestão e RH”, (...) ainda nos encontramos numa fase de adaptação e definição, razão pela qual não foram os contratos publicados na dita página eletrónica*».

Entretanto, tendo em vista cumprir o estabelecido no art.º 38.º da LVCR, foi publicado na página eletrónica da SRPF os extratos, datados de 4 de Outubro de 2010, relativos aos dois contratos, onde, além do mais, é possível verificar a sua renovação automática a 1 de Outubro de 2010.

3.3.2. Direção Regional dos Assuntos Fiscais

Atentas as atribuições da DRAF, nomeadamente a de, no âmbito do exercício da atividade de inspeção tributária, proceder à prevenção e combate da fraude e evasão fiscal, através da Direção de Serviços de Inspeção Tributária, Investigação da Fraude e Ações Especiais (DSIT)⁷⁸, a 18 de Maio de 2009, foi proposta a aquisição de serviços de consultoria na área da inspeção tributária⁷⁹, mediante ajuste direto sem consulta⁸⁰, à empresa *NUMERÂNGULO – Consultoria Fiscal, Lda.*, face:

- ◆ À “(...) grande necessidade de dotar os meios humanos da DSIT da formação prática imprescindível ao regular cumprimento das suas atribuições”;
- ◆ A ser “indispensável, à ação da DRAF, a contratação de pessoas com experiência prática na área do procedimento de inspeção tributária (...), cujos âmbitos de competências serão o da formação e prestação de informação (...), com vista ao cabal exercício das funções da DSIT”;
- ◆ Por a empresa possuir “nos seus quadros pessoal altamente qualificado com experiência na área tributária, nomeadamente com vasta experiência já comprovada em anteriores prestações de serviços”, sendo que “os seus contributos beneficiarão a DRAF quer ao nível da receita quer ao nível da promoção do combate ao crime económico”⁸¹.

Na sequência do despacho autorizador do SR, de 19 de Maio de 2009, foi a referida empresa convidada a apresentar proposta, a qual, de acordo com o convite, devia “obedecer aos parâmetros definidos no caderno de encargos”⁸².

Contudo, a proposta apresentada não cumpriu o estipulado na cláusula 4.ª do caderno de encargos, na medida em que não especifica as ações teóricas e práticas, a ministrar pela mesma empresa no âmbito da área de atuação da DSIT, em conformidade com o delineado no art.º 13.º do citado DRR n.º 29-A/2005/M⁸³. Ainda assim, o SR, a 20 de Maio de 2009, adjudicou a prestação de serviços à empresa *NUMERÂNGULO – Consultoria Fiscal, Lda.*, pelo valor de € 22 500,00 (sem IVA).

A 28 de Maio de 2009, foi celebrado o contrato de serviços de consultoria na área da inspeção tributária, pelo prazo de 1 ano, com início a 1 de Junho de 2009 e termo a 31 de Maio de 2010, no valor de € 22 500,00, sem IVA (correspondente ao pagamento mensal de € 1 875,00).

⁷⁸ Cfr. os art.ºs 2.º, n.º 3, al. c), 12.º e 13.º, todos do DRR n.º 29-A/2005/M, de 31 de Agosto, que aprovou a respetiva orgânica.

⁷⁹ Cfr. a Informação n.º 13 AN, da DRAF.

⁸⁰ Anota-se que os 4 ajustes diretos da DRAF analisados foram todos abertos nos termos do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, identificados no ponto 2. do anexo III a este documento.

⁸¹ Integram a empresa dois antigos funcionários da DRAF, José Lopes Figueiredo Pinto e Norberto João Cardoso, respetivamente Inspetor Tributário Nível 2 e Inspetor Tributário Nível 1, cuja aposentação foi concedida nos termos do disposto no art.º 100.º do DL n.º 498/72, de 9 de Dezembro, e produziu efeitos em Setembro de 2006 (cfr. o aviso da CGA n.º 9212/2006, publicado no DR, 2.ª série, n.º 167, de 30 de Agosto de 2006).

⁸² Cfr. o convite da DRAF, com registo de saída n.º 4852, de 19 de Maio de 2009.

⁸³ Em reunião havida, a 24 de Junho de 2010, a Subdiretora Regional dos Assuntos Fiscais, Dra. Lina Camacho, confirmou a inexistência de um plano de atuação prático e teórico por parte da empresa.

Verifica-se, no entanto, que a ficha referente ao contrato não foi publicada pela DRAF no Portal dos Contratos Públicos (CP), ofendendo-se o preceituado no art.º 127.º, n.º 1, do CCP⁸⁴, e quando essa publicitação pela entidade adjudicante é condição de eficácia do contrato, designadamente para efeitos de pagamento⁸⁵, por força do n.º 2 do mesmo art.º 127.º.

No contraditório, a Subdiretora Regional dos Assuntos Fiscais, a propósito de a proposta não cumprir o estipulado na cláusula 4.ª do caderno de encargos, alegou que “*Não existe qualquer norma no Código dos Contratos Públicos que exija maior clarificação da prestação de serviços a ser efetuada. Não é exigência legal para a adjudicação a existência de um plano de atuação teórico e prático da empresa*” e que a mesma proposta aderiu “*(...) às condições em que a entidade adjudicante demonstrou estar disponível para contratar, estabelecendo igualmente as suas próprias condições, designadamente, o preço e o prazo de execução do contrato*”.

Revelou ainda que “*(...) os termos de execução do contrato foram acordados entre a empresa e o Diretor Regional, tendo ficado reduzidos a escrito em documento que não consta do processo de despesa, nem foi de qualquer modo divulgado (cuja cópia agora se junta como documento n.º 3) por se entender que essa divulgação poderia contender com o sigilo exigido sobre os métodos e estratégias de atuação da inspeção tributária, sigilo esse que é essencial (...)*”, perante “*(...) questões tão sensíveis quanto o combate à fraude e evasão fiscais, (...) à criminalidade económica*”.

Com efeito, o referido documento com o n.º 3 agora facultado, sob a epígrafe “*Concretização dos aspetos de atuação da sociedade NUMERÂNGULO – Consultoria Fiscal, Lda.*”⁸⁶, reduz a escrito as prioridades ao nível da atuação nos processos por parte desta empresa, bem como os procedimentos a adotar em matéria de faturação falsa, exteriorização de fortuna, contribuintes não declarantes e tributação das mais-valias, tendo obtido a concordância do Diretor Regional, a 19 de Maio de 2009, que o designou de “*Confidencial*”.

Quanto à questão da publicação da ficha do contrato no Portal a Subdiretora Regional alegou que “*Este procedimento de ajuste direto foi o primeiro a decorrer na DRAF após a entrada em vigor do CCP*” e que a ficha⁸⁷ foi junta ao processo de aquisição na convicção “*(...) do integral cumprimento de todos os requisitos legais inclusive da publicação do contrato, e, logo, da sua eficácia, nos termos do n.º 2 do artigo 127.º do CCP*”. No entanto, “*Confrontados agora com a não publicação apenas podemos suspeitar que terá ocorrido uma falha informática que conduziu a esta situação*”.

A responsabilidade pela comunicação da informação da celebração dos contratos públicos para efeitos de publicação no Portal dos CP é exclusivamente da entidade adjudicante, no caso concreto, a DRAF, a qual, perante a deteção de alguma falha ou incorreção na informação por si disponibilizada nesse Portal, devia ter solicitado à respetiva entidade gestora, o Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., permissão para proceder à devida retificação, nos termos da Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de Julho^{88 e 89}.

Neste ponto, o n.º 1 do art.º 127.º do CCP é muito claro quando refere que a celebração de um contrato na sequência de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante no portal da *Internet* dedicado aos contratos públicos, fazendo o n.º 2 do mesmo artigo depender a eficácia do contrato, nomeadamente quanto a pagamentos, da sua publicitação, através da inserção da respetiva ficha.

⁸⁴ Na sequência da introdução do NIF da SRPF no sítio da *internet* www.base.gov.pt, não surgiu nenhuma ficha alusiva ao contrato em referência. Ainda assim, na referida reunião de 24 de Junho de 2010, a questão foi colocada à Subdiretora Regional, vindo a mesma, no dia seguinte, por escrito, esclarecer que a tentativa de publicação de ficha havia sido efetuada, reconhecendo, no entanto, que tal facto “*não tenha sido detetado como anómalo*”.

⁸⁵ De acordo com o modelo de ficha (consta do anexo III ao CCP), a qual deve conter: a identificação da entidade adjudicante e do adjudicatário; o objeto e o preço do contrato, para além do prazo e do local da sua execução. Estão excecionadas da publicitação da ficha no Portal dos CP as aquisições feitas ao abrigo do regime simplificado, ou seja, até ao valor de € 6 750,00, (art.º 128.º, n.º 3, do CCP).

⁸⁶ Contém o registo de entrada na DRAF n.º 7833, de 19 de Maio de 2009.

⁸⁷ E que consta do documento n.º 5 que acompanhou as alegações do contraditório, a qual não tem qualquer correspondência com o modelo de ficha identificado no anexo III ao CCP.

⁸⁸ Regula a constituição, funcionamento e gestão de um portal único na *internet* destinado aos contratos públicos (Portal dos Contratos Públicos), e entrou em vigor à data da entrada em vigor do CCP (30 de Julho de 2008).

⁸⁹ Aqui, igualmente, pontua a intervenção da SRPF que, no exercício da sua competência de controlo da despesa pública através da análise qualitativa e quantitativa da mesma, autorizou o pagamento das prestações mensais do contrato, sem ter em atenção o exacto cumprimento da norma constante do art.º 127.º, n.º 2, do CCP. Veja-se o que dispõe o art.º 2.º do DRR n.º 3/2009/M, de 23 de Fevereiro, e do DRR n.º 2/2010/M, de 26 de Maio, diplomas que aprovaram as normas de execução do orçamento regional para os anos de 2009 e de 2010, respetivamente. Sobre este assunto, cfr. ainda o art.º 21.º, n.º 1, al. a), do DRR n.º 19/2003/M, de 18 de Agosto, que aprovou a orgânica da DROC, nos termos do qual incumbe à Direção de Serviços de Contabilidade efetuar a conferência, verificação e autorização do pagamento das despesas públicas.

A violação destas normas 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, imputável à Subdiretora Regional dos Assuntos Fiscais⁹⁰, por ter sido a entidade que autorizou o processamento das prestações do contrato de modo a que se procedesse à respetiva liquidação e pagamento pela DROC.

Todavia, tal como se explicita no ponto 1.3. considera-se estarem preenchidos os pressupostos fixados, no n.º 8, als. a) a c), do art.º 65.º, da LOPTC, relevando-se por conseguinte a correspondente responsabilidade sancionatória.

3.3.3. Direção Regional de Informática

Em cumprimento do estipulado no n.º 3 do art.º 14.º do DRR n.º 3/2007/M, de 9 de Fevereiro, a DRI, a 15 de Fevereiro de 2008⁹¹, submeteu a despacho do SR um parecer favorável, invocando fundamentos de interesse público, para a aquisição e atualização das licenças integradas no contrato de inscrição *Microsoft Selet Enterprise*, visto ser “(...) necessário manter atualizado o parque informático do Governo Regional, devido às frequentes evoluções tecnológicas e ao acesso a novas soluções informáticas. (...) Torna-se imperioso renovar os licenciamentos existentes, permitindo simultaneamente beneficiar de um desconto mais elevado pelo facto de se estar a adquirir a manutenção de licenças integradas no atual contrato.” E, “(...) devido à alteração orgânica de alguns serviços que passaram a empresas públicas, torna-se necessário proceder ao ajuste das licenças em utilização, procedendo-se a uma redução do seu número para um total de 3 170”⁹².

Para tal, propôs a aquisição das licenças à *MCComputadores, S.A.*⁹³, nos termos do art.º 86.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, ascendendo o valor global do encargo a € 2 234 374,50, a acrescer IVA, a ser satisfeito em pagamentos anuais de € 744 791,50 (sem IVA)⁹⁴.

O SR, a 15 de Fevereiro de 2008, despachou no sentido de que “*Proceda-se nos termos propostos*”⁹⁵, e deu cumprimento ao estipulado no art.º 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e na al. c) do art.º 20.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16 de Janeiro, procedendo, através da Portaria n.º 15-B/2008, de 15 de Fevereiro, ao escalonamento dos encargos pelos anos de 2008

⁹⁰ O Diretor Regional dos Assuntos Fiscais, por despachos de 13 de Abril de 2007 e de 5 de Abril de 2010, delegou na Subdiretora Regional o poder para, nomeadamente, autorizar a realização de despesas com aquisições de serviços, até ao montante de € 100 000,00, e assinar processos de despesa que deverão conter o indispensável cabimento orçamental e estar previamente autorizada a sua efetivação.

⁹¹ Através da Informação n.º 46.

⁹² Em 2005, as licenças adquiridas para o parque informático do Governo Regional foram aumentadas para 3 901, tendo a respetiva atualização e renovação sido autorizada pela RCG n.º 89/2005, a 3 de Fevereiro.

O contrato inicial (de inscrição *Microsoft Select Enterprise*) foi celebrado em 28 de Dezembro de 2001, por um período de 3 anos, e posteriormente renovado por mais 3 anos, com data efetiva de 1 de Janeiro de 2005, tendo na sua génese o contrato público de aprovisionamento n.º 911931 outorgado entre a então Direção-Geral do Património e a empresa *PROLÓGICA – Sistemas Informáticos, S.A.*, na sequência da sua homologação pela Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro de 1999, publicada no DR, 2.ª série, n.º 45, de 23 de Fevereiro de 1999, visou a estabelecer “as condições de fornecimento ao Estado de microcomputadores e respetivos suportes lógicos operativos, manuais e documentação necessária à sua utilização em condições normais de uso, periféricos, equipamento opcional, acessórios e consumíveis, de redes de comunicação de dados e serviços e de suportes lógicos operativos e de utilização geral com os respetivos manuais e documentação que englobem procedimentos, regras e suportes de informação”. Contém em anexo a lista de, nomeadamente, fornecedores de microcomputadores e de suportes lógicos, bem como as marcas e o n.º dos contratos respetivos.

Pela Portaria n.º 596/2001, de 21 de Março, foi prorrogado o prazo de validade dos contratos públicos de aprovisionamento abrangidos pela Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro, em mais um ano, mantendo-os em vigor até a publicação de nova portaria de homologação dos mesmos contratos.

Entretanto, pelo art.º 13.º, n.º 1, DL n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, as atribuições e competências da Direção-Geral do Património, foram transferidas para a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP), bem como a posição jurídica do Estado nos contratos públicos de aprovisionamento celebrados por aquela Direção-Geral e os procedimentos pendentes, independentemente da fase em que se encontrassem, com dispensa de quaisquer formalidades, salvaguardando-se assim a continuidade dos mesmos. Pelo que, integra este contrato a seguinte referência da central de compras do Estado AO7-00042ANCP.

⁹³ A adjudicatária, em declaração de 2 de Janeiro de 2008, indicou a *MCComputadores, S.A.*, como subcontratada da ANCP, condição que lhe permite comercializar os produtos e serviços abrangidos pelo contrato público de aprovisionamento n.º 911 931 nas mesmas circunstâncias que a *PROLÓGICA – Sistemas Informáticos, S.A.*.

⁹⁴ Preço este apresentado pela *MCComputadores, S.A.* para a renovação das 3 170 licenças dos serviços públicos da RAM, em 2008 (cfr. a sua comunicação de 12 de Dezembro de 2007, ao SR, entrada na SRPF com a ref.ª 11684/07/SRP).

⁹⁵ Nos termos do n.º 4 do mencionado art.º 14.º do DRR n.º 3/2007/M, a ausência de proposta fundamentada da DRI e de autorização prévia do SR, tornaria nulo o referido contrato. Cfr. ainda a RCG n.º 155/2008, de 14 de Fevereiro de 2008.

a 2010, no valor anual de € 856 510,23 ano (inclui IVA)⁹⁶, por conta da rubrica de classificação orgânica e orçamental desta Secretaria Regional 08.50.54.03/07.01.08.

Ora, a despesa total envolvida (€ 2 234 374,50), ainda que não titulada por contrato escrito – art.º 59.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99 –, devia ter sido submetida pela DRI à fiscalização prévia do TC, no prazo de 20 dias a contar da data de início da produção de efeitos, em conformidade com o estabelecido nos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b), e 81.º, n.º 2, ambos da LOPTC⁹⁷.

Ouvido no contraditório, o Diretor Regional de Informática referiu que “*Quanto ao contrato objeto da presente Auditoria, fornecimento de licenças no âmbito do Acordo Microsoft Select Enterprise, (...) se conclui claramente a inexistência da obrigatoriedade de submissão do mesmo a visto prévio, nos termos da al. b) do n.º 1 do artigo 46.º em conjugação com o art.º 48.º da LOPTC*”.

Não é, porém, assim.

Com efeito, embora a adjudicação abarque a aquisição à *MCComputadores, S.A.*, de licenças informáticas abrangidos pelo contrato público de aprovisionamento n.º 911 931, por isso justificativa do ajuste direto fundamentado no art.º 86.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, o certo é que se trata de um negócio jurídico oneroso que é fonte de direitos e obrigações para ambas as partes.

Estamos, com efeito, em presença de um verdadeiro contrato, em que, de um lado, surge uma proposta de aquisição de serviços (DRI) e, do outro, surge uma declaração negocial de aceitação dessa proposta. Em consequência desta aceitação, emerge um contrato perfeito, que tem por conteúdo o fornecimento, a título oneroso, das licenças informáticas.

É pois evidente que tal contrato é gerador, para a *MCComputadores, S.A.*, da obrigação de executar o mencionado fornecimento, e, para a DRI, da obrigação do pagamento desse fornecimento, que representa, desta forma, para o erário público, um encargo financeiro, o que obriga a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por força dos art.ºs 5.º, n.º 1, al. c), e 46.º, n.ºs 1, al. b), e 2, e 48.º, todos da LOPTC.

Assim, a eficácia financeira do contrato (da aquisição) estava dependente do visto do TC. Logo, a sua execução sem que tenha sido submetido a fiscalização prévia quando a isso se encontrava legalmente sujeito, faz incorrer o responsável máximo pela DRI, o Eng.º Leonardo Catanho, que estava obrigado à sua remessa pela norma do art.º 81.º, n.º 4, da LOPTC, em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, por força do art.º 65.º, n.º 1, al. h), e n.º 2, da citada LOPTC.

3.3.4. Direção Regional do Património

3.3.4.1. Aluguer operacional de viatura (*renting*)

A DRPA, precedendo autorização prévia do SR, de 3 de Novembro de 2009, enviou convite à *BANIF RENT - Aluguer, Gestão e Comércio de Veículos Automóveis, S.A.*, para que apresentasse proposta para o fornecimento de uma viatura ligeira de passageiros, em sistema de aluguer operacional (*renting*), em estado novo, pronta a utilizar pelo Gabinete do Secretário Regional de Educação e Cultura⁹⁸ e com zero km⁹⁹, com indicação das especificações e condições do contrato a celebrar¹⁰⁰.

⁹⁶ Corresponde a 1/3 do valor do contrato (€ 2 234 374,50), acrescido de IVA (15%). No mapa XVII dos orçamentos da RAM de 2009 a 2010, nos serviços integrados da SRPF, mais concretamente, na DRI, encontram-se devidamente contabilizadas e escalonadas as responsabilidades financeiras emergentes deste contrato, nele figurando a importância de € 856 510,23 (inclui IVA) como encargo para cada um daqueles anos.

⁹⁷ À semelhança do ocorrido com o contrato que terminou em 2008, que também não foi remetido para fiscalização prévia. De acordo com o art.º 121.º, n.º 1, da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, em 2008, o valor a partir do qual os contratos estavam sujeitos a fiscalização prévia era de € 333 610.

⁹⁸ O chefe de Gabinete do Secretário Regional de Educação e Cultura, a 7 de Outubro de 2009, havia comunicado à SRPF a necessidade de as 5 viaturas afetas a essa Secretaria Regional serem “*substituídas por idêntico número (...) com as mesmas características*”.

⁹⁹ Para além de outras características pretendidas, concretamente, motor *diesel*; lotação de 9 passageiros; 2 000 de cilindrada; potência 100 Hp; e direção assistida.

¹⁰⁰ Em concreto, ter a duração de 48 meses; limite de quilometragem até 150 000 km (excedendo o limite, a entidade adjudicante pagará um valor por km percorrido a mais); cobertura de seguro por danos próprios; apoio ao condutor 24h/dia; imposto de circulação automóvel;

Não obstante os documentos do processo de despesa não sejam conclusivos quanto a este aspeto, a DRPA terá, atento o valor da viatura, seguido o ajuste direto sem consulta, permitido pelo art.º 20, n.º 1, al. a), do CCP¹⁰¹.

Na sequência da proposta apresentada pela *BANIF RENT - Aluguer, Gestão e Comércio de Veículos Automóveis, S.A.*, e do despacho de adjudicação do Diretor Regional¹⁰², foi, a 1 de Fevereiro de 2010, celebrado o contrato de aluguer do veículo automóvel sem condutor n.º 0616/0016, pelo preço de € 30 774,24, nas condições e com as características seguintes:

CONDIÇÕES/CARACTERÍSTICAS DA VIATURA	Marca/Modelo:	FORD <i>Transit 330 L Kombi 2.2 TDCI 140 cv</i> (V347/348)
	Matrícula:	61-IP-29
	Chassis:	WFOSXXTTFS9K04596
	Início do aluguer:	01-02-2010
	Termo do aluguer:	31-01-2014
	Duração:	48 meses
	Renda mensal:	€ 641,13 (sem IVA) ¹⁰³
	Meio de pagamento:	Débito direto
	Local de restituição:	Sede da <i>BANIF Rent</i>

Em conformidade com o estipulado no art.º 7.º do DLR n.º 22/2009/M, de 12 de Agosto¹⁰⁴, a viatura foi, pelo Despacho n.º 2/2010, de 27 de Janeiro, do Secretário Regional de Educação e Cultura, afeta ao seu Gabinete.

O procedimento suscita as objeções que se passam a expor.

- A. A inobservância das formalidades correlacionadas com o parecer prévio da DRPA e o parecer técnico da Direção de Serviços de Materiais e Equipamento (DSME), da Secretaria Regional do Equipamento Social, exigidos pelo n.º 2 do art.º 5.º do DLR n.º 22/2009/M, de 12 de Agosto.

Analisados os documentos disponibilizados pela DRPA, verifica-se que o parecer da DSME foi comunicado à SRPF a 14 de Abril de 2005, e que incidiu sobre duas marcas/modelos de veículo, *Toyota* e *Citroën*, divergentes da do veículo abrangido pelo *renting* em análise, visando o aluguer de uma outra viatura, concretizado em 1 de Fevereiro de 2006, para o Gabinete do Secretário Regional de Educação e Cultura.

Por sua vez, o parecer da DRPA, de 25 de Janeiro de 2009, foi elaborado em momento anterior ao pedido do Gabinete do Secretário Regional de Educação e Cultura, apresentado através do ofício com o n.º 3598, de 7 de Outubro de 2009, junto da SRPF, e não está em concordância com o parecer técnico da DSME.

Isto significa que tais pareceres não sustentam a autorização do SRPF para a realização da despesa subjacente ao negócio jurídico em apreço, o que consubstancia a violação da disciplina imposta pelo art.º 5.º, n.º 2, do DLR n.º 22/2009/M.

viatura de substituição em caso de avaria, sinistro ou roubo; substituição de equipamento (até 12 pneus) e serviço de alinhamento de direção e calibragem – cfr. a cláusula 11.ª do caderno de encargos.

¹⁰¹ Ainda que na comunicação interna n.º 1.378/A, de 9 de Novembro de 2009, a Direção de Serviços de Aproveitamento e Gestão (DSAG), tenha mencionado como base legal o previsto no art.º 19.º, a), al., o qual respeita unicamente à escolha do procedimento de formação de contratos de empreitadas de obras públicas. Segundo a proposta, pela via desta aquisição, pretendia-se proceder à substituição de uma outra viatura afeta ao Gabinete da Secretaria Regional de Educação e Cultura, cujo contrato cessaria a 31 de Janeiro de 2010.

¹⁰² Proferido a 3 de Dezembro de 2009.

¹⁰³ Assim discriminada: € 410,33 de aluguer sem condutor; € 80,00 de manutenção; e € 34,00 pneus; € 22,00 veículo de substituição; € 4,50 de IM/IC/IUC; € 77,80 seguro; e € 12,50 *fee* de gestão (contrato, impostos e multas).

¹⁰⁴ Aprova o regime jurídico do parque de veículos da Região Autónoma da Madeira (PVRAM), sendo aplicável à “*aquisição ou locação de veículos, em qualquer das suas modalidades, a sua afetação e utilização, manutenção, assistência e reparação, (...) abate e alienação ou destruição*” consumada pelos serviços da administração direta e indireta da RAM.

No contraditório, o Diretor Regional do Património argumentou que “(...) não se vislumbra a emissão de parecer pela entidade que desencadeia o procedimento. Muito embora instituído no citado diploma, na prática, verifica-se uma inutilidade (...) com a sua elaboração, na medida em que a entidade emissora do parecer é simultaneamente a entidade que desencadeia o procedimento aquisitivo.” Contudo, “(...) se for esse o entendimento do Tribunal (...) agiremos em conformidade”.

Este ponto de vista não tem qualquer sustentação legal e parte de pressupostos errados quer quanto à utilidade do parecer quer no enquadramento da Direção Regional, enquanto entidade emissora de um parecer sem carácter vinculativo, uma das peças do processo aquisitivo, porquanto é ao Secretário Regional do Plano e Finanças que compete autorizar a aquisição ou locação de veículos, em qualquer das suas modalidades.

Com efeito, face ao regime jurídico que emerge do DLR n.º 22/2009/M, a aquisição onerosa de direitos sobre veículos faz-se mediante parecer da Direção Regional do Património, em concordância com o parecer técnico SRES/DSME, seguido de autorização do Secretário Regional do Plano e Finanças.

O referido parecer deverá ter em consideração a utilização a dar ao veículo pelo serviço que pretende adquiri-lo, o que pressupõe uma análise fundamentada na racionalização da aquisição, na onerosidade da utilização do veículo, na responsabilidade da entidade utilizadora e no controlo da despesa associada à frota.

Por outro lado, são consideradas entidades utilizadoras do PVRAM e, como tal, sujeitas ao disposto no citado decreto legislativo regional: “a) Os serviços que integram a administração direta da Região Autónoma da Madeira” [al. a) do art.º 2.º], ou seja, entre as quais, a DRPA.

Em relação ao parecer técnico da DSME, foi dito que, “Até à criação do Decreto Legislativo Regional n.º 22/2009/M, de 12 de Agosto, não existia regulamentação regional sobre esta matéria, não sendo obrigatório qualquer tipo de consulta à Direção de Serviços de Materiais e Equipamento (...)”.

Afirmção que contraria a Resolução do Conselho de Governo n.º 752/2005, de 2 de Junho de 2005¹⁰⁵, a qual, dada a necessidade de definição de regras de aquisição de viaturas pelos serviços da administração pública regional, e de assegurar uma política de gestão, utilização e controlo de viaturas que observe os princípios da economia, eficiência e eficácia, determinou que a sua aquisição depende do “parecer técnico prévio da Secretaria Regional do Equipamento Social (...), através da Direção de Serviços de Materiais e Equipamento” (art.º 4.º, n.º 1).

- B. Igualmente através de ajuste direto sem consulta, ao abrigo do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, a DRPA, entre Outubro de 2009 e Setembro de 2010, celebrou outros contratos de aluguer de viaturas no sistema de *renting* com a mesma entidade, o *BANIF RENT - Aluguer, Gestão e Comércio de Veículos Automóveis, S.A.*, que ascenderam ao valor de 296,06 mil euros, conforme demonstra o quadro infra¹⁰⁶:

¹⁰⁵ Estabelece as disposições necessárias à utilização, gestão e controlo de viaturas e outros veículos a que estão sujeitos os serviços da administração pública regional, em vigor desde 16 de Junho de 2005.

¹⁰⁶ Para além de um outro aluguer contratado em 2009, no valor de € 52 463,52, pelo *IDR – Instituto de Desenvolvimento Regional*, organismo que nos termos do art.º 7.º do DRR n.º 2/2008/M, de 15 de Fevereiro, é tutelado pela SRPF e se encontra abrangido pelo PVRAM (cfr. a respetiva ficha de publicação no Portal dos Contratos Públicos que consta da Pasta da Documentação de Suporte).

Quadro IX – Aluguer operacional de veículos, por ajuste direto, ao *BANIF RENT - Aluguer, Gestão e Comércio de Veículos Automóveis, S.A.*

N.º DO PROCEdit.º	CONTRATO					
	DATA DA CELEBRAÇÃO	OBJETO	PREÇO (S/ IVA)	PRAZO (EM DIAS)	DESTINATÁRIO	DATA DA PUBLICAÇÃO NO PORTAL DOS CP
02/AD/2009	n.d.	1 VLP	27.654,72	1460	Gabinete da Secretaria Regional do Turismo e Transportes	25-06-2009
03/AD/2009	16-11-2009	1 VLP	21.631,68	1460	Gabinete da Secretaria Regional dos Recursos Humanos	13-01-2010
04/AD/2009	20-10-2009	1 VLM	22.110,72	1460	Direção Regional do Comércio e Indústria/Vice-Presidência do Go-verno Regional	29-10-2009
05/AD/2009	01-05-2010	2 Viaturas Todo-o-Terreno	49.857,60	1460	Direção Regional de Informação Geográfica e Ordenamento do Território/Secretaria Regional do Equipamento Social	24-06-2010
20/AD/2009	05-01-2010	1 VLP	25.714,08	1460	DRPA	11-01-2010
22/AD/2009	01-02-2010	1 VLP	30.774,24	1460	Gabinete Coordenador do Desporto Escolar/Secretaria Regional de Educação e Cultura	09-03-2010
25/AD/2009	05-01-2010	1 VLP	21.435,84	1460	Gabinete da Presidência do Governo Regional	12-01-2010
26/AD/2009	10-03-2010	1 VLP	21.934,56	1460	DRE	17-03-2010
266/AD/2010	01-07-2010	1 VLP	22.293,60	1460	Direção Regional dos Transportes Terrestres/Secretaria Regional do Turismo e Transportes	12-08-2010
270/AD/2010	01-07-2010	1 Viatura	30.030,72	1460	Arquivo Regional da Madeira/Direção Regional dos Assuntos Culturais/Secretaria Regional de Educação e Cultura	12-08-2010
558/AD/2010	01-09-2010	1 Viatura mista de mercadorias e passageiros	22.622,40	1460	DRAF	03-09-2010
TOTAL			296.060,16	—	—	—

Legenda: VLP – Viatura ligeira de passageiros.
VLM – Viatura ligeira de mercadorias.
n.d. – Informação não disponível.

Fonte: www.base.gov.pt.

Ora, o recurso sistemático ao ajuste direto e as sucessivas adjudicações, ao longo de 11 meses, à *BANIF RENT - Aluguer, Gestão e Comércio de Veículos Automóveis, S.A.*, por parte da DRPA no *renting* de viaturas, indicia a intenção de evitar um procedimento mais solene, em ofensa ao disposto no art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho¹⁰⁷, mantido em vigor pelo art.º 14.º, n.º 1, al. f), do CCP.

Mais, não se encontra evidenciado nos processos de despesa que a opção pelo ajuste direto e pela modalidade de contratação fosse a melhor solução possível do ponto de vista administrativo, técnico e financeiro para o erário público, designadamente quanto à onerosidade da utilização dos veículos e ao controlo da despesa associada à frota automóvel.

¹⁰⁷ O qual proíbe “o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma”.

Nesta conformidade, a celebração de 12 contratos de aluguer operacional de viaturas em tão curto espaço de tempo, totalizando encargos na ordem dos 326,8 mil euros¹⁰⁸, configura o fracionamento dessa despesa, cuja realização devia ter sido precedida de concurso público conforme determina o art.º 20.º, n.º 1, al. b), do CCP.

No contraditório, o responsável máximo pela DRPA assumiu que “(...) em diferentes anos civis celebrou diversos contratos de aluguer de viaturas no sistema de renting com o Banif Rent – Aluguer, Gestão e Comércio de Veículos Automóveis, S.A.,” e que por o Código “(...) não exigir a consulta a outros fornecedores, deixando esse poder discricionário à entidade adjudicante. A (...) DRPA usou essa faculdade.”

O referido responsável contesta a intenção de fracionamento da despesa, uma vez que “Se a DRPA conhecesse com a relativa antecedência os factos que conduziram ao reconhecimento da necessidade, desencadearia o procedimento em conformidade com o preço base estimado para o somatório das necessidades reconhecidas.”

Estes argumentos não são aceitáveis no quadro das competências da DRPA, de *organizar, gerir e racionalizar a frota de veículos da RAM*, conferidas pelo art.º 2.º, al. e), do DRR n.º 11/2008/M, de 18 de Junho (orgânica da Direção Regional)¹⁰⁹, e que tem à sua responsabilidade a gestão do PVRAM, nos termos do DLR n.º 22/2009/M¹¹⁰.

Essa gestão do PVRAM está sujeita aos seguintes princípios: a) Centralização das aquisições e da gestão do PVRAM; b) Onerosidade da afetação dos veículos; c) Responsabilidade das entidades utilizadoras; d) Controlo da despesa orçamental (art.º 4.º do DLR n.º 22/2009/M).

Dispõe ainda o art.º 19.º do DLR n.º 22/2009/M, sob a epígrafe de *Controlo, fiscalização e responsabilidade*, que, sem prejuízo das competências das demais autoridades, “deve a DRPA (...) manter atualizado o inventário do PVRAM, proceder ao tratamento estatístico de dados relativos aos veículos que integram o PVRAM, bem como apurar os indicadores que permitam aferir o nível da eficiência na gestão e utilização dos veículos”.

Em face deste enquadramento legal, não faz sentido invocar desconhecimento das necessidades antes dos factos, pois isso só pode significar, designadamente, que não há controlo dos contratos de locação em vigor e do seu termo. Ou dito de outro modo, a DRPA não organiza, gere e racionaliza a aquisição ou aluguer dos veículos, nem revela qualquer preocupação pela otimização dos dinheiros públicos, num contexto em que se impõe rigor, transparência e competitividade na contratação pública.

Claro que assim, adotando-se uma atitude reativa, a questão tem na sua origem o não exercício das competências legalmente atribuídas à DRPA, que leva a que o fracionamento das despesas surja como uma consequência da forma como é feita a gestão das necessidades e do próprio PVRAM.

Considera-se, por isso, que a aquisição ou locação de veículos, através do recurso sistemático a ajustes diretos concentrados ao longo do ano, pela repartição dos respetivos encargos globais, em detrimento de procedimentos mais solenes, não só ofende o princípio da unidade da despesa, como também não resguarda a economicidade e eficiência dos dinheiros públicos.

Sob o ponto de vista da consequência jurídica, com a violação do art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e do art.º 20.º, n.º 1, al. b), do CCP, emerge a responsabilidade financeira sancionatória relativamente à entidade que proferiu os despachos de adjudicação, o Diretor Regional do Património, por aplicação da norma da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

3.3.4.2. Serviços jurídicos na modalidade de avença em expropriações

Na sequência do despacho do Diretor Regional do Património de 5 de Janeiro de 2010, foi, precedendo ajuste direto fundamentado no art.º 24.º, n.º 1, al. e), do CCP, a 11 de Janeiro do corrente ano, celebrado um contrato de avença com a

¹⁰⁸ Inclui o valor do *renting* cujo contrato foi outorgado em 1 de Fevereiro de 2010 (€ 30 774,24) e objeto desta ação.

¹⁰⁹ Isto à semelhança da orgânica anterior, aprovada pelo DRR n.º 20/2005/M, de 20 de Abril.

¹¹⁰ Atribuição da Direção de Serviços de Aprovisionamento e Gestão (DSAG), de “Organizar, gerir e racionalizar, a aquisição, o aluguer, a afetação, o abate e a alienação dos veículos pertencentes à RAM” – cfr. o art.º 4.º, n.º 2, al. g), da Portaria n.º 4-A/2009, de 15 de Janeiro (que contém a estrutura nuclear da DRPA).

empresa *Tranquada Gomes & Coito Pita - Sociedade de Advogados, RL*, no valor mensal de € 2 426,00 (IVA incluído), pelo prazo de 3 anos com o objeto circunscrito à prestação de serviços de advocacia em processos de expropriação¹¹¹.

A escolha da adjudicatária, processou-se, como se disse, ao abrigo do art.º 24.º, n.º 1, al. e), do CCP, que permite recorrer ao ajuste direto sem consulta, independentemente do valor do contrato, quando, “*por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, a prestação objeto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada*”.

Como se alcança do teor literal deste preceito, especificamente em relação aos motivos técnicos, a adoção do procedimento por ajuste direto apenas pode ser justificada quando os serviços do objeto do contrato apenas possam ser fornecidos por um prestador concreto, em virtude de os mesmos serem de tal maneira exigentes do ponto de vista técnico que só determinada entidade, e mais nenhuma outra, detém capacidade técnica para os prestar.

Na situação vertente, o preenchimento da previsão normativa da citada alínea, no tocante à verificação dos motivos justificativos de que os serviços em causa apenas podiam ser prestados pela co-contratante, assentou, no essencial, em considerandos que invocam os anteriores relacionamentos contratuais da mesma sociedade de advogados com a DRPA.

Só que tais considerandos não bastam para justificar, à luz da al. e) do n.º 1 do invocado art.º 24.º, o recurso ao ajuste direto. Teria que ser a única sociedade de advogados capaz de representar a RAM em processos, incluindo judiciais, relacionados com expropriações. E isso a DRPA não conseguiu provar, quer no contrato quer na documentação de suporte ao respetivo processo de despesa.

No contraditório, o Diretor Regional do Património defendeu que “*(...) o recurso à contratação da Tranquada Gomes & Coito Pita – Sociedade de Advogados, RL deveu-se à experiência e ao conhecimento demonstrados por aquela entidade, prestadora de serviços técnico-jurídicos na área expropriativa. Não obstante a existência de outras sociedades de advogados na RAM, estes (...) ao longo dos anos têm vindo a especializar-se em matérias complexas e específicas da DRPA*”.

Em face do que ficou dito, podemos concluir estar em presença de um ato de adjudicação que, por ter sido antecedido de um procedimento indevidamente enquadrado na al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, está afetado por uma ilegalidade que prejudica a sua validade, sem excluir a hipótese de esta situação tipificar uma infração suscetível de originar responsabilidade financeira sancionatória punível com multa, imputável ao Diretor Regional do Património, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC. Todavia, tal como se explicita no ponto 1.3. considera-se estarem preenchidos os pressupostos fixados, no n.º 8, als. a) a c), do art.º 65.º, da LOPTC, relevando-se a correspondente responsabilidade financeira.

Por outro lado, por se tratar de uma prestação de serviços em regime de avença, a respetiva despesa devia ser contabilizada na rubrica orçamental 01.01.07 – *Pessoal em regime de tarefa ou de avença*, e não como 02.02.20 – *Aquisição de serviços – Outros trabalhos especializados*, onde foi cabimentada.

Entendimento que o responsável da DRPA contestou no contraditório considerando que “*(...) a contratação em apreço é com uma sociedade com estatuto próprio e não com uma pessoa singular.*”

Mas sem razão. Pois o regime da classificação das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, determina que, na rubrica orçamental 01.01.07 - *Pessoal em regime de tarefa ou de avença*, são inscritas as despesas abrangidas “*pelos contratos de tarefa ou pelos contratos de avença, celebrados nos termos da legislação em vigor*”, que à data, se reportava ao DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, diploma entretanto revogado pela LVCR.

Há também a referir que a SRPF não disponibilizou na sua página eletrónica, mais concretamente no atalho *Instrumentos de Gestão e Recursos Humanos*, informação sobre este contrato, nomeadamente, as funções abrangidas, a respetiva retribuição e prazo, tal como determina o art.º 38.º da LVCR.

¹¹¹ Na proposta da Direção de Serviços de Património Imobiliário, com o registo n.º 1.917/E, de 27 de Novembro de 2009, é referido que a mesma “*prestação de serviços tem vindo a ser efetuada por ajuste direto, (...) nos termos da alínea e) do n.º 1 do art.º 24.º (...) do Código dos Contratos Públicos, conjugado com o artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro*”. Igualmente, é feita menção à lista dos processos atribuídos pela DRPA à adjudicatária até à data, presumivelmente em matéria de “*apoio jurídico (...) com especial relevância na área das expropriações, designadamente para representação da R.A.M. em juízo no âmbito dos processos judiciais (expropriação e reclamação), contencioso administrativo, pareceres jurídicos e, pontualmente, análise de questões de elevado grau de complexidade técnico-jurídica*”. A DRPA entregou uma relação de faturas emitidas pela referida sociedade de advogados, por serviços prestados entre Janeiro de 2008 e Julho de 2009, com base na qual propôs o valor do contrato “*como sendo o resultante da média mensal do total da faturação*” nesse período.

Sobre este assunto, as alegações do Secretário Regional encontram-se reproduzidas no ponto 3.3.1. do relatório, para onde se remete.

3.3.4.3. Aquisição de central telefónica

No procedimento para a aquisição de uma central telefónica para a DRPA, com recurso ao ajuste direto sem consulta nos termos do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, foi, na sequência de despacho autorizador do Diretor Regional, de 12 de Janeiro de 2010¹¹², convidada a apresentar proposta a *PT Comunicações, S.A.*¹¹³.

O art.º 12.º do caderno de encargos especificava os bens a adquirir com as características e nas quantidades indicadas no anexo I desse caderno. No entanto, este anexo aludia a marcas e modelos comerciais do equipamento telefónico pretendido, designadamente “*ALCATEL-LUCENTE*”, não acompanhadas da expressão «ou equivalente», situação que denuncia a preferência por determinados equipamentos em detrimento de outros, em desconsideração ao disposto no art.º 49.º, n.ºs 12 e 13, do CCP, e que importará futuramente corrigir.

O Diretor Regional do Património admitiu ser «(...) a omissão da expressão “ou equivalente”, no procedimento supra, lapso dos serviços».

3.3.4.4. Contratação de perito avaliador no âmbito de expropriações

Ao abrigo do art.º 24, n.º 1, al. e), do CCP, foram adjudicados os serviços de avaliação no âmbito da tentativa de aquisição pela via do direito privado de 47 parcelas necessárias à obra de “*Ligação ao Ribeiro da Alforra e Limoeiro – Câmara de Lobos*”, ao perito António José Gonçalves de Sousa¹¹⁴, no valor de € 9 588,00, pelo Diretor Regional, a 11 de Maio de 2009.

Quanto à legalidade da decisão de recorrer, na presente situação, ao ajuste direto com fundamento no art.º 24.º, n.º 1, al. e), do CCP, remete-se para o ponto 3.3.4.2., de onde consta igualmente a análise das alegações produzidas no contraditório.

Anota-se, por último, que o processo referente ao procedimento não estava instruído com o caderno de encargos, o qual constituiu uma peça do procedimento por ajuste direto, conforme estipula o art.º 40.º, n.º 1, al. a), do CCP, destinada a referenciar todos os aspetos inerentes à execução do contrato a celebrar, concretamente, o preço base do contrato, o prazo, as obrigações do adjudicatário, o(s) critérios(s) de adjudicação, as condições de pagamento, cláusulas técnicas específicas, as sanções aplicáveis ao adjudicatário pelo seu incumprimento.

No contraditório, o Diretor Regional reconheceu “(...) a subtração do caderno de encargos enquanto peça do procedimento”, tendo sustentado que “(...) os motivos contidos no mencionado documento constam do ofício convite”, o que se confirma.

4. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, e ao abrigo do disposto no art.º 106.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide:

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria.
- b) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças.
- c) Entregar o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efetuadas pela Secretaria Regional do Plano e Finanças para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- e) Fixar os emolumentos devidos pela Secretaria Regional do Plano e Finanças em € 1 716,40, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redação dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota constante do Anexo IV).

¹¹² Exarada na proposta de aquisição, da DSAG, também de 12 de Janeiro de 2010.

¹¹³ Cfr. o ofício-convite da DRPA com registo de saída n.º 46/A, de 12 de Janeiro de 2010.

¹¹⁴ Consta da lista oficial publicada nos termos do art.º 10.º do Código das expropriações.

- f) Mandar divulgar este relatório no *site* do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação à entidade supra mencionada.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 20 de Dezembro de 2010.

O JUIZ CONSELHEIRO, Alberto Fernandes Brás

A ASSESSORA, Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso

O ASSESSOR, Alberto Miguel Faria Pestana

FUI PRESENTE, O PROCURADOR-GERAL Adjunto, Orlando de Andrade Ventura da Silv

ANEXOS

ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS

ITEM DO RELATO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (LEI N.º 98/97, DE 26 DE AGOSTO)	RESPONSÁVEL
3.2.1.1. A	Nomeações em cargos de direcção intermédia de 1.º e de 2.º grau sem prévia aprovação em procedimento concursal e com violação das regras legais aplicáveis à nomeação em regime de substituição.	N.º 1 do art.º 20.º e n.ºs 1 e 3 do art.º 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, na redacção da Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto	Art.º 65.º, n.º 1, al. l)	Secretário Regional do Plano e Finanças
3.2.1.1. B	Funcionários nomeados em substituição que não reúnem todos os requisitos legais exigidos para exercer as funções inerentes ao cargo de adjunto de chefe de finanças de nível 1.	Art.º 5.º e 6.º, n.º 1, al. b), do DLR n.º 28/2006/M, de 19 de Julho	Art.º 65.º, n.º 1, al. l)	Secretário Regional do Plano e Finanças
3.3.3.	Não sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas de uma aquisição onerosa de serviços informáticos.	Art.ºs 5.º, n.º 1, al. c), 46.º, n.ºs 1, al. b), e 2, e 48.º da LOPTC.	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. h), e n.º 2	Diretor Regional de Informática
3.3.4.1. B	Fracionamento de despesa no montante de 326,8 mil euros.	Art.º 20.º, n.º 1, al. b), do CCP, e art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b)	Diretor Regional do Património

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

ANEXO II – UNIVERSO DE ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS

TIPO DE ATO	CATEGORIA/CARGO	N.º DE LUGARES	INÍCIO DE PRODUÇÃO DE EFEITOS	DESPESA ENVOLVIDA
Renovações de comissões de serviço	Diretor Regional de Estatística	1	17/07/2010	€ 8 246,78
	Inspector Regional de Finanças	1	13/07/2010	€ 11 233,82
Nomeações em regime de substituição	Diretor de Serviços da DRAF	1	01/02/2010	€ 11 015,85
	Chefes de Divisão da DRAF	2	01/02/2010	€ 18 548,60
	Chefes de Finanças da DRAF	2	04/01/2010	€ 16 631,25
	Adjunto de Chefe de Finanças da DRAF	5	04/01/2010	€ 38 269,76
Contrato de trabalho em funções públicas	Técnico Superior (DRPA)	1	01/06/2010	€ 4 277,69
Contrato de trabalho a termo resolutivo	Técnico de Administração Tributária-Adjunto (DRAF)	4	15/04/2010 (2) 21/04/2010 03/05/2010	€ 9 218,78
Renovações de contratos de trabalho a termo resolutivo	Técnico Superior (DRPA)	3	25/02/2010 03/03/2010 25/05/2010	€ 18 094,82
	Técnico de Administração Tributária-Adjunto (DRAF)	1	12/05/2010	
Instrumentos de mobilidade geral	Coordenador Técnico da Vice-Presidência (VP)	1	(a)	€ 4 806,41
	Técnico Superior da SRPF na SREC	1		
	Assistente Operacional da SRPF na VP	1		
	Assistente Operacional da SRPF no IASAÚDE	1		
Alterações obrigatórias de posição remuneratória)	Técnico Superior da SRPF na SREC	1	01/01/2010	€ 58 302,99
	Técnico Superior (DRF)	2		
	Chefe de Departamento (DRF)	1		
	Coordenador Técnico (DRF)	2		
	Assistente Técnico (DRF)	1		
	Assistente Operacional (DRF)	1		
	Técnico Superior (DRE)	1		
Procedimentos abertos para admissão de pessoal	Técnico Superior (DRPA)	1	N/A	N/A
	Técnico de Gestão Tributária (DRAF)	1		
	Técnico Superior (DROC)	2		
	Assistente Técnico (DRPA)	1		
	Assistente Operacional (DRPA)	1		
	Técnico Superior (DRE)	1		
TOTAIS		41	–	€ 198 646,75

(a) A decorrer, até 31/12/2010.

Fonte: Listagem apresentada pela SRPF sobre os procedimentos desencadeados no período de 1 de Janeiro a 31 de Maio de 2010¹¹⁵

¹¹⁵ Constante do CD-ROM remetido com o ofício com a referência SAI02665/10/SRP, de 9 de Junho de 2010, da SRPF (cfr. a Pasta do Processo).

ANEXO III – AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS ANALISADAS

1. Aquisições do GSR:

	IDENTIFICAÇÃO DO BEM/SERVIÇO	ADJUDICATÁRIO	DATA DO CONTRATO	VALOR (s/ IVA)	
1	Assessoria técnica qualificada com vista a potenciar os resultados mais favoráveis da LFRA para a RAM	<i>Prof. Doutor Eduardo Paz Ferreira</i>	14-09-1998	€ 59.855,76	a)
2	Constitui equipa de trabalho com o Prof. Dr. Eduardo Paz Ferreira	<i>Dr. Jorge Carita</i>	14-09-1998	€ 23.942,28	b)
3	Movimentação de cargas até 180 toneladas através de grua móvel, no Estaleiro Naval do Caniçal	<i>CARIANO, S.A. – Gruas e Transportes</i>	Não foi celebrado contrato	€ 69.770,00	c) e e)
4	Trabalhos subaquáticos de oxí-corte e recuperação de berços metálicos, com apoio de grua	<i>TSM – Perfurações e Sondagens Subaquáticas da Madeira, Lda.</i>	Não foi celebrado contrato	€ 3.500,00 € 4.000,00	d) e e)
5	Assessoria jurídica no âmbito do processo de defesa dos direitos de crédito detidos pela RAM na sequência do aval prestado aos <i>Irmãos Castro, Lda.</i>	<i>Sociedade Rebelo de Sousa & Advogados Associados, R.L.</i>	Não foi celebrado contrato	€ 5.319,3	f)
DESPESA TOTAL				€ 166.387,34	

Legenda:

- a) Valor anual do contrato. Base legal: art.º 36.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 55/95, de 29 de Março.
b) Valor anual do contrato. Base legal: art.º 36.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 55/95, de 29 de Março.
c) Ajuste direto sem consulta [art.º 20, n.º 1, al. a), do CCP].
d) Ajuste direto nos termos do art.º 128.º do CCP.
e) O processo decorreu pela APRAM - Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., tendo os encargos inerentes sido suportado pelo orçamento da SRPF, nos termos da RCG n.º 544/2009, de 30 de Abril, alterada pela RCG n.º 622/09, de 5 de Junho.
f) Ajuste direto sem consulta nos termos do art.º 27.º, n.º 1, al. b), do CCP. Respeita ao valor faturado por serviços prestados nos meses de Junho a Agosto e Outubro de 2009.

Fonte: SRPF-GSR.

2. Aquisições da DRAF:

	IDENTIFICAÇÃO DO BEM/SERVIÇO	ADJUDICATÁRIO	DATA DO CONTRATO	VALOR (s/ IVA)	
1	Consultoria na área da inspeção tributária, através de formação teórica e prática	<i>NUMERÂNGULO – Consultoria Fiscal, Lda.</i>	28-05-2009	€ 22.500,00	a)
2	Produção e realização de vídeo em alta definição, com imagens aéreas e terrestres da Madeira e do Porto Santo	<i>RUMAVÍDEO – Fotografia Vídeo Limitada</i>	Não foi celebrado contrato	€ 25.000,00	a)
3	Remodelação da rede de instalação elétrica das instalações da DRAF, na Rua 31 de Janeiro, no Funchal	<i>FUNCHALTRÓNICA Electrónica e Telecomunicações, Lda.</i>	Não foi celebrado contrato	€ 8.709,99	a)
4	Formação sobre o novo Sistema de Normalização Contabilística	<i>KPMG & Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, S.A.</i>	28-10-2009	€ 18.000,00	a)
DESPESA TOTAL				€ 74.209,99	

Legenda: a) Ajuste direto sem consulta [art.º 20, n.º 1, al. a), do CCP].

Fonte: SRPF-DRAF.

Aquisições da DRI:

	IDENTIFICAÇÃO DO BEM/SERVIÇO	ADJUDICATÁRIO	DATA DO CONTRATO	VALOR (S/ IVA)	
1	Renovação e atualização de licenças do parque informático do Governo Regional da Madeira no âmbito do “Acordo Select Microsoft – Opção Enterprise”	MCComputadores, S.A.	01-01-2008	€ 744.791,50	a) e b)
2	Disponibilização de plataforma eletrónica de contratação pública em regime de ASP (<i>Application Service Provider</i>) para os serviços e organismos da Administração Pública Regional, direta e indireta	VORTAL – Comércio Electrónico, Consultadoria e Multimédia, S.A.	21-07-2009	€ 99.990,00	c)
3	Equipamento informático com sistema de controlo de assiduidade	MCComputadores, S.A.	Não foi celebrado contrato	€ 58.947,00	d)
4	Licenças adicionais no âmbito do “Acordo Select Microsoft – Opção Enterprise”	MCComputadores, S.A.	Não foi celebrado contrato	€ 48.631,35	c)
DESPESA TOTAL				€ 952.359,85	

Legenda: a) Base legal: art.º 16.º, n.º 2, do CCP.

b) Valor anual do contrato. A 2.ª renovação do contrato, por mais três anos, ocorreu em 2008, pelo valor global de € 2 234 374,50 (sem IVA).

c) Ajuste direto sem consulta [art.º 20, n.º 1, al. a), do CCP].

d) Ajuste direto com consulta [art.º 20, n.º 1, al. a), do CCP]. Foram convidadas 5 entidades a apresentar proposta.

Fonte: SRPF-DRI.

3. Aquisições da DRPA:

	IDENTIFICAÇÃO DO BEM/SERVIÇO	ADJUDICATÁRIO	DATA DO CONTRATO	VALOR (S/ IVA)	
1	Aquisição de viatura em sistema de aluguer operacional (<i>renting</i>) destinada ao Gabinete do Secretário Regional de Educação e Cultura	BANIF RENT – Aluguer, Gestão e Comércio de Veículos Automóveis, S.A.	01-02-2010	€ 30.774,24	a)
2	Serviços jurídicos na modalidade de avença no âmbito dos processos expropriativos da responsabilidade da DRPA	Tranquada Gomes & Coito Pita – Sociedade de Advogados, RL	11-01-2010	€ 25.536,00	b)
3	Central telefónica para a DRPA	PT COMUNICAÇÕES, S.A.	Não foi celebrado contrato	€ 9.770,00	a)
4	Avaliação no âmbito da tentativa de aquisição pela via do direito privado de 47 parcelas relativas à obra de Construção da Ligação do Ribeiro da Alforra ao Limoeiro	António José Gonçalves de Sousa	Não foi celebrado contrato	€ 9.588,00	b)
5	Fornecimento e montagem de armários para o Serviço de Finanças - Funchal 1 (DRAF)	JOLIMAR Camacho & Marques, Lda.	Não foi celebrado contrato	€ 18.325,00	a)
6	Limpeza e remoção de entulho no armazém da DRPA e da DRAF (Serviço Finanças - Funchal 1) provocado pelo temporal de 20 de Fevereiro	TECNOVIA Madeira Sociedade de Empreitadas, S.A.	Não foi celebrado contrato	€ 14.756,58	a)
7	Sinalética para o Serviço Finanças – Funchal 1 (DRAF)	ALS Design, Lda.	Não foi celebrado contrato	€ 24.446,64	a)

IDENTIFICAÇÃO DO BEM/SERVIÇO		ADJUDICATÁRIO	DATA DO CONTRATO	VALOR (S/ IVA)
			contrato	
8	Limpeza das instalações da DRPA, pelo prazo de 3 anos	ISS FACILITY SERVICES – Gestão e Manutenção de Edifícios, Lda.	01-02-2010	€ 26.167,00
9	Aquisição de 28 000 resmas de papel A4 (fotocópia branca - 80 grs/m ²)	Silva & Bettencourt, Lda.	17-06-2010	€ 69.720,00
10	Honorários referentes aos autos de ação ordinária: processo n.º 163/03, que correram seus termos no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal e Recurso Jurisdicional - Proc.º 810/2006, da 2.ª Subsecção, 1.ª Secção, do STA	Guilherme Henrique Valente Rodrigues da Silva	Não foi celebrado contrato	€ 15.750,00
11	Renovação de seguro de viagem – Apólice n.º 0280428 – dos funcionários e agentes da Administração Pública Regional	Universal – Correctora de Seguros, Lda.	11-01-2010	€ 9.540,77
12	Consultadoria e formação para implementação do Sistema de Gestão da Qualidade para efeitos de certificação segundo a norma NP EN ISSO 9001:2008	LEXUS - Consultores, Lda.	18-05-2009	€ 21.500,00
13	Fornecimento e montagem de armários para o Serviço de Finanças - Funchal 1 (DRAF)	JOLIMAR Camacho & Marques, Lda.	Não foi celebrado contrato	€ 10.848,00
DESPESA TOTAL				€ 286.722,23

Legenda: a) Ajuste direto sem consulta [art.º 20, n.º 1, al. a), do CCP].
b) Ajuste direto nos termos do art.º 24.º, n.º 1, al. e), do CCP.
c) Ajuste direto com consulta [art.º 20, n.º 1, al. a), do CCP]. Foram convidadas 5 entidades a apresentar proposta.
d) Base legal: art.º 16.º, n.º 2, do CCP.

Fonte: SRPF- DRPA.

ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹¹⁶

AÇÃO:

Auditoria de fiscalização concomitante à Secretaria Regional do Plano e Finanças – Despesas de pessoal e contratação pública/2010

ENTIDADE

FISCALIZADA:

Secretaria Regional do Plano e Finanças

SUJEITO PASSIVO:

Secretaria Regional do Plano e Finanças

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

¹¹⁶ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.

EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	€ 0,00
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	191	€ 16.863,39
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 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:		€ 16.863,39
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	€ 17 164,00
		MÍNIMO (5xVR)	€ 1 716,40
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		€ 1 716,40
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		€ 0,00
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		€ 1 716,40

CORRESPONDÊNCIA

Toda a correspondência relativa a anúncios a assinaturas do Jornal Oficial deve ser dirigida à Direção Regional da Administração da Justiça.

PUBLICAÇÕES

Os preços por lauda ou por fração de lauda de anúncio são os seguintes:

Uma lauda	€15,91 cada	€15,91;
Duas laudas	€17,34 cada	€34,68;
Três laudas.....	€28,66 cada	€85,98;
Quatro laudas.....	€30,56 cada	€122,24;
Cinco laudas	€31,74 cada	€158,70;
Seis ou mais laudas.....	€38,56 cada	€231,36

A estes valores acresce o imposto devido.

EXEMPLAR

ASSINATURAS

Números e Suplementos - Preço por página € 0,29

	Anual	Semestral
Uma Série.....	€27,66	€13,75;
Duas Séries.....	€52,38	€26,28;
Três Séries.....	€63,78	€31,95;
Completa	€74,98	€37,19.

A estes valores acrescem os portes de correio, (Portaria n.º 1/2006, de 13 de Janeiro) e o imposto devido.

EXECUÇÃO GRÁFICA
IMPRESSÃO
DEPÓSITO LEGAL

Departamento do Jornal Oficial
Departamento do Jornal Oficial
Número 181952/02

Preço deste número: €12,79 (IVA incluído)