



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira



Relatório nº 9/2007-FC/SRMTTC

**Auditoria de fiscalização concomitante
à Secretaria Regional do Ambiente e dos
Recursos Naturais - 2006**

Processo n.º 07/06 – Aud/FC

Funchal, 2007





Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

PROCESSO N.º 07/06-AUD/FC

**Auditoria de fiscalização concomitante à
Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos
Naturais - 2006**

RELATÓRIO N.º 9/2007-FC/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Junho/2007



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

ÍNDICE

ÍNDICE	1
ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS	3
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
FICHA TÉCNICA	6
1. SUMÁRIO	7
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	7
1.2. OBSERVAÇÕES.....	7
1.2.1. <i>Contratação Pública</i>	7
1.2.1.1. Aquisição de bens e serviços.....	7
1.2.1.2. Empreitadas de obras públicas	8
1.2.2. <i>Actos e contratos de pessoal</i>	9
1.3. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS.....	9
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	9
1.4.1. <i>Na área da aquisição de bens e serviços</i>	9
1.4.2. <i>Na área das empreitadas de obras públicas</i>	9
1.4.3. <i>Na área de pessoal</i>	10
2. INTRODUÇÃO	11
2.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS.....	11
2.2. DEFINIÇÃO DA AMOSTRA	11
2.3. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	13
2.4. GRAU DE COLABORAÇÃO DO SERVIÇO	14
2.5. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA SRARN	14
2.6. RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	18
2.7. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	18
3. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS	19
3.1. O CONTROLO INTERNO ADMINISTRATIVO	19
3.2. GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL	20
3.2.1. <i>Aquisição de serviços e bens</i>	20
3.2.1.1. Serviços de elaboração de cartografia geológica da ilha da Madeira - UMA	21

3.2.1.2. Serviços de acesso a uma base de dados jurídicos	24
3.2.1.3. Aquisição de diversos equipamentos	27
3.2.1.4. Aquisição de 20 motos 4x4 YAMAHA YFM 250 X	30
3.2.1.5. Aquisição de 3000 sacos de cimento	32
3.2.1.6. Aquisição de 30 computadores no âmbito do projecto Balcão Verde	33
3.2.2. <i>Empreitadas de obras públicas</i>	35
3.2.3. <i>Actos e contratos de pessoal</i>	39
3.2.3.1. Concurso interno de acesso geral	40
3.3. DIRECÇÃO REGIONAL DA AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	41
3.3.1. <i>Aquisição de bens e serviços</i>	41
3.3.1.1. Prestações de serviços SUC	42
3.3.1.2. Serviços especializados de informática	47
3.3.1.3. Assistência técnica da rede eléctrica baixa tensão da Floricultura	48
3.3.1.4. Assistência técnica e manutenção preventiva de equipamentos frigoríficos e mecânicos - CAPRA	49
3.3.2. <i>Empreitadas de obras públicas</i>	50
3.3.3. <i>Actos e contratos de pessoal</i>	61
3.3.3.1. Oferta pública de emprego para um Engenheiro Agrícola	62
3.4. DIRECÇÃO REGIONAL DO SANEAMENTO BÁSICO	63
3.4.1. <i>Aquisição de serviços</i>	63
3.4.1.1. Serviços de elaboração do projecto do destino final de águas residuais do concelho da Ribeira Brava	64
3.4.1.2. Reformulação e ampliação dos sistemas de tratamento de águas residuais do Funchal e de Câmara de Lobos	64
3.4.1.3. Elaboração de projecto de destino final de águas residuais nas freguesias de Prazeres, Jardim do Mar e Paul do Mar	66
3.4.2. <i>Empreitada de obras públicas</i>	66
3.4.3. <i>Actos e contratos de pessoal</i>	68
4. DETERMINAÇÕES FINAIS	69
ANEXOS	71
ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	73
ANEXO II – QUESTIONÁRIO REALIZADO NO ÂMBITO DAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS SUC CONTRATADAS PELA DRADR	74
ANEXO III – EXECUÇÃO FINANCEIRA EM 2006 DAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS CONTRATADAS PELA DRADR	76



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

ANEXO IV – EXECUÇÃO FINANCEIRA EM 2006 DO CONTRATO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E MANUTENÇÃO PREVENTIVA DE EQUIPAMENTOS FRIGORÍFICOS E MECÂNICOS - CAPRA. 77

ANEXO V – NOTA DE EMOLUMENTOS 78

ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS

QUADRO I – EXPRESSÃO FINANCEIRA E QUANTITATIVA DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	12
QUADRO II – QUADRO DE PESSOAL DOS 3 SERVIÇOS DA SRARN.....	16
GRÁFICO I – DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAL DOS 3 SERVIÇOS DA SRARN.....	16
QUADRO III – CONSELHEIROS TÉCNICOS NO GSR.....	16
QUADRO IV – ORÇAMENTO DA SRARN PARA O ANO DE 2006, POR DEPARTAMENTO.....	17
QUADRO V – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS E RESPECTIVOS VENCIMENTOS.....	18
QUADRO VI – N.º DE PROCESSOS QUE COMPÕEM A AMOSTRA POR ESPÉCIE E SERVIÇO.....	19
GRÁFICO II – N.º DE PROCESSOS ANALISADOS SEGUNDO A SUA ESPÉCIE	19
QUADRO VII – PROCESSOS DE AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS DO GSR.....	20
QUADRO VIII – EMPREITADAS DO GSR	35
QUADRO IX – PROCESSOS DE PESSOAL DO GSR ANALISADOS.....	39
QUADRO X – PROCESSOS DE AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS DA DRADR.....	41
QUADRO XI – PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS CONTRATADAS PELA DRADR, EM VIGOR EM 2006.....	42
QUADRO XII – EXERCÍCIO DE ANTERIORES FUNÇÕES NA SRARN PELOS PRESTADORES DE SERVIÇOS.....	43
QUADRO XIII – EXECUÇÃO FINANCEIRA EM 2006 DOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EM INFORMÁTICA	47
QUADRO XIV – EMPREITADAS DA DRADR.....	50
QUADRO XV – PROCESSOS DE PESSOAL DA DRADR	62
QUADRO XVI – AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS DA DRSB	63
QUADRO XVII – EMPREITADA DA DRSB.....	67
QUADRO XVIII – PROCESSOS DE PESSOAL DA DRSB	68

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<i>SIGLA/ ABREVIATURA</i>	<i>CONTEÚDO</i>
AL.	Alínea
ART.º	Artigo
<i>BESLEASING</i>	<i>Besleasing e Factoring, S.A.</i>
CAF	Cooperativa Agrícola do Funchal
CAPRA	Contrato de assistência técnica e manutenção preventiva dos equipamentos frigoríficos e mecânicos do Centro de Abastecimento Horto-Frutícola dos Prazeres
CE	Classificação económica da despesa
CGR	Conselho do Governo Regional
CO	Classificação orgânica da despesa
CONSTROPLANTE	<i>CONSTROPLANTE – Construções, plantações, arborizações, comércio e serragem de madeiras, Lda.</i>
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DCEP	Divisão de Contratação e Empreitadas Públicas
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DGFRH	Divisão de Gestão e Formação de Recursos Humanos
DR	Diário da República
DRA	Direcção Regional do Ambiente
DRADR	Direcção Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DRF	Direcção Regional de Florestas
DRGC	Direcção Regional de Geografia e Cadastro
DRI	Direcção Regional de Informática
DROC	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
DRP	Direcção Regional de Pescas
DRPA	Direcção Regional do Património
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DRSB	Direcção Regional de Saneamento Básico
DRV	Direcção Regional de Veterinária
DSAPR	Direcção de Serviços de Ajudas à Produção e ao Rendimento
DSAR	Direcção de Serviços de Águas Residuais
DSH	Direcção dos Serviços Hidroagrícolas
DSP	Direcção de Serviços de Planeamento
ETAR	Estação de tratamento de águas residuais
FC	Fiscalização concomitante
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FRIGA	Fundo Regional de Intervenção e Garantia Agrícola
GJ	Gabinete(s) Jurídico(s)
GR	Governo Regional
GSR	Gabinete do Secretário Regional
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e das Pescas



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

<i>SIGLA/ ABREVIATURA</i>	<i>CONTEÚDO</i>
IGA	IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A.
IGP	Instituto Geográfico Português, I. P.
IMOPPI	Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário
INF.	Informação
INGA	Instituto Nacional de Garantia Agrícola
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LEORAM	Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PAR	Programa de Apoio Rural
PD	Processo(s) de despesa
PG	Plenário Geral
PGA	Plano Global de Auditoria
PIDDAR	Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional
POSEIMA	Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e à Insularidade
PT	Papel de trabalho
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RA	Regiões Autónomas
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho do Governo Regional
REF. ^a	Referência
s/	Sem
SIMAB	Sociedade Instaladora de Mercados Abastecedores, S.A
SRA	Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
SRARN	Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
SREST	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretário Regional do Plano e Finanças
STA	Supremo Tribunal Administrativo
SUC	Sistema Unificado de Controlo
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UE	União Europeia
UMA	Universidade da Madeira

FICHA TÉCNICA

<i>COORDENAÇÃO</i>	
Mafalda Morbey Affonso	Auditora-Coordenadora
<i>SUPERVISÃO</i>	
Fernando Maria Morais Fraga	Auditor-Chefe
<i>EQUIPA DE AUDITORIA</i>	
Filipa M. de Gouveia Brazão	Técnica Verificadora Superior
Alexandra Sofia Cardoso de Moura	Técnica Verificadora Superior
Célia Margarida Prego Alves	Técnica Verificadora Superior



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente relatório contém os resultados da auditoria de fiscalização concomitante às despesas emergentes de actos e contratos isentos de visto por força de lei, realizada nos serviços dependentes da Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais¹ (SRARN), de acordo com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2006².

1.2. Observações

Com base na auditoria realizada, expõem-se, de seguida, as seguintes observações que evidenciam, sumariamente, a matéria exposta ao longo do relatório, relativamente aos processos analisados da amostra:

1.2.1. Contratação Pública

1.2.1.1. Aquisição de bens e serviços

- a) Numa aquisição de serviços não se mostram preenchidos os pressupostos da al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, que permitiriam recorrer ao ajuste directo sem consulta (cfr. o ponto 3.2.1.2.).
- b) Oito contratos de prestação de serviços reportam-se ao exercício de funções próprias das entidades públicas adjudicantes, o que questiona a legalidade dos contratos, face ao disposto no art.º 10.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio, e no art.º 14.º do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho (cfr. os pontos 3.3.1.1. e 3.3.1.2.).
- c) Desrespeito pelo previsto no art.º 3.º do DRR n.º 5/82/M, de 15 de Maio, quanto à inventariação e inscrição de bens móveis adquiridos no cadastro da RAM (cfr. os pontos 3.2.1.3. e 3.2.1.4.).
- d) Na realização da despesa relativa à aquisição da “*Carta geológica da Ilha da Madeira (Escala 1/50.000)*”, foi invocado tratar-se de «*contrato excepcionado tal como está definido no artigo 76.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho*», mas o correspondente despacho autorizador não especificava a concreta disposição dos citados art.ºs 76.º e 77.º ao abrigo da qual se processou a adjudicação, nem o respectivo encargo plurianual foi contabilizado no Mapa XVII do orçamento da SRARN (cfr. o ponto 3.2.1.1.).

¹ A acção decorreu no período compreendido entre 11 e 20 de Dezembro de 2006 e 8 a 26 de Janeiro de 2007, totalizando 22 dias de trabalho de campo.

² Aprovado, em 20 de Dezembro de 2005, pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas. Neste Programa consta a relação de Serviços e Organismos que, em 2006, ficaram sujeitos à fiscalização concomitante de despesas emergentes de actos ou contratos dispensados de visto prévio. A citada relação de Serviços e Organismos foi tornada pública através da Resolução n.º 02/05 – PG, publicada no Diário da República, II Série, n.º 15, de 20 de Janeiro de 2006, nela figurando a Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais como uma das entidades seleccionadas. O plano da referida acção, a sua calendarização e a constituição da equipa de auditoria foram objecto de aprovação pelo despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 6 de Dezembro de 2005, exarado na Informação n.º 53/2006 – UAT I, de 4 de Dezembro.

- e) Serviços contratados sem terem sido precedidos do necessário despacho de adjudicação, proferido pela entidade competente para autorizar as despesas, em desconformidade com o previsto no art.º 54.º do DL n.º 197/99 (cfr. o ponto 3.3.1.1.).
- f) Despesa autorizada e paga com preterição do procedimento administrativo imposto pelo art.º 81.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99, para a sua realização (cfr. o ponto 3.3.1.3.).

1.2.1.2. Empreitadas de obras públicas

- a) Contrariamente ao disposto no art.º 24.º, n.º 3, do DL n.º 59/99, de 2 de Março, não foi autonomizado, nos mapas-resumo patenteados nos concursos de algumas empreitadas, o capítulo relativo à montagem, construção, desmontagem e demolição dos estaleiros de apoio às obras, facto que conduziu a que as empresas adjudicatárias também não indicassem preços unitários para esse capítulo e à diluição do respectivo encargo pelos demais trabalhos incluídos nas empreitadas [cfr. o ponto 3.2.2.a) e 3.4.2.b)].
- b) Foi aceite uma garantia bancária que não obedecia ao modelo aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro [cfr. o ponto 3.2.2.b)].
- c) Em algumas empreitadas, as facturas emitidas por conta da execução dos respectivos trabalhos encontram-se vencidas, o que demonstra que foram excedidos os prazos de pagamento fixados no art.º 212.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março [cfr. os pontos 3.2.2. d), 3.3.2. a)].
- d) Num procedimento, a única proposta apresentada e admitida não foi analisada à luz dos factores do critério de adjudicação previamente estabelecidos no programa do concurso, violando-se o preceituado nos art.ºs 66.º, n.º 1, al. e), 100.º, n.ºs 1 e 2, e 105.º, n.º 1, todos do DL n.º 59/99 [cfr. o ponto 3.3.2. c)].
- e) Em várias obras com um prazo de execução de 120 dias, entre a assinatura dos respectivos autos de consignação e os de recepção provisória decorreram períodos iguais ou superiores a dois anos [cfr. o ponto 3.3.2.f)].
- f) Nos concursos limitados sem publicação de anúncio em que as obras foram adjudicadas à “*Constrolplante – Construções, Plantações, Arborizações, Comércio e Serragem de Madeiras, Ld.ª*”, apurou-se que esta firma não detinha as autorizações do alvará exigidas, o que ofende o estatuído nos art.ºs 4.º, n.º 1, e 31.º, n.º 3, do DL n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, nos art.ºs 2.º, n.º 4, 3.º, n.º 2, al. c), 26.º, n.º 1, e 33.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 61/99, de 2 de Março, e nos art.ºs 54.º, al. a), e 130.º, n.º 2, do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e o princípio da igualdade, consagrado no art.º 9.º, n.º 2, do DL n.º 197/99 [cfr. o ponto 3.3.2. g)].
- g) Não se acatou o preceituado no n.º 1 do art.º 31.º do DL n.º 12/2004, em virtude de haver sido exigido aos empreiteiros convidados a titularidade do alvará de construção em várias subcategorias de diferentes categorias, na classe correspondente ao valor global da proposta [cfr. os pontos 3.3.2. g) e 3.4.2. a)].
- h) Em dois procedimentos, porque as listas de preços unitários da adjudicatária não respeitavam o elenco de trabalhos dos mapas de quantidades patenteados pela DRF, impunha-se a exclusão das propostas admitidas e escolhidas nos concursos, por força do disposto nos art.ºs 22.º, 63.º, n.ºs 1 e 2, al. b), 73.º, n.º 1, al. b), e 94.º, n.º 2, al. b), todos do DL n.º 59/99 [cfr. o ponto 3.3.2.h)].



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

1.2.2. Actos e contratos de pessoal

- a) No provimento de um lugar de assessor da carreira técnica superior não foi acatada a regra consagrada na al. b), parte final, do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, por força da qual o recrutamento para aquela categoria segue o “*concurso de provas públicas, que consistirá na apreciação e discussão do currículo profissional do candidato*” (cfr. o ponto 3.2.3.1.).
- b) O recrutamento de um engenheiro agrícola, mediante contrato de trabalho a termo resolutivo, para exercer as mesmas funções de contratos de prestação de serviços anteriores, configura a violação da al. h) do n.º 1 do art.º 9 da Lei n.º 23/2004 (cfr. o ponto 3.3.3.1.).

1.3. Eventuais infracções financeiras

Os factos referenciados e sintetizados nos pontos 1.2.1.1., alínea f), 1.2.1.2, alínea f), e 1.2.2., alínea b), são susceptíveis de consubstanciar infracções geradoras de responsabilidade financeira sancionatória [cfr. o n.º 1, als. b) e l), do art.º 65.º da LOPTC, na redacção introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, os pontos acima indicados deste relatório e o Anexo I].

Importa, contudo, ressaltar que, no tocante à situação descrita na alínea f) do ponto 1.2.1.1., o procedimento tendente à efectivação da responsabilidade financeira sancionatória encontra-se prescrito, por força do disposto no n.º 1 do art.º 70.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

1.4. Recomendações

O Tribunal de Contas, no contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, recomenda à Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais que:

1.4.1. Na área da aquisição de bens e serviços

- a) No tocante à celebração de contratos de prestação de serviços, tenha em conta os pressupostos legais que enquadram a utilização desta modalidade contratual na Administração Pública, expressamente enunciados no art.º 10.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio, e no art.º 14.º do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho.
- b) Na escolha dos contratantes particulares, respeite integralmente as disposições do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, observando, designadamente, o enquadramento definido para cada procedimento administrativo e demais formalidades que integram o processo de formação do contrato.
- c) Cumpra a norma prevista no art.º 3.º do DRR n.º 5/82/M, de 15 de Maio, quanto à obrigatoriedade de inscrição e inventariação no cadastro da RAM dos bens móveis adquiridos.
- d) Proceda à inscrição no Mapa XVII do orçamento da RAM, na parte correspondente à SRARN, de todas as suas responsabilidades contratuais e do respectivo escalonamento plurianual.

1.4.2. Na área das empreitadas de obras públicas

- a) Sempre que a execução dos trabalhos relativos à montagem, construção, desmontagem e demolição dos estaleiros de apoio às obras se mostre necessária, autonomize o respectivo

capítulo nos mapas-resumo de quantidades que exhibe nos concursos, para dar cumprimento ao previsto no art.º 24.º, n.º 3, do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

- b) Exija que os adjudicatários prestem a garantia bancária em conformidade com o modelo indicada no ponto 23.5 do programa de concurso tipo e na cláusula 1.11. do caderno de encargos tipo, aprovados pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro.
- c) Garanta no lançamento das empreitadas a existência de capacidade financeira efectiva para suportar os encargos decorrentes da sua execução dentro dos prazos contratuais acordados ou dos fixados pelo art.º 212.º do DL n.º 59/99.
- d) Os factores do critério de adjudicação e respectiva ponderação sejam aplicados na apreciação das propostas admitidas, independentemente do seu número, em estrita observância dos art.ºs 66.º, n.º 1, al. e), 100.º, n.ºs 1 e 2, e 105.º, n.º 1, todos do DL n.º 59/99.
- e) Nos procedimentos em que a entidade adjudicante selecciona previamente as entidades que podem concorrer, de acordo com a experiência e conhecimento que delas tenha, convide apenas as empresas que reúnem todas as condições de idoneidade, financeiras, económicas e técnicas para apresentarem propostas (cfr. o art.º 130.º, n.º 2, do DL n.º 59/99).
- f) Assegure que as obras sejam executadas por empreiteiros detentores de alvará (ou de título de registo) contendo as habilitações correspondentes à natureza e volume dos trabalhos a realizar, indicadas no anúncio e no programa do concurso, em respeito pelo art.º 54.º, al. a), do DL n.º 59/99, e pelo art.º 31.º, n.º 1, do DL n.º 12/2004.
- g) Atenda a que as propostas dos concorrentes devem conformar-se com as regras e as condições, definidas pela entidade adjudicante, do procedimento administrativo onde são apresentadas, nomeadamente com as previstas nas peças escritas do projecto (cfr. os art.ºs 22.º, 63.º, n.ºs 1 e 2, al. b), 73.º, n.º 1, al. b), e 94.º, n.º 2, al. b), do DL n.º 59/99).

1.4.3. Na área de pessoal

- a) Observe a norma que impõe o recrutamento para a categoria de assessor da carreira técnica superior através de *“concurso de provas públicas, que consistirá na apreciação e discussão do currículo profissional do candidato”*, consagrada na al. b) do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro.
- b) Enquadre a admissão de pessoal através da celebração de contratos de trabalho a termo resolutivo nas hipóteses legais enunciadas nas als. a) a j) do n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito e objectivos

A presente acção insere-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas (TC)³, e foi orientada para a análise das despesas emergentes dos actos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei, no âmbito da actividade da SRARN⁴, visando aferir sobre a sua legalidade e regularidade financeira, designadamente no tocante ao cumprimento dos princípios e regras aplicáveis à realização de despesas públicas, à contratação pública e ao recrutamento e selecção de pessoal na Administração Regional.

2.2. Definição da amostra

O universo dos actos e contratos, reportado ao período compreendido entre 1 de Janeiro e 30 de Setembro de 2006, abarcava, de acordo com os dados facultados pelas listagens trimestrais remetidas à SRMTC pela SRARN, 771 processos de despesa, sendo que 585 diziam respeito a empreitadas e aquisição de bens e serviços e os restantes 186 a actos de pessoal.

Face à dimensão da Secretaria Regional⁵, houve desde logo a necessidade de se proceder à delimitação dos serviços a auditar, tendo por base os critérios seguintes:

- A escolha do único órgão de apoio directo ao Secretário Regional (o GSR);
- A selecção dos dois serviços, um inserido na área agro-alimentar e pescas⁶ e outro na área do ambiente e do saneamento básico⁷, que apresentassem o maior n.º de processos de despesa associados;
- A exclusão dos serviços autónomos tutelados pela SRARN (o IVBAM, o FMSC e o PNM).

Em resultado da aplicação dos referidos critérios, a selecção recaiu no GSR, na DRADR e na DRSB.

No decurso dos trabalhos de campo, quando da confirmação dos dados inicialmente enviados pela SRARN, apurou-se que, em algumas das despesas com a aquisição de bens e serviços e a adjudicação de empreitadas, não era possível identificar adequadamente todos os procedimentos desencadeados, ou em curso, atendendo a que:

- Foi considerado o valor estimado das despesas e o respectivo cabimento pelo orçamento do ano económico de 2006, e não o preço do contrato ou o montante do compromisso decorrente do fornecimento dos bens ou dos serviços⁸;

³ Cfr. o disposto no art.º 38.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

⁴ Concretamente, os relativos à admissão e gestão de pessoal, à aquisição de bens e serviços, incluindo tarefas e avenças, e à adjudicação de empreitadas de obras públicas, cujo valor excedesse, respectivamente, € 2.500,00 e € 5.000,00.

⁵ Para a prossecução das suas atribuições, a estrutura orgânica da SRARN integra o Gabinete do Secretário Regional (GSR) e as Direcções Regionais de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DRADR), do Ambiente (DRA), de Florestas (DRF), de Veterinária (DRV), de Pescas (DRP) e de Saneamento Básico (DRSB), exercendo ainda tutela sobre o Instituto do Vinho, Bordado e do Artesanato da Madeira (IVBAM), o Parque Natural da Madeira (PNM) e o Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas (FMSC).

⁶ Da qual fazem parte: a DRADR, a DRF, a DRV e a DRP.

⁷ Dela fazem parte a DRA e DRSB.

⁸ Situação que só foi possível esclarecer durante os trabalhos de campo.

- Não era indicada a base legal de suporte aos procedimentos, designadamente nas adjudicações mediante ajuste directo ou consulta prévia;
- A descrição de alguns actos e contratos impossibilitava conhecer, com precisão, se os mesmos integravam o universo correspondente às aquisições de bens e serviços ou às empreitadas de obras públicas⁹.

Não obstante, para efeitos de definição da amostra dos processos a analisar, foram adoptados os seguintes critérios de selecção:

- ◆ No âmbito da execução orçamental de despesas com a aquisição de bens e serviços:
 - ▶ Processos de despesa/contratos isentos de fiscalização prévia com execução financeira em 2006, independentemente da data da sua autorização/celebração;
 - ▶ Desconhecimento e/ou dúvidas relativamente à natureza da despesa;
 - ▶ Expressão financeira materialmente relevante da despesa envolvida;
 - ▶ Processos de contratação de serviços de natureza semelhante;
 - ▶ Procedimento seguido para a realização da despesa;
 - ▶ Enquadramento da despesa face às atribuições da SRARN;
 - ▶ Verificação do cumprimento das obrigações contratuais.

A amostra corresponde a 16% do universo e engloba processos referentes aos três departamentos da SRARN seleccionados, sendo 8 do GSR, 11 da DRADR e 3 da DRSB, num total de 22.

- ◆ No caso das empreitadas de obras públicas:

Definiu-se como único parâmetro a selecção de actos e contratos isentos de fiscalização prévia e com execução financeira em 2006, independentemente da data da sua realização ou celebração, o que conduziu a que fossem escolhidos todos os processos dos três serviços, 19 no total (100%).

Porém, houve a necessidade de eliminar 6 processos da amostra, porquanto se detectou que 2 estavam sujeitos ao regime do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e que 3 dos processos seleccionados na DRSB, cuja tramitação ainda não tinha culminado com a adjudicação, estariam sujeitos a fiscalização prévia, atentos os preços bases estabelecidos por aquele Serviço, havendo um da DRADR que integrava indevidamente a lista remetida pela SRARN, uma vez que fora visado por este Tribunal em 1997.

Face ao anteriormente exposto, o universo das empreitadas de obras públicas tinha a seguinte expressão financeira:

Quadro I – Expressão financeira e quantitativa das empreitadas de obras públicas

DESIGNAÇÃO	GSR	DRADR	DRSB	TOTAL
Em valor (em Euros): a)	201.651,85	322.832,60	167.800,00	692.284,45
Em n.º:	5	7	1	13
Em %:	100%	100%	100%	100,0%

a) Respeita ao valor dos contratos, sem IVA, independentemente da execução financeira no ano de 2006.

⁹ Na informação prestada, a SRARN englobou situações não enquadráveis na contratação pública e relacionadas com transferências correntes e de capital e a concessão de subsídios, estes ao abrigo de contratos programa celebrados com vista a atribuição de indemnizações compensatórias e à componente regional no âmbito do PAR (Programa de Apoio Rural) e com a criação de linhas de crédito bonificado (para jovens agricultores ou dos temporais de 1999 e 2001).



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

- ◆ No âmbito da execução orçamental de despesas com pessoal, a amostra incorporou 12 processos do GSR, 5 da DRADR e 2 da DRSB, seleccionados a partir dos seguintes parâmetros:
 - A escolha de 2 processos, por tipo de procedimento, relacionados com:
 - ▶ A abertura de concursos (externos de ingresso, internos de ingresso, de acesso geral e de acesso limitado);
 - ▶ A celebração de contratos a termo resolutivo;
 - ▶ A reclassificação e reconversão profissionais;
 - ▶ A nomeação em comissão de serviço.
 - A nomeação de pessoal para exercer funções de Conselheiro Técnico no Gabinete do Secretário Regional.

2.3. Metodologia e técnicas de controlo

A execução dos trabalhos da auditoria seguiu, com as adaptações consideradas adequadas a este tipo de acção, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I)¹⁰, conforme consta do PGA, recorrendo-se, no essencial, às seguintes técnicas:

- ◆ À análise de toda a documentação de suporte dos actos e contratos da amostra;
- ◆ À realização de entrevistas junto dos responsáveis pela gestão financeira e pelos recursos humanos;
- ◆ À utilização de questionário(s) orientador(es) para o levantamento das medidas de controlo interno instituídas, nas áreas auditadas;
- ◆ À obtenção de documentação probatória junto da entidade auditada (facturas, requisições, contas correntes, processos de despesa, entre outras) e à confirmação da informação obtida através de certidões ou de circularizações;
- ◆ Ao cálculo da exactidão aritmética dos documentos e dos registos contabilísticos correspondentes.

Na análise propriamente dita, atendeu-se à legislação aplicável à realização de despesas públicas e à contratação pública com a locação e aquisição de bens móveis e de serviços¹¹ e às empreitadas de obras públicas¹², e aos regimes jurídicos específicos que orientam o recrutamento e selecção de pessoal na Administração Pública Regional¹³, a constituição, modificação e extinção da relação jurídica de

¹⁰ 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.

¹¹ Cfr. o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 245/03, de 7 de Outubro, e 1/2005, de 4 de Janeiro.

¹² Cujá disciplina normativa consta do DL n.º 59/99, de 2 de Março, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro, pelo DL n.º 159/2000, de 27 de Julho, pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, e pelo DL n.º 245/2003, de 7 de Outubro.

¹³ Cfr. o DL n.º 204/98, de 11 de Julho.

emprego¹⁴, a estruturação das carreiras¹⁵, o provimento de cargos dirigentes¹⁶, as remunerações salariais e a gestão de pessoal na função pública¹⁷.

Ao nível da regularidade financeira, verificou-se o cumprimento das regras da contabilidade pública em matéria de execução do orçamento das despesas¹⁸ e das normas constantes quer do ORAM de 2006¹⁹, quer do respectivo diploma de execução²⁰, no concernente: à competência para autorizar a realização de despesas, à observância dos requisitos legais²¹ e às medidas aprovadas para a contenção da despesa pública regional²².

2.4. Grau de colaboração do serviço

É de salientar a colaboração prestada pelos responsáveis, dirigentes e funcionários dos serviços contactados, quer em termos de celeridade na apresentação da documentação solicitada, quer nos esclarecimentos prestados, o que contribuiu, de forma decisiva, para que os objectivos definidos para esta acção fossem alcançados dentro do prazo previsto.

2.5. Breve caracterização da SRARN

A SRARN, cuja orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 23/2005/M, de 16 de Maio, é o departamento do Governo Regional da Madeira que, nos termos do art.º 9.º do DRR n.º 16/2004/M, de 17 de Dezembro²³, e do art.º 2.º daquele DRR n.º 23/2005/M, tem atribuições e competências nos domínios do ambiente, água, saneamento básico, florestas, parque natural, pescas, agro-pecuária, vinho e artesanato, compreendendo, para isso, o Gabinete do Secretário Regional, a Direcção Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural, a Direcção Regional do Ambiente, a Direcção Regional de Florestas, a Direcção Regional de Veterinária, a Direcção Regional de Pescas e a Direcção Regional de Saneamento Básico.

¹⁴ Cfr. o DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, adaptado à RAM pelo DRR n.º 2/90/M, de 2 de Março, e alterado pela Lei n.º 19/92, de 13 de Agosto, pelos Decretos-Leis n.ºs 407/91, de 17 de Outubro (adaptado à RAM pelo DLR n.º 9/92/M, de 21 de Abril) 102/96, de 21 de Julho, 175/95, de 21 de Julho, e 218/98, de 17 de Julho, e pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho.

¹⁵ Cfr. o DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, alterado pela Lei n.º 44/99, de 11 de Julho, e pelos Decretos-Lei n.ºs 77/2001, de 5 de Março, 141/2001, de 24 de Abril, 23/2002, de 1 de Fevereiro, 149/2002, de 21 de Maio, e 54/2003, de 28 de Março. A adaptação à RAM é feita através do DLR n.º 23/99/M, de 26 de Agosto.

¹⁶ Cfr. A Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto.

¹⁷ Cfr. o DL n.º 184/89, de 2 de Junho, alterado pelas Leis n.ºs 25/98 e 23/04, de, respectivamente, 26 de Maio e 22 de Junho.

¹⁸ Ver a Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

¹⁹ Aprovado pelo DLR n.º 21-A/2005/M, de 30 de Dezembro.

²⁰ Aprovado pelo DRR n.º 2/2006/M, de 6 de Fevereiro. Foi ainda analisada a Circular n.º 2/ORÇ/2005, da DROC, de 7 de Fevereiro.

²¹ Designadamente, a conformidade legal, a regularidade financeira e a boa gestão – cfr. o DL n.º 155/92, de 28 de Julho. Ver ainda o DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, adaptado à RAM através da Circular n.º 3/ORÇ/2002, da DROC, de 26 de Junho, sobre a classificação económica das despesas.

²² Cfr. a Resolução do Conselho do Governo n.º 1933/2005, tomada a 29 de Dezembro, cujas disposições se aplicam a toda a Administração Pública Regional.

²³ Que aprovou a organização e funcionamento do IX Governo Regional da Madeira.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

A mesma Secretaria Regional absorveu, de acordo com o DRR n.º 23/2005/M, a SRARN “atribuições de sectores que estavam consignados à Secretaria Regional dos Recursos Humanos, passando a tutelar as áreas de bordado, tapeçaria e artesanato”²⁴.

No âmbito da presente acção, destacam-se serviços da SRARN titulares dos processos objecto de análise, cujas atribuições se resumem assim:

- ▶ O GSR, de acordo com o previsto no art.º 5.º do DRR n.º 23/2005/M é o órgão de apoio directo ao SRA “especialmente em matérias de natureza organizacional, jurídica e financeira, bem como matérias relativas ao planeamento e programação e ao desenvolvimento de parcerias com outras entidades responsáveis pela implementação das políticas da responsabilidade” da SRARN.
- ▶ A DRADR tem, entre outras atribuições, apoiar tecnicamente os agricultores e demais entidades com actuação nos sectores agrários e alimentar, assim como promover a dinamização da estrutura fundiária, o estudo e análise de medidas agrícolas e da indústria, a formação profissional e tecnológica dos agricultores e outros agentes económicos que actuem nos sectores da agropecuária e alimentar, conforme se extrai do art.º 2.º do DRR n.º 27/2005/M, de 11 de Julho.
- ▶ Compete à DRSB, em colaboração com o SRA, coordenar a política regional a desenvolver no domínio dos resíduos e águas residuais e assegurar o cumprimento das normas e regulamentos técnicos, desenvolvendo acções intersectoriais, com os órgãos competentes da agricultura, florestas, economia, saúde, energia e equipamento social no que toca à sua área de intervenção, como se encontra vertido nos n.ºs 2 e 3 do art.º 1.º do DRR n.º 32/2001/M, de 15 de Novembro.

De acordo com o balanço social²⁵, em 31 de Dezembro de 2005, os quadros de pessoal dos três serviços auditados contabilizavam um total de 1240 efectivos, distribuídos da seguinte forma:

²⁴ Nesta conformidade, estipula o n.º 3 do art.º 3.º daquele DRR que “*compete ao Secretário Regional exercer a tutela sobre os institutos públicos com atribuições nos sectores do vinho e artesanato*”, adiantando o n.º 4 que essa “*tutela será ainda exercida pelo Secretário Regional relativamente aos seguintes serviços e fundos autónomos: a) Parque Natural da Madeira; b) Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas.*”

De salientar que, através do DLR n.º 18/2006/M, de 31 de Maio, procedeu-se à fusão do Instituto do Vinho da Madeira (IVM) com o do Bordado e Tapeçaria da Madeira (IBTAM), resultando no Instituto do Vinho, do Bordado e do Artesanato da Madeira (IVBAM), e que através do DLR n.º 4/2006/M, de 27 de Fevereiro, foi extinto o Fundo Madeirense do Seguro de Colheitas.

O disposto no n.º 5 do citado DRR n.º 23/2005/M determina, ainda, que o SRA “*exerce as competências no âmbito da função accionista da Região Autónoma da Madeira relativamente à IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A., e à Valor Ambiente – Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A.*”, podendo, no entanto, e nos termos da lei “*delegar competências nos seus adjuntos e conselheiros técnicos, bem como nos titulares de cargos de direcção*”, conforme estipula o n.º 6 do anteriormente citado art.º 3.º.

Durante o ano de 2006 foi ainda criado o Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira (CARAM), EPE., através do DLR n.º 6/2006/M, de 14 de Março, exercendo a RAM, de igual modo, função de accionista nessa empresa.

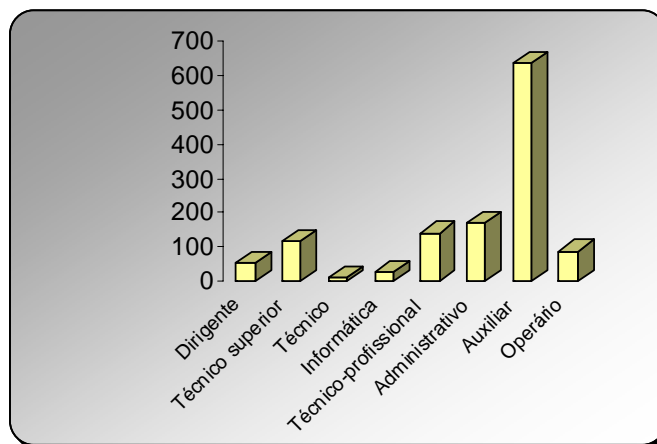
²⁵ Aprovado pelo DL n.º 190/96, de 9 de Outubro.

Quadro II – Quadro de pessoal dos 3 serviços da SRARN

PESSOAL	GSR	DRADR	DRSB	TOTAL DE EFECTIVOS
Dirigente	11	34	7	52
Técnico superior	31	77	9	117
Técnico	-	10	-	10
Informática	9	17	-	26
Técnico-profissional	2	130	8	140
Administrativo	38	129	3	170
Auxiliar	16	605	17	638
Operário	11	76	-	87
TOTAL	118	1078	44	1240

Fonte: SRARN.

Gráfico I – Distribuição de pessoal dos 3 serviços da SRARN



Fonte: SRARN

A DRADR tem o maior número de efectivos (57,1 % do total), justificado pelo facto de organicamente possuir mais serviços sob a sua dependência (9 Direcções de Serviços²⁶ e 32 Divisões, para além do Gabinete Jurídico²⁷).

Importa ainda referir que, à data dos trabalhos da auditoria, exerciam, no GSR, funções de conselheiros técnicos²⁸ os indivíduos identificados no quadro seguinte, todos eles com vínculo à Administração Pública Regional, no quadro de pessoal da SRARN²⁹:

Quadro III – Conselheiros Técnicos no GSR

ASSUNTOS INTERDEPARTAMENTAIS	NOME	N.º E DATA DA RESOLUÇÃO
Planeamento, coordenação, informação e apoio técnico nos domínios do ambiente, água, saneamento básico, florestas, parque natural, pescas, agropecuária, vinho e artesanato no âmbito dos assuntos europeus e das relações interdepartamentais.	Henrique Oliveira Seabra	Resolução n.º 1167/2005, de 4 de Agosto

²⁶ Está, aqui, a considerar-se o Laboratório de Qualidade Agrícola como uma Direcção de Serviços.

²⁷ O organograma da SRARN encontra-se arquivado na pasta I dos papéis de trabalho.

²⁸ Em 2006, os três conselheiros técnicos geraram uma despesa de € 100.130,97, líquida de impostos, como mostra o quadro abaixo inserido:

NOME	REMUNERAÇÃO ANUAL a)	DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO	AJUDAS DE CUSTO E DE TRANSPORTE	TELEFONES	TOTAL GERAL LÍQUIDO
Henrique Oliveira Seabra	40.433,40	5.921,16	2593,33	(b)	34.942,56
António Emanuel Oliveira Freitas	39.094,42	5.921,16			33.488,33
Ana Maria Meirinho e Souza	38.958,93	5.789,58		(b)	31.709,08
TOTAL	118.486,75	17.631,90	2593,33		100.130,97

a) Inclui o subsídio de Natal e o de férias.

b) Existem dois despachos do SRA, de 16 de Novembro de 2005, a autorizar a atribuição de um telefone móvel para cada funcionário, para uso oficial, sendo que o encargo mensal da utilização desse telefone não poderá ser superior a € 30,00.

²⁹ Sobre a selecção das pessoas em causa, a responsável pela DGFRH, em resposta ao questionário n.º 1, afirmou que “os factores tidos em conta nas nomeações dos Conselheiros técnicos foram: a) a experiência profissional, b) a competência técnica, c) Confiança pessoal, d) Confiança política”.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

ASSUNTOS INTERDEPARTAMENTAIS	NOME	N.º E DATA DA RESOLUÇÃO
Responsável interdepartamental na área agro-pecuária, pela implementação no meio rural da legislação, programas de apoio e incentivos a todas as áreas relacionadas com os recursos naturais.	António Emanuel Oliveira Freitas	Resolução n.º 1625/2004, de 22 de Novembro
Funções interdepartamentais na área financeira, controlo orçamental e plano.	Ana Maria Meirinho e Souza	Resolução n.º 1954/2005, de 29 de Dezembro

A nomeação de conselheiros técnicos encontra suporte no DRR n.º 16/2004/M, de 17 de Dezembro, que consagrou os art.ºs 10.º e 11.º ao regime, composição e orgânica dos gabinetes dos membros do Governo Regional da Madeira, donde se extrai que a matéria relacionada com a sua coadjuvação no exercício de funções se rege pela legislação específica regional, a remeter em primeira linha para aquelas normas regionais e para as orgânicas das Secretarias Regionais³⁰, e, subsidiariamente, pelo disposto no DL n.º 262/88, de 23 de Julho³¹.

Especificamente, quer o art.º 11.º, n.º 1, do DRR n.º 16/2004/M³², quer o art.º 2.º, n.º 2, do DL n.º 262/88, de 23 de Julho, confluem no sentido de que podem ser nomeados conselheiros técnicos “*para assuntos interdepartamentais*”, no âmbito da composição do gabinete do Secretário Regional, expressamente equiparados a adjuntos do gabinete.

Neste quadro, no tocante ao exercício das funções de natureza interdepartamental pelos conselheiros técnicos em causa, anota-se que o seu “*trabalho é realizado diariamente e acompanhado pelo Sr. Secretário Regional e pelo Gabinete*”³³, numa relação de emprego público modelada pelas especificidades do domínio em que nos encontramos, em que pontuam critérios de experiência profissional, competência técnica, confiança pessoal e política.

Em 2006, o orçamento inicial da SRARN apresentava os seguintes valores globais:

Quadro IV – Orçamento da SRARN para o ano de 2006, por departamento

DEPARTAMENTO	MONTANTE (EM EUROS)	%
Gabinete do Secretário Regional	7.494.450,00	5,6
Serviços na área agro-alimentar e pescas	30.691.288,00	23,0
Serviços na área do ambiente e do saneamento básico	2.027.000,00	1,5
Investimentos do Plano	93.000.000,00	69,8
TOTAL	133.212.738,00	100,0

Fonte: ORAM para 2006.

³⁰ No caso da SRARN, aprovada pelo DRR n.º 23/2005/M, de 16 de Maio.

³¹ Este diploma procedeu à reunificação de normas dispersas existentes sobre a matéria e procurou adequar a composição dos gabinetes à amplitude e multiplicidade de tarefas cometidas aos membros do Governo da República, visando criar novas condições e melhorar as condições de actuação dos respectivos gabinetes, permitindo, designadamente, o recurso ao regime de prestação de serviços quando a especificidade do interesse público em causa assim o exija (ver o preâmbulo).

³² O art.º 11.º, no n.º 1, dispõe que, “*para a prossecução de assuntos interdepartamentais, poderão ser nomeados conselheiros técnicos, que farão parte integrante dos gabinetes dos membros do Governo Regional, os quais serão, para todos os efeitos, equiparados a adjuntos*”. As normas sobre a nomeação e exoneração dos conselheiros constam do n.º 2 do mesmo art.º 11.º, onde se prevê que “*serão nomeados e exonerados livremente por resolução do Conselho do Governo Regional e mediante proposta do membro do Governo Regional responsável pelo sector*”.

³³ Conforme afirmou o responsável pela DGFRH.

O orçamento da SRARN representava 8,55% do ORAM inicial para 2006, no valor global de € 1.558.389.249,00.

2.6. Relação dos responsáveis

A relação dos responsáveis da SRARN, durante o exercício económico de 2006, e respectivos vencimentos líquidos, constam do quadro seguinte:

Quadro V – Relação nominal dos responsáveis e respectivos vencimentos

(Em Euros)

RESPONSÁVEL	CARGO	VENCIMENTO LÍQUIDO ³⁴	
		MENSAL	ANUAL
Manuel António Rodrigues Correia	Secretário Regional	4183,70	50.204,43
José Miguel Brazão Andrade da Silva Branco	Chefe do Gabinete do Secretário Regional	3314,05	39.768,55
João Cristiano Barreto Loja	Ex-Chefe do Gabinete do Secretário Regional	2909,77	34.917,20
Bernardo Oliveira Melvill de Araújo	Director Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural	3234,88	38.818,51
Manuel José de Sousa Pita	Ex-Director Regional de Agricultura	2960,72	35.528,68
João José Sales Fernandes Correia	Director Regional do Saneamento Básico	3166,92	38.003,02
Paulo Conceição Rocha da Silva	Director Regional de Florestas	3117,20	37.406,43
Ricardo Emanuel Andrade Silva	Adjunto do Gabinete do Secretário Regional	2437,47	29.249,64

Fonte: SRARN.

2.7. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório, consagrado no art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição dos Senhores Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, Chefe do Gabinete, Director Regional de Florestas e Adjunto do Gabinete do Secretário Regional, relativamente ao conteúdo do relato da auditoria³⁵.

Dentro do prazo concedido para o efeito, aqueles responsáveis apresentaram em conjunto as suas alegações, as quais foram levadas em conta na elaboração do presente relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados³⁶.

³⁴ A média mensal foi obtida através do valor auferido em 2006, juntamente com os subsídios de Natal e Férias e dividido pelo número de meses em que os responsáveis exerceram o cargo. A média anual foi obtida multiplicando a média mensal por 12.

³⁵ Cfr. os ofícios n.ºs 505, 506, 507 e 508, da SRMTC, todos remetidos a 29 de Março do corrente ano de 2007.

³⁶ As alegações foram remetidas a coberto do ofício com o n.º 8617, de 7 de Maio de 2007, na sequência da prorrogação do prazo de resposta concedida pelo despacho do Senhor Juiz Conselheiro da SRMTC, de 16 de Abril último.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

3. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS

A aplicação dos critérios definidos no ponto 2.2 do relatório³⁷ determinou a seguinte amostra de processos de despesa para análise:

Quadro VI – N.º de processos que compõem a amostra por espécie e serviço

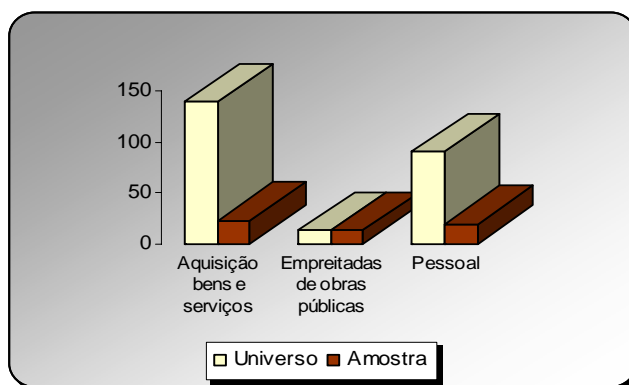
ESPÉCIE	GSR	DRADR	DRSB	TOTAL
Pessoal	a) 12	5	2	19
Aquisição de bens e serviços	8	11	3	22
Empreitadas	5	b) 7	1	13
TOTAL	25	23	6	54

a) Inclui os processos do pessoal nomeado para exercer funções de Conselheiros Técnicos no GSR.

b) Dos quais 6 foram desencadeados pela DRF, ao abrigo do Programa de Apoio Rural (PAR).

A relação universo/amostra poderá ser observada no gráfico seguinte:

Gráfico II – N.º de processos analisados segundo a sua espécie



3.1. O controlo interno administrativo

Ao nível da segregação de funções, do controlo das operações e do registo dos factos, na parte relativa aos procedimentos administrativos e contabilísticos e à autorização e processamento das despesas, não há qualquer regulamento escrito nas entidades auditadas.

No caso do GSR, os procedimentos administrativos relativos às aquisições de bens e serviços são da responsabilidade da Divisão de Contratação e Empreitadas Públicas (DCEP), que os “coordena e elabora”, enquanto que na DRADR e DRSB estão a cargo, normalmente, de uma divisão ou direcção de serviços, ou até mesmo do gabinete jurídico, em sintonia com o previsto nos diplomas que aprovaram as respectivas orgânicas.

Como aspectos positivos salienta-se:

³⁷ Os 3 departamentos desencadearam 139 processos de aquisições de bens e serviços, 13 de empreitadas e 87 de pessoal (perfazendo 242 processos), tendo sido analisados 22 processos de aquisições de bens e serviços (15,83%), todas as empreitadas e 19 processos de pessoal (21,11%). Para além destes, foram ainda analisados os processos relativos ao pessoal nomeado para exercer funções de Conselheiro Técnico no GSR.

- ▶ O facto de a DRADR possuir internamente normas e procedimentos a aplicar na aquisição de bens e serviços por ajuste directo, de valor igual ou inferior a € 4.987,98 [art.º 81.º, n.º 3, al. a), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho], e mediante a consulta prevista no art.º 81.º, n.º 1, al. c)³⁸, incluindo na parte relativa ao controlo de facturas.
- ▶ A fiabilidade dos registos e da documentação contabilística, no referente à correcta classificação económica das despesas e à correspondência dos montantes dos pagamentos realizados com os autorizados e objecto de requisição/compromisso, facturação e recibo (embora nem sempre o pagamento das despesas se faça acompanhar do recibo correspondente).

Na área dos recursos humanos compete à Direcção de Serviços de Recursos Humanos coordenar e assegurar os procedimentos administrativos e organizacionais relativos à gestão de pessoal da SRARN, existindo regulamentos de controlo apenas na parte concernente ao funcionamento, atendimento e horário de trabalho, quer no GSR³⁹, quer na DRADR⁴⁰.

O exame realizado aos actos e contratos de pessoal mostrou que a actividade desenvolvida pela SRARN se pautou, de uma forma geral, pelo cumprimento dos regimes legais que enquadram o ingresso e o acesso nas carreiras e categorias da Administração Pública Regional, destacando-se ainda o facto de os processos se encontrarem devidamente instruídos e organizados.

3.2. Gabinete do Secretário Regional

3.2.1. Aquisição de serviços e bens

No quadro seguinte surgem identificados os 8 processos de despesa analisados no GSR:

Quadro VII – Processos de aquisições de bens e serviços do GSR

	DESIGNAÇÃO DA AQUISIÇÃO/FORNECIMENTO	VALOR (SEM IVA)	PROCEDIMENTO (DL n.º 197/99, DE 8/06)	ADJUDICATÁRIO	SITUAÇÃO A 30/09/06	OBSERVAÇÕES
1	Serviços de elaboração de cartografia geológica da Madeira	€ 126.775,00	Contrato excepcionado (art.ºs 76.º e 77.º)	UMA	Em curso	Ver o ponto 3.2.1.1.
2	Serviços de acesso a uma base de dados jurídicos	€ 8.230,20	Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. d)]	DATAJURIS - Base de Dados Jurídicos	Em curso	Ver o ponto 3.2.1.2.
3	Serviços jurídicos de reformulação do modelo de gestão das águas da Madeira	€ 75.000,00	Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, als. c) e d)]	Vieira de Almeida & Associados, Sociedade de Advogados, R.L.	Anulado	Nada a observar.
4	Fornecimento de diversos equipamentos	€ 34.066,70	Consulta prévia [art.º 81.º, n.º 1, al. a)]	Correia & Pedro, Lda.	Concluído	Ver o ponto 3.2.1.3.
5	Aquisição de 20 motos 4x4 Yamaha YFM 250 X	€ 77.685,80	Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. a)]	MOTOPEÇAS – Motores e Indústria, Lda.	Concluído	Ver o ponto 3.2.1.4.
6	Fornecimento de 3000 sacos de cimento para a Direcção de Serviços Hidroagrícolas	€ 14.250,00	Consulta prévia [art.º 81.º, n.º 1, al. b)]	Cimentos Madeira, Lda.	Cessado	Ver o ponto 3.2.1.5.
7	Aquisição de 30 computadores para os centros de atendimento e de gestão de documentação do projecto	€ 27.060,00	Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. a)]	MCC – Computadores, Lda.	Suspenso	Ver o ponto 3.2.1.6.

³⁸ E que acaba por ser extensível às als. a) e b) do mesmo n.º 1, do art.º 81.º.

³⁹ Através do despacho normativo n.º 5/2005, de 23 de Dezembro, posteriormente alterado e republicado pelo despacho n.º 1/2006, de 21 de Março, foi aprovado o regulamento sobre o horário de trabalho dos funcionários e agentes do GSR.

⁴⁰ O despacho normativo n.º 2/2006, de 27 de Março, também ele normaliza a parte referente aos horários laborais dos funcionários dessa Direcção Regional.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

DESIGNAÇÃO DA AQUISIÇÃO/FORNECIMENTO	VALOR (SEM IVA)	PROCEDIMENTO (DL n.º 197/99, DE 8/06)	ADJUDICATÁRIO	SITUAÇÃO A 30/09/06	OBSERVAÇÕES
Balcão Verde					
8 Aquisição de 4 LCD's e de 4 leitores de DVD	€ 6.404,00	Consulta prévia [art.º 81.º, n.º 1, al. b)]	VA – Vasconcelos & Abreu, Lda.	Concluído	Nada a observar
TOTAL DA DESPESA ANALISADA	€ 369.471,70				

3.2.1.1. Serviços de elaboração de cartografia geológica da ilha da Madeira - UMA

Cronológica e factualmente são os seguintes os elementos relevantes:

- a) Um projecto, sem data, apresentado pela UMA, denominado “*Cartografia geológica da Ilha da Madeira (Escala 1/50.000)*”, referindo as instituições universitárias participantes⁴¹, a equipa de investigação, as actividades a desenvolver por um período de 3 anos e o valor estimado de € 126.775,00 (sem IVA). Nesse projecto, o Secretário Regional, a 14/01/2002, despachou no sentido de que se informasse “*de que modo a SRA poderá formalizar este acordo com a UMA atendendo ao interesse regional na elaboração deste projecto para o qual a UMA está vocacionada*”.
- b) Em 27/02/2002, o GSR, através da informação com a ref.^a 1649, mostrou interesse na aquisição dos referidos serviços, invocando a necessidade de a SRARN, nos seus diversos domínios de actuação, “*recorrer frequentemente à informação geológica da Região*”, no que respeita, nomeadamente, “*à composição dos solos, (...) à caracterização mineralógica dos seus componentes, (...) à localização dos recursos hídricos e outros projectos no âmbito do planeamento ambiental*”, e, também, pela circunstância de que o “*produto final destes instrumentos de planeamento estratégico, essenciais ao desenvolvimento sustentado da Região, depende fundamentalmente do rigor e da actualidade da informação geológica*”, não obstante “*terem sido feitas algumas actualizações à carta geológica da Região (...), a mesma contém ainda numerosas imprecisões, bem como encontra-se bastante desactualizada*”.
- c) Assim, com fundamento na “*necessidade urgente de se proceder à actualização da carta geológica*”⁴², e dado existir dotação orçamental, foi superiormente proposta a adjudicação dos serviços de elaboração da carta geológica da ilha da Madeira, recorrendo ao “*contrato excepcionado*” tal como está definido no artigo 76.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho».
- d) O SRA, a 27/02/2002, despachou nos seguintes termos: “*Concordo, mediante cabimento*”, tendo, para uma despesa global previsível de € 141.988,00 (inclui IVA), sido prestado cabimento no valor de € 63.935,20 (inclui IVA), por conta da rubrica CO: 10.50.45.01 e CE: 02.03.10 do orçamento da SRARN de 2002.
- e) O CGR, a 28/02/2002, através de Resolução n.º 208/2002, autorizou “*o contrato de prestação de serviços para a elaboração da Cartografia Geológica da ilha da Madeira na escala 1/50.000*”, a celebrar entre a RAM e a UMA, pelo valor de € 126.775,00, a acrescer IVA à taxa de 12%, bem como aprovar a respectiva minuta e mandar o SRA para proceder à sua outorga.
- f) A 24/10/2002 foi celebrado o contrato, pelo prazo de 30 meses, e com termo a 30/04/2005, constando a programação financeira da cláusula quarta.

⁴¹ A UMA, através do Departamento de Biologia e Centro de Investigação em Ciências Agrárias da Madeira, e a Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, através do Departamento de Geologia e do Centro de Geologia e LATTEX (Laboratório de Tectonofísica e Tectónica Experimental).

⁴² O destacado é nosso.

g) O GSR, a 30/03/2004⁴³, informou superiormente que “antes da assinatura do contrato, o IVA aplicável alterou-se” e que existem “prazos de pagamento cujas datas já se venceram”, pelo que “importa rectificar o contrato alterando-se a cláusula quarta”, passando as condições de pagamento a ser as seguintes⁴⁴:

PERÍODO	Em %	EM VALOR (SEM IVA)	EFFECTIVAÇÃO DO PAGAMENTO (CLÁUSULA QUARTA DO CONTRATO)
-	30%	€ 38.032,50	Na assinatura da alteração ao contrato (07/06/2004).
-	50%	€ 63.387,50	Com a entrega dos dados para digitalização.
-	20%	€ 25.355,00	Com a entrega de 1.500 exemplares da carta geológica da ilha da Madeira, na escala 1/50.000, em papel, e do respectivo relatório final.
TOTAL	100%	€ 126.775,00	

Esta proposta mereceu despacho favorável do Chefe do Gabinete nesse mesmo dia (30/03/2004).

h) O CGR, mediante a Resolução n.º 606/2004, de 29 de Abril, autorizou a alteração do contrato de “Elaboração da Cartografia Geológica da Ilha da Madeira”, aprovou a respectiva minuta e manditou o SRA para outorgar esta alteração ao contrato.

i) A nova informação de cabimento da despesa, com o n.º 548/2004 e a data de 25/05/2004, no valor de € 114.604,60, com IVA, a suportar pela rubrica do orçamento da SRARN com a CO: 10.50.52.10 e CE: 02.02.14, desse ano e o remanescente, no montante de € 28.651,15, seria pago por conta do orçamento de 2005, através da mesma rubrica.

j) A alteração ao contrato data de 07/06/04, sendo que, até 30/09/2006, o mesmo teve a seguinte execução:

N.º PD	DESCRIÇÃO	EM VALOR a)	FACTURA (N.º E DATA)	DATA DO PAGAMENTO
240673	Pagamento de 30% (na assinatura da alteração ao contrato: 07/06/2004)	€ 42.976,73	82/2004 08-06-2004	18-05-05
240931	Pagamento de 50% (com a entrega dos dados para digitalização)	€ 71.627,88	116/2004 29-07-2004	09-11-05
TOTAL DOS PAGAMENTOS		€ 114.604,61		

a) Inclui IVA à taxa de 13%.

Questões que se levantam na realização da despesa:

1. Contrato excepcionado

O DL n.º 197/99, de 8 de Junho, no Capítulo II, dispensa nos art.ºs 76.º e 77.º diversas situações das regras que orientam a contratação pública com a locação e aquisição de bens móveis e de serviços, a

⁴³ Através da informação com a ref.ª 4936.

⁴⁴ Antes, a 12/02/2003, a SRARN, através de ofício com a ref.ª 3175, dirigido ao reitor da UMa, veio “solicitar uma alteração ao referido contrato”, mais precisamente o prazo do mesmo, “tendo em conta que aquele acabou por ser celebrado muito tempo após o previsto”, e que tratando-se de “um trabalho de premente importância e de excepcional urgência, é de toda a conveniência que esta prestação seja feita num prazo mais curto”, propondo que a sua execução “seja feita em 20 meses, em vez dos já previstos 30 meses, ficando então, concluída em Junho de 2004”. Em resposta, a UMa objectou que aceitaria a execução do contrato em questão no prazo proposto desde que fosse “antecipado para o mês de Março de 2003, o pagamento da 2.ª e 3.ª prestações no valor de 30.705 € e 33.900 €, respectivamente, face ao previsto no contrato inicial”. Em 08/05/2003, o CGR, através da resolução n.º 535/2003, aprovou o contrato suplementar que altera o contrato de prestação de serviços para a elaboração da Cartografia Geológica da RAM, bem como a respectiva minuta, e manditou o SRA para proceder à sua outorga. Esta resolução foi posteriormente revogada pela RCG n.º 241/2004, a 26/02/2004.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

que chama de “contratos excepcionados”, permitindo, designadamente, afastar a regra do procedimento prévio.

No entanto, não é suficiente, como no caso vertente, invocar tratar-se de «*“contrato excepcionado” tal como está definido no artigo 76.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho*», importando especificar a norma concreta do art.º 76.º ou do art.º 77.º do citado diploma, ao abrigo da qual terá sido feita a aquisição [cfr. o n.º 1, al. f), do art.º 77.º, em conjugação com o n.º 1, al. b), do art.º 191.º, ambos do DL n.º 197/99].

Em contraditório, argumentou-se que o contrato em questão *“configura um contrato excepcionado pela conjugação da alínea f) do n.º 1 do artigo 77.º, com a alínea b) do artigo 2.º e com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º, todos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, na medida em que o prestador de serviços em causa é juridicamente considerado um organismo público dotado de personalidade jurídica que não reveste natureza, forma ou designação de empresa pública”*.

Observa-se, ainda assim, que a fundamentação agora revelada deveria constar *ab initio* da proposta ou do despacho autorizador da despesa, tendo em vista observar a disciplina imposta pelo art.º 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

2. Despesa plurianual

Não obstante a execução financeira do contrato abranja mais de um ano económico, os respectivos encargos não estão inscritos no Mapa XVII do orçamento da SRARN⁴⁵, o qual deveria conter as responsabilidades contratuais deste departamento do Governo Regional e o seu escalonamento plurianual⁴⁶. Sobre este assunto, nada foi alegado no contraditório.

3. A execução do contrato por parte da UMa

A alteração ao contrato, outorgada a 7 de Abril de 2004, contemplou a revogação da cláusula quarta do contrato inicialmente celebrado que continha as condições dos pagamentos a efectivar ajustadas a determinados prazos de execução. Por essa razão, as restantes disposições contratuais mantiveram-se, concretamente, a da cláusula segunda que estabelecia o seu *“termo no último dia do trigésimo mês a contar da data de início do mesmo”*. Assim, no seguimento desse raciocínio, o novo prazo, findos os 30 meses contados da data da alteração do contrato, terminava a 30 de Outubro de 2006.

Contudo, embora o argumento invocado para a celebração do contrato tenha sido o da *“necessidade urgente de se proceder à actualização da carta geológica”* da ilha da Madeira, verifica-se que, em Janeiro de 2007⁴⁷, a UMa ainda não havia entregue os 1.500 exemplares da carta geológica, acompanhados do relatório final⁴⁸.

⁴⁵ O referido mapa surge no orçamento da RAM desde 2003, ano em que pela primeira vez adoptou um mapa orçamental denominado *“Mapa XVII das responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupados por secretarias”*, nele figurando a SRARN, o qual é elaborado em consonância com o que é feito ao nível do orçamento do Estado (a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, aplicável à RAM na parte relativa aos princípios e regras orçamentais estabelecidos no seu Título II, consagrou um vasto articulado de mapas orçamentais a integrar o OE, dos quais fazem parte o novo *Mapa XVII – Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupados por ministérios*).

⁴⁶ Dos referidos quatro anos económicos, apenas o de 2004 contemplava uma despesa plurianual no GSR de € 55.000,00, a qual não abarcava na totalidade os encargos deste contrato que até então não havia registado nenhuma execução financeira.

⁴⁷ Decorreram entre 11 de Dezembro de 2006 e 26 de Janeiro de 2007.

⁴⁸ Para o efeito foram solicitados aos serviços os elementos comprovativos da conclusão do contrato, em concreto o pagamento dos restantes 20% do valor do contrato, ainda em falta, um exemplar de uma carta geológica da ilha e o relatório final (cfr. a requisição n.º 8, de 18 de Janeiro de 2007, constante da Pasta dos Papéis de Trabalho, Volume I, Separador 1).

A SRARN reconhece que *“de facto e de acordo com a calendarização contratualmente estabelecida, não foi ainda facturado o valor correspondente aos 20% do valor global da proposta, pela circunstância de a entidade adjudicatária não ter ainda apresentado o relatório final nem os exemplares definitivos da carta geológica”*, informando ainda que, *“não obstante este tipo de trabalho ser compreensivelmente muito moroso e implicar uma disponibilidade muito grande por parte do prestador de serviços (...), a Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais diligenciou já para que aquela entidade venha a terminá-lo, o mais tardar até 30 de Novembro de 2007, sob prejuízo de aplicação de todas as consequências contratuais e legais devidas”*.

Como elemento probatório das diligências efectuadas no decurso do prazo do contraditório da presente auditoria⁴⁹, remeteu uma comunicação recentemente dirigida à UMA⁵⁰. Há, no entanto, a registar que aquela Secretaria Regional desencadeou o processo com vista à aquisição dos serviços de cartografia, com declarada urgência, no início de 2002, e que, para a sua conclusão, ao que tudo indica, será necessário duplicar o prazo inicial de 30 meses.

3.2.1.2. Serviços de acesso a uma base de dados jurídicos

- a) A 1 de Março de 2006, o Gabinete Jurídico, através de informação n.º 2598, apresentou ao Chefe do Gabinete uma proposta para aquisição de serviços de acesso a uma base de dados jurídica, a qual, *“enquanto instrumento de trabalho privilegiado de acesso a informação jurisprudencial e legislativa actualizada em tempo reduzido”* é considerada *“determinante para a eficiência dos profissionais de um determinado sector, constituindo uma ferramenta fundamental”*, dada a necessidade de os juristas da SRARN acederem *“em tempo útil, sobretudo em sede de investigação, a base de dados jurídicos, com vista a fundamentarem os seus estudos, pareceres e outros trabalhos de âmbito jurídico”*, o que permitirá racionalizar recursos financeiros, humanos e logísticos.
- b) Para o efeito, propôs que fossem *“adquiridas seis palavras passe, a fim de serem distribuídas por este Gabinete e pelas diversas Direcções Regionais (...) para seu uso exclusivo durante o período de 10 meses”*⁵¹, pelo preço de € 137,17 por cada palavra passe, a acrescer IVA, perfazendo o valor mensal de € 823,02, à empresa DATAJURIS, Direito e Informática, Lda., nos termos do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, a qual, por *“motivos de aptidão técnica e de protecção de direitos exclusivos está em condições de prestar o serviço em causa”*, *“uma vez que não se prevê que a eventual adopção do procedimento com consulta prévia a dois fornecedores, prevista no n.º 4 do art.º 81.º, possa trazer quaisquer vantagens de preço, ou outras, para o Serviço”*.
- c) Seguidamente, a 3 de Março de 2006, o Chefe do Gabinete proferiu o despacho de adjudicação desta aquisição.

Foi entregue à equipa um relatório preliminar, no qual era feita alusão a alguns constrangimentos na prestação deste serviço: a redução da equipa envolvida, constituída por professores universitários, a actividade não ser exercida a tempo inteiro, a *“reformulação quase total dos critérios vulcano-estratigráficos”*, bem como é mencionado que *“Em Novembro de 2002 iniciaram-se os trabalhos de geologia”*, e que *“Foram efectuadas, até Outubro de 2006, 17 campanhas de campo com duração média da ordem dos 10 dias”*, *“Os trabalhos estão em curso e a cartografia e estratigrafia apresentadas neste relatório correspondem a uma fase intermédia da tarefa”*, sendo que *“a cartografia da ilha está quase completa (embora não em condições de ser apresentada), faltando algumas áreas mais problemáticas”*, embora não tenha sido apontada a data provável para a sua conclusão.

⁴⁹ A resposta, remetida em sede de contraditório, foi enviada à SRMTC a 7 de Maio de 2007 e o ofício da SRARN dirigido à UMA tem a data do dia 4 deste mês.

⁵⁰ Ofício n.º 8526, com registo de saída de 4 de Maio de 2007.

⁵¹ A SRARN compreende seis direcções regionais.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- d) A 6 de Março de 2006 foi outorgado o contrato, através do qual a DATAJURIS, Direito e Informática, Lda., passou a facultar à SRARN o acesso a uma base de dados jurídicos contendo legislação, jurisprudência e doutrina nas condições acima referidas⁵², com efeitos reportados a 1 de Março de 2006 e *terminus* a 31 de Dezembro de 2006.
- e) O contrato apresentava a seguinte execução financeira através da rubrica de CO: 10.01.00.00 e CE: 02.02.09:

N.º PD	DESCRIÇÃO	VALOR DA DESPESA		FACTURA (N.º E DATA)
		SEM IVA	COM IVA a)	
318	Acesso à base de dados – Mar/06	137,17	157,75	D 3, de 04-05-06
		685,85	788,73	A 7127, de 07-04-06
319	Acesso à base de dados – Abril/06	137,17	157,75	D 4, de 04-05-06
		685,85	788,73	A 7128, de 07-04-06
320	Acesso à base de dados – Maio/06	137,17	157,75	D 5, de 04-05-06
		685,85	788,73	A 7293, de 02-05-06
333	Acesso à base de dados – Junho/06	823,02	946,47	A 7459, de 01-06-06
423	Acesso à base de dados – Julho/06	823,02	946,47	A 7630, de 03-07-06
493	Acesso à base de dados – Agosto/06	823,02	946,47	A 7797, de 01-08-06
578	Acesso à base de dados – Setembro/06	823,02	946,47	A 7956, de 01-09-06
658	Acesso à base de dados – Outubro/06	823,02	946,47	A 8124, de 02-10-06
739	Acesso à base de dados – Novembro/06	823,02	946,47	A 8292, de 02-11-06
842	Acesso à base de dados – Dezembro/06	823,02	946,47	A 8456, de 04-12-06
TOTAL DOS PAGAMENTOS		8.230,20	9.464,73	

Nota: Os pagamentos são efectuados através de transferência bancária.

a) O IVA foi processado à taxa de 15%.

A realização da despesa suscita as observações que se passam a expor:

1. A fundamentação legal

A norma da alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, permite recorrer ao ajuste directo sem consulta, independentemente do valor estimado do contrato, quando, *“por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado”*.

No caso, o preenchimento da previsão normativa da citada alínea, no tocante à verificação dos *“motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor”*, justificativos de que os serviços em causa apenas podiam ser executados pela adjudicatária, assentou, como decorre do exposto supra, na invocação de que *“não se prevê que a eventual adopção do procedimento com consulta prévia a dois fornecedores, prevista no n.º 4 do art.º 81.º, possa trazer quaisquer vantagens de preço, ou outras, para o Serviço”*.

Em contraditório, a SRARN refuta que a contratação da DATAJURIS, Direito e Informática, Lda., com recurso ao procedimento previsto no art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, *“se tenha limitado à invocação de que “não se prevê que a eventual adopção do procedimento com consulta prévia a dois fornecedores, prevista no n.º 4 do art.º 81.º, possa trazer quaisquer vantagens de preço, ou outras, para o serviço”, entendendo “estar perfeitamente demonstrada” nos seguintes considerandos:*

⁵² Inclui a também a forma de acesso, e a formação necessária para tal, o preço e o prazo, para além do meio de pagamento.

- ▶ *“A especificidade do serviço (...) está sobretudo na possibilidade de acesso limitado, para além de legislação (I.^a e II.^a Série do DR, J.O.U.E. e J.O.R.A.M.) – com referência a respectivas alterações, eventuais revogações, diplomas e jurisprudência conexos – a códigos anotados, bem como a diversa jurisprudência, nomeadamente a oriunda do Tribunal de Contas e dos Tribunais Administrativos, em especial o Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (sublinhado nosso)”*;
- ▶ *A «possibilidade de “utilizar um telemóvel com funcionalidade de acesso à Internet ou a um Smartphone, para aceder a determinada base de dados jurídicos, com as vantagens óbvias para o utilizador desse tipo de funcionalidade”»*;
- ▶ *(...) “à data da abertura do procedimento a até final da sua prestação, o JORAM apenas estar a ser tratado por aquela empresa, com a faculdade de, entre outras, permitir a pesquisa por assuntos, em resultado de um protocolo celebrado com o Governo Regional com vista à digitalização daquele jornal oficial nos anos em que inexistiam em suporte informático”*;
- ▶ *O facto de que “apenas essa empresa celebrou um protocolo com o Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal para “trabalhar” as suas sentenças, associando-as a legislação e disponibilizando essa informação on-line na sua base de dados. Factor esse que nos pareceu e parece evidente para, de per si, demonstrar o recurso à alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho»*.

A análise da argumentação anteriormente explanada, suscita, desde logo, os seguintes comentários:

- ▶ Os dois protocolos referidos, celebrados entre a adjudicatária e o Governo Regional e o Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal⁵³, constituem matéria de facto nova, visto que em nenhum documento de suporte ao procedimento foram arrolados como fundamento para a adjudicação dos serviços à DATAJURIS, Direito e Informática, Lda.. Para além disso, é pouco esclarecedor o âmbito do primeiro protocolo já que é do conhecimento geral a possibilidade de livre acesso ao JORAM, sem custos, por qualquer particular, a partir de determinado período⁵⁴, bem como da sua pesquisa por assuntos.
- ▶ No clausulado do contrato, outorgado a 6 de Março de 2006, não consta qualquer referência ou até mesmo especificação sobre as vantagens técnicas da solução disponibilizada pela entidade adjudicatária para aceder à sua base de dados jurídicos, donde se depreende que a faculdade de utilização de telemóvel para efeitos da dispensa da consulta não foi considerada relevante.

Não obstante a pertinência dos argumentos invocados, não se pode afirmar que o fornecimento dos serviços apenas podia ser executado pela empresa adjudicatária, porquanto haverá que demonstrar o preenchimento dos pressupostos ínsitos à referida alínea, dando, para o efeito, a conhecer os motivos de *“aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor”* determinantes da adjudicação dos serviços à referenciada sociedade⁵⁵.

Com efeito, só se deve considerar fundamentação suficiente a prova feita pela SRARN que permita concluir não ser plausível que haja outro ou outros interessados capazes de executar com igual ou

⁵³ Em relação aos quais se desconhecem as respectivas datas de assinatura e conteúdo, já que não foram remetidos ao TC.

⁵⁴ O site do Governo Regional possibilita o acesso ao JORAM, concretamente à Série I, desde 1995, às Séries II e III, ambas desde 2002, e à Série IV, após 2003.

⁵⁵ No mercado nacional, existem outras entidades no sector em causa potencialmente capacitadas para prestar tais serviços, como sejam: a LexPortugal.com; a LegiX.pt; a Digesto; a EUR-Lex; a Jurinfor; a Jurist Portugal; a Verbo Jurídico, entre outras.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

superior eficiência a prestação de serviços. Isto significa que o legislador naquela alínea d), embora não exija que o adjudicatário seja o único a exercer a actividade em causa, não aceita a mera fundamentação burocrática que assente na simples invocação das qualidades e aptidões técnicas do interessado, ou na sua relação especial com o serviço.

Compreende-se agora a inaptidão da fundamentação retirada do processo de despesa para demonstrar o efectivo cumprimento do normativo do art.º 81.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, num contexto em que potencialmente haveria outras entidades no mercado nacional capacitados para fornecerem os serviços em causa.

2. O cabimento prévio

No decorrer do procedimento administrativo, em momento algum é feita menção à cativação da dotação orçamental necessária, no orçamento da SRARN de 2006, à satisfação dos encargos emergentes do contrato, no montante de € 9.464,73 (inclui IVA), o que poderia contrariar o disposto no art.º 18.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

Em contraditório, os responsáveis da SRARN, esclareceram que *“Considerando que o despacho que determinou a abertura do procedimento é de 01 de Março de 2006 e o despacho de adjudicação é de 03 de Março de 2006, optou-se, face ao reduzido hiato de tempo que medeia esses actos, e atendendo a óbvias razões de economia processual, por apenas emitir a informação de cabimento definitivo n.º 104/2006, datada de 01 de Março de 2006”*, pelo que *“considera-se cumprido o disposto no n.º 2 do art.º 28.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro”*.

3.2.1.3. Aquisição de diversos equipamentos

a) A SRARN, por ofício de 2 de Novembro de 2005, solicitou ao Secretário Regional do Plano e Finanças, nos termos do art.º 13.º do DRR n.º 8/2005/M, de 12 de Abril⁵⁶, autorização *“para a aquisição de 2 Dumpers e uma empilhadora, pelo montante máximo estimado de € 45.000,00”*, com vista a *“equipar a Direcção de Serviços Hidroagrícolas com os meios mínimos necessários à prestação de um serviço de melhor qualidade, capaz de responder com maior eficiência e eficácia às exigências públicas”*, a qual foi concedida a 9 de Novembro de 2005⁵⁷.

b) Por despacho do SRA, de 4 de Novembro de 2005, foi autorizada *“a abertura de uma consulta prévia, a um mínimo de 5 fornecedores (...) para o fornecimento de equipamentos”*, ao abrigo do n.º 1, al. a), do art.º 81.º do DL n.º 197/99, a realizar pela Direcção dos Serviços Hidroagrícolas (DSH)⁵⁸, constando em anexo ao mesmo despacho a identificação das condições de fornecimento, a designação dos bens e o local de entrega, o critério de adjudicação, o prazo para a entrega das propostas e a seguinte descrição e quantificação dos bens pretendidos:

EQUIPAMENTOS PRETENDIDOS	
QUANTIDADE	DESCRIÇÃO
1	Empilhadora a <i>diesel</i> , cl capacidade de elevação de 1.500 Kg
2	Betoneira eléctrica de 160 litros
3	Betoneira a <i>diesel</i> com capacidade média

⁵⁶ Aprova as regras de execução do orçamento regional para 2005, entre elas a constante no referido art.º 13.º a qual faz depender de prévia autorização do Secretário Regional do Plano e Finanças a aquisição de veículos com motor pelos serviços públicos regionais, destinados ao transporte de pessoas ou a outros fins.

⁵⁷ Cfr. o ofício ref.ª SAIO2121/06/SRP. O despacho do SRPF foi comunicado à SRARN, a 12 de Maio de 2006.

⁵⁸ Por lapso, no referido despacho é feita a alusão a esta entidade como Direcção Regional dos Serviços Hidroagrícolas.

EQUIPAMENTOS PRETENDIDOS	
QUANTIDADE	DESCRIÇÃO
2	Compressor a óleo tipo HYCOM HPP-090 ou similar
2	Gerador eléctrico 5 KW
10	Lanterna de bateria recarregável
60	Carro de mão
4	Pulverizadores de 16 litros

- c) No âmbito do referido procedimento, em 07/11/05, foram enviados convites às empresas: INDUTORA – Instaladora Eléctrica Madeirense, S.A., SOMATERIAL, POLIMÁQUINA, INVERMAQUE, Lda., e Correia & Pedro, Lda., através de fax, para a apresentação de propostas até ao dia 14/11/05.
- d) Atento o teor do relatório de 29/11/05, apenas três empresas apresentaram propostas, ainda assim incompletas (a INDUTORA – Instaladora Eléctrica Madeirense, S.A., a INVERMAQUE e a Correia & Pedro, Lda.), pelo que foi sugerida a adjudicação parcial “às empresas que apresentaram a melhor proposta de preço, assim como da qualidade técnica para cada um dos equipamentos”, de acordo com o critério de adjudicação, a saber: Correia & Pedro, Lda., e INDUTORA – Instaladora Eléctrica Madeirense, S.A., no montante de, respectivamente, € 33.310,40 e € 756,30⁵⁹ (ambos sem IVA).
- e) O cabimento orçamental, no valor de € 39.176,71, a suportar por conta da rubrica de CO 10.50.04.06 e CE 07.01.15, foi efectuado a 30/11/2005⁶⁰, e posteriormente a 30 de Janeiro de 2006, em idêntica rubrica orçamental de 2006.
- f) A IGA comunicou à Secretaria Regional, em 12 de Dezembro de 2005, que, na sequência do despacho do SRA, de 4 de Novembro de 2005, «procedeu a IGA a uma consulta para o “fornecimento de equipamentos” destinados aos serviços públicos hidroagrícolas regionais», propondo a aludida adjudicação parcial e anexando para o efeito o processo em questão. Neste ofício, o SRA, a 19/12/2005, despachou no sentido de que se procedesse à adjudicação.
- g) No relatório final da comissão de análise das propostas, de 16 de Janeiro de 2006, foi exarado um novo (o segundo) despacho de adjudicação do SRA, a 30 desse mês Janeiro de 2006.
- h) As duas empresas em questão apresentaram a seguinte facturação referente aos fornecimentos, à data ainda por pagar:

N.º PD	ADJUDICATÁRIO	EQUIPAMENTO FORNECIDO		VALOR DA DESPESA		FACTURA (N.º E DATA)
		DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	SEM IVA	COM IVA	
856	Correia & Pedro, Lda.	Empilhadora	1	€ 33.310,40	€ 38.306,96	FT/45474, de 30-11-06
		Betoneira Diesel 2601	3			
		Gerador eléctrico 5 kW	2			
		Lanternas bateria recarregável	10			
		Carro de mão	60			
869	Indutora – Instaladora Eléctrica Madeirense, S.A.	Betoneira VIP 160, monofásica	2	€ 756,30	€ 869,75	2878/2006, de 06-04-06
		4 Pulverizador <i>Green Fox</i>	4			
TOTAL DA FACTURAÇÃO APRESENTADA				34.066,70	39.176,71	

⁵⁹ Quanto à aquisição dos 2 compressores a óleo tipo HYCOM HPP-090 ou similar, as propostas não foram apresentadas de acordo com o solicitado. Contudo, como nada era dito quanto à sua posterior aquisição, a SRARN informou que os mesmos “não foram adquiridos”.

⁶⁰ A referida rubrica apresentava como dotação para o ano de 2005 o valor de € 46.000,00 e, de acordo com a Conta da RAM desse ano, não registou qualquer execução financeira.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

Questões suscitadas na análise das despesas:

1. O pedido de autorização para a realização da despesa ao SRPF

O despacho autorizador da abertura do procedimento, proferido pelo SRA, a 4 de Novembro de 2005, é anterior à autorização do Secretário Regional do Plano e Finanças (SRPF), exigida nos termos do art.º 13.º do DRR n.º 8/2005/M, de 12 de Abril, para a aquisição de veículos com motor, a qual foi concedida a 9 de Novembro de 2005⁶¹.

A SRARN, em contraditório, salientou que, de acordo com a referida norma legal, *“a aquisição só poderá acontecer após a autorização do Secretário Regional do Plano e Finanças”*, donde *“não se infere que não poderá, entretanto, vir a ser autorizado o procedimento e consultadas as empresas”*, pois que a solicitação de *“propostas aos concorrentes não se consubstancia numa proposta contratual, podendo a Administração Pública não vir a adjudicar o procedimento a nenhuma das entidades convidadas a apresentar propostas”*. Todavia, a razão de o ofício do SRPF *“ter uma data muito posterior ao despacho de autorização (...) deve-se ao facto desse mesmo ofício ser a segunda via do ofício emitido à data do despacho que entretanto se havia extraviado”*.

Acrescentou ainda que não foi *«pedida qualquer autorização, à Secretaria Regional do Plano e Finanças, relativamente às betoneiras, pelo facto de se considerar que este tipo de equipamento não se enquadra nem na letra nem no espírito do supra-referido artigo 13.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 8/2005/M, de 12 de Abril, uma vez que uma betoneira não é um “veículo com motor”»*.

2. O protocolo celebrado entre a SRARN e a IGA

Pelo DLR n.º 28-C/99/M, de 23 de Dezembro⁶², o então Instituto de Gestão da Água foi transformado em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, e passou a denominar-se de IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A., com o objecto social de explorar o Sistema Regional de Gestão e Abastecimento de Água da RAM, em regime de concessão (art.º 6.º, n.º 1), cujo contrato data de 5 de Janeiro de 2000, tendo por conteúdo a concepção, construção, exploração e gestão do referido Sistema (cláusula primeira).

Em 6 de Março de 2006, na sequência da Resolução n.º 62/2005, do CGR, publicada no JORAM a 3 de Fevereiro de 2005, foi celebrado um protocolo de cooperação técnica entre a RAM, representada pela SRARN, e a IGA, tendo em vista *“o estudo e planeamento, acompanhamento técnico da logística e da exploração e preparação de investimentos do sector hidro-agrícola da Região”*⁶³.

⁶¹ Há ainda a destacar que a autorização do SRPF se destinava à *“aquisição de 2 Dumpers e uma empilhadora”* pela DSH. Contudo, 5 dos bens facturados não estão abrangidos pela mencionada autorização, 3 dos quais fornecidos pela Correia & Pedro, Lda., denominados de *betoneira diesel 2601*, no valor total de € 5.712,00 (sem IVA) e 2 pela Indutora – Instaladora Eléctrica Madeirense, S.A., descritos como *betoneira vip 160 monofásica*, no valor de € 632,00 (sem IVA).

⁶² Designação resultante da Declaração de Rectificação n.º 23-H/99, de 31 de Dezembro de 1999.

⁶³ Nesse âmbito, cabe à IGA prestar cooperação ao nível da assessoria técnica e administrativa, em conformidade com a al. f) do n.º 1 do art.º 4.º dos Estatutos da IGA (aprovados no Anexo I do DLR n.º 28-C/99/M, de 23 de Dezembro - Declaração de Rectificação n.º 23-H/99, de 31 de Dezembro), a qual engloba estudos e planeamento da logística, da reorganização interna dos serviços de exploração e do apoio técnico aos trabalhos de manutenção, beneficiação e construção de infra-estruturas hidráulicas de captação, transporte, armazenagem e distribuição de água para regadio agrícola (ver Cláusula Segunda, n.º 1), de maneira a que, no plano dos investimentos, a IGA *“ (...) assegura a preparação de processos técnicos para promoção de procedimentos de contratação de empreitadas e de bens e de serviços, bem como apoia as respectivas fiscalizações, ensaios, comissionamentos e recepções, colaborando tecnicamente no controlo das medições e das facturações, podendo ser celebrados contratos-programa para a execução de investimentos nos termos do n.º 2 da Cláusula Quinta”*, a qual determina que *“As despesas de capital previstas ao plano de investimentos do sector público do regadio agrícola são suportadas pela Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, podendo a atribuição da sua responsabilidade de execução ser cometida à IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A., nos termos do contrato de concessão do «Sistema Regional de*

Por força do referido protocolo, com efeitos à data da sua assinatura, cabe à SRARN “assegurar toda a colaboração por parte de todos os funcionários e demais agentes afectos ao sector público do regadio da Região Autónoma da Madeira, incluindo o acesso às instalações e aos equipamentos sob gestão da Direcção de Serviços Hidroagrícolas” (cláusula terceira), bem como suportar “as despesas de funcionamento, de instalações e de pessoal” afecto à DSH, os “encargos inerentes à gestão de contratos de fornecimento de água, de facturação e cobrança dos serviços prestados no sector” e as “despesas de capital previstas no plano de investimentos do sector público do regadio agrícola” (cláusula quinta). Para tal, a SRARN “obriga-se a fornecer mensalmente à IGA o valor do saldo de cada uma das rubricas orçamentais do Orçamento Regional” afectas à DSH.

Verificou-se que as aquisições em apreço, que envolvem uma despesa global de € 39.176,71, a suportar pelo orçamento da SRARN, através do capítulo dos investimentos do plano – *Investimentos de Hidráulica Agrícola – Sistemas de Rega Tradicional*, foram desencadeadas pela IGA, quando ainda não se encontrava em vigor o mencionado protocolo.

Contudo, quando os bens foram colocados à disposição da adquirente e afectos à actividade da IGA (as facturas apresentadas, ambas de 2006, datam de 6 de Maio e 30 de Dezembro), já esta sociedade assumia a cooperação técnica prevista no citado protocolo, relativamente à gestão do sector público regional de regadio agrícola.

No entanto, se a matéria abrangida pelo protocolo não estava incluída no objecto social da IGA, o contrato de concessão (a gestão e exploração dos recursos hídricos da RAM⁶⁴) deveria ter sido alterado de modo a passar a abarcar a gestão do sector público regional de regadio agrícola. Sobre este assunto, a SRARN não se pronunciou no contraditório.

3. Inventariação e inscrição no cadastro dos bens da RAM

À data da acção, o processo não continha elementos sobre o cumprimento do art.º 3.º do DRR n.º 5/82/M, de 15 de Maio⁶⁵, que determina a obrigatoriedade de inscrição e inventariação no cadastro da RAM dos bens móveis adquiridos pelos serviços públicos regionais.

A SRARN, em contraditório, alegou que, relativamente “à inscrição e inventariação dos equipamentos no cadastro dos bens da RAM, (...) ainda não foi enviada a devida lista à Direcção Regional do Património”, estando a Secretaria Regional “a ultimar a referida lista por forma a cumprir com o estipulado no art.º 3.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 5/82/M, de 15 de Maio”.

3.2.1.4. Aquisição de 20 motos 4x4 YAMAHA YFM 250 X

Factualmente, temos:

Gestão e Abastecimento da Água da RAM», com garantia da cobertura integral das despesas, incluindo eventuais juros de mora e revisões de preços”.

⁶⁴ Designadamente, a “Captação, produção, tratamento, transporte, distribuição em alta, aproveitamento mini-hídrico e controlo da qualidade da água”, a “Concepção, construção, extensão, reparação, renovação, manutenção e melhoria das obras e equipamentos necessários”, a “Distribuição de água em baixa de importantes infra-estruturas regionais cujo abastecimento os respectivos municípios não tenham condições de assegurar” e a “Planificação, execução, ou exploração de obras hidráulicas relativas à drenagem, transporte, tratamento e destino final de águas residuais e pluviais urbanas no estritamente necessário à salvaguarda ou preservação da qualidade do Sistema”.

⁶⁵ Diploma que determina que os bens do domínio privado regional sejam inventariados e inscritos no Cadastro dos Bens da RAM.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- a) Pedido de autorização ao Secretário Regional do Plano e Finanças, nos termos do art.º 13.º do DRR n.º 8/2005/M, de 12 de Abril, para a aquisição de “20 motos (4x4) YAMAHA YFM 250 X, as quais deverão ser adquiridas no ano económico de 2006, pelo montante máximo de € 100.000,00”, pretendendo-se com isso “dar início ao processo de modernização do sistema de regadio agrícola da Ilha da Madeira, conferindo mobilidade aos serviços em determinados perímetros agrícolas de forma a se conseguir um serviço de distribuição de água de rega sem recurso à elevada carga de pessoal que actualmente caracteriza a equipa da levadagem. Esta frota ficará afectada aos serviços públicos de distribuição de água de rega da Direcção de Serviços Hidroagrícolas”⁶⁶. A autorização foi concedida a 9 de Novembro de 2005.
- b) Proposta da MOTOPEÇAS Motores e Indústria, Lda., com sede no continente português, de 02/02/2006, com as seguintes condições:

EQUIPAMENTO PRETENDIDO	VALOR DA DESPESA		
	SEM IVA	IVA (21%)	TOTAL
20 Veículos do tipo moto 4x4, modelo YFM 250 X	€ 77.685,80	€ 16.314,02	€ 93.999,82
Transporte para a RAM	€ 3.305,80	a) € 694,22	€ 4.000,02
TOTAL	80.991,60	17.008,24	97.999,84

a) Este serviço encontra-se isento de IVA.

- c) Comunicação da IGA ao Chefe do Gabinete do SRA, de 07/02/06⁶⁷, de que “foi solicitada à empresa Motopeças Motores e Indústria, Lda. – titular do contrato público de aprovisionamento celebrado pela Direcção-Geral do Património n.º 412092 – a apresentação duma proposta de preço para fornecer, durante 2006, vinte veículos do tipo MOTO 4x4, modelo YFM 250 X”, nos termos da qual o valor para o fornecimento era de € 97.999,84 (com IVA), incluindo as despesas de transporte⁶⁸, conforme o quadro precedente.
- d) A execução financeira ocorreu por conta da rubrica orçamental com a CO: 10.50.04.06⁶⁹ e a CE: 07.01.06 A1, dos Investimentos do Plano da SRARN, como se descreve a seguir:

N.º PD	DESCRIÇÃO	VALOR DA DESPESA		FACTURA (N.º E DATA)	DATA PAGAT.º	REQUISIÇÃO DA DESPESA	
		SEM / IVA	Com IVA a)			N.º E DATA	VALOR
345	Aquisição de 20 motos todo o terreno para a DSH	€ 19.421,45 (5 unidades)	€ 23.499,95	20060411 11/05/06	17-08-06	27/2006, 31/01/2006	€ 70.499,85 (inclui IVA)
		€ 19.421,45 (5 unidades)	€ 23.499,95	20060412 11/05/06			
		€ 19.421,45 (5 unidades)	€ 23.499,95	20060442 24/05/06			

⁶⁶ Cfr. o ofício com a ref.ª 19299, de 2 de Novembro de 2005.

⁶⁷ Cfr. o ofício ref.ª HD.01.0011, 122/CA.

⁶⁸ As aquisições feitas pela Administração Pública ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento – celebrados pela Direcção-Geral do Património ou outorgados para sectores específicos e aprovados por portaria conjunta do Ministro das Finanças e do ministro respectivo – podem, nos termos dos art.ºs 86.º, n.º 1, als. a) e b), e 59.º, n.º 1, als. c) e d), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, independentemente do valor, ter lugar por ajuste directo e sem exigência de celebração de contrato escrito, e têm aplicação em todo o território nacional. De acordo com a listagem geral de todos fornecedores e respectivos contratos de aprovisionamento público, celebrados com a Direcção-Geral do Património, à data em vigor, consta o seguinte contrato celebrado com a MOTOPEÇAS Motores e Indústria, Lda.:

N.º DO CONTRATO	PRODUTO	MARCA	PORTARIA DE HOMOLOGAÇÃO
412092	Motociclos e quadriciclos	YAMAHA	Port. n.º 461/ 2004, de 24/04 (II SÉRIE) do D.R.

⁶⁹ Sob a designação *Investimentos de Hidráulica Agrícola – Sistemas de Rega Tradicional*.

N.º PD	DESCRIÇÃO	VALOR DA DESPESA		FACTURA (N.º E DATA)	DATA PAGAT.º	REQUISIÇÃO DA DESPESA	
		SEM / IVA	COM IVA a)			N.º E DATA	VALOR
367	Aquisição de 5 motos 4 Yamaha modelo YFM250X	€ 19.421,45 (5 unidades)	€ 23.499,95	—	13-09-06	151/2006 29/05/06	€ 23.499,95 (inclui IVA)
TOTAL PD N.º 345 E 367			€ 93.999,80				

a) Inclui IVA à taxa de 21%.

Reporta-se a análise desta despesa para os números 2 e 3 do anterior ponto 3.2.1.3..

Em contraditório, a SRARN, em relação à inventariação e inscrição dos bens da presente aquisição no cadastro da RAM, referiu que *“cabe à Secretaria Regional do Plano e Finanças através da Direcção Regional do Património em conjunto com a Secretaria Regional do Equipamento Social e Transporte, através da Direcção de Serviços de Materiais e Equipamentos, organizar, gerir, racionalizar e manter actualizado um cadastro de toda a frota de veículos pertencente à RAM, assim como coordenar a utilização e assegurar a manutenção dos equipamentos a viaturas (artigo 14.º da Resolução n.º 752/2005, publicada na I Série do JORAM, de 15 de Junho)”*, tendo, para o efeito, enviado à SREST *“uma listagem com todos os dados”*⁷⁰.

Cumpre, porém, assinalar que a citada Resolução n.º 752/2005, de 2 de Junho, que define as regras de utilização dos veículos pelos serviços da administração pública regional, considera excluída do seu âmbito *“a competência de inventariação e registo das viaturas e veículos pertencente à DRPA”* (ver o seu preâmbulo), pelo que subsiste a questão relativa à obrigatoriedade de inventariação e inscrição dos bens em apreço no cadastro da RAM.

3.2.1.5. Aquisição de 3000 sacos de cimento

- a) Por ofício da IGA, de 23/01/06⁷¹, dirigido ao SRA, foi dado conta de que a empresa Fernando J. Ramos & Ca., S.A., à qual foi adjudicado o fornecimento de 3.500 sacos de cimentos, para consumo do sector hidroagrícola regional no ano de 2005, havia informado da impossibilidade de garantir o remanescente fornecimento ao preço estipulado devido ao aumento do custo dos transportes (passando este de € 4,50 para € 4,80).
- b) A IGA sugere então a cessação daquele fornecimento e *«a abertura de um novo procedimento de consulta para o “fornecimento de 3.000 sacos de cimento”, durante o ano de 2006, destinado ao sector público hidroagrícola, (...) com cobertura através do orçamento da Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais»*, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, devendo ser enviados ofícios-convite às entidades Cimentos Madeira, Lda., Fernando J. Ramos & Ca., S.A., e Cimentos Europa, S.A.. O SRA, a 23 de Janeiro de 2006, despachou favoravelmente a referida proposta.
- c) Foi efectuada a consulta prévia às entidades seleccionadas⁷², e duas delas, a Cimentos Europa, S.A., e a Cimentos Madeira, Lda., apresentaram propostas dentro do prazo estipulado para o efeito⁷³,

⁷⁰ A SRARN enviou à SRMTC, juntamente com as alegações do contraditório, um ofício com a ref.ª 13090, de 21 de Junho de 2006, endereçado à SREST, a enviar a *“documentação dos novos veículos do tipo Moto 4x4 do serviços público de regadio regional”, “para efeitos de definição do modo e locais de abastecimento”*, no qual remetia para a *“relação de viaturas”* em anexo (esta relação não acompanhou o documento enviado à SRMTC).

⁷¹ Cfr. o ofício n.º 299, com a ref.ª 064/CA.

⁷² A 8 de Fevereiro de 2006, através de fax, subscrito pelo Director de Serviços Hidroagrícolas.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

tendo, de acordo com o relatório à análise das propostas, de 23/02/06, subscrito pelo Director de Serviços Hidroagrícolas, sido sugerida a adjudicação à Cimentos Madeira, Lda., pelo valor global de € 14.250,00 (sem IVA), em sintonia com a proposta apresentada a 15/02/06 e o esclarecimento constante do fax de 21/02/06. O acto de adjudicação do Chefe do Gabinete data de 06/03/2006.

- d)** No entanto, a informação de cabimento n.º 120/2006, pela rubrica orçamental CO: 10.50.04.06 e CE: 02.01.01, no valor de € 16.387,50 (corresponde ao valor de adjudicação € 14.250,00 + 15% de IVA), foi prestada somente em 09/03/06.

Relativamente ao facto da adjudicação ter sido efectuada em momento anterior ao do cabimento da correspondente despesa, os responsáveis da SRARN vêm alegar que *“Não cremos haver aí qualquer irregularidade porquanto o despacho de adjudicação era um despacho condicionado à prévia existência de informação de cabimento”*. *“Trata-se pois de uma condição suspensiva (artigos 270.º e seguintes do Código Civil). Um despacho condicionado à existência de cabimento só produz efeitos após essa condição se concretizar”*. E *“Tanto é assim que os concorrentes só foram notificados do acto de adjudicação⁷⁴ depois da condição se ter concretizado, ou seja, após a emissão da informação de cabimento (a 09-03-06)”*. *“Ainda que assim não fosse (...) à data da adjudicação (06-03-06), a rubrica CO: 10.50.04.06 e CE: 02.01.01 possuía dotação orçamental suficiente para fazer face à referida despesa, sendo a dotação inicial no montante de € 200.000”*.

Não obstante, deverá a SRARN reportar a fase do cabimento prévio a momento imediatamente anterior ao da autorização das despesas, a fim de verificar, em simultâneo, se as mesmas são legais, dispõem de inscrição e dotação orçamental, estão adequadamente classificadas e obedecem ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, em sintonia com o previsto no art.º 18.º, n.ºs 2 e 4, da LEORAM.

3.2.1.6. Aquisição de 30 computadores no âmbito do projecto Balcão Verde

- a)** Com vista a aquisição de 30 computadores para os centros de atendimento e de gestão de documentação do projecto Balcão Verde, a Direcção de Serviços de Sistemas de Informação, Organização e Documentação (DSSIOD)⁷⁵, a 17/08/06, informou o Chefe do Gabinete que o *“projecto Balcão Verde estará estruturado com um centro de atendimento e um centro de documentação em cada Direcção Regional”*, para além de *“um serviço de Call Center”*, o que implica proceder *“ao equipamento dos referidos centros, bem como (...) de todo o serviço de documentação do Gabinete que deverá funcionar como centro coordenador da documentação da Secretaria”*.
- b)** Desta feita, foi solicitada autorização para *“a aquisição de 30 PCS, pelo valor de 31.119,00 €, com IVA incluído, através do acordo Central de Compras do Estado n.º 911855, à empresa MCOMPUTADORES”*, com *“alguma urgência, uma vez que o equipamento em apreço deverá estar disponível para ser usado pelos respectivos utilizadores na fase de testes e formação, com início previsto para meados do próximo mês de Setembro”*.

⁷³ As propostas foram recepcionadas através de fax de, respectivamente, 8 e 15 de Fevereiro de 2006, as quais foram acompanhadas da declaração exigida, prevista no art.º 152.º, n.º 3, do DL n.º 197/99.

⁷⁴ A notificação da adjudicação, a ambas as empresas, foi efectuada através de fax, de 16/03/06.

⁷⁵ Uma das suas competências, de acordo com o DRR n.º 23/2005/M, de 16 de Maio, é a da *“Implementação do sistema de informação «Balcão Verde» como plataforma tecnológica base de gestão de informação e de comunicação da SRARN”* [cfr. o art.º 21.º, al. p)].

- c) Esta proposta foi encaminhada para a DCEP para parecer, a qual indicou o regime legal previsto no art.º 86.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99 (contratos públicos de aprovisionamento) e a necessidade de sujeição a parecer prévio da Direcção Regional de Informática (DRI) e de autorização do SRPF.
- d) A MCComputadores, Lda., em documento de 17/08/06, confirmou a sua disponibilidade para vender os 30 PCS pelo referido valor de € 31.119,00, para o qual foi fornecida a informação de cabimento n.º 358/2006, de 22/08/06, pela rubrica de CO: 10.50.52.10 – *Educação e Informação Ambiental – Sistema de Informação de Actividades da SRA – Balcão verde* e CE: 07.01.07.
- e) Pedido de autorização e de parecer prévio para esta aquisição de equipamento informático ao SRPF e à DRI, de 28/08/06 (ofício ref.ª 17320), nos termos do art.º 14.º, n.ºs 1, al. a), e 2, ambos do DRR n.º 2/2006/M, de 06/02.
- f) Resposta do SRPF de 12/09/06, advertindo que “*este projecto, caso não seja participado, deverá aguardar pelo próximo quadro comunitário*” (ofício com a ref.ª SAIO 4223/06/SRP), em relação à qual o Chefe do Gabinete reencaminhou para a DSSIOD, para arquivar.

Apesar de a aquisição não haver gerado qualquer encargo financeiro em 2006⁷⁶, chama-se a atenção do seguinte:

1. O citado requerimento dirigido ao SRPF não estava devidamente fundamentado, omitindo as necessidades do serviço, o tipo de equipamento a adquirir, o custo total e o respectivo cabimento orçamental, contrariamente ao fixado na Circular n.º 2/ORÇ/06⁷⁷, para efeitos do disposto no n.º 1 do art.º 14.º do DRR n.º 2/2006/M.
 2. A RCG n.º 1933/2005, de 29 de Dezembro, que estabeleceu as medidas necessárias a uma rigorosa contenção das despesas públicas, aplicáveis a toda a Administração Pública Regional durante o ano de 2006, fixa no ponto 5.º que “*Todas as dotações relativas a equipamento de informática e software informático (códigos 07.01.07 e 07.01.08) ficam congeladas na totalidade*”.
- Ora, o processo não integrava qualquer elemento a solicitar ao SRPF o descongelamento da rubrica orçamental em causa, já que o ponto 8 daquela RCG prevê essa possibilidade, sem necessidade de compensação da correspondente despesa noutras rubricas orçamentais.
3. Relativamente à menção feita ao contrato de aprovisionamento público com o n.º 911855, detido pela empresa em questão, o mesmo ficou por localizar na listagem geral de todos fornecedores e respectivos contratos de aprovisionamento público, celebrados com a Direcção-Geral do Património, à data em vigor, bem como por identificar a correspondente portaria de homologação.

No contraditório, em relação ao ponto 1, foi anexada a “*proposta da MCC, Lda. que discriminava pormenorizada e exaustivamente as características do equipamento, o seu valor unitário e o seu valor global*” e a informação da DSSIOD, ficando este assunto esclarecido.

Quanto ao cabimento orçamental, “*não foi necessário solicitar à Secretaria Regional do Plano e Finanças o descongelamento de verba da rubrica orçamental, pelo facto da rubrica CO: 10.50.52.10 e CE: 07.01.07 – Equipamento Informático – ter sido reforçada através da alteração orçamental n.º 55-*

⁷⁶ Foi solicitado aos serviços a execução financeira deste processo de aquisição de equipamento informático (cfr. requisição n.º 6, Pasta dos Papéis de Trabalho), e, ao que parece, esta aquisição encontra-se em *stand by*, e deverá aguardar pelo próximo Quadro Comunitário a fim de ser por ele participada.

⁷⁷ Emitida pela DROC, a 7 de Fevereiro de 2006, contém instruções com vista à boa execução do Orçamento Regional para esse ano, em consonância com o DRR que veio estabelecer regras sobre essa matéria.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

ALt/SRA/2006, cuja fotocópia se anexa”, através da qual a referida rubrica foi reforçada, a 17 de Julho de 2006, em € 103.686. Assim, quando a informação de cabimento n.º 538 foi emitida, a 22 de Agosto de 2006, “o cabimento orçamental já estava salvaguardado”.

Por último, o contrato de aprovisionamento público celebrado com a Direcção-Geral do Património, ao abrigo do qual terá sido feita a aquisição, continua por identificar, bem como a correspondente portaria de homologação.

3.2.2. Empreitadas de obras públicas

O quadro seguinte dá conta das empreitadas de obras públicas seleccionadas e analisadas no âmbito do GSR:

Quadro VIII – Empreitadas do GSR

DESIGNAÇÃO	VALOR DA ADJUDICAÇÃO (SEM IVA)	ADJUDICATÁRIO	PROCEDIMENTO	OBS.
Execução de escadaria de acesso entre a Rua da Praia e o Ilhéu de Câmara de Lobos	€ 169.272,07	Alberto Martins de Mesquita & Filhos, S.A.	Concurso limitado sem publicação de anúncio, com consulta a 5 entidades, ao abrigo do art.º 48.º, n.º 2, al. b), do DL n.º 59/99	a), b) e c)
Execução da rede de iluminação pública na escadaria de acesso entre a Rua da Praia e o Ilhéu de Câmara de Lobos	€ 6.598,98		Ajuste directo sem consulta, ao abrigo do art.º 48.º, n.º 2, al. e), do DL n.º 59/99, e do art.º 3.º do DLR n.º 11/2001/M, de 10 de Maio	c)
Limpeza e reparação da Levada do Norte – ao 3km+000m a partir da Ameixeira ⁷⁸	€ 6.855,04	SOCOPUL, Sociedade de Construções e Obras, S.A.	Ajuste directo, sem consulta, ao abrigo do art.º 136.º, n.º 1, al. e), do DL n.º 59/99*	d)
Reparação de 70 metros da Levada da Calheta – Ponta do Pargo, na Freguesia dos Prazeres ⁶⁴	€ 13.045,00	SOMUROS, Obras Públicas e Particulares, Ld. ^a	Ajuste directo, com consulta a 4 entidades, ao abrigo do art.º 136.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 59/99	d)
Reparação da conduta adutora no Caminho do Terço – Funchal ⁶⁴	€ 5.880,76	Lena, Engenharia e Construções, Madeira, S.A.	Ajuste directo, com consulta a 3 entidades, ao abrigo do art.º 136.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 59/99	d)

* Foi invocado o interesse público e a urgência imperiosa associada à garantia do regadio de importantes perímetros agrícolas, decorrentes de uma derrocada ocorrida na zona do Espigão, em local de difícil acesso, que danificou e assoreou um trecho significativo do lanço Sul do canal do Norte, impedindo o regadio do eixo Ribeira Brava – Câmara de Lobos, e deixando sem água diversos perímetros de rega, sobretudo nas áreas urbanas de Garachico, Nogueira, Cruz e Caldeira. Mais se argumentou no sentido de que a grandeza da derrocada inviabilizou a intervenção com pessoal próprio da Direcção dos Serviços Hidroagrícolas e que a urgência da limpeza e a reparação do canal eram incompatíveis com os prazos dos procedimentos normais da contratação pública.

a) Exige o art.º 24.º, n.º 3, do DL n.º 59/99, de 2 de Março, que os encargos relativos à montagem, construção, desmontagem e demolição do estaleiro constituam um preço contratual unitário.

Na empreitada em apreço, verificou-se que o GSR, ao contrário do que manda aquela norma, não autonomizou, no mapa de quantidades que instruíu o processo do concurso, os referenciados trabalhos, conduzindo a que a adjudicatária também não tivesse previsto, na lista de preços unitários que acompanhou a sua proposta base, um preço unitário autónomo para os mesmos, isto quando é certo

⁷⁸ Os processos relativos a estas empreitadas decorreram no âmbito da IGA, isto porque a 6 de Março de 2006 foi celebrado, entre esta empresa e a RAM, através da SRARN, um Protocolo Específico de Cooperação Técnica no Sector Hidroagrícola Regional, que incide, nomeadamente, sobre a gestão do sector público do regadio agrícola, já antes citado.

que estes trabalhos tiveram lugar, conforme resulta do plano de trabalhos apresentado pela adjudicatária⁷⁹.

A jurisprudência do Tribunal de Contas considera que a diluição dos encargos inerentes à instalação e desmontagem do estaleiro pelos preços atribuídos aos demais trabalhos incluídos na empreitada, como sucedeu na presente situação, para além de se traduzir no incumprimento do art.º 24.º, n.º 3, do DL n.º 59/99, dá origem ao empolamento destes últimos, e pode conduzir à alteração do resultado financeiro do contrato, na eventualidade de haver lugar a revisões de preços ou de ser necessário efectuar trabalhos a mais a preços contratuais.

A SRARN, em contraditório, depois de confirmar os factos relatados, refere também que *“A entidade adjudicatária acabou por assumir tais trabalhos, não nos parecendo, contudo, que tenha diluído tais encargos nos demais trabalhos incluídos na proposta; pelo que se entende que não houve empolamento destes últimos e não houve consequentemente alteração do resultado financeiro, na medida em que também não houve lugar a revisões de preços nem necessidade de efectuar trabalhos a mais”*.

Face à argumentação aduzida, subsiste a ilegalidade decorrente da violação do art.º 24.º, n.º 3, do DL n.º 59/99, a qual inquinará o acto de adjudicação e, por consequência, o contrato posteriormente celebrado, ferindo-os com a sanção da anulabilidade, por vício de violação de lei, nos termos dos art.ºs 135.º e 185.º do CPA.

b) A garantia bancária prestada pela adjudicatária não observou os moldes previstos na Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro⁸⁰, omitindo, nomeadamente, as seguintes disposições:

- ▶ Que se destinava a garantir o bom e integral cumprimento das obrigações que a empresa adjudicatária assumiu no contrato que com ela a SRARN outorgou;
- ▶ Que o Banco se obrigava a pagar a quantia garantida à primeira solicitação da SRARN sem que esta tivesse de justificar o pedido e sem que o Banco pudesse invocar em seu benefício quaisquer meios de defesa relacionados com o contrato de empreitada ou com o cumprimento das obrigações que a adjudicatária assumiu com a celebração do respectivo contrato;
- ▶ Que o Banco deveria proceder ao pagamento no dia seguinte ao do pedido, findo o qual, sem que o pagamento fosse realizado, contar-se-iam juros moratórios à taxa mais elevada praticada pelo Banco para as operações activas, sem prejuízo da execução imediata da dívida assumida por este;
- ▶ Que a garantia não podia, em qualquer circunstância, ser denunciada, mantendo-se em vigor até à sua extinção, nos termos previstos na legislação aplicável.

A SRARN, contudo, preconiza que *“ (...) o texto da garantia bancária em causa em nada dispõe contra a lei e a omissão de determinadas cláusulas não diminui as garantias conferidas à entidade adjudicante, na medida em que essas garantias estão reflectidas na própria lei – artigo 229.º, n.º 2, do artigo 112.º e n.º 5 do artigo 114.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março – sendo a sua aplicabilidade necessariamente imperativa. Ora, a garantia bancária apresentada não possui nenhum clausulado que conflitua com tais garantias legalmente consagradas; apenas não as refere*

⁷⁹ Jorge Andrade da Silva, a propósito de a lei mandar que tais encargos devam constituir um preço contratual unitário, refere que, *“ (...) como elemento a patentear no concurso para efeitos de adjudicação, não tem o dono da obra o poder discricionário de dispensar-se a constituir o respectivo item no mapa das espécies e quantidades de trabalhos a executar, por forma a viabilizar a constituição e apresentação pelos concorrentes do correspondente preço unitário. É que (...) aqui a lei não se declara expressamente supletiva, pelo que deverá ter-se por imperativa (...)”*, in *Regime Jurídico das empreitadas de obras públicas*, 4.ª edição anotada e comentada, 1995, Livraria Almedina, pág. 80.

⁸⁰ Alterada pelas Portarias n.ºs 3/2002, de 4 de Janeiro, 1465/2002, de 14 de Novembro, e 1075/2005, de 19 de Outubro.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

expressamente como o faz a minuta constante da Portaria supra referida. Contudo, entendemos que a lei se aplica sempre me casos de omissão do acto contratual, pelo que cremos não terem sido afectadas as garantias da Região Autónoma da Madeira enquanto entidade adjudicante”.

Se é certo que o texto da garantia bancária não colide com o clausulado legal, também é certo que não seguiu o modelo constante da Portaria n.º 104/2001, que aprovou os programas de concurso tipo, os cadernos de encargos tipo, respectivos anexos e memorandos, que servem de base aos concursos de empreitada de obras públicas, de acordo com o previsto no n.º 1 do art.º 62.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

Na verdade, relativamente a este aspecto, interessa destacar, observada a remissão do ponto 23.5 do programa de concurso tipo, que a cláusula 1.11. do caderno de encargos tipo estabelece, designadamente, que a garantia bancária e o seguro caução devem ser prestados em conformidade com os modelos em anexo, sendo um especificamente destinado à garantia bancária.

Deste modo, a SRARN não tem margem de manobra para seguir caminho diferente do traçado pelo legislador, pelo que, no procedimento em causa, não podia aceitar a garantia bancária apresentada pela empresa “*Alberto Martins de Mesquita & Filhos, S.A.*”, uma vez que não respeitava o modelo definido pela legislação invocada, omitindo cláusulas susceptíveis de fazer diminuir as garantias conferidas à entidade adjudicante.

- c) No âmbito do processo da empreitada de “*execução de escadaria de acesso entre a Rua da Praia e o Ilhéu de Câmara de Lobos*”, a “*Alberto Martins de Mesquita & Filhos, S.A.*”, no ano de 2006, apresentou 4 facturas a pagamento⁸¹, no montante de € 38.534,30, € 53.460,67, € 81.200,57, e € 19.475,98, com inclusão do IVA, a que correspondem, respectivamente, os valores apurados nos autos de medição de 31 de Janeiro, 27 de Fevereiro, 25 de Março, e 12 de Abril, todos do mesmo ano. No entanto, nenhuma daquelas quatro facturas, que se venceram, respectivamente, a 31 de Maio, 28 de Abril, 28 de Maio e 12 de Junho de 2006, se encontra paga.

Ora, o não pagamento das facturas até ao momento põe em causa o cumprimento dos prazos definidos para esse efeito no art.º 212.º do DL n.º 59/99, e poderá conduzir ao pagamento de juros de mora, nos termos do art.º 213.º do mesmo diploma⁸².

A este propósito, cabe referir que a 22 de Fevereiro, a 2 e 29 de Março, e a 8 de Maio de 2006, a adjudicatária notificou a SRARN, através de ofício, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 583.º do Código Civil, que transmitiu a favor da “*Besleasing e Factoring – Instituição Financeira de Crédito, S.A.*” (*Besleasing*), os créditos de curto prazo de que é titular, relativos a fornecimentos e/ou a prestação de serviços àquela Secretaria, onde se incluem os das citadas 4 facturas.

⁸¹ Nomeadamente a 31 de Janeiro, a 27 de Fevereiro, a 29 de Março, e a 13 de Abril.

⁸² Cfr., ainda, o DL n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro, que estabelece o regime especial relativo aos atrasos de pagamento em transacções comerciais, transpondo a Directiva n.º 2000/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho, e altera o art.º 102.º do Código Comercial e os art.ºs 7.º, 10.º, 12.º, 12.º-A e 19.º do DL n.º 269/98, de 1 de Setembro. O art.º 4.º do DL n.º 32/2003, no seu n.º 1, determina que “*Os juros aplicáveis aos atrasos de pagamentos das transacções previstas no presente diploma são os estabelecidos no Código Comercial*”, e no seu n.º 2 que “*Sempre que do contrato não conste a data ou o prazo de pagamento, são devidos juros, os quais se vencem automaticamente, sem necessidade de novo aviso*”, para o que de momento releva, 30 dias após a data em que o devedor tiver recebido a factura [cfr. a al. a) do n.º 2 do art.º 4.º]. E o Código Comercial, refere, no seu art.º 102.º, que: “*Haverá lugar ao decurso e contagem de juros em todos os actos comerciais em que for de convenção ou direito vencerem-se e nos mais casos especiais fixados no presente Código.1.º A taxa de juros comerciais só pode ser fixada por escrito.2.º Aplica-se aos juros comerciais o disposto nos artigos 559.º-A e 1146.º do Código Civil (relativos aos juros usurários). 3.º Os juros moratórios legais e os estabelecidos sem determinação de taxa ou quantitativo, relativamente aos créditos de que sejam titulares empresas comerciais, singulares ou colectivas, são os fixados em portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Justiça.*”

Essa transmissão ocorreu na sequência do contrato de *factoring* outorgado entre a *Besleasing* e a “*Alberto Martins de Mesquita & Filhos, S.A.*”, cujo objecto é a transmissão continuada, a favor daquela, de todos os créditos que resultem das vendas que esta firma vier a efectuar a clientes seus, como é o caso da SRARN, a quem foi conferida a acreditação como devedor, nesse contrato.

Nessa sequência, a 8 e 9 de Maio e a 23 de Junho de 2006, a *Besleasing* informou a SRARN de que ficou investida na posição da “*Alberto Martins de Mesquita & Filhos, S.A.*”, como sua credora (cessionária). Assim, sobre a SRARN passou a recair, enquanto devedora (cedida), a obrigação de lhe pagar os créditos transmitidos, que se manterá válida enquanto a *Besleasing* não comunicar, por escrito, a revogação da cessão⁸³.

A situação anteriormente descrita é idêntica à verificada no processo relativo à “*execução da rede de iluminação pública na escadaria de acesso entre a Rua da Praia e o Ilhéu de Câmara de Lobos*”, em que a única factura apresentada pelo empreiteiro adjudicatário, a 8 de Junho de 2006, no valor de € 7.555,84, s/ IVA (correspondente ao auto de medição n.º 1) e entretanto vencida a 7 de Agosto de 2006), ainda não foi paga, tendo-se igualmente apurado que esta também foi cedida à *Besleasing*.

Deste modo, a mora nos pagamentos ao empreiteiro e a cessão de créditos poderão implicar o aumento do endividamento líquido da RAM, violando-se assim o disposto no art.º 6.º do DLR n.º 21-A/2005/M, de 30 de Dezembro⁸⁴, e no art.º 89.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro⁸⁵, que aprovou o OE para o mesmo ano.

Sobre esta questão, a SRARN adianta que “*(...) as importâncias adiantadas pelo «Besleasing e Factoring, S.A.» poderão dar lugar à cobrança de juros sobre a utilização desse capital por parte da empresa adjudicatária e não pela Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais. Deste modo, não estamos perante um processo indirecto de recurso ao crédito pelo facto desta Secretaria não estar a utilizar terceiros para proceder à regularização das dívidas do empreiteiro, mas sim a empresa adjudicatária, tendo sido esta que outorgou um contrato de factoring com a Besleasing, do qual informou a Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais*”.

Esta argumentação afasta a hipótese de estarmos perante uma situação de recurso indirecto ao crédito, porquanto a SRARN invoca o facto de não ter sido parte da convenção jurídica outorgada entre a *Besleasing* e a “*Alberto Martins de Mesquita & Filhos, S.A.*”, e na medida em que, em virtude da celebração do contrato de *factoring*, não haverá agravamento dos custos das empreitadas, em consequência da eventual cobrança de juros (moratórios e remuneratórios) pelo factor.

Assim, face ao aduzido, o contrato de *factoring* não acarreta custos adicionais para o dono das obras, que é apenas responsável pelos encargos que resultam das relações contratuais estabelecidas com o empreiteiro, sendo, por isso, indiferente para a SRARN proceder ao pagamento das facturas ao credor

⁸³ Temos, assim, que a *Besleasing* é o legítimo e único credor das 4 facturas em referência, facto que consta do reconhecimento de dívida subscrita pela SRARN (ver os ofícios da SRARN de 21 de Abril, 28 de Maio e 2 de Junho).

⁸⁴ Aprovou o Orçamento da RAM para 2006. Esta disposição referia que “*Para fazer face às necessidades de financiamento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2006, fica o Governo Regional autorizado a aumentar o endividamento líquido até ao montante de 75 milhões de euros, resultante dos empréstimos destinados ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitário e nos termos definidos na proposta de lei que aprova o Orçamento do Estado para 2006*”.

⁸⁵ O diploma que aprovou o OE para 2006 determinava, no seu art.º 89.º, n.º1, que as RA “*(...) não podem acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida, que impliquem um aumento do seu endividamento líquido*”, o qual é definido pelo n.º 3 do mesmo art.º 89.º, como aquele que “*(...) resulta da diferença entre a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria*” (sublinhado nosso).



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

inicial ou à entidade que o substituiu nessa condição, o que afasta a hipótese de a dívida administrativa sofrer um aumento na decorrência da celebração daquele contrato.

O agravamento dos custos das obras poderá, ainda assim, ocorrer em resultado de as facturas em causa, já vencidas, não terem sido pagas ao co-contratante, deslocando a questão, não para o âmbito do contrato de *factoring*, mas para o domínio dos art.ºs 212.º e 213.º do DL n.º 59/99, por força dos contratos de empreitada inicialmente celebrados.

d) Nos processos concernentes à “*limpeza e reparação da Levada do Norte – ao 3km+000m a partir da Ameixieira*”, à “*reparação de 70 metros da Levada da Calheta – Ponta do Pargo, na Freguesia dos Prazeres*” e à “*reparação da conduta adutora no Caminho do Terço – Funchal*”, verificou-se que:

- ▶ Em todas aquelas obras já foram elaborados os respectivos autos de medição (a 28 de Abril, a 25 de Maio e a 11 de Agosto de 2006, no montante, respectivamente, de € 6.976,11, € 15.001,75 e € 6.145,39, com inclusão do IVA).
- ▶ Foi emitida uma factura relativa à “*reparação de 70 metros da Levada da Calheta – Ponta do Pargo, na Freguesia dos Prazeres*”, a 31 de Maio de 2006, no valor de € 15.001,75 (c/IVA), com data de vencimento a 30 de Julho seguinte⁸⁶. Em contraditório, a SRARN justifica que “*(...) a factura no valor de € 13.045,00 (a acrescer o IVA), foi processada a 26-04-2007 pelo facto desta Secretaria só ter recebido o documento comprovativo da regularidade da sua situação contributiva perante a segurança social, no dia 24-04-2007 (...)*”.
- ▶ No caso da obra de “*limpeza e reparação da Levada do Norte – ao 3km+000m a partir da Ameixieira*”, a SRARN informou, também no contraditório, que “*(...) ainda não houve qualquer pagamento porque a factura enviada pela empresa adjudicatária não estava correcta, pelo que foi devolvida a 12-02-2007*”.
- ▶ Relativamente à factura apresentada na empreitada de “*reparação da conduta adutora no Caminho do Terço – Funchal*”, foi esclarecido que “*(...) a factura, no valor de € 5.880,76 (a acrescer o IVA), foi paga a 16-03-2007*”, do que foi junta prova.

3.2.3. Actos e contratos de pessoal

Os processos analisados no GSR constam do quadro infra:

Quadro IX – Processos de pessoal do GSR analisados

TIPO DE PROCEDIMENTO/ACTO	CATEGORIA	N.º LUGARES	OBSERVAÇÕES
Concurso externo de ingresso	Especialista de informática de grau 1, nível 2	1	Nada a observar
Reconversão profissional	Assistente Administrativo	1	Nada a observar
Nomeação em comissão de serviço	Chefe de divisão de contratação e empreitadas públicas	1	Nada a observar
Concurso interno de acesso geral	Assessor	1	Ver o ponto 3.2.3.1.
Concurso interno de acesso limitado	Coordenador Especialista	2	Nada a observar
	Chefe de Secção	3	Nada a observar
Concurso interno de ingresso	Coordenadores	3	Nada a observar
Mudança de nível	Especialistas de Informática grau 1, nível 3	2	Nada a observar
Oferta pública de emprego	Levadeiros	26	Nada a observar

⁸⁶ De acordo com a informação recolhida junto dos serviços, o processamento da factura aguarda a apresentação, pela adjudicatária, do documento comprovativo da regularidade da sua situação contributiva perante a segurança social.

TIPO DE PROCEDIMENTO/ACTO	CATEGORIA	N.º LUGARES	OBSERVAÇÕES
Nomeação de Conselheiros Técnicos	Conselheiro Técnico	3	Nada a observar

3.2.3.1. Concurso interno de acesso geral

O ponto 7 do aviso de abertura do concurso indicava que *“o método de selecção a utilizar consistirá na apreciação e discussão do currículo profissional do candidato, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro”*. O júri, por sua vez, refere na acta n.º 1, de definição dos critérios de selecção dos candidatos, que *“será utilizado como método de selecção a avaliação curricular do candidato (...). Assim, a classificação final dos candidatos será igual à média aritmética simples das classificações obtidas na avaliação curricular”*.

Em sede de aplicação do método de selecção, relata a acta n.º 3, de 5 de Dezembro de 2005, que a avaliação curricular do candidato admitido seguiu *“o legalmente previsto e o previamente fixado pelo júri em relação aos métodos de selecção a aplicar. Assim sendo, tendo presente que o método de selecção adoptado destina-se a avaliar a aptidão profissional dos candidatos ponderando, de acordo com as exigências das funções, os parâmetros referentes às habilitações académicas, à experiência profissional e à classificação de serviço, o júri deliberou aprovar, para o efeito, a ficha de avaliação curricular anexa à presente acta”*.

Esta ficha anexa evidencia que o processo de selecção do candidato assentou, de facto, na avaliação curricular, através da ponderação dos seguintes critérios: habilitação académica de base, experiência profissional, formação profissional e classificação de serviço, onde o convencimento do júri foi obtido a partir do acervo documental apresentado pelo candidato em cada um desses critérios, como acontece num normal concurso interno de acesso submetido apenas à avaliação curricular.

Ora, por força do preceituado na alínea b) do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, o recrutamento para a categoria de assessor da carreira técnica superior faz-se, *“de entre técnicos superiores principais com, pelo menos, três anos de serviço classificados de Muito Bom ou cinco classificados de Bom, mediante concurso de provas públicas, que consistirá na apreciação e discussão do currículo profissional do candidato”*⁸⁷.

O método de selecção previsto no normativo transcrito só é aplicável ao concurso de acesso à categoria de assessor, ficando de fora as restantes categorias da carreira técnica superior, para cujos concursos de acesso o DL n.º 404-A/98 nada de especial estabeleceu. É, pois, inequívoco que este diploma prevê um método específico de recrutamento no acesso àquela categoria, não contemplado no âmbito da previsão do art.º 19.º do DL n.º 204/98.

Sendo assim, importa respeitar, nos concursos de acesso à categoria de assessor, os requisitos impostos pela norma da invocada alínea b). Nesses concursos, o legislador, ao exigir a existência de provas públicas, quis mostrar que há uma alteração qualitativa no acesso a esta categoria da carreira técnica superior, à semelhança do que se passa com outras carreiras (por exemplo, pessoal docente universitário, pessoal de investigação).

Resulta daqui que a avaliação curricular, que é um dos métodos de selecção admitidos no art.º 19.º do DL n.º 204/98, de 11 de Julho, tem de ser realizada pela forma e com os objectivos previstos na alínea b) do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, isto é, tem de assumir a forma de apreciação e discussão pública com todas as implicações que isso acarreta.

⁸⁷ Destaque nosso.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

E não, como sustenta a SRARN, que a referência à avaliação curricular, “nas actas que fundamentaram as deliberações do júri, deve ser entendida com abrangendo quer a apreciação quer a discussão do currículo profissional do candidato, tal como efectivamente sucedeu.” Como também não basta afirmar que houve a discussão do currículo profissional do candidato e que foi cumprida a norma em causa, quando a aludida acta n.º 3 e a sua ficha anexa não descrevem a aplicação do método de selecção nos termos acima preconizados, nem contêm qualquer elemento susceptível de demonstrar a apregoada discussão.

Nesta conformidade, a SRARN, ao aplicar o método de avaliação curricular na perspectiva estrita dos factores de ponderação enunciados no art.º 22.º do DL n.º 204/98, violou a alínea b) do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, afectando, com isso, a validade do concurso e do posterior acto de nomeação.

3.3. Direcção Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural

3.3.1. Aquisição de bens e serviços

Na DRADR foram examinados os 9 processos identificados no quadro seguinte⁸⁸:

Quadro X – Processos de aquisições de bens e serviços da DRADR

DESIGNAÇÃO DA AQUISIÇÃO/FORNECIMENTO	VALOR (SEM IVA)	PROCEDIMENTO (DL N.º 197/99, DE 8/06)	ADJUDICATÁRIO(S)	SITUAÇÃO A 30/09/06	OBSERVAÇÕES
1 8 Prestações de serviços SUC	€ 96.696,00 ⁸⁹	Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. d)]	7 prestadores de serviços	Concluído	Ver o ponto 3.3.1.1.
	€ 6.609,00	Consulta prévia [art.º 81.º, n.º 1, al. b)]	João Carlos Aveiro Gomes	Concluído	Ver o ponto 3.3.1.2.
2 Serviços de controlo da qualidade da banana	€ 25.332,00	Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. d)]	Rui Luís L. F. P. França	Concluído	Nada a observar.
3 Assistência técnica da rede eléctrica de baixa tensão da Floricultura	€ 5.971,68	Ajuste directo [art.º 81.º, n.º 3, al. a)]	José Luís Ferreira Afonso	Em curso	Ver o ponto 3.3.1.3.
4 Assessoria à construção do novo Mercado Abastecedor da Ilha da Madeira	€ 66.870,00	Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. d)]	SIMAB – Soc. Instaladora de Mercados Abastecedores, S.A.	Em curso	Nada a observar.
5 Assistência técnica de equipamento frigorífico e mecânico instalado no CAPRA	€ 15.985,20	Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. d)]	Freitas & Neto Hotelaria, Lda.	Em curso	Ver o ponto 3.3.1.4.
6 Assessoria na elaboração do Programa de Desenvolvimento Rural – FEADER	€ 42.875,00	Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. d)]	Agro.Ges Sociedade de Estudos e Projectos	Em curso	Nada a observar.
7 Serviços de consultadoria para certificação dos serviços da DRADR	€ 32.540,00	Ajuste directo [art.º 81.º, n.º 1, al. a)]	INOVA – Engenharia de Sistemas, S.A.	Em curso	Nada a observar.
8 Fornecimento de levedura para a	€139.164,61	Ajuste directo	Cooperativa	Em curso	Nada a observar.

⁸⁸ A amostra nesta Direcção Regional abarcava 11 processos de despesa. Contudo, no caso das prestações de serviços de “Assistência técnica da rede eléctrica de alta tensão da Floricultura” e de “distribuição, por via aérea, de moscas do Mediterrâneo esterilizadas”, por se tratarem de despesas emergentes de contratos que foram sujeitos a fiscalização prévia da SRMTC, os mesmos não foram analisados. Estes processos figuravam nas listas remetidas pela SRARN à SRMTC, nos termos do n.º 5, da Resolução 02/05-PG, de 20 de Dezembro de 2005.

⁸⁹ Corresponde ao valor global da despesa, sem IVA, relativa à contratação de 7 prestadores de serviços: Leonissa M.ª Freitas Teixeira (€ 18.240,00), Filipe Ricardo Rodrigues de Sousa (€ 18.000,00), António César Figueirôa Telles Camacho e Mendes (€ 13.176,00), Vanda Maria Arraiol Mão Cheia (€ 18.000,00), Alfredo Jorge Pinto Ramos Pena (€ 18.000,00) e Sérgio Correia de Nóbrega (€ 5.640,00), Alexandre Mendonça França (€ 5.640,00).

DESIGNAÇÃO DA AQUISIÇÃO/FORNECIMENTO		VALOR (SEM IVA)	PROCEDIMENTO (DL N.º 197/99, DE 8/06)	ADJUDICATÁRIO(S)	SITUAÇÃO A 30/09/06	OBSERVAÇÕES
	Biofábrica		c)	Agrícola do Funchal, C.R.L.		
9	Fornecimento de farelo de trigo para a Biofábrica	€150.028,43	Ajuste directo c)	Cooperativa Agrícola do Funchal, C.R.L.	Em curso	Nada a observar.
TOTAL DA DESPESA ANALISADA			€ 865.789,82			

- a) O processo correspondente, cuja despesa e adjudicação foram autorizados através de RCG n.º 235/89, de 22 de Fevereiro, foi visado pela SRMTC, a 18/10/1989 (proc.º de visto n.º 4069).
- b) O contrato inicial, bem como o que o sucedeu, foram ambos visados pela SRMTC (proc.ºs de visto n.ºs 1194/99 e 46/2003, visados em respectivamente, 4 de Junho de 1999 e 22 de Maio de 2003).
- c) O procedimento foi realizado ao abrigo do DL n.º 55/95, de 29 de Março⁹⁰ [art.ºs 36.º, n.º 1, al. c), e 37.º, n.º 1].

3.3.1.1. Prestações de serviços SUC

Encontravam-se em vigor 7 prestações de serviços contratadas pela DRADR⁹¹ para a Divisão de Controlo da Direcção de Serviços de Ajudas à Produção e ao Rendimento (DSAPR), nos termos do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, de 8 Junho, as quais, sob a denominação “*prestações de serviços – SUC*”⁹², surgem descritas no quadro infra:

Quadro XI – Prestações de serviços contratadas pela DRADR, em vigor em 2006

PRESTADOR	HABILITAÇÕES LITERÁRIAS	OBJECTO	VALOR (s/ IVA)		DURAÇÃO	ENTIDADE AUTORIZADORA DA DESPESA E DO PROCEDIMENTO E DATA	
			MENSAL	GLOBAL			
1	Vanda Maria Arraiol Mão Cheia	Lic. Engenharia Agronómica	«Gestão e Controlo associados à implementação da ajuda “Poseima” à comercialização no mercado local de frutas e produtos hortícolas, (...) plantas vivas e flores» — Proposta de 24-06-05.	€1.500,00	€ 18.000,00	De 15/07/05 a 19-07-06 (1 ano)	SRA 28-06-2005
2	Alfredo Jorge Pinto Ramos Pena	Lic. Engenharia Agrícola		€1.500,00	€ 18.000,00		SRA 28-06-2005
3	Leonissa M.ª Freitas Teixeira	Lic. Engenharia Agronómica	Realização de “acções de controlo físico, quantitativo e qualitativo, (...) a toda a banana objecto de pedido de certificação” — Proposta de 17-08-2005.	€1.520,00	€ 18.240,00	De 01/09/05 a 31-08-06 (1 ano)	SRA 19-08-2005
4	Filipe Ricardo Rodrigues de Sousa	Lic. Biologia		€ 1.500,00	€ 18.000,00		SRA 19-08-2005
5	António César Figueirôa Telles Camacho e Mendes	Bac. Engenharia Agronómica		€ 1.098,00	€ 13.176,00		SRA 19-08-2005

⁹⁰ Estabelece 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.

⁹¹ Os procedimentos haviam sido desencadeados pelo Fundo Regional de Intervenção e Garantia Agrícola (FRIGA), criado pelo DLR n.º 25/89/M; de 30 de Novembro, tendo em vista assegurar, em articulação com o Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA), “a aplicação e execução de mecanismos previstos nas organizações nacionais e comunitárias dos mercados agrícolas, assim como preparar e desenvolver as acções necessárias à instrução dos processos conducentes ao pagamento das ajudas nacionais”. Atendendo ao facto de as respectivas atribuições poderem ser desempenhadas pela DRADR, o DLR n.º 4/2006/M, de 27 de Fevereiro, resolveu extinguir o FRIGA, passando “as suas competências, direitos e obrigações” a ser assegurados pela DRADR, com efeitos a partir de 28 de Fevereiro de 2006.

⁹² Sistema Unificado de Controlo.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

PRESTADOR	HABILITAÇÕES LITERÁRIAS	OBJECTO	VALOR (s/ IVA)		DURAÇÃO	ENTIDADE AUTORIZADORA DA DESPESA E DO PROCEDIMENTO E DATA
			MENSAL	GLOBAL		
6	Sérgio Correia de Nóbrega	"Controlo das candidaturas efectuadas no âmbito das Ajudas Directas à Produção e ao Rendimento Agrícola (sector superfícies e animal)" – Proposta de 05-12-2005.	€ 940,00	€ 5.640,00	De 20/12/05 a 19-06-06 (6 meses)	Chefe do Gabinete 05-12-2005
7	Alexandre Mendonça França		€ 940,00	€ 5.640,00		Chefe do Gabinete 05-12-2005

De acordo com os processos correspondentes, os 7 técnicos prestaram anteriormente os mesmos serviços na referida Divisão de Controlo, da Direcção de Serviços de Ajudas à Produção e ao Rendimento (da DRADR), tendo cessado a actividade nas datas abaixo referenciadas:

Quadro XII – Exercício de anteriores funções na SRARN pelos prestadores de serviços

PRESTADOR:	Vanda Maria Arraiol Mão Cheia	Alfredo Jorge Pinto Ramos Pena	Leonissa M.ª Freitas Teixeira	Filipe Ricardo Rodrigues de Sousa	António César Figueirôa Telles Camacho e Mendes	Sérgio Correia de Nóbrega	Alexandre Mendonça França
DATA DA CESSAÇÃO DE FUNÇÕES:	15/07/05	15/07/05	30/08/05	30/08/05	30/08/05	15/12/05	15/12/05

Aos citados técnicos foi paga, por serviços prestados em 2006, a quantia global de € 60.412,46, conforme evidencia o quadro inserido no anexo III do relatório.

A SRARN, no questionário distribuído para apurar/identificar as razões que levaram à contratação, sob o regime de prestação de serviços, ao abrigo do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, das referidas entidades, argumentou que⁹³:

- ▶ A DSAPR não possuía “*técnicos com conhecimentos técnicos e disponibilidade*” para o exercício de tais funções;
- ▶ Os motivos de aptidão técnica subjacentes às 7 contratações foram:
 - A “*Experiência na realização dos controlos acima referidos, por terem prestado serviços de natureza idêntica.*”;
 - A “*Formação específica nas áreas de desempenho*”;
- ▶ Face “*às contenções de natureza orçamental que se reflectem no número de novas admissões em cada ano, não se justificou a abertura de concurso para a admissão de técnicos para o desempenho destas funções*”;
- ▶ O cálculo do valor das prestações mensais atribuídas a cada técnico teve por base o “*preço total do serviço apresentado pelos adjudicatários pelo número de meses correspondente à totalidade da respectiva prestação*”;

⁹³ No anexo II ao presente relatório consta a sua reprodução do referido questionário, realizado no âmbito das prestações de serviços SUC contratadas pela DRADR, e as alegações apresentadas pelo GSR através do ofício ref.ª 2668, de 7 de Fevereiro de 2007.

- ▶ As “funções desempenhadas não tinham carácter de permanência, antes estando condicionadas à duração das obrigações inerentes aos projectos em causa, cessando com o respectivo término desses projectos”;
- ▶ Os “serviços em causa, não implicavam a submissão a qualquer horário de trabalho, ou ao poder de direcção da entidade adjudicatária, tendo sido desempenhados com autonomia”;
- ▶ “A continuidade dos trabalhos foi assegurada com o recurso a contratos a termo resolutivo, pelo período de um ano”, que “foram celebrados de acordo e com os motivos previstos na alínea h) do n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho”.

Apreciação:

1. A inobservância do previsto no art.º 54.º do DL n.º 197/99: não houve despachos de adjudicação dos serviços nos casos de: Vanda Maria Arraiol Mão Cheia e Alfredo Jorge Pinto Ramos Pena, ambas pelo valor de € 18.000,00/cada, Leonissa M.ª Freitas Teixeira (€ 18.240,00), Filipe Ricardo Rodrigues de Sousa (€ 18.000,00) e António César Figueirôa Telles Camacho e Mendes (€ 13.176,00)⁹⁴.

Os responsáveis da SRARN, no contraditório, alegaram que *“Todas as prestações de serviços referidas foram objecto do devido despacho de adjudicação”*. Porém, o que a SRARN considera despacho de adjudicação mais não é do que a autorização do SRA referente à abertura dos procedimentos com consulta, exigidos em função dos valores estimados das correlativas despesas, nos termos dos art.ºs 17.º e 79.º, ambos do DL n.º 197/99, o qual não se pode confundir com o acto administrativo de adjudicação, consubstanciado na escolha de uma proposta pela entidade competente para autorizar a despesa, conforme preceitua o art.º 54.º do mesmo DL.

2. Todos os serviços foram adquiridos ao abrigo do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, que permite recorrer ao ajuste directo sem consulta, independentemente do valor estimado do contrato, quando, *“por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado”*.

O preenchimento da previsão normativa da citada alínea, quanto à demonstração da aptidão técnica dos diversos técnicos, assentou na invocação de que os mesmos têm prestado serviço à SRARN em momentos anteriores no mesmo regime, incluindo a frequência de acções de carácter formativo (ver o quadro n.º XI). Tais considerandos sobre a aptidão técnica dos co-contratantes, deixam implícita a presença de uma fundamentação baseada nos currícula dos prestadores e nas suas ligações profissionais ao serviço, quando a observância da norma daquela al. d) exige prova que permita verificar não ser plausível que haja outro ou outros interessados em melhores condições para executar os serviços contratados.

No contraditório, clarificou-se que, *“Com o surgimento do Sistema Unificado de Controlo – SUC, em 1997, este passou, em termos funcionais, a integrar recursos do INGA, do IFADAP e das Direcções Regionais de Agricultura”*, verificando-se o seu alargamento à RAM em 2001, *“através do Protocolo celebrado entre a DRA e o INGA”*, a 22 de Janeiro desse ano, cabendo à então Direcção Regional de Agricultura *“a execução dos controlos físicos, no âmbito do SUC”*. *“Dado o carácter sazonal dos controlos e a necessidade de pontualmente dotar o Sistema com um número acrescido de colaboradores por todo o país, esta questão foi ultrapassada com recurso à contratação de agentes temporários”*.

⁹⁴ Apenas a contratação do Sérgio Correia de Nóbrega e do Alexandre Mendonça França foram precedidas do despacho de adjudicação do SRA, de 19 de Dezembro de 2005.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

Neste âmbito, o Despacho Normativo n.º 35/2002, do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas⁹⁵, estabelece no ponto 4 que *“Os agentes controladores a afectar ao SUC, sob proposta dos directores regionais de agricultura, terão obrigatoriamente de se encontrar habilitados com adequado curso de formação, a ministrar pelo INGA, com a colaboração do IFADAP, ficando afectos em exclusividade ao SUC durante os períodos previstos nos calendários inerentes à realização das acções”*.

Assim, a DRADR, *«enquanto “entidade gestora dos recursos humanos” afectos ao SUC na Região, tinha conhecimento, à altura da adjudicação, de que aqueles técnicos (...) eram os únicos, em situação de disponibilidade, a possuir aquela formação específica exigida, e que, portanto, não existiam outros potenciais candidatos para a execução daquele serviço»*, além de que *“as prestações de serviços anteriores os dotou com um conhecimento funcional”*.

No entanto, a SRARN admite que o quadro circunstancial subjacente às contratações, agora dado a conhecer, *“ não tenha sido, de forma clara, referido nas informações onde foram propostos os ajustes directos”*.

Perante tais argumentos, fica prejudicada a questão inerente ao preenchimento dos pressupostos que enquadram a utilização do ajuste directo com fundamento no art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99.

3. As tarefas em causa, contrariamente ao argumentado de que tinham carácter temporário no âmbito da vigência do anterior QCQ, aparentam respeitar a funções próprias e permanentes da DRADR, inseríveis na alínea e) do n.º 3 do art.º 34.º do DRR n.º 27/2005/M, de 11 de Julho⁹⁶, concretamente as de *“Assegurar, em articulação com a entidade nacional competente, a execução das acções de controlo físico relativas, directa ou indirectamente, à atribuição de ajudas à produção, ao rendimento e à comercialização, bem como as relativas à intervenção, previstas na regulamentação nacional e comunitária”*.

No exercício do contraditório, a SRARN reafirmou que *“as tarefas em causa não configuram necessidades permanentes”* nem *“são relações de trabalho subordinado”*, visto que: *“Os diversos regimes de apoio comunitário apresentam um período de vigência limitado no tempo, manifestando, cada regime, diferenças relativamente aos precedentes”*, a *“existência de incertezas relacionadas com a alteração e criação e/ou extinção desses programas de apoio”*, já que o *“objecto é exclusivamente constituído pela execução de actividades destinadas à gestão e/ou controlo de determinadas ajudas comunitárias que findaram em 2006”*.

Fez saber ainda que, com *“a aplicação do novo Programa POSEIMA, em 2007, foram definidas novas regras de controlo”*, embora não identificando nem especificando quais, e no respeitante às mencionadas atribuições da DRADR fixadas no art.º 34.º, n.º 3, al. e), do DRR n.º 27/2005/M, defendeu que *“por via de regra as funções que resultem das respectivas atribuições de um ente público se reportem a necessidades permanentes do Serviço, esta atribuição existe, ou subsiste, enquanto existirem, ou subsistirem, aquelas ajudas, que (...) têm um carácter temporalmente limitado”*.

No entanto, a SRARN não aproveitou o contraditório para demonstrar que os serviços envolveram a prestação de trabalho com autonomia, por não se encontrar sujeito às ordens e instruções da entidade

⁹⁵ Publicado no DR, Série I-B, n.º 124, de 29 de Maio de 2002, e determina que o SUC seja coordenado pelo INGA, na sua qualidade de organismo coordenador e pagador do FEOGA – Garantia. Resta referir que o SUC foi criado pelo Despacho n.º 23/97, de 10 de Abril, e que já em 1998, pelo Despacho Normativo n.º 30/98, a afectação de recursos humanos a este sistema era definida de forma idêntica à constante do citado Despacho Normativo n.º 35/2002.

⁹⁶ Diploma que aprova a orgânica da DRADR.

contratante, nem implicar o cumprimento de horário, de maneira a afastar a dúvida quanto à incorrecta utilização do contrato de prestação de serviços, cuja celebração só pode ter lugar para a execução de trabalhos com carácter não subordinado, de acordo com o preceituado no art.º 10.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio⁹⁷ - ver ainda o art.º 14.º do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho⁹⁸.

Aliás, a dúvida adensa-se quando a DRADR admite que, findas as prestações de serviço, celebrou com todos eles contrato individual de trabalho⁹⁹, nos termos da alínea h), n.º 1, do art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, 22 de Junho¹⁰⁰, e de modo a assegurar a continuidade dos trabalhos. Desta feita, não se tratando de funções transitórias e de duração limitada, *“para fazer face ao aumento excepcional e temporário da actividade do serviço”*, a DRADR terá contornado a lei ao celebrar contratos de trabalho a termo resolutivo, agora através de verdadeiras relações jurídicas de trabalho subordinado.

Assim, as alegações apresentadas e os elementos disponibilizados indiciam, desde logo, que estamos perante funções reportadas ao exercício de competências organicamente atribuídas à DRADR, através da contratação de técnicos em regime de prestação de serviços, em aparente oposição à prestação pura, e, mais recentemente, no regime do contrato de trabalho a termo resolutivo. Em ambas as situações, o pessoal em causa foi recrutado para exercer funções relacionadas com *“actividades destinadas à gestão e/ou controlo de ajudas comunitárias”*, da responsabilidade daquela Direcção Regional.

Deste modo, trata-se de pessoal afecto à satisfação de necessidades próprias da DRADR, pelo menos enquanto tais competências continuarem na sua esfera de intervenção, como, de resto, comprova o exercício continuado de funções dos técnicos ao longo dos anos, o que retira consistência à fundamentação apresentada pela SRARN, expressa nas afirmações: *“carácter sazonal dos controlos”*, *“período de vigência limitado no tempo”* e *“diferenças”* de regime dos apoios comunitários.

Portanto, não basta que a SRARN defenda que as funções exercidas pelos técnicos não configuram relações jurídicas de trabalho subordinado ou que têm carácter temporalmente limitado, quando isso não resulta evidente do contexto em que foram adjudicadas e executadas as 7 prestações de serviços analisadas.

Interessa, assim, no futuro, utilizar adequadamente o contrato de prestação de serviços e ter presente que a violação dos pressupostos que enformam a sua celebração, para além de determinar a nulidade dos contratos assim celebrados, por imposição do art.º 10.º, n.º 6, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, faz também incorrer em responsabilidade civil, disciplinar e financeira, pela prática de actos ilícitos, os dirigentes que os autorizem, constituindo fundamento para a cessação da respectiva comissão de

⁹⁷ Doravante, o DL n.º 184/89 é citado na redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio.

⁹⁸ Uma sumária reflexão sobre o regime do contrato de prestação de serviços, tal como surge modelado no DL n.º 184/89, de 2 de Junho, e no DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho, permite afirmar que os indivíduos contratados através dele não são agentes administrativos e que as suas principais marcas caracterizadoras apontam para a prestação de trabalho com autonomia e sem subordinação hierárquica. Logo, o contrato de prestação de serviços não constitui, de maneira nenhuma, o vínculo adequado ao exercício de funções destinadas à satisfação de necessidades próprias e permanentes dos entes públicos. Na situação concreta, os contratos de prestação de serviços apresentam uma configuração inominada. Tradicionalmente, a prestação de serviços reconduz-se ao contrato de avença ou ao contrato de tarefa – ver o art.º 17.º do DL n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, e o art.º 14.º do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho, que adaptou à RAM aquele DL.

⁹⁹ Exemplo disso é o contrato a termo resolutivo celebrado com o Eng.º Alfredo Jorge Pinto Ramos Pena, por um ano, com início a 25 de Setembro de 2006, nos termos do n.º 1, al. h), do art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho. Para o efeito, ver o ponto 3.3.3.1. do presente relatório no qual é analisado este contrato de trabalho.

¹⁰⁰ Aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

serviço – art.º 10.º, n.º 7, daquele DL n.º 184/89¹⁰¹. A par disso, é ainda passível de fazer incorrer as entidades que autorizam as despesas em responsabilidade financeira sancionatória, imputável nos termos do disposto nas als. b) e l) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

3.3.1.2. Serviços especializados de informática

- a) A DSAPR, a 21 de Novembro de 2005¹⁰², com vista a “*uma melhor gestão do complexo das ajudas comunitárias à produção e ao rendimento do sector agrícola*”, relacionadas com o SUC, pôs à consideração superior a proposta para a realização de consulta prévia a três entidades, nos termos do art.º 81.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 197/99, para que fossem adquiridos, pelo período de quatro meses, com início a 15 de Dezembro, os “*serviços especializados de informática*”, destinados à “*manutenção e reparação do equipamento afecto aos diferentes serviços*” e à “*gestão do software aplicacional*”. A proposta obteve deferimento do Chefe do Gabinete a 5 de Dezembro de 2005.
- b) A informação de cabimento, de 5 de Dezembro de 2005, no valor de € 1.900,00, foi prestada pelo orçamento do FRIGA, na rubrica 02.02.14.
- c) Das propostas apresentadas, foi seleccionada a do concorrente João Carlos Aveiro Gomes, licenciado em Informática, no valor de € 6.608,70 (sem IVA)¹⁰³, por despacho do SRA, de 14 de Dezembro de 2005.
- d) Em 2006, esta prestação de serviços teve a seguinte execução financeira:

Quadro XIII – Execução financeira em 2006 dos serviços especializados em informática

N.º do PD	VALOR		RETENÇÃO IVA		RETENÇÃO IRS		PERÍODO ABRANGIDO	NOTA HONORÁRIOS	
	(s/ IVA)	(c/ IVA)	%	€	%	€		DATA	VALOR
122	€ 771,01	€ 771,01	a)	€ 0,00	b)	€ 0,00	1 a 14 de Jan. de 2006	16-01-06	€ 771,01
123	€ 881,16	€ 881,16	a)	€ 0,00	b)	€ 0,00	15 a 31 de Jan. de 2006	31-01-06	€ 881,16
124	€ 771,01	€ 886,66	c)	€ 115,65	c)	€ 77,10	1 a 14 de Fev. de 2006	16-02-06	€ 809,56
484	€ 1.652,00	€ 1.900,00	c)	€ 247,80	c)	€ 165,20	15 de Fev. a 14 Mar. de 2006	16-03-06	€ 1.734,80
667	€ 1.652,00	€ 1.900,00	a)	€ 0,00	c)	€ 165,20	15 de Mar. a 14 de Abril de 2006	19-04-06	€ 1.734,80
TOTAL	€ 5.727,18	€ 6.338,83	-	€ 363,45	-	€ 407,50	-		€ 5.931,33

a) Não acresce IVA porque se encontra isento ao abrigo do art.º 53.º.

b) Não há retenção de IRS ao abrigo do art.º 9.º, n.º 1, da Lei n.º 42/91, de 22/01.

c) A partir de 1 de Fevereiro mudou de regime de tributação de IVA, passando à taxa de 15%, e retenção de IRS em 10%.

Do processo seleccionado consta que, entre 15 de Agosto de 2004 e 30 de Novembro de 2005, prestou serviços de especialista de informática no FRIGA. Anteriormente a esse período, de Novembro de 2002 a Novembro de 2003, exerceu idêntica actividade no GSR, no âmbito de um estágio profissional e de um programa ocupacional de desempregados.

A SRARN, em contraditório, apesar de reconhecer que “*o texto que consta da informação*” que precedeu esta contratação “*não é claro*”, defendeu que a mesma “*terá de ser sempre analisada tendo em conta as circunstâncias da data em que foi contratada (15 de Dezembro de 2005), ou seja, não era previsível que o adjudicatário fosse celebrar a 21 de Junho de 2006 um contrato administrativo de provimento, para*

¹⁰¹ A responsabilidade financeira implica a entrega, nos cofres do Estado, de todas as importâncias que tiverem sido abonadas ao pessoal ilegalmente contratado como prestadores de serviços - art.º 10.º, n.º 8, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho.

¹⁰² Cfr. a informação ref.ª 14095.

¹⁰³ Acompanhada da declaração modelo prevista no anexo I do DL n.º 197/99, com data de 06/12/05.

exercer funções no GSR”, pelo que “não consubstancia necessidades permanentes da entidade contratante, uma vez que se restringia a uma área muito específica, ou seja, à gestão das aplicações informáticas disponibilizadas pelo INGA”.

Igualmente, a SRARN, não qualifica a prestação de serviços como uma relação jurídica de emprego público, na medida em que *“o prestador se mantém autónomo face à organização”, não havendo por isso subordinação jurídica uma vez que o mesmo não esteve “submetido à autoridade e direcção do empregador”, nem “sujeito a qualquer horário de trabalho, embora tivesse a orientação da Direcção de Serviços de Ajudas à Produção e ao Rendimento, como forma de cumprir o objecto do contrato”.*

Face ao histórico funcional do interessado na SRARN, o presente contrato terá sido a forma encontrada para dar continuidade ao trabalho de *“manutenção e reparação do equipamento afecto aos diferentes serviços”* e de *“gestão do software”*. Este aspecto denota que os serviços visavam satisfazer necessidades permanentes da entidade pública contratante, e que eram inseríveis no conteúdo funcional da carreira de especialista de informática do seu quadro de pessoal, como deixa claro a posterior admissão do referido licenciado, através de contrato administrativo de provimento¹⁰⁴, para a frequência do estágio de ingresso naquela carreira¹⁰⁵.

Por outro lado, atentas as características dos serviços, admite-se que o contrato possa ter sido executado com autonomia e sem obrigar ao cumprimento de horário de trabalho, sendo, contudo, de reiterar aqui os considerandos deixados no ponto anterior sobre a celebração do contrato de prestação de serviços no âmbito da Administração Pública.

3.3.1.3. Assistência técnica da rede eléctrica baixa tensão da Floricultura

De acordo com a listagem fornecida pelos serviços¹⁰⁶, a contratação em causa foi concretizada na precedência de ajuste directo, nos termos do n.º 3, al. a), do art.º 81.º do DL n.º 197/99.

A 14 de Janeiro de 2001, a então Direcção Regional de Agricultura celebrou com o Eng.º José Luís Ferreira Afonso um contrato de prestação de serviços, através do qual este *“assume a responsabilidade pela exploração da instalação eléctrica”* em baixa tensão no Centro de Floricultura, no Lugar de Baixo, Ponta do Sol, em observância da legislação e das normas de segurança aplicáveis, *“com a frequência mínima de quatro vezes por ano”* e *“sempre que ocorra qualquer acidente pessoal provocado por acção da corrente eléctrica”*, pelo valor mensal de Esc.: 90.000\$00 (€ 448,92), durante um ano, prorrogável¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Celebrado com a SRARN a 21 de Junho de 2006. O processo correspondente integrava a amostra dos actos e contratos de pessoal do GSR, analisados no ponto 3.2.3. do relatório.

¹⁰⁵ O contrato de prestação de serviços teve início a 15 de Dezembro de 2005 e de o aviso de abertura de concurso externo geral de ingresso com vista o recrutamento de um estagiário da carreira de especialista de informática, do quadro de pessoal do GSR, na sequência do qual se celebrou contrato administrativo de provimento a 21 de Junho do ano seguinte, foi publicitado no JORAM de 28 de Dezembro de 2005.

¹⁰⁶ Entregue à equipa no decurso dos trabalhos de campo e na sequência do solicitado através da requisição n.º 3, de 14 de Dezembro de 2006, ponto 3.

¹⁰⁷ À data encontrava-se em vigor um contrato celebrado com o referido engenheiro, a 22 de Novembro de 1989 (ou seja, há 17 anos celebrado), com vista a *“prestação de serviços relativa à exploração da instalação eléctrica de alta tensão”* do mesmo Centro de Floricultura. E terá sido esse o factor que levou a Direcção Regional de Agricultura a convidá-lo a apresentar proposta detalhada para a execução destes serviços, na sequência do qual o interessado remeteu a sua melhor proposta - Cfr. a proposta remetida ao Director Regional de Agricultura com o registo de entrada 13779, de 10 de Outubro de 2000.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

No ano de 2006, no âmbito da execução do contrato, foram feitas 4 vistorias a 10/01, a 12/04, a 11/07 e a 09/10, e, em termos de despesa, gerou, até Novembro, o encargo financeiro de € 5.098,29¹⁰⁸.

Verifica-se, no entanto, que o respectivo processo não continha elementos sobre a fundamentação legal que enquadre esta contratação, nem o despacho de adjudicação proferido pela entidade competente. Por outro lado, o procedimento legalmente indicado para realizar uma despesa com o valor do contrato (€ 5.387,02, sem IVA) era uma consulta a duas entidades, conforme prevê o art.º 81.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99¹⁰⁹.

A este propósito, a SRARN, no contraditório, veio remeter o despacho em falta, datado de 11 de Dezembro de 2000, proferido pelo SRA, admitindo a inexistência de procedimento prévio para a realização da despesa, quando afirma que *“efectivamente não foi efectuada consulta a duas entidades”*.

Acrescentou ainda que *“a DRADR está a proceder à análise dos contratos de prestação de serviços, com vista à sua eventual unificação para serviços similares, procedendo-se às necessárias rescisões”*, informando que se encontra *“a ser elaborado um procedimento para a consulta prévia, integrado no projecto de certificação da qualidade de serviços”*. Para o efeito, remeteu cópia de um ofício dirigido ao outorgante particular a denunciar o contrato de prestação de serviços em apreço, *“com efeitos a 14 de Janeiro de 2008”*¹¹⁰, nos termos da cláusula 10.ª, que prevê a sua denúncia, por qualquer das partes, *“com a antecedência de sessenta dias do seu termo”*, através de carta registada e com aviso de recepção.

Assim, é de concluir que, face ao seu valor anual de € 5.387,02, sem IVA, a despesa relativa a este contrato devia ter sido realizada na sequência de consulta prévia a duas entidades, conforme prevê o art.º 81.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99, cuja preterição faz incorrer a entidade que a autorizou, o SRA, em responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com o previsto no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97. Contudo, quanto à efectivação da responsabilidade financeira, o respectivo procedimento encontra-se prescrito por força do disposto no n.º 1 do art.º 70.º da mesma Lei n.º 98/97.

3.3.1.4. Assistência técnica e manutenção preventiva de equipamentos frigoríficos e mecânicos - CAPRA

Na sequência do despacho de adjudicação do Director Regional de Agricultura, de 15 de Março de 2000, foi celebrado um contrato de *“serviços de assistência técnica e manutenção preventiva dos equipamentos frigoríficos e mecânicos das linhas hortofrutícolas”*, instaladas no Centro de Abastecimento Horto-Frutícola dos Prazeres (CAPRA), com a empresa Freitas & Neto Hotelaria, Lda., no valor de € 15.985,20 (sem IVA), por conta do qual, em 2006, foi paga a quantia de € 17.281,44, com IVA (ver o anexo IV).

O procedimento desencadeado para a realização da despesa foi o previsto no art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, mas do processo não constam os elementos de suporte a este procedimento.

A SRARN esclareceu que a *«22-11-96, foi celebrado um contrato de empreitada de “Construção do Centro Horto-Frutícola dos Prazeres” entre a Região Autónoma da Madeira, através da então denominada Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas e a sociedade denominada “ASSICONSTRÓÍ – SOCIEDADE DE CONSTRUÇÕES, S.A.”»*, o qual foi, posteriormente, a 15 de Setembro de 1999, objecto de *“contrato adicional (...), com a Sociedade Somague – Engenharia, S.A., na*

¹⁰⁸ Conforme os PD n.ºs 40, 119, 393, 705, 912, 1112, 1193, 1366, 1543 e 1727, todos de 2006.

¹⁰⁹ À data da realização dos trabalhos de campo, havia sido solicitado o despacho de adjudicação desta prestação de serviços (cfr. ponto 5.5. da requisição n.º 6, de 12 de Janeiro de 2007, constante da Pasta dos Papéis de Trabalho, Volume I, Separador 1), o qual nunca fora entregue porquanto os serviços não o tinham localizado.

¹¹⁰ A referida comunicação foi enviada a 23 de Abril do corrente ano de 2007 e apresenta a referência de saída n.º 7703, tendo sido enviada com registo e aviso de recepção.

qual foi fundida a adjudicatária do contrato inicial”, que «contemplava o fornecimento e a instalação de diversos equipamentos frigoríficos e mecânicos, pela sociedade “Freitas & Neto, Hotelaria, Lda.”». Clarifica então a SRARN que “decorrido o prazo de garantia, verificou-se a necessidade de assegurar com permanência o bom e contínuo funcionamento dos equipamentos, pelo que foi celebrado o contrato de assistência técnica com a mesma sociedade que os forneceu e instalou”.

Contudo, não resulta da leitura do contrato da supra referida empreitada, incluindo do adicional, e da análise ao correspondente mapa de trabalhos a mais e a menos, o fornecimento e a instalação de diversos equipamentos frigoríficos e mecânicos no Centro de Abastecimento Horto-Frutícola dos Prazeres, pela empresa Freitas & Neto, Hotelaria, Lda.. Por outro lado, interessa referir que, no decurso dos trabalhos de campo, foi solicitado o contrato de fornecimento dos equipamentos abrangidos pela prestação de serviços em causa¹¹¹, o qual não foi facultado.

3.3.2. Empreitadas de obras públicas

Foram seleccionados e analisados sete contratos de empreitada cuja execução decorreu no âmbito da DRADR¹¹², conforme se pode inferir do quadro abaixo reproduzido. Note-se, contudo, que seis dos procedimentos que conduziram à celebração dos referenciados contratos decorreram na Direcção Regional das Florestas (DRF), uma vez que foram desencadeados no âmbito do PAR.

Quadro XIV – Empreitadas da DRADR

DESIGNAÇÃO	VALOR DA ADJUDICAÇÃO (S/IVA)	ADJUDICATÁRIO	PROCEDIMENTO	OBS.
Substituição de um troço das redes de água potável e de incêndio compreendido entre a estação de bombagem e as colunas elevatórias do edifício sede do Laboratório de Qualidade Agrícola	€ 13.254,15	EDIMADE – Edificadora da Madeira, Ld. ^a	Ajuste directo sem consulta, nos termos do art.º 136.º, n.º 1, al. c), do DL 59/99, e do art.º 8.º do DLR n.º 11/2001/M, de 10 de Maio**	a)
Conservação e construção de barragens na Ribeira de Santa Luzia, Concelho do Funchal*	€ 118.302,25	Silva Brandão & Filhos, Ld. ^a	Concurso público, nos termos do art.º 48.º, n.º 2, al. a), do DL 59/99	c), d) e e)
Beneficiação do Caminho Florestal situado entre o posto florestal do Cascalho e o Miradouro da Boca das Voltas, numa extensão de 3800 metros, no perímetro florestal das Serras de Santana*	€ 43.775,00	Constroplante – Construções, Plantações, Arborizações, Comércio e Serragem de Madeiras, Ld. ^a ¹¹³	Concurso limitado sem publicação de anúncio, com consulta a 5 entidades, ao abrigo do art.º 48.º, n.º 2, al. b), do DL n.º 59/99	b), d), f) e g)
Beneficiação do pavimento e melhoria do sistema de drenagem das águas pluviais do Caminho Florestal situado entre o Sítio da Ribeira Funda e a torre de vigia do Cabeço das Voltas, numa extensão de 2400 metros, no perímetro florestal de Santana*	€ 28.290,00			b), d), f) e g)
Beneficiação dos caminhos florestais do Pico dos Porcos à Ribeira de João Frino e do Cabeço da Meia Serra (2867 metros)*	€ 34.041,70			b), d), f) e g)

¹¹¹ Cfr. a requisição n.º 8, de 18 de Janeiro de 2007, constante da Pasta dos Papéis de Trabalho, Volume I, Separador 1.

¹¹² Com efeito, tais procedimentos foram autorizados nos anos de 2003 e 2004, e, de acordo com os diplomas que aprovaram os Orçamentos Regionais para aqueles anos, a execução financeira dos projectos da administração regional do PAR incumbia à DRADR (cfr. o art.º 31.º, n.º 1, do DLR n.º 1-A/2003/M, de 3 de Janeiro, e o art.º 26.º, n.º 1, do DLR n.º 30-A/2003/M, de 31 de Dezembro).

¹¹³ A designação da firma “Constroplante – Construções, Plantações, Arborizações, Comércio e Serragem de Madeiras, Ld.^a”, era, inicialmente, de “Constroplante – Construções, Plantações e Arborizações, Ld.^a”.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

DESIGNAÇÃO	VALOR DA ADJUDICAÇÃO (S/IVA)	ADJUDICATÁRIO	PROCEDIMENTO	OBS.
Beneficiação dos Aceiros n.ºs 5 e 13, numa extensão de 3320 metros, no perímetro florestal do Poiso*	€ 44.975,50			b), d), f), g), e h))
Beneficiação dos Aceiros n.ºs 9, 11 e 12, numa extensão de 3049 metros, no perímetro florestal do Poiso*	€ 40.194,00			b), d), f), g) e h)

* Processos desencadeados no âmbito da Direcção Regional de Florestas.

** Foi detectada uma fuga de água no parque de estacionamento do Laboratório de Qualidade Agrícola, tendo-se posteriormente apurado que a alimentação do grupo hidropressor ao edifício estava com um derrame. Sendo esta alimentação feita através de um tubo em ferro galvanizado, que tem 20 anos de utilização, deveria estar bastante corroído, pelo que se justificava a sua substituição na totalidade. Tal situação acarretou no mês de Março um aumento de € 1.000,00 na factura de água, prevendo-se que no mês seguinte esse valor ascendesse aos € 2.000,00. O carácter de urgência da reparação eleva-se de dia para dia, pois verifica-se um aumento gradual do derrame, de tal forma que o edifício sede do Laboratório encontrava-se sob risco de ficar sem abastecimento de água o que implicaria o encerramento da sua actividade até a reposição da situação.

- a) No processo da “*Substituição de um troço das redes de água potável e de incêndio compreendido entre a estação de bombagem e as colunas elevatórias do edifício sede do Laboratório de Qualidade Agrícola*”, verificou-se que ainda não haviam sido realizados pagamentos, embora a adjudicatária tenha apresentado uma factura a 23 de Agosto de 2006 no valor de € 15.242,27 (c/ IVA), correspondente ao montante de trabalhos apurado no auto de medição lavrado a 19 de Julho 2006 [€ 13.254,15 (s/ IVA)], entretanto vencida a 22 de Setembro seguinte.

Pelo que, quando ocorrer o pagamento da mencionada factura, estão ultrapassados os prazos fixados no já citado art.º 212.º do DL n.º 59/99, situação que poderá levar ao pagamento de juros de mora, ao abrigo do art.º 213.º do referido diploma, nos termos anteriormente analisados no ponto 3.3. b).

A SRARN explicitou, em contraditório, que “ (...) o respectivo pagamento está efectivamente a ser processado e até à data não foi solicitado por parte do empreiteiro o pagamento de quaisquer juros de mora ao abrigo do art.º 213.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março”.

- b) Nas empreitadas de “*beneficiação do Caminho Florestal situado entre o posto florestal do Cascalho e o Miradouro da Boca das Voltas, numa extensão de 3800 metros, no perímetro florestal das Serras de Santana*”, de “*beneficiação do pavimento e melhoria do sistema de drenagem das águas pluviais do Caminho Florestal situado entre o Sítio da Ribeira Funda e a torre de vigia do Cabeço das Voltas, numa extensão de 2400 metros, no perímetro florestal de Santana*”, e de “*beneficiação dos caminhos florestais do Pico dos Porcos à Ribeira de João Frino e do Cabeço da Meia Serra (2867 metros)*”, detectou-se que as facturas apresentadas pela firma adjudicatária a 27 de Outubro de 2004, nos valores de € 42.650,00, € 26.040,00, e € 32.191,70 (s/IVA), só foram pagas a 11 de Maio de 2006 (ver os recibos), quando os autos de vistoria e medições de trabalhos remontam a 25 de Outubro de 2004, em inobservância dos prazos definidos no art.º 212.º do DL n.º 59/99, embora tenha sido apurado, na primeira daquelas obras, que esse atraso se deveu à demora na disponibilização de verbas por parte do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e das Pescas¹¹⁴.

Nas empreitadas de “*Beneficiação dos Aceiros n.ºs 5 e 13, numa extensão de 3320 metros, no perímetro florestal do Poiso*” e de “*Beneficiação dos Aceiros n.ºs 9, 11 e 12, numa extensão de 3049 metros, no perímetro florestal do Poiso*”, apenas os trabalhos medidos nos autos de 27 de Outubro de

¹¹⁴ Com efeito, a 14 de Agosto de 2003 foi celebrado um contrato de atribuição de ajuda ao abrigo do Programa Operacional Plurifundos para a RAM – Acção 2.1.6 (Silvicultura) da Medida 2.1 (Agricultura e Desenvolvimento Regional) – PAR (co-financiado pelo FEOGA – Orientação), entre o IFADAP e a SRARN, e que respeita à empreitada em análise, no montante de € 50.172,00, a título de incentivo financeiro ao investimento, sob a forma de subsídio não reembolsável.

2004, contabilizados nas facturas emitidas no dia seguinte (28 de Outubro), no valor de € 32.142,00 e € 27.957,60, sem IVA, foram pagos, e somente a 11 de Maio de 2006 (cfr. os recibos).

No contraditório, a SRARN fez notar que “ (...) *também os atrasos nos pagamentos dos restantes procedimentos mencionados nessa alínea b) se ficaram a dever à demora na disponibilização de verbas por parte do (...) (IFADAP) ao serviço PAR, relacionada, tudo indica, com os critérios de priorização daquele. (...) Não obstante, é certo que desse atraso não decorreu qualquer pagamento de juros a que se reporta o art.º 213.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março*”.

e) No presente concurso público, o critério de adjudicação das propostas definido pelo dono da obra era o da “ (...) *economicamente mais vantajosa de acordo com o interesse público, atendendo aos seguintes factores de avaliação* (ver o ponto 21. do programa do concurso):

1. *Preço global – 60%*;
2. *Prazo de execução – 20%*;
3. *Garantia – 20%*”.

Do relatório final elaborado pela comissão de análise das propostas, a 25 de Novembro de 2004, consta, porém, que “ (...) *o critério no qual se baseia a adjudicação é unicamente o do mais baixo preço, de acordo com o ponto 21 do Programa do Concurso*”, pelo que “ (...) *a Comissão deliberou, por unanimidade, propor que a adjudicação da empreitada seja efectuada ao concorrente, Silva Brandão & Filhos, Ld.ª, detentor da única proposta admitida*”.

O que está em causa na situação relatada é a legalidade da adjudicação da empreitada a um concorrente cuja proposta não foi analisada à luz dos factores do critério e respectiva ponderação previamente estabelecidos. Com efeito, o que sucedeu foi que a comissão de análise das propostas se desvinculou do critério que foi previamente fixado e publicitado pela DRF para efeitos de adjudicação¹¹⁵. Em concreto, fez saber aos concorrentes que as propostas seriam avaliadas de acordo com uma fórmula que levaria em consideração a conjugação dos três factores e respectiva ponderação (preço global – 60 %; prazo de execução – 20 %; e garantia – 20%), e depois, quando da aplicação desses factores e fundamentação da decisão, apenas relevou o preço, escolhendo a proposta de menor valor, que, no caso, era a única.

Esta factualidade, confirmada pela SRARN, é por esta amenizada, quando refere que “ (...) *tal situação não altera a classificação final obtida pelo concorrente na medida em que se verifica o seguinte*:

¹¹⁵ De acordo com a doutrina, nomeadamente com o Prof. Marcelo Rebelo de Sousa, o concurso público encerra uma dupla natureza jurídica: a de proposta contratual e a de convite a contratar, e a respectiva abertura “ (...) *contém duas realidades jurídicas autónomas, embora entre si ligadas. Uma é uma proposta contratual dirigida ao público (ou oferta ao público) abrangendo as regras processuais a que obedece o concurso público. (...) Simultaneamente com uma proposta contratual da espécie oferta ao público contém a abertura do concurso um convite a contratar concernente ao contrato administrativo final*”- Ver in “*O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo*”, LEX, Edições Jurídicas, Lisboa, 1994, págs. 45 e ss. Assim sendo, necessário se torna que as condições e regras em que a administração (o dono da obra) se propõe contratar sejam dadas a conhecer àqueles a quem se dirige o convite para contratar, em nome e obediência aos princípios essenciais da legalidade, igualdade, boa fé, transparência e concorrência, sempre subjacentes à contratação pública. Associado a estes e em estreita ligação com o princípio da publicidade está o princípio da estabilidade (cfr. os art.ºs 7.º a 15.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho). Daqui resulta, em primeiro lugar, que cabe à Administração, na sua qualidade de dono da obra, fixar as regras com que se propõe contratar e, em segundo, que depois de fixadas e publicitadas fica a elas vinculada.

Isto é, no momento da adjudicação, a Administração não exerce já um poder discricionário “total” de escolha, estando limitada por decisões previamente adoptadas, através das quais se auto-vinculou. Assim acontece, por exemplo, com a fixação dos critérios que devem presidir à adjudicação. E mais ainda se esses critérios tiverem sido publicitados e com repercussões relativamente a terceiros, no caso os eventuais interessados em contratar com a Administração.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

- *A existência de um único concorrente;*
- *A sua proposta respeita as condições exigidas no caderno de encargos no que se refere aos prazos de execução da empreitada (180 dias) e de garantia (5 anos), o primeiro, pela referência expressa que faz na sua proposta e o segundo, pela remissão para as peças concursais às quais expressamente se vinculou.*

Em consequência, mesmo aplicando-se os outros factores de selecção, o concorrente «Brandão & Filhos, Ld.ª» sempre obteria a ponderação máxima fixada, sendo-lhe adjudicada a empreitada em causa, tal como efectivamente sucedeu, não tendo resultado qualquer prejuízo para a administração pública ou para terceiros dessa não aplicação, mormente em termos financeiros, bem como qualquer violação dos princípios essenciais que regem a contratação pública.

*Por outro lado (...) sempre se teria de considerar que a existência do vício invocado nunca deveria conduzir à anulação do procedimento bem como do subsequente contrato, por aplicação do princípio da inoperância dos vícios ou *utile per inutile non vitiatur*, quer via do princípio do aproveitamento do acto administrativo, quer também sob o ponto de vista da protecção dos direitos do único concorrente cuja proposta foi admitida, adjudicada a empreitada, celebrado contrato e executada a obra nos termos previstos. Além disso, importa ter em atenção que a alegada ilegalidade, que, diga-se, inexistiu, já se teria consolidado na ordem jurídica, nos termos do art.º 141.º do CPA”¹¹⁶.*

Posto isto, cumpre referir que a jurisprudência do STA sobre esta matéria, invocada pela SRARN, em nada contraria a apreciação feita de que a DRF se desvinculou, de facto, dos factores de selecção por si previamente definidos, e que a adjudicação, nos moldes em que ocorreu, pôs em causa, não só o ponto 21. do programa do concurso, mas também os art.ºs 66.º, n.º 1, alínea e), 100.º, n.ºs 1 e 2, e 105.º, n.º 1, do DL n.º 59/99. E que essa factualidade, por vício de violação de lei, implica a anulabilidade do acto de adjudicação e do contrato que se lhe seguiu, nos termos dos art.ºs 133.º e 185.º do CPA.

O que o Acórdão citado traz de novo é uma apreciação à *posteriori* da relevância da declaração da anulação do acto. E, no caso então julgado, aquele Tribunal optou por não o fazer, atendendo a razões que só casuisticamente poderão ser ponderadas pelos próprios tribunais administrativos, mas sem que essa decisão assumia um carácter dogmático e prevalecente em todas as situações cuja susceptibilidade de anulação resulte da própria lei, como no caso vertente.

No mais, é certo que o art.º 141.º do CPA determina, para o que de momento releva, que “*Os actos administrativos que sejam inválidos só podem ser revogados (...) dentro do prazo do respectivo recurso contencioso*”, ou seja, aquelas a que se refere o art.º 58.º, n.º 2, alínea a), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

- d)** A DRF, em vários dos procedimentos, desrespeitou a norma do art.º 24.º, n.º 3, do DL n.º 59/99, ao não autonomizar, no mapa de quantidades exibidos nos concursos, os trabalhos referentes à montagem, construção, desmontagem e demolição dos estaleiros de apoio às obras, na sequência do que os concorrentes omitiram, nas listas que anexaram às suas propostas, os preços para esses

¹¹⁶ A sustentar a sua posição, a SRARN invoca o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), da 1.ª Subsecção do CA, proferido no processo n.º 0888/06, de 22/11/2006, que, em suma, em relação aos factos então apreciados, conclui que, não obstante se ter verificado a existência de um vício anulatório do acto recorrido, tal anulação não traria qualquer vantagem para o recorrente, deixando-o na mesma posição classificativa ou, porque nada invocou em contrário ou, porque, objectivamente, nada se vê que conduzisse a um posicionamento diferente. Donde que, a existência de tal vício não deve conduzir à anulação, por aplicação do princípio da inoperância dos vícios ou *utile per inutile non vitiatur*, isto porque o princípio do aproveitamento do acto administrativo pressupõe uma avaliação de todas as ilegalidades invocadas no recurso contencioso e só depois consente a eventual emissão de um juízo final tendente ao aproveitamento.

trabalhos, os quais constituem um custo contratual unitário, nos termos daquela disposição legal [para efeitos da análise desta ilegalidade, remete-se para o ponto 3.2.2 a)].

Esta actuação é justificada pela SRARN nos seguintes moldes: “ (...) *atendendo à natureza (trabalhos florestais) e dimensão reduzida das obras em causa, as quais não eram de complexidade técnica ou especialização elevadas, foi entendimento da entidade que abriu os procedimentos não prever a realização de trabalhos com a montagem, construção, desmontagem e demolição dos estaleiros de apoio às obras. Aliás, essa também foi a posição das empresas que efectuaram os trabalhos previstos nos procedimentos em apreço, não tendo, qualquer uma delas, sentido necessidade de montar estaleiro, conforme resulta da análise dos documentos que instruem as respectivas propostas.*”

(...) salientamos que em nenhum dos procedimentos em causa se verificou a existência de quaisquer trabalhos a mais a preços contratuais ou revisões de preços, que consubstanciassem alteração aos preços contratualizados, para além de não ser plausível que tenha existido qualquer empolamento dos preços, uma vez que esses trabalhos efectivamente não existiram”. Pelo que não foram “ (...) suportados por quem quer que fosse (...)”.

Face ao anteriormente exposto, a questão da não inclusão dos referidos trabalhos nos mapas de quantidades e nas listas de preços unitários fica superada. Com efeito, não obstante o n.º 3 do art.º 24.º do DL n.º 59/99, mandar que “*Os encargos relativos à montagem, construção, desmontagem e demolição do estaleiro (...) constituirão um preço contratual unitário*”, tal previsão só deverá ser acolhida se houver a necessidade de executar os trabalhos especificados naquela disposição, avaliada em função das características da obra a realizar.

- e) A consignação dos terrenos aconteceu a 3 de Novembro de 2005. Contudo, as condições atmosféricas, não sendo as ideais, terão retardado o início dos trabalhos, informação que, todavia, não se encontra evidenciada nas peças do processo, designadamente quanto à formalização da suspensão dos trabalhos, através da assinatura de um auto, nos termos do art.º 156.º do DL n.º 59/99.

A SRARN acrescentou no contraditório que esse adiamento foi acordado entre o fiscal da obra e o representante do empreiteiro, “ (...) *tendo a empresa comunicado por carta de 23 de Janeiro de 2006 que apenas iniciaria os trabalhos em Março e, posteriormente, em nova carta de 02 de Junho de 2006, que esse início afinal seria em 5 de Junho de 2006*”.

A situação descrita implicou sucessivas dilações da data de conclusão da empreitada, abrindo a possibilidade de a mesma ficar mais cara, por força da revisão de preços, nos termos do art.º 199.º daquele diploma. Mais, atento o período de tempo decorrido, não é crível que tenham sido apenas dificuldades relacionadas com as condições atmosféricas que impediram o início dos trabalhos da obra, sendo igualmente de questionar aspectos conexos com a qualificação e selecção da adjudicatária e o cumprimento das suas obrigações contratuais.

Quanto a esta última observação, a SRARN traz à consideração que o lançamento da obra “ (...) *envolveu pareceres prévios de outras entidades, nomeadamente da Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes, pelo que, apenas quando todos os elementos ficaram reunidos é que foi possível lançar o procedimento. Por outro lado, também é certo que o dono da obra não poderia prever as condições atmosféricas que existiriam durante a execução da mesma, nomeadamente quanto à intensidade e duração das chuvas, uma vez que se tratam de óbvios factores imprevisíveis. Aliás, as condições atmosféricas calculáveis não impenderiam a normal execução dos trabalhos, o que, diga-se, não sucedeu. Não obstante, é certo que a obra também tem sofrido atrasos imputáveis ao empreiteiro, dos quais aquele poderá ser responsabilizado nos termos legalmente previstos, estando-se inclusive a analisar a possibilidade de rescisão contratual, por incumprimento*”.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

f) Nas seguintes empreitadas, entre a celebração dos respectivos autos de consignação e os autos de recepção provisória, decorreram dois ou mais anos, isto quando as obras em causa tinham um prazo de execução de 120 dias, como se demonstra a seguir:

- ▶ Na “*beneficiação do Caminho Florestal situado entre o posto florestal do Cascalho e o Miradouro da Boca das Voltas, numa extensão de 3800 metros, no perímetro florestal das Serras de Santana*”, e na “*beneficiação do pavimento e a melhoria do sistema de drenagem das águas pluviais do Caminho Florestal situado entre o Sítio da Ribeira Funda e a torre de vigia do Cabeço das Voltas, numa extensão de 2400 metros, no perímetro florestal de Santana*”, os autos de consignação das obras foram lavrados a 29 de Dezembro de 2003, e os autos de recepção provisória das mesmas a 20 de Julho de 2006.
- ▶ Na “*beneficiação dos Aceiros n.ºs 5 e 13, numa extensão de 3320 metros, no perímetro florestal do Poiso*”, o auto de consignação registou-se a 11 de Junho de 2004, e o auto de recepção provisória a 11 de Julho de 2006.
- ▶ Na “*beneficiação dos Aceiros n.ºs 9, 11 e 12, numa extensão de 3049 metros, no perímetro florestal do Poiso*”, o auto de consignação aconteceu a 11 de Junho de 2004, e o auto de recepção provisória a 28 de Agosto de 2006.

Sobre estes factos, a SRARN elucida ainda que, “*Segundo informações prestadas pelo técnico responsável pela fiscalização das obras em causa, datadas de Fevereiro de 2005, os trabalhos já se encontravam concluídos, tendo sido cumpridas as disposições contratuais estabelecidas. Contudo, na altura, foi entendido que, não tendo ainda sido pagas as facturas respeitantes aos primeiros autos de medição e, tratando-se de projectos comparticipados e sujeitos a fiscalização por parte do IFADAP, se deveria, à cautela, aguardar pelos respectivos pagamentos e fiscalização por parte daquele organismo, não se procedendo, assim, de imediato, à sua recepção provisória. Saliente-se que, dessa opção, julgada mais adequada, também não resultaram quaisquer encargos adicionais para o dono das obras*”.

g) Nos procedimentos em que foi adjudicatária a “*Constroplante – Construções, Plantações, Arborizações, Comércio e Serragem de Madeiras, Ld.ª*” (CONSTROPLANTE), foi exigido às empresas convidadas as seguintes autorizações:

- ▶ No caso da “*beneficiação do Caminho Florestal situado entre o posto florestal do Cascalho e o Miradouro da Boca das Voltas, numa extensão de 3800 metros, no perímetro florestal das Serras de Santana*”:
 - A classificação como empreiteiro geral na categoria, em classe correspondente ao valor da proposta; ou
 - A subcategoria da categoria de classe que cubra o valor global da proposta e integrar-se na categoria em que o tipo da obra se enquadra.
- ▶ Na “*beneficiação do pavimento e a melhoria do sistema de drenagem das águas pluviais do Caminho Florestal situado entre o Sítio da Ribeira Funda e a torre de vigia do Cabeço das Voltas, numa extensão de 2400 metros, no perímetro florestal de Santana*”, na “*beneficiação dos caminhos florestais do Pico dos Porcos à Ribeira de João Frino e do Cabeço da Meia Serra (2867 metros)*”, na “*beneficiação dos Aceiros n.ºs 5 e 13, numa extensão de 3320 metros, no perímetro florestal do Poiso*”, e na “*beneficiação dos Aceiros n.ºs 9, 11 e 12, numa extensão de 3049 metros, no perímetro florestal do Poiso*”:
 - A classificação como empreiteiro geral de obras públicas na 4.ª e 13.ª subcategorias da 3.ª categoria, em classe correspondente ao valor da proposta.

Nestes procedimentos foram convidadas as mesmas 5 empresas, mas a única que em todos eles apresentou propostas foi a *CONSTROPLANTE*, a qual, contudo, não tinha, em nenhuma das situações, as autorizações que lhe eram demandadas.

Tal quadro factual deixa em relevo três questões intimamente conexas:

- 1.^a A primeira está directamente relacionada com a atitude de a DRF ter convidado uma empresa que não satisfazia todas as condições necessárias para a execução dos trabalhos das empreitadas, por si livremente fixadas, e às quais se auto-vinculou nos procedimentos, quando o n.º 2 do art.º 130.º do DL n.º 59/99 determina que, no âmbito de um concurso limitado sem publicação de anúncio, “*O dono da obra selecciona as entidades a convidar para a apresentação da proposta, de acordo com o conhecimento e experiência que delas tenha*”. Ou seja, o legislador parte do pressuposto de que o dono da obra apenas seleccionará empresas “*(...) segundo o seu conhecimento, experiência e confiança (...)*”¹¹⁷, requisito que, todavia, não se mostra preenchido na situação vertente, atento o facto de a *CONSTROPLANTE* não ser titular das referidas autorizações.

A SRARN, no contraditório, sustenta que os convites às mesmas cinco empresas “*(...) se fundamentaram no conhecimento que o serviço detinha das mesmas, bem como no universo de empresas existente com objecto social adequado aos trabalhos em causa. No entanto, julga-se que, tal como a entidade que lançou os procedimentos se deparou com as dificuldades de enquadramento dos trabalhos (...) também terá sido provável que as empresas se tenham deparado com dificuldades da mesma natureza, optando por não se apresentarem a concurso. Aliás, convém realçar (...) que, apenas com a publicação da Portaria n.º 19/2004, de 10 de Janeiro, é que se veio a prever expressamente a habilitação específica para a realização dos referidos trabalhos de âmbito florestal, os quais passaram a estar enquadrados na 13.ª subcategoria da 5.ª categoria (caminhos agrícolas e florestais), o que claramente evidencia a dificuldade de enquadramento dos trabalhos em causa na Portaria n.º 412-I/99, de 04 de Junho de 1999, aquando da preparação dos procedimentos ora questionados*”.

A resposta, todavia, não esclarece a situação apontada, pelo que subsiste a questão.

- 2.^a A segunda deriva do facto de à mesma empresa terem sido adjudicadas as obras em causa, sem possuir as autorizações formalmente exigidas pelo dono da obra, com base no entendimento prosseguido pela comissão de abertura das propostas de que o concorrente demonstrava aptidão para a execução das empreitadas, tendo sempre deliberado a sua admissão em todas as situações analisadas.

Para sustentar a sua posição, a referida comissão defendeu, não obstante os trabalhos a realizar se enquadrassem, entre outras, também numa subcategoria para a qual o concorrente não possuía a habilitação necessária, que “*(...) foram por aquele apresentados os documentos de habilitação exigidos no ponto 15.3 do Programa de Concurso, em consonância com o disposto no art.º 67.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, para a habilitação dos concorrentes não detentores de certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas. Desta forma, e apesar do concorrente possuir o certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas, não parece poder beneficiar da presunção «presunção de idoneidade, capacidade financeira, económica e técnica quanto aos elementos abrangidos pelos documentos indicados nas alíneas a) a d), h), j), m) e p) do n.º 1 do art.º 67» (ex vi do n.º 2 do art.º 69.º), uma vez que falta uma autorização para a realização da obra. No entanto, a*

¹¹⁷ Ver Jorge Andrade da Silva, in *op cit*, pág. 112.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

apresentação dos documentos no ponto 15.3 do Programa de Concurso, em consonância com o disposto no art.º 67.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, ultrapassa essa falta”.

Ora, o DL n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, que estabeleceu o regime jurídico aplicável ao exercício da actividade de construção, estatui, no seu art.º 4.º, n.º 1, que “*Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 6.º do presente diploma, o exercício da actividade da construção depende de alvará a conceder pelo Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário, adiante designado por IMOPPI, ficando o seu titular autorizado a executar os trabalhos enquadráveis nas habilitações no mesmo relacionadas*” (sublinhado nosso).

E já o DL n.º 61/99, de 2 de Março, diploma que anteriormente disciplinava esta matéria, nomeadamente as condições de acesso e permanência nas actividades de empreiteiro de obras públicas e de industrial de construção civil, aplicável a alguns dos procedimentos em referência, como lembra a SRARN no contraditório¹¹⁸, dispunha, no art.º 2.º, n.º 4, que “*O exercício da actividade de empreiteiro de obras públicas, seja qual for o valor das obras a efectuar (...) depende de autorização a conceder pelo IMOPPI*”, e no art.º 3.º, n.º 2, alínea c), que essa autorização deveria constar do certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas.

Mais, o art.º 26.º, n.º 1, do mesmo diploma estipulava que “*A classificação em cada uma das subcategorias de determinada categoria habilita a empresa a executar todos os trabalhos que se enquadrem na autorização correspondente e cujo valor se compreenda no da classe respectiva*”.

Ou seja, o alvará (e o certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas), constitui condição *sine qua non* para a prossecução da actividade da construção¹¹⁹, e aceder a procedimentos em que se adjudique um contrato público. Aliás, o art.º 54.º do DL n.º 59/99 é muito claro sobre esse aspecto quando elenca as seguintes condições que as empresas têm de reunir para poderem ser admitidas a concurso:

- “ a) Os concorrentes titulares de certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas, emitido pelo Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário¹²⁰, contendo as autorizações da natureza indicada no anúncio e no programa do concurso e da classe correspondente ao valor da proposta;*
- b) Os concorrentes nacionais de outros Estados membros da União Europeia, nas condições previstas no presente diploma;*
- c) Os concorrentes nacionais dos Estados signatários o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, em condições de igualdade com os concorrentes da União Europeia, nos termos desse Acordo e respectivos instrumentos de aplicação;*

¹¹⁸ A saber, na empreitada de “*beneficiação do Caminho Florestal situado entre o posto florestal do Cascalho e o Miradouro da Boca das Voltas, numa extensão de 3800 metros, no perímetro florestal das Serras de Santana*”, e de “*beneficiação do pavimento e a melhoria do sistema de drenagem das águas pluviais do Caminho Florestal situado entre o Sítio da Ribeira Funda e a torre de vigia do Cabeço das Voltas, numa extensão de 2400 metros, no perímetro florestal de Santana*”.

¹¹⁹ Só assim não será nos termos do citado art.º 6.º, n.º 1, o qual se refere à possibilidade de trabalhos que se enquadrem nas subcategorias previstas na portaria do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, que regulamenta a concessão e a revalidação do título de registo, e cujo valor não ultrapasse 10% do limite fixado para a classe 1, serem executados por detentores do referido título de registo, a conceder pelo IMOPPI, o que não era o caso.

¹²⁰ Actualmente designado por alvará, por força do DL n.º 12/2004 (cfr. o preâmbulo).

d) Os concorrentes nacionais dos Estados signatários do Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial do Comércio, nos termos estabelecidos nesse acordo.”.

Isto é, o exercício da actividade de empreiteiro ou construtor no mercado de obras públicas, no nosso país, está dependente de as entidades em causa serem detentoras de um título comprovativo do reconhecimento público da sua idoneidade, capacidade técnica, económica e financeira, para actuarem nesse domínio, e que se consubstancia, na nossa realidade jurídica, na titularidade de alvará (ou de certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas, para o que de momento também releva), emitido pelo IMOPPI, contendo as autorizações de natureza necessária para a realização das obras postas a concurso, indicadas no anúncio e no programa do concurso, e das classes correspondentes aos valores das propostas.

O legislador, todavia, faculta às empresas que se encontrem sedeadas noutro país, a possibilidade de serem opositoras aos procedimentos que cá sejam desencadeados, desde que preencham as condições previstas nas alíneas b), c) e d), anteriormente elencadas.

Nesta conformidade, temos que a DRF violou a norma do n.º 3 do art.º 31.º do mencionado DL n.º 12/2004, e da alínea b) do n.º 1 do art.º 33.º do DL n.º 61/99, por força das quais estava obrigada a assegurar que as obras fossem executadas por detentores de alvará/certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas (ou de título de registo) contendo as habilitações correspondentes à natureza e valor dos trabalhos a realizar¹²¹.

Com efeito, a interpretação que a comissão de abertura das propostas faz do art.º 67.º do DL n.º 59/99, não se afigura como sendo a que melhor traduz o pensamento do legislador, o qual apenas se basta com os documentos de habilitação aí exigidos quando esteja em causa a habilitação dos concorrentes não detentores de alvará, o que não era o caso, pois como foi já referido, a firma em causa detinha-o. Mais, a citada norma e o art.º 68.º foram exclusivamente pensados para as habilitações dos concorrentes do espaço económico europeu não detentores de alvará, pois para aqueles que o detêm, a disposição a ter em conta é a do art.º 69.^{o122}.

Estamos, assim, perante uma situação em que a legalidade dos actos de adjudicação das empreitadas à firma *CONSTROPLANTE*, por esta não deter o alvará com a totalidade das autorizações exigidas nas peças dos procedimentos, está em causa, na medida em que as condições e regras em que a DRF se propôs a contratar, e dadas a conhecer àqueles a quem convidou, foram posteriormente alteradas, quando estas, uma vez fixadas, se tornam estáveis.

A admissão aos concursos da *CONSTROPLANTE* e as posteriores adjudicações das diversas obras nos termos anteriormente analisados, permitem concluir que DRF violou o disposto nos citados art.ºs 4.º, n.º 1, e 31.º, n.º 3, do DL n.º 12/2004, nos art.ºs 2.º, n.º 4, 3.º, n.º 2, al. c), 26.º, n.º 1, e 33.º, n.º 1, al. b), todos do DL n.º 61/99, e no art.º 54.º, al. a), do DL n.º 59/99, o que

¹²¹ Nos termos do disposto na citada portaria do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação, que regulamenta a concessão e a revalidação do título de registo, e das Portarias referidas nos n.ºs 4 e 5 do art.º 4.º do DL n.º 12/2004, uma que define as habilitações que deverão constar dos alvarás, e outra que fixa, anualmente, até 31 de Outubro, para vigorar durante 12 meses a partir de 1 de Fevereiro do ano seguinte, a correspondência entre as classes referidas na al. g) do art.º 3.º e os valores das obras [a referida al. g) define «classe» como o escalão de valores das obras que, em cada tipo de trabalhos, as empresas estão autorizadas a realizar].

¹²² Neste sentido, ver Jorge Andrade da Silva, *in op. cit.*, págs. 182 e 183.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

acarreta a anulabilidade dos procedimentos analisados e dos subsequentes contratos¹²³, nos termos dos art.ºs 135.º e 185.º do CPA.

Acresce que o dono da obra, ao superar a falta do requisito habilitacional de admissão aos concursos do contraente particular a partir de leitura desfocada da lei, infringiu o princípio da igualdade na parte em que proíbe, na aplicação das regras do regulamento do procedimento concursal, qualquer interpretação que seja susceptível de determinar uma discriminação entre concorrentes e aqueles que não apresentaram propostas – art.º 9.º, n.º 2, do DL n.º 197/99.

Este, todavia, não é o entendimento da SRARN, que sustenta, em contraditório, que “(...) o legislador, ao adoptar a redacção que adoptou, nunca poderia pretender excluir os concorrentes do território nacional. Desde logo, porque ao fazê-lo, estaria a criar normas impeditivas da livre concorrência, estando a ser violado o princípio da igualdade preceituado no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável ex vi da alínea a) do n.º 1 do art.º 4.º. Com efeito, dispõe o n.º 1 do supracitado art.º 9.º, que «Na formação dos contratos públicos devem proporcionar-se iguais condições de acesso e de participação dos interessados em contratar (...)»¹²⁴.

Neste particular, convém precisar que o referido princípio foi invocado na sua dimensão da igualdade de tratamento no concurso, porquanto a conduta da DRF foi susceptível de afastar dos procedimentos as restantes empresas convidadas, na medida em que, em condições normais, não poderiam contar com uma interpretação flexível do assinalado requisito habilitacional. Emerge, ainda, a questão de saber se, no caso de dois ou mais concorrentes, a interpretação seria a mesma.

No contexto descrito, é de manter a conclusão de que, face ao tipo de acto, à gravidade do vício que o afecta e à importância das normas violadas para a contratação pública, as despesas em análise são ilegais, fazendo com que a entidade que autorizou a sua realização, o Director Regional de Florestas, incorra em responsabilidade financeira sancionatória, imputável nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97.

Refira-se, por fim, que neste ponto a SRARN invoca, novamente, a jurisprudência do STA, pelo que se remete para as considerações efectuadas no ponto 3.3.2. c).

¹²³ Nos casos em apreço foi dispensado a redução a escrito dos contratos em função do valor da despesa em causa, por força do art.º 59.º, n.º 1, al. a) do DL n.º 197/99, aplicável às empreitadas de obras públicas, nos termos do art.º 4.º, n.º 1, al. a), do mesmo contrato.

¹²⁴ *E, uma vez iniciado o procedimento, o n.º 2 prevê que «não pode ser feita discriminação de qualquer natureza entre os interessados em contratar nem admitir-se qualquer interpretação das regras que disciplinam a contratação que seja susceptível de determinar uma discriminação entre os concorrentes e aqueles que não apresentarem candidaturas ou propostas».*(...) Neste sentido, ao admitir-se a interpretação do Tribunal de Contas, estar-se-ia a discriminar as empresas com sede em Portugal, face às restantes, o que, a nosso ver, é que seria susceptível de violação de lei, para além de não traduzir o pensamento do legislador. Por outro lado, é sabido que os outros Estados do espaço económico europeu também possuem regras e entidades fiscalizadoras do exercício da actividade de construção. Assim, caso o legislador pretendesse, diga-se, indevidamente, restringir a aplicação da norma, excluindo apenas os concorrentes nacionais, teria consagrado essa exclusão na redacção do n.º 1 do art.º 67.º. O certo é que não o fez, não podendo agora o intérprete pretender fazê-lo.

Relativamente à circunstância do concorrente possuir alvará, estando assim afastado, na mesma, a aplicabilidade do art.º 67.º, diga-se que, «quem pode o mais pode o menos». Ou seja, se o legislador considera que o detentor do classificado de classificação de empreiteiro de obras públicas beneficia da presunção de idoneidade, para além de poder estar dispensado de apresentação de alguns documentos, o concorrente nunca poderia ser prejudicado uma vez que, para além de poder beneficiar da presunção de idoneidade, entregou os documentos exigidos para quem nem possuía ou optou por não apresentar certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas. Com efeito, parece-nos aceitável que, se ao abrigo do art.º 67.º podemos admitir a concurso um concorrente que não possui alvará, não podemos deixar de admitir um outro que não possui alvará, não podemos deixar de admitir um outro que o possui, mas opta por apresentar a proposta cumprindo com os requisitos legalmente exigidos para quem não o detém, por achar que dessa forma supera a falta de habilitação”.

3.^a Nos procedimentos relativos à “*beneficiação dos caminhos florestais do Pico dos Porcos à Ribeira de João Frino e do Cabeço da Meia Serra (2867 metros)*”, à “*beneficiação dos Aceiros n.ºs 5 e 13, numa extensão de 3320 metros, no perímetro florestal do Poiso*”, e à “*beneficiação dos Aceiros n.ºs 9, 11 e 12, numa extensão de 3049 metros, no perímetro florestal do Poiso*”, cabe ainda notar que a exigência feita pelo dono da obra, quanto às autorizações do alvará, não se coaduna com a orientação do n.º 1 do art.º 31.º do DL n.º 12/2004, de 9 de Janeiro¹²⁵, cujos termos preceituam que:

“1. Nos concursos de obras públicas e no licenciamento municipal, deve ser exigida uma única subcategoria em classe que cubra o valor global da proposta, a qual deve respeitar ao tipo de trabalhos mais expressivo, sem prejuízo da eventual exigência de outras subcategorias relativas aos restantes trabalhos a executar e nas classes correspondentes.

2. A habilitação de empreiteiro geral ou construtor geral, desde que adequada à obra em causa e em classe que cubra o seu valor global, dispensa a exigência a que se refere o número anterior.”

Temos então que a exigência básica é a que se contém no citado n.º 1, sem prejuízo de poderem apresentar-se a concurso os empreiteiros titulares da habilitação referida no n.º 2. Permite-se, deste modo, a admissão a concurso dos respectivos titulares, num contexto procedimental em que os requisitos habilitacionais correspondentes à natureza e valor dos trabalhos a realizar em obra foram previamente fixados no programa nos moldes definidos pelo n.º 1.

Neste contexto legal, a DRF, nos procedimentos de adjudicação de obras públicas em causa, apenas poderia ter exigido aos empreiteiros ou construtores, nas peças patenteadas no concurso, na parte que respeita à definição das autorizações do alvará, uma única subcategoria em classe que cobrisse o valor global da obra a executar, a qual deveria respeitar ao tipo de trabalhos mais expressivo, podendo ainda exigir outras subcategorias nas classes correspondentes ao valor dos restantes trabalhos a executar.

À *contrario*, a Direcção Regional circunscreveu o universo de potenciais concorrentes àqueles possuidores de alvará de construção com a classificação como empreiteiro geral de obras públicas na 4.^a e 13.^a subcategorias da 3.^a categoria, em classe correspondente ao valor da proposta. Deste modo, introduziu, sem fundamento, requisitos ilegais, susceptíveis de funcionar como factores inibidores da concorrência ou, como no caso concreto, de aumentar o nível de auto-limitação na escolha das entidades a convidar para efeitos de apresentação de propostas, por ter sido exigido mais do que a lei permite, quando se encontrava obrigada, por força do n.º 1 do art.º 31.º do DL n.º 12/2004, a definir e a publicitar uma única subcategoria, em classe que cobrisse o valor global da obra, que os empreiteiros deveriam possuir para poderem ser admitidos ao concurso¹²⁶.

Sobre este assunto, os responsáveis remetem para a argumentação apresentada na alínea anterior. Face ao que se considerada inobservada a determinação do n.º 1 do citado art.º 31.º, o que poderá ter conduzido a que a quase totalidade das empresas se tenham abstido de

¹²⁵ Este diploma entrou em vigor no 5.º dia após a respectiva publicação. A autorização de abertura dos respectivos procedimentos aconteceu, pela mão do Director Regional das Florestas, no primeiro caso, a 23 de Janeiro de 2004, e nos segundo e terceiros, a 22 de Fevereiro seguinte.

¹²⁶ Neste sentido, cfr. os Acórdãos n.ºs 15, 17, 23 e 24, proferidos pela 1.^a Secção do Tribunal de Contas, reunido em subsecção, em 29 de Janeiro e 6 de Fevereiro.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

concorrer aos concursos para que foram convidados, por não serem detentores do requisito habilitacional exigido pelo dono da obra, uma vez que nos três concursos limitados, das cinco empresas contactadas, apenas uma apresentou proposta.

- h)** A análise das listas de preços da adjudicatária mostra que existia uma clara desconformidade entre os trabalhos que se encontravam aí elencados, e aqueles que constavam dos mapas de quantidades apresentados pelo dono da obra.

A ser assim, a admissão ao concurso das propostas é questionável, se atentarmos à interpretação conjugada dos art.ºs 22.º, 63.º, n.ºs 1 e 2, al. b), e 73.º, n.º 1, al. b), todos do DL n.º 59/99, donde resulta que, nas empreitadas por preço global, os concorrentes estão obrigados a instruir as respectivas propostas com a lista de preços unitários, elaborada em conformidade com os mapas-resumo de quantidades apresentados pelo dono da obra, onde constam, com adequado grau de decomposição, a quantidade e a qualidade dos trabalhos necessários à execução da obra, disposições que encontram plena aplicação nas situações em referência, não obstante estarmos perante concursos limitados sem publicação de anúncio (ver o art.º 121.º, n.º 1, também do DL n.º 59/99).

Por conseguinte, não sendo expressamente admitidas, nos programas do concurso, a apresentação de propostas com condições divergentes das definidas nas peças concursais, os destinatários do procedimento estão vinculados a conformar as suas propostas com as exigências formuladas pela entidade pública contratante, o que, no caso concreto das listas de preços unitários, significa que as mesmas devem integrar a totalidade dos itens constantes dos mapas de medições que compõem das peças escritas dos projectos de execução do dono da obra, de acordo com as quantidades fixadas, com a referência expressa dos preços atribuídos a cada um dos itens em causa.

Reportando-nos às duas situações em apreço, verifica-se, tal como foi mencionado, que as listas de preços unitários elaboradas pela adjudicatária incluíam trabalhos que não encontravam qualquer correspondência nos mapas de quantidades patenteados pelo dono da obra, ou cuja composição era distinta da exigida. Daí que, ao não se conformarem inteiramente com as exigências formuladas nas peças dos processos dos concursos em referência, e dado que não se admitiam propostas condicionadas, as respectivas propostas deveriam ter sido excluídas do procedimento, com fundamento legal no disposto no art.º 94.º, n.º 2, al. b), do DL n.º 59/99.

Aqui, a Secretaria Regional utiliza o argumento, que não vence, de que “ (...) a Comissão apenas aceitou a lista apresentada pelo concorrente, admitindo a sua proposta, atendendo ao facto de, em termos substanciais, a mesma respeitar o definido no caderno de encargos (...) e respectiva memória descritiva, espelhando de forma correcta os trabalhos a executar, bem como devido a possuir um adequado grau de decomposição, com especificação da quantidade e qualidade dos trabalhos necessários à execução da obra em causa (trabalhos de natureza florestal)”.

As ilegalidades decorrentes da inobservância das normas antes citadas do DL n.º 59/99, detectadas nos procedimentos administrativos que precederam a adjudicação das empreitadas em causa, determinam a invalidade dos actos finais de adjudicação, que são anuláveis, nos termos do art.º 135.º do CPA, invalidade essa que se transmite aos contratos celebrados, por força do preceituado no art.º 185.º, do mesmo Código.

Também a este propósito, a SRARN evocou a jurisprudência do STA, daí que se remeta para as considerações feitas no ponto 3.3.2. c).

3.3.3. Actos e contratos de pessoal

Na DRADR faziam parte da amostra os seguintes processos:

Quadro XV – Processos de pessoal da DRADR

TIPO DE PROCEDIMENTO/ACTO	CATEGORIA	N.º LUGARES	OBSERVAÇÕES
Reclassificação profissional	Jardineiro	1	Nada a observar
	Técnico Superior de 2.ª Classe	1	Nada a observar
Concurso interno de acesso geral	Assistente Administrativo Especialista	1	Nada a observar
Concurso interno de ingresso	Motorista de pesados	1	Nada a observar
Oferta pública de emprego	Eng.º Agrícola	1	Ver o ponto 3.3.3.1.

3.3.3.1. Oferta pública de emprego para um Engenheiro Agrícola

No decurso do ano 2006, a DRADR solicitou autorização para contratar vários técnicos superiores, nomeadamente, da área da Engenharia Agronómica, Engenharia Agrícola, Biologia, assim como bacharéis em Nutrição Humana Social e Engenharia Agronómica, fundamentando as contratações na “falta de recursos humanos existentes”, as quais “são consideradas muito urgentes e essenciais para assegurar o cumprimento dos serviços de controlo, no âmbito das candidatas ao POSEIMA “Superfícies”, das Medidas Agro-Ambientais e Indemnizações Compensatórias e, ao controlo da Ajuda ao consumo humano de produtos lácteos”¹²⁷.

De acordo com o previsto, a análise incidiu apenas sobre a oferta de emprego que culminou com a admissão, em 25 de Setembro de 2006, de um licenciado em engenharia agrícola, através de contrato de trabalho a termo resolutivo, com a duração de um ano, não renovável, “em conformidade com o disposto na alínea h) do n.º 1 e n.º 4 do art.º 9 da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, considerando o aumento extraordinário que se verificou no elevado número de controlos físicos, a realizar no âmbito dos diferentes programas comunitários de ajuda à produção e ao rendimento, da responsabilidade da Direcção Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural, torna-se urgente o reforço dos meios humanos da Divisão de Controlo da Direcção de Serviços de Ajuda à Produção e ao Rendimento, para que os referidos controlos sejam realizados nos prazos definidos”¹²⁸.

Em contraditório, explicita a SRARN que “a fundamentação invocada terá de ser analisada em conjunto, isto é, a contratação deste trabalhador resulta, por um lado, da falta de recursos humanos urgentes e essenciais para assegurar o cumprimento dos serviços de controlo no âmbito dos programas comunitários que derivou da solicitação de um maior controlo, de uma maior complexidade e ainda do aumento do número de amostras por parte do INGA, naquele ano, o que levou a um aumento extraordinário da actividade normal, e, por outro, não podemos esquecer que este controlo é uma consequência de um programa temporário e extraordinário, o POSEIMA”.

Sendo a “falta de recursos humanos urgentes e essenciais” um dado adquirido, ficou, contudo, por explicar em que medida “o cumprimento dos serviços de controlo no âmbito de programas comunitários”, para posterior apresentação dos respectivos resultados ao INGA ou às instâncias comunitárias, levou ao aumento extraordinário da actividade da DRADR, dentro do quadro das obrigações organicamente impostas à mesma Direcção Regional, relativamente ao programa POSEIMA, instituído em 1992, através de Regulamento (CEE) n.º 1600/92¹²⁹.

¹²⁷ Conforme se extrai do ofício do Chefe de Gabinete dirigido à Chefe do Gabinete do Secretário Regional do Plano e Finanças, de 20 de Julho de 2006.

¹²⁸ Decorre do Despacho n.º 201/2006, de 25 de Setembro, proferido pelo Adjunto do SR, mediante delegação de competências.

¹²⁹ Entretanto revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1453/2001 do Conselho, de 28 de Junho de 2001.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

Aliás, tal necessidade não será nova, pois que o contratado esteve ao serviço da Direcção de Serviços Agro-Indústria e Comércio Agrícola – Direcção Regional de Agricultura, na qualidade de prestador de serviços, no período compreendido entre Junho de 2003 e Julho de 2005, e como coordenador e responsável na Direcção de Serviços de Ajudas à Produção e ao Rendimento, entre Julho de 2005 e Julho de 2006, a exercer funções idênticas às que integram o objecto do presente contrato a termo¹³⁰, num contexto de difícil compatibilização com o regime do contrato de prestação de serviços consagrado no art.º 10.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho – cfr. ainda o art.º 14.º do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho¹³¹.

Por conseguinte, a fundamentação de facto invocada não configura um “*aumento excepcional e temporário da actividade do serviço*”, tal como admite e exige a al. h) do n.º 1 do art.º 9 da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, sobressaindo que estarmos perante uma necessidade relacionada com a recolha, tratamento e análise de dados relacionados com competências atribuídas àquela Direcção Regional no âmbito de programas comunitários, que já dura, de forma ininterrupta, há 4 anos, cuja satisfação foi, ao longo desse período, assegurada pelo recurso à celebração de contratos de prestação de serviços¹³².

A violação da norma ínsita à al. h) do n.º 1 do art.º 9 da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, é susceptível de gerar a nulidade do contrato, nos termos do n.º 3 do art.º 10.º da mesma Lei n.º 23/2004, podendo ainda fazer incorrer o Adjunto do Gabinete do SRA, por ter sido a entidade que autorizou a celebração do contrato, em responsabilidade financeira sancionatória, no quadro da previsão normativa da al. l) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

3.4. Direcção Regional do Saneamento Básico

3.4.1. Aquisição de serviços

Na DRSB foram analisados os processos de aquisição dos seguintes serviços:

Quadro XVI – Aquisições de serviços da DRSB

	DESIGNAÇÃO DA AQUISIÇÃO/FORNECIMENTO	VALOR (SEM IVA)	PROCEDIMENTO (DL N.º 197/99, DE 8/06)	ADJUDICATÁRIO	SITUAÇÃO A 30/09/06	OBSERVAÇÕES
1	Elaboração de projecto para o destino final de águas residuais do concelho da Ribeira Brava	€ 78.500,00	Concurso público (art.º 80.º, n.º 1)	Consórcio Cenor/Consulgal	Em curso	Ver o ponto 3.4.1.1.
2	Reformulação e ampliação dos sistemas de tratamento de águas residuais do Funchal e C. Lobos	€ 73.000,00	Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. d)]	Ecoserviços - Gestão de Sistemas Ecológicos, Lda.	Em curso	Ver o ponto 3.4.1.2.
3	Elaboração de projecto para o destino final de águas residuais das freguesias dos Prazeres, Jardim do Mar e Paul do Mar	€ 33.900,00	Concurso limitado sem apresentação de candidaturas (art.º 80.º, n.º 4)	Ecoserviços - Gestão de Sistemas Ecológicos, Lda.	Em curso	Ver o ponto 3.4.1.3.
TOTAL DA DESPESA ANALISADA		€ 185.400,00				

¹³⁰ Ver o curriculum profissional do interessado.

¹³¹ Pode indiciar que se tratava de um “falso prestador de serviços”, ou seja, alguém que, embora contratado nesse regime, mais não era do que assalariado, prestando serviço em tempo completo e continuado, com sujeição à disciplina, direcção, hierarquia e horário do serviço e afectado à execução da actividade normal e corrente deste, tal como surge descrita na respectiva orgânica, relativamente às matérias contemplados no objecto dos contratos.

¹³² Ver o ponto 3.3.1.1. do presente relatório.

3.4.1.1. Serviços de elaboração do projecto do destino final de águas residuais do concelho da Ribeira Brava

Esta aquisição foi operacionalizada através do “*Concurso Público n.º 19/SRA/DRSB/2002 para elaboração do projecto do destino final de águas residuais do concelho da Ribeira Brava*”, pela Direcção de Serviços de Águas Residuais (DSAR), e foi adjudicada ao consórcio CENOR – Projectos de Engenharia, Lda., e CONSULGAL – Consultores de Engenharia e Gestão, S.A., pelo valor de € 78.500,00 (a acrescer IVA à taxa legal em vigor).

Importa fazer notar que, no caso concreto, o comando do art.º 67.º do DL n.º 197/99, de celebrar o contrato escrito no prazo de 30 dias a contar da data da prestação da caução, não foi atendido, uma vez que a caução, no valor de € 3.9256,00, correspondente a 5% do encargo global, com exclusão de IVA, foi apresentada a 2 de Junho de 2003 e a outorga do contrato ocorreu três meses depois (22 de Setembro desse ano).

Em contraditório, a SRARN veio informar que “*o hiato de tempo que mediou o envio da garantia bancária e a outorga do contrato ficou a dever-se ao facto de ter havido atrasos na entrega da documentação legalmente exigida por parte do adjudicatário*”, situação que é “*completamente alheia à vontade e à actuação da Secretaria Regional*”.

O contrato teria a duração de 120 dias a contar da data da sua celebração, mas verifica-se que, em finais de 2006, ou seja, passados mais de três anos, ainda falta prestar os serviços de assistência técnica pela adjudicatária relativos à 4.ª prestação, no valor de € 7.850,00^{133 e 134}.

Quanto a esta questão, a SRARN esclareceu que “*o contrato celebrado para a elaboração do projecto de execução da obra envolve também a obrigatoriedade do autor do respectivo projecto prestar serviços complementares ao mesmo durante a realização da empreitada (...) nomeadamente, prestar assistência técnica aos trabalhos que forem realizados, sendo que a caução prestada pelo adjudicatário poderá ser accionada caso sejam detectadas eventuais deficiências durante o decurso da obra*”.

3.4.1.2. Reformulação e ampliação dos sistemas de tratamento de águas residuais do Funchal e de Câmara de Lobos

A análise efectuada a esta prestação de serviços, adjudicada à empresa Ecoserviços - Gestão de Sistemas Ecológicos, Lda., nos termos do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99¹³⁵, em 9 de Maio de 2005, pelo montante de € 73.000,00, suscita as observações a seguir apresentadas:

¹³³ Refira-se, no entanto, que nos termos do art.º 5.º, n.º 2, al. h), do DRR n.º 32/2001/M, de 15 de Novembro, que provou a orgânica da DRSB, incumbe à DSAR zelar pela efectivação desta prestação de serviços, “*fazendo cumprir as normas e especificações aplicáveis*”.

¹³⁴ Pagamentos efectuados por conta do contrato:

PD	DESCRIÇÃO	VALOR DA DESPESA (S/ IVA)	VALOR DA DESPESA (C/ IVA) A	FACTURA (N.º E DATA)	DATA PAGAT.º
230478	1.ª prestação – Assinatura do contrato b)	€ 7.850,000	€ 8.870,50	3597, de 24-09-2003	17-03-2005
230479	2.ª prestação – Entrega do estudo prévio b)	€ 23.550,00	€ 26.611,50	3598, 25-09-2003	17-03-2005
240259	3.ª prestação – Entrega do projecto de execução	€ 39.250,00	€ 44.352,50	3706, de 21-01-2004	07-04-2005
TOTAL DOS PAGAMENTOS EFECTUADOS		€ 70.650,00	€ 79.834,50		

a) Inclui IVA à taxa de 13%.

b) O PD correspondente está acompanhado do recibo comprovativo da quantia recebida.



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

1. A aprovação da minuta do contrato e sua notificação

Determina o n.º 1 do art.º 64.º e do art.º 65.º, ambos do DL n.º 197/99 que, havendo lugar à celebração de contrato escrito, a minuta correspondente “*é aprovada, após o acto de adjudicação, ou em simultâneo com este, pela entidade competente para autorizar a despesa*”, e que, após essa aprovação, a mesma minuta deverá ser enviada “*para aceitação, ao adjudicatário*”.

Contudo, contrariamente ao legalmente estabelecido, a minuta do contrato terá sido aprovada pelo SRA em momento posterior ao da sua notificação à adjudicatária para que se pronunciasse sobre o teor da mesma, já que a respectiva aprovação data de 22 de Dezembro de 2005 e a sua expedição ocorreu no dia 17 do anterior mês de Novembro¹³⁶.

A SRARN, no contraditório, assumiu que a minuta do contrato “*foi de facto aprovada em momento posterior à adjudicação*”. Já quanto ao facto de a minuta ter sido aprovada pelo SRA em momento posterior ao da sua notificação à adjudicatária, argumentam os responsáveis que “*presumiu a Secretaria (...) que o mais correcto seria enviar uma minuta não aprovada na medida em que o adjudicatário tem o direito inalienável de sobre ela se pronunciar e fazer consequentemente as observações/reclamações que entenda pertinentes sobre o seu teor*”. No entanto, “*compromete-se, em processos futuros, a ter em conta o reparo da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas*” e “*a fazer cumprir os artigos supra-referidos na interpretação jurisprudencial ora manifestada*”.

2. A execução do contrato

De acordo com o contrato assinado em 30/12/05, o prazo de elaboração do projecto era de 3 meses, a contar da data da sua celebração, tendo sido acordadas as seguintes condições de pagamento do valor de € 73.000,00:

- 15% com a adjudicação;
- 60% com a entrega do estudo prévio (15% * 4 estudos);
- 25% com a aprovação do estudo prévio (6,25% * 4 estudos).

No ano em referência, o contrato registou a execução financeira de € 62.962,50, com IVA, tendo os pagamentos sido efectuados por conta da rubrica orçamental com a CO: 10.50.41.06 e CE: 02.02.14 do orçamento da RAM de 2006, denominada “*Saneamento Básico – Águas Residuais – Reformulação do Sistema de Tratamento da ETAR do Funchal*”¹³⁷.

Em finais de 2006, já fora do prazo do contrato (3 meses, com termo em 30 de Março de 2006), a adjudicatária ainda não tinha entregue o estudo prévio, cuja aprovação determina o pagamento do montante de € 18.250,00.

Do mesmo modo, também mencionam que a adjudicatária “*procedeu à entrega do estudo prévio e do respectivo processo de concurso dentro do prazo contratual estipulado*”, não especificando, no entanto, em que momento essa entrega ocorreu.

¹³⁵ A referida empresa já havia prestado serviço no âmbito do «Concurso Público n.º 15/SRA7DRSB/2002, ao qual foi atribuída a denominação “*Elaboração do estudo Prévio de Reformulação e Ampliação dos Sistemas de Tratamento de Águas Residuais do Funchal e de Câmara de Lobos*”, culminando com a celebração do respectivo contrato em 24 de Abril de 2003» – cfr. o parecer do Gabinete Jurídico, de 6 de Maio de 2005, a propósito desta nova contratação junto da adjudicatária. Assim, pelo presente contrato pretendia-se a alteração ao estudo prévio para a “*Reformulação e ampliação dos sistemas de tratamento de águas residuais do Funchal e de Câmara de Lobos*”.

¹³⁶ Cfr. o ofício da SRARN com a ref.ª 20323, dirigido à Ecoserviços - Gestão de Sistemas Ecológicos, Lda.

¹³⁷ A qual apresentava uma dotação de € 489.010,00. Já em 2005 a previsão orçamental da mesma rubrica era de € 83.950,00 (corresponde ao valor global da informação de cabimento n.º 5521, de 5 de Maio de 2005), que não havia registado qualquer execução.

3.4.1.3. Elaboração de projecto de destino final de águas residuais nas freguesias de Prazeres, Jardim do Mar e Paul do Mar

A DSAR, tendo em vista a elaboração de “um projecto de drenagem, tratamento e destino final dos sistemas de águas residuais nas freguesias de Prazeres, Jardim do Mar e Paul do Mar”, cuja ETAR “incluirá obrigatoriamente tratamento preliminar de gradagem, tratamento biológico secundário com desinfecção, conforme legislação portuguesa em vigor (...), tratamento e desidratação mecânica de lamas e sistema de desodorização do ar”, propôs a realização de concurso limitado sem apresentação de candidaturas, nos termos do art.º 80.º, n.º 4, do DL n.º 197/99, com uma despesa estimada de € 70.000,00¹³⁸.

Observa-se que, não obstante o valor estimado da despesa, a adjudicação recaiu na empresa Ecoserviços - Gestão de Sistemas Ecológicos, Lda., pelo valor de € 33.900,00 (sem IVA), através de despacho do Director Regional do Saneamento Básico, de 18 de Julho de 2003.

No concurso em análise, o valor das propostas admitidas constam do quadro infra¹³⁹:

ENTIDADES ADMITIDAS A CONCURSO	VALOR DA PROPOSTA
Ecoserviços – Gestão de Sistemas Ecológicos, Lda.	€ 33.900,00
Hidroprojecto – Engenharia e Gestão, S.A.	€ 48.680,00
Circunscrita – Arquitectura e Engenharia, Lda.	€ 67.025,00
FBO Consultores, S.A.	€ 84.000,00

Assim, sendo o valor da proposta vencedora inferior em 52% ao preço base do concurso, esta situação cairá no domínio do art.º 55.º, n.º 4, do DL n.º 197/99, cujos termos preceituam que, nos casos de propostas com “preço anormalmente baixo”, deverão ser solicitados, por escrito, “esclarecimentos sobre os elementos constitutivos da mesma”. O que, por não ter acontecido, poderá colocar em risco a qualidade da prestação dos serviços e até mesmo a sua conclusão, em prejuízo da entidade adjudicante e do interesse público.

Em contraditório, a SRARN defendeu que “A referência aos 70.000 € (...) não pretendia ser a estipulação rigorosa de uma despesa estimada mas sim o tecto valorativo máximo para o procedimento que se pretendia encetar”, e, “Não obstante o valor estimado do contrato poder estar aquém daquele valor, pretendia-se encetar o procedimento o mais solene possível para abarcar o maior número de propostas”, “até porque se entende que a proposta do adjudicatário encetava em si elementos que permitiam aferir a justificação daquele preço”.

Deu igualmente conta que perfilha o entendimento de que, “no âmbito da contratação pública de bens e serviços, não existe um preço base do concurso e conseqüentemente não existe obrigatoriedade de dá-lo a conhecer aos concorrentes nas peças concursais (...) pelo que a única coisa que limitaria o preço apresentado pelos concorrentes seria a designação do procedimento que implicava que as propostas não pudessem estar além do limite valorativo desse mesmo procedimento – 74.819,68 €”.

3.4.2. Empreitada de obras públicas

Nesta Direcção Regional foi analisada a seguinte empreitada:

¹³⁸ Cfr. a comunicação interna da Divisão de Obras e Conservação (DOC), com a ref.ª SB-386, de 27 de Março de 2003.

¹³⁹ De acordo com o relatório de análise das propostas foi excluída do concurso o Consórcio CONSULGAL/ SISAQUA/CENOR, nos termos do art.º 78.º, n.º 4, do DL n.º 197/99. Com efeito, havia sido convidada a empresa SISAQUA – Sistemas de Saneamento Básico, Lda. (cfr. o ofício convite ref.ª 8807, de 14/04/03).



Tribunal de Contas Secção Regional da Madeira

Quadro XVII – Empreitada da DRSB

DESIGNAÇÃO	OBJECTO	VALOR DA ADJUDICAÇÃO (S/IVA)	ADJUDICATÁRIO	PROCEDIMENTO	OBS.
Empreitada de Construção do sifão invertido na Freguesia do Seixal	Canalização do ribeirão; colocação de redes de esgotos pluviais e domésticos e pavimentação	€ 167.800,00	SOMAGUE – Engenharia Madeira, S.A.	Concurso limitado sem publicação de anúncio, com consulta a 5 entidades, ao abrigo do art.º 48.º, n.º 2, al. b), do DL n.º 59/99*	a) e b)

a) Foi exigido aos concorrentes, conforme resulta do ponto 6.2 do programa do concurso, a titularidade de alvará de construção com as seguintes autorizações:

- 1.ª subcategoria da 1.ª categoria, na classe correspondente ao valor global da proposta;
- 6.ª subcategoria da 2.ª categoria, na classe correspondente ao valor global da proposta;
- 1.ª, 2.ª e 11.ª subcategorias da 4.ª categoria, na classe correspondente ao valor global da proposta.

Para a devida apreciação desta ocorrência, remete-se para a análise desenvolvida no ponto 3.4.g). Cabe, porém, concluir que a inobservância da determinação ínsita ao n.º 1 do art.º 31.º do DL n.º 12/2004, poderá ter conduzido a que potenciais concorrentes se tenham absterido de se apresentar a concurso por não serem detentoras do requisito solicitado, uma vez que, no caso em apreço, das 5 empresas contactadas apenas 3 apresentaram propostas.

E tal ilegalidade é susceptível de ter alterado o resultado financeiro do contrato, na decorrência da provável redução do universo de potenciais concorrentes àqueles possuidores de alvará de construção com a 1.ª subcategoria da 1.ª categoria, na 6.ª subcategoria da 2.ª categoria, e na 1.ª, 2.ª e 11.ª subcategorias da 4.ª categoria, todas na classe correspondente ao valor global das suas propostas, e pela diminuição do número de propostas recebidas, limitando, conseqüentemente, a escolha da Administração.

Tal comportamento consubstancia uma ilegalidade para a qual a lei não comina, de forma expressa, a sanção da nulidade, afigurando-se, nessa medida, que o acto administrativo de adjudicação e o contrato que venha a ser celebrado¹⁴⁰ serão meramente anuláveis por vício de violação de lei, nos termos dos art.ºs 135.º e 185.º do CPA.

Quando confrontada com esta questão, a SRARN “ (...) reconhece, face ao alerta da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas que, no presente procedimento, houve incumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro. Não nos parece, contudo, que tal facto tenha levado a uma diminuição do universo de concorrentes, na medida em que das cinco entidades convidadas, apenas duas não apresentaram proposta – a Zagope, S.A., e a Construtora do Tâmega, S.A.”.

No que se reporta à primeira daquelas empresas, por pesquisa feita no sítio do IMOPPI, constatou-se que a empresa em causa detém as autorizações de alvará exigidas no ponto 6.2 do Programa de Concurso (...). Esta mesma empresa pelo fax com a nossa referência FX46820, de 21-10-05, demonstrou ainda que não iria concorrer «devido ao nosso departamento de concursos já ter assumido outros compromissos para o momento» (...). No que se reporta à outra entidade que não apresentou proposta – Construtora do Tâmega, S.A. – constatou-se igualmente, por pesquisa no sítio

¹⁴⁰ Uma vez que à data da realização dos trabalhos de campo ainda não havia sido outorgado o contrato.

do IMOPPI, que ela detém autorizações para todas as categorias exigidas (...). Além do mais, também esta empresa deu-nos a conhecer, mediante ofício com a referência DTC/089/05, as razões de não poder concorrer (...). Tais razões prendem-se com a «ocupação integral dos nossos equipamentos e pessoal».

Nesta perspectiva, apesar de a Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais ter, por lapso, inobservado o disposto no n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro (...), a verdade é que qualquer das entidades convidadas detinha potencialmente, à altura, os requisitos exigidos no ponto 6.2 do Programa do Concurso.

Nesse entendimento, a inobservância do legalmente disposto por parte da Secretaria (...) acabou por não ter quaisquer repercussões financeiras porque as duas entidades que não apresentaram proposta, não concorreram por motivos manifestamente alheios à inobservância por parte da Secretaria (...) do disposto no n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro. Ademais, no presente procedimento, nenhum dos concorrentes solicitou qualquer tipo de esclarecimento, o que poderia ter vindo a levar a Secretaria (...) a rectificar a irregularidade cometida; e se não o fizeram porque tal irregularidade em nada os prejudicaria.

Em jeito de conclusão, entendemos, que não obstante o lapso cometido, o resultado financeiro do contrato se mantém absolutamente inalterado”.

- b) Contrariando o disposto no art.º 24.º, n.º 3, do DL n.º 59/99, a DRSB não autonomizou no mapa de quantidades que instruíra o processo do concurso a montagem, construção, desmontagem e demolição do estaleiro de apoio à obra, e a adjudicatária também não previu, na lista de preços unitários que instruiu a sua proposta base, um preço unitário autónomo para os correspondentes trabalhos.

Remete-se para o ponto 3.3. a), dado que a presente factualidade tem contornos idênticos aos da aí analisada. Quanto à posição da SRARN, cabe referir que reitera o ponto de vista apresentado nesse ponto, e tenta atenuar a gravidade do ocorrido com a invocação do facto de nenhum dos concorrentes ter solicitado esclarecimentos no prazo legalmente concedido para o efeito, pelo que, adianta, não foi possível corrigir tal lapso. Acrescenta que *“A entidade adjudicatária acabou por assumir tais trabalhos, não tendo diluído tais encargos nos demais trabalhos incluídos na proposta que configuram preços normais de mercado; pelo que se entende que não houve empolamento destes últimos e não houve consequentemente qualquer alteração do resultado financeiro.”*

3.4.3. Actos e contratos de pessoal

Foram analisados os seguintes processos de pessoal da DRSB:

Quadro XVIII – Processos de pessoal da DRSB

TIPO DE PROCEDIMENTO/ACTO	CATEGORIA	N.º LUGARES	OBSERVAÇÕES
Concurso externo de ingresso	Técnico Superior de 2.ª Classe	1	Nada a observar
Nomeação em comissão de serviço	Chefe de Div. de Gestão Financeira e Administrativa	1	Nada a observar



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

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 exemplares deste relatório sejam remetidos:
 - ◆ A Sua Excelência o Secretário Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, na qualidade de responsável máximo pela entidade auditada;
 - ◆ Aos Senhores Director Regional de Florestas e Adjunto do Gabinete do Secretário Regional.
- 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, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efectuadas pela Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- e) Fixar os emolumentos devidos pela Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais em € 1.633,75, 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 redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota constante do Anexo V).
- f) Mandar divulgar este relatório no site do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 28 de Junho de 2007.

O Juiz Conselheiro,

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Assessor,

(José Emídio Gonçalves)

O Assessor,

(Ana Mafalda Morbey Affonso)

***Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,***

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



ANEXOS



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

ITEM DO RELATÓRIO	SITUAÇÃO APURADA	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (LEI N.º 98/97, DE 26 DE AGOSTO)	RESPONSÁVEIS
3.3.1.3.	Aquisição de serviços com preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa. a)	Art.º 81.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99.	Sancionatória [art.º 65.º, n.º 1, al. b)]	SRA
3.3.2. g)	Adjudicação de obras postas a concurso a um empreiteiro que não detinha as autorizações exigidas pela DRF. b)	Art.ºs 4.º, n.º 1, e 31.º, n.º 3, do DL n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, art.º 54.º, al. a), do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e art.º 9º, n.º 2, do DL n.º 197/99.	Sancionatória [art.º 65.º, n.º 1, al. b)]	Director Regional de Florestas
3.3.3.1.	Celebração de contrato de trabalho a termo resolutivo em que a fundamentação de direito invocada não tem correspondência efectiva na realidade. c)	Art.º 9.º, n.º 1, alínea h) e n.º 4, da Lei n.º 23/2004	Sancionatória [art.º 65.º, n.º 1, al. l)]	Adjunto do Gabinete do SRA

a) O procedimento tendente à efectivação da responsabilidade financeira sancionatória encontra-se prescrito, por força do disposto no n.º 1 do art.º 70.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Os elementos de prova encontram-se arquivados na *Pasta da Documentação de Suporte*, Volume II, Separador 12, folhas 613 a 636.

b) Os elementos de prova encontram-se arquivados na *Pasta da Documentação de Suporte*, Volume II, Separador 17, folhas 823 a 1226.

c) Os elementos de prova encontram-se arquivados na *Pasta da Documentação de Suporte*, Volume III, Separador 18, folhas 1227 a 1235.

ANEXO II – QUESTIONÁRIO REALIZADO NO ÂMBITO DAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS SUC CONTRATADAS PELA DRADR

QUESTÕES COLOCADAS	RESPOSTA DA SRARN (OFÍCIO REF.º 2668, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007) ¹⁴¹
<p>1- O que motivou a Secretaria Regional à contratação, sob o regime de prestação de serviços, ao abrigo do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, das referidas entidades?</p>	<p>“As funções a desempenhar resumem-se a duas áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acompanhamento das Ajudas Comunitárias (POSEIMA, Medidas Agro-Ambientais e Indemnizações Compensatórias) e Controlo de Superfícies e de Animais (...) obrigatório para a Região e decorre de um Protocolo entre a Região/DRADR e o IFADA/INGA (...). ▪ Controlo de conformidade com as normas de qualidade da banana comercializada pelas duas Organizações de Produtores (...) com vista à antecipação da ajuda comunitária e ao adiantamento dessa ajuda, que é da responsabilidade do Governo Regional.” <p>Para o desempenho de tais funções a DSAPR não tinha “técnicos com conhecimentos técnicos e disponibilidade”¹⁴².</p>
<p>2- Quais os motivos de aptidão técnica invocados demonstrativos de que aqueles co-contratantes eram os únicos no mercado aptos a prestar os serviços pretendidos pela SRARN?</p>	<p>Os motivos de aptidão técnica foram:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ “Experiência na realização dos controlos acima referidos, por terem prestado serviços de natureza idêntica. ▪ Formação específica nas áreas de desempenho. <p>No caso dos controlos à banana comercializada, a formação foi ao nível interno (...) proporcionada pelo Eng.º Rui Pimenta de França” e “no âmbito das ajudas comunitárias, a formação foi proporcionada pelo IFADAP/INGA”.</p> <p>“As actividades de controlo são muito específicas e de grande responsabilidade (...). Controlos deficientes, penalizam os agricultores, que se vêm impedidos de aceder às ajudas comunitárias” e implicam a reposição pela RAM “dos montantes indevidamente apurados para pagamento aos agricultores”. “A contratação de técnicos sem experiência, implicaria a sua formação prévia, o que seria muito moroso e teria como consequência o não cumprimento dos prazos definidos pelo IFADAP/INGA para os controlos”.</p>
<p>3- De acordo com os respectivos processos, os 7 técnicos contratados têm prestado serviços à Divisão de Controlo, da DSAPR. Qual a razão de a SRARN recorrer à sucessiva contratação de técnicos, sob o regime de prestação de serviços, para o exercício de funções com carácter de permanência?</p>	<p>«Embora as funções a desempenhar anualmente sejam similares, até à data não se justificou a admissão para o quadro da DRADR de técnicos para o seu desempenho, pelas seguintes razões:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) O número de controlos anuais a realizar depende do número de candidaturas apresentadas pelos agricultores aos vários regimes de ajudas, com base no qual o IFADAP/INGA define a amostra a submeter a controlo (...) b) O Protocolo com o IFADAP/INGA acomete à Região a realização desses controlos, para o que aquele organismo transfere anualmente o montante relativo aos encargos com essas actividades (...). c) O “III Quadro Comunitário de Apoio” tinha metodologias de controlo específicas, tendo terminado a 31/12/2006. O novo Quadro, que se iniciou em Janeiro de 2007, tem subjacente um conjunto de apoios financeiros de montante muito significativo e que será um instrumento estratégico para o desenvolvimento da agricultura da Madeira nos próximos anos. As regras para a concessão das ajudas já estão definidas, faltam definir os processos para as candidaturas e para os controlos. d) Pelo exposto, as funções desempenhadas não tiram carácter de permanência, antes estando condicionadas à duração das obrigações inerentes aos projectos em causa, cessando com o respectivo término desses projectos. <p>Nesse sentido, e também face ao quadro de contenção de admissões na Administração Pública, e condicionantes orçamentais, não justificava admitir funcionários para o quadro dos serviços. Por outro lado, os serviços em causa, não implicavam a submissão a qualquer horário de trabalho, ou ao poder de direcção da entidade adjudicatária, tendo sido desempenhados com autonomia”.</p>
<p>4- Apenas no procedimento para a contratação dos três prestadores Leonissa</p>	<p>“Face às razões explicitadas na resposta anterior e às contenções de natureza orçamental que se reflectem no número de novas admissões em cada ano, não se justificou a abertura de concurso para</p>

¹⁴¹ O referido questionário bem como as alegações apresentadas, constam da Pasta da Documentação de Suporte, Volume II, Separador 13, folhas 549 a 571.

¹⁴² O destacado é nosso. O mesmo acontece com alguns excertos da resposta dada.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

QUESTÕES COLOCADAS	RESPOSTA DA SRARN (OFÍCIO REF.º 2668, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007) ¹⁴¹
Teixeira, Filipe Sousa e António Mendes é feita a referência a “condicionantes orçamentais que têm inviabilizado a admissão de pessoal”. Porque é que a DRADR não procedeu à abertura de concurso já que ao longo de 2006 foram abertos diversos concursos externos por parte de alguns departamentos da SRARN?	<i>a admissão de técnicos para o desempenho destas funções.”</i>
5- Atendendo à natureza das funções exercidas, quais os factores que foram tidos em conta para o cálculo do valor das prestações mensais a atribuir a cada técnico?	<i>“As prestações mensais resultaram da repartição do preço total do serviço apresentado pelos adjudicatários pelo número de meses correspondente à totalidade da respectiva prestação, nos termos em que constam das propostas apresentadas pelos prestadores de serviços em causa”.</i>
6- Após a cessação das várias prestações de serviços em questão (a última é de 31 de Agosto de 2006), e uma vez que respeitam ao exercício de funções com carácter regular, enquadráveis na prossecução das atribuições da DRADR, através da Direcção de Serviços de Ajudas à Produção e ao Rendimento, designadamente a de “assegurar o regular funcionamento da estrutura do SUC” ¹⁴³ , como foi assegurada a continuidade dos trabalhos ?	<i>“A continuidade dos trabalhos foi assegurada com o recurso a contratos a termo resolutivo, pelo período de um ano”.</i>
7- A prestação de serviços do eng.º Alfredo Jorge Pinto Ramos Pena cessou a 19 de Julho de 2006 e, 6 dias depois, ou seja, no dia 25 desse mesmo mês de Julho foi celebrado um contrato a termo certo com o mesmo técnico para o exercício de funções idênticas às abrangidas pela prestação de serviços em causa. Os restantes técnicos encontram-se a exercer funções nesta Secretaria Regional? Sob que regime? Quais os motivos?	<i>O referido Eng.º “iniciou a 25 de Setembro de 2006 (e não a 25 de Julho), um controlo a termo resolutivo, pelo período de um ano. Tal como referido na resposta anterior, os restantes técnicos estão em idêntica situação. Para o efeito procedeu-se a uma oferta pública de emprego e os (...) contratos foram celebrados de acordo e com os motivos previstos na alínea h) do n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho”.</i>
8- De acordo com informação prestada pelos serviços da SRARN, o quadro de pessoal da DRADR, a 31/12/2005, apresentava diversos lugares vagos: 20 na categoria de engenheiro, 6 na de engenheiro técnico, 16 na de técnico superior e 6 na de especialista de informática. Como prevê a DRADR colmatar esta questão do recurso a sucessivas contratações de técnicos para o exercício de funções com carácter regular?	<i>(...) “no âmbito do anterior Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), os controlos de campo protocolados com o IFADAP/INGA eram obrigatórios, daí a necessidade de às prestações de serviços (...). No âmbito do novo Quadro, para o sector da agricultura e do desenvolvimento rural (...) existirão novas regras para o controlo ” e só depois “será possível aferir qual a forma mais adequada para assegurar a realização dessas tarefas/serviços”.</i>

¹⁴³ Cfr. o art.º 34.º, n.º 2, al. h), do DRR n.º 27/2005/M, de 11 de Julho, que aprova a orgânica da DRADR.

ANEXO III – EXECUÇÃO FINANCEIRA EM 2006 DAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS CONTRATADAS PELA DRADR¹⁴⁴

PRESTADOR	VALOR		RETENÇÃO		VALOR LÍQUIDO PAGAO AO PRESTADOR
	SEM IVA	COM IVA	DE IVA	DE IRS	
Vanda M. ^a Arraiol Mão Cheia a)	€ 9.750,00	€ 11.212,50	€ 1.462,50	€ 1.950,00	€ 9.262,50
Alfredo Jorge Pinto R. Pena a)	€ 9.750,00	€ 11.212,50	€ 1.462,50	€ 1.950,00	€ 9.262,50
Leonissa M. ^a F. Teixeira a)	€ 12.160,00	€ 13.984,00	€ 1.824,00	€ 2.432,00	€ 11.552,00
Filipe Ricardo R. de Sousa a)	€ 12.000,00	€ 13.800,00	€ 1.800,00	€ 2.400,00	€ 11.400,00
António César Figueirôa Telles C. e Mendes a)	€ 8.784,00	€ 10.101,60	€ 1.317,60	€ 1.756,80	€ 8.344,80
Sérgio Correia de Nóbrega b), c)	€ 5.295,33	€ 5.295,33	€ 0,00	€ 0,00	€ 5.295,33
Alexandre Mendonça França b), c)	€ 5.295,33	€ 5.295,33	€ 0,00	€ 0,00	€ 5.295,33
TOTAL	€ 63.034,66	€ 70.901,26	€ 7.866,60	€ 10.488,80	€ 60.412,46

Notas ao quadro:

- a) Nos processos correspondentes consta a nota de retenção na fonte do IRS contendo a natureza dos rendimentos sujeitos a retenção (trabalhador independente) e a taxa de retenção respectiva, bem como a guia de receita do Governo Regional com a importância de IRS retido e a nota de honorários subscrita pelos prestadores.
- b) Não acresce IVA porque se encontra isento ao abrigo do art.º 53.º.
- c) Não há retenção de IRS ao abrigo do art.º 9.º, n.º 1, da Lei n.º 42/91, de 22/01.

¹⁴⁴ Os montantes processados e pagos no âmbito das referidas prestações de serviços, constam da Pasta da Documentação de Suporte, Volume II, Separador 13, folhas 443 a 449, 451 a 457, 488 a 495, 497 a 504, 506 a 513, 537 a 548.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

**ANEXO IV – EXECUÇÃO FINANCEIRA EM 2006 DO CONTRATO DE ASSISTÊNCIA
TÉCNICA E MANUTENÇÃO PREVENTIVA DE EQUIPAMENTOS FRIGORÍFICOS E
MECÂNICOS - CAPRA**

N.º PD	VALOR		RETENÇÃO IVA		PERÍODO ABRANGIDO	FACTURA	DATA PAGAT.º
	(s/ IVA)	(c/ IVA)	%	€			
831	1.366,12	1.571,04	15	204,92	Abril de 2006	550/2006.00.1077, de 04-05-06	24-07-06
832	1.366,12	1.571,04	15	204,92	Março de 2006	550/2006.00.0805, de 04-04-06	12-07-06
833	1.366,12	1.571,04	15	204,92	Fevereiro de 2006	550/2006.00.0415, de 27-02-06	11-07-06
834	1.366,12	1.571,04	15	204,92	Janeiro de 2006	550/2006.00.0148, de 30-01-06	11-07-06
1086	1.366,12	1.571,04	15	204,92	Maior de 2006	550/2006.00.1426, de 12-06-06	13-09-06
1410	1.366,12	1.571,04	15	204,92	Julho de 2006	550/2006.00.2107, de 31-07-06	12-12-06
1380	1.366,12	1.571,04	15	204,92	Junho de 2006	550/2006.00.1794, de 05-07-06	12-12-06
1630	1.366,12	1.571,04	15	204,92	Agosto de 2006	550/2006.00.2417, de 07-09-06	Por pagar
1631	1.366,12	1.571,04	15	204,92	Setembro de 2006	550/2006.00.2774, de 29-09-06	Por pagar
1922	1.366,12	1.571,04	15	204,92	Outubro de 2006	550/2006.00.3067, de 31-10-06	Por pagar
2060	1.366,12	1.571,04	15	204,92	Novembro de 2006	550/2006.00.3478, de 12-12-07	Por pagar
TOTAL	15.027,32	17.281,44	-	2.254,10	-		

Nota: Existe um ofício da adjudicatária, de 28/11/05 (ref.ª 101), a comunicar que "O valor da correcção considerado foi de 2,3%, com base na PL 450/2005, acrescido de 2%, conforme o ponto B.6 do contrato de assistência. Assim, o valor mensal a vigorar durante o ano de 2006 é de 1.366,12 + 204,92 de IVA = 1.571,04".

ANEXO V – NOTA DE EMOLUMENTOS(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹⁴⁵**ACÇÃO:**

Auditoria de fiscalização concomitante à Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais - 2006

ENTIDADE FISCALIZADA:

Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais

SUJEITO PASSIVO:

Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99		0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	330	29.135,70 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 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 actualmente fixado em € 326,75, pelo n.º 1 da Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		29.135,70 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	16.337,50 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.633,75 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		1.633,75 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.633,75 €

¹⁴⁵ 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.