



Relatório n.º 8/2010-FC/SRMTTC

**Auditoria à Secretaria Regional  
dos Assuntos Sociais - Seguimento de  
recomendações - 2010**

Processo n.º 01/10 – Aud/FC

Funchal, 2010





**PROCESSO N.º 01/10-AUD/FC**

**Auditoria à Secretaria Regional dos Assuntos Sociais  
- seguimento de recomendações - 2010**

**RELATÓRIO N.º 8/2010-FC/SRMTC**

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

**Julho/2010**





## ÍNDICE

<b>ÍNDICE</b> .....	<b>1</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS</b> .....	<b>2</b>
<b>RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	<b>3</b>
<b>FICHA TÉCNICA</b> .....	<b>4</b>
<b>1. SUMÁRIO</b> .....	<b>5</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	6
1.4. RECOMENDAÇÕES .....	6
<b>2. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
2.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS.....	7
2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO .....	8
2.3. COLABORAÇÃO DO SERVIÇO AUDITADO .....	10
2.4. NATUREZA E ATRIBUIÇÕES DA SRAS .....	10
2.5. RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	11
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	11
<b>3. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS</b> .....	<b>13</b>
3.1. A NOTIFICAÇÃO DO RELATÓRIO N.º 4/2008 – FC/SRMTC.....	13
3.2. ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES .....	17
3.2.1. <i>Recursos humanos</i> .....	17
3.2.1.1. Da observância do regime de incompatibilidades pelos membros dos Gabinetes .....	17
3.2.1.2. Da aprovação em estágio ou curso de formação específica para ingresso nos quadros da Administração Regional Autónoma.....	18
3.2.1.3. Da admissão de pessoal através de contrato de trabalho a termo resolutivo.....	18
3.2.2. <i>Contratação pública de bens e serviços</i> .....	18
3.2.2.1. Da celebração de contratos de tarefa e de avença .....	18

3.2.2.2. Do recurso ao ajuste directo independentemente do valor .....	22
3.2.2.3. Da adequada instrução dos processos administrativos .....	22
3.2.3. Sistema de controlo interno .....	24
3.2.4. Concessão de apoios no âmbito da saúde .....	24
3.2.5. Apreciação geral.....	25
<b>4. DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>26</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>29</b>
ANEXO I – RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO N.º 4/2008-FC/SRMTC.....	31
ANEXO II – ACTOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS.....	33
ANEXO III – AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS ANALISADAS .....	35
ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS.....	37

## **ÍNDICE DE QUADROS**

QUADRO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS .....	11
QUADRO II – DESPESAS INCLUÍDAS NO PD 122/2008 E PAGAS À AMDPT .....	16
QUADRO III – CONTRATOS DE AVENÇA EM VIGOR NO IASAÚDE .....	19
QUADRO IV – DOCUMENTOS QUE INSTRUEM OS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DA SRAS .....	22
QUADRO V – GRAU DE ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES .....	25



## RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>SIGLA/ ABREVIATURA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
AD	Ajuste(s) directo(s)
al.(s)	Alínea(s)
AMDpT	Associação da Madeira de Desporto para Todos
art.º(s)	Artigo(s)
c/	Com
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Confrontar
CP	Contrato-programa
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRAPL	Direcção Regional da Administração Pública e Local
DRGDR	Direcção Regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos
DROC	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
DRPSP	Direcção Regional de Planeamento e Saúde Pública
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DSAG	Direcção de Serviços de Apoio à Gestão
FC	Fiscalização concomitante
GSR	Gabinete do Secretário Regional dos Assuntos Sociais e serviços dependentes
IASAÚDE	Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na alteração feita pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e a Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto)
LVCR	Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro)
PG	Plenário Geral
PGA	Plano Global de Auditoria
PD	Processo de despesa
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho do Governo Regional
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro)
SESARAM	Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPE
SR	Secretário(a) Regional
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRTC	Secretaria Regional do Turismo e Cultura
SRAS	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
SRS	Serviço Regional de Saúde, E.P.E.
TC	Tribunal de Contas
UARH	Unidade Operacional de Administração Geral e Recursos Humanos
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo

## FICHA TÉCNICA

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





## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Considerações prévias

Em conformidade com o previsto no Plano de Acção da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para 2010, realizou-se uma auditoria à Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (SRAS) com o objectivo central de verificar o grau de acatamento das recomendações do *Relatório n.º 4/2008-FC/SRMTC, de 26 de Junho*<sup>1</sup>.

No citado *Relatório*, foram feitas oito recomendações, das quais três na área dos recursos humanos, três na área da contratação pública de bens e serviços, uma na área do funcionamento do sistema de controlo interno e outra na área da concessão de apoios financeiros<sup>2</sup>.

Para alcançar o explicitado objectivo, importou conhecer as acções correctivas postas em prática pelos responsáveis da SRAS no sentido de reformular métodos e procedimentos para melhorar o desempenho dos serviços e acolher as recomendações do *Relatório*, cujo acatamento foi avaliado a partir da análise de um conjunto de processos de despesa que abarcou o mesmo tipo de procedimentos, actos e contratos que então suscitaram as recomendações.

### 1.2. Observações

Com base na auditoria realizada, expõem-se as seguintes observações que evidenciam, de forma sintética, a matéria exposta ao longo do presente documento, reconhecendo-se, em geral, as melhorias verificadas na actividade após a auditoria de 2007:

- a) A SRAS não cumpriu as determinações do ponto 4., als. d) e e), do *Relatório n.º 4/2008-FC/SRMTC*, por força das quais estava obrigada a, respectivamente, informar este Tribunal das medidas tomadas para acolher a totalidade das recomendações do *Relatório* anterior e remeter a documentação comprovativa da regularização do pagamento efectuado à *Associação da Madeira de Desporto para Todos* [cfr. o ponto 3.1. A) e B)].
- b) Na execução do contrato-programa celebrado, a 3 de Novembro de 2007, com a *Associação da Madeira de Desporto para Todos*, as quantias pagas, indevidamente, pelo IASAÚDE ainda não foram restituídas pela referida *Associação* [cfr. o ponto 3.1. C)].
- c) Das três recomendações formuladas na área dos recursos humanos, duas foram acolhidas e uma ficou sem avaliação (cfr. os pontos 3.2.1.1., 3.2.1.2. e 3.2.1.3.).
- d) Em 2009, na renovação de três contratos de avença, o IASAÚDE não cumpriu o estipulado no art.º 94.º, n.º 1, da LVRC, cujos termos obrigavam à sua reapreciação à luz do regime constante do art.º 35.º da mesma Lei (cfr. o ponto 3.2.2.1.).
- e) Na contratação pública com bens e serviços, foram acolhidas duas das três recomendações, não tendo uma sido avaliada (cfr. os pontos 3.2.2.1., 3.2.2.2. e 3.2.2.3.).
- f) Quer a recomendação do controlo interno quer a relativa à concessão de apoios financeiros foram acatadas (cfr., respectivamente, os pontos 3.2.3. e 3.2.4.).

<sup>1</sup> Doravante designado por *Relatório*. A esta auditoria corresponde o Proc.º n.º 06/07–Aud/FC.

<sup>2</sup> Cfr. o ponto 1.4. do *Relatório* e o Anexo I deste relatório.

### **1.3. Responsabilidade financeira**

Os factos referenciados e sintetizados na al. a) do precedente ponto 1.2. configuram infracções geradoras de responsabilidade sancionatória punível com multa, por força do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

Por sua vez, os factos referenciados e sintetizados no mesmo ponto 1.2., al. c), consubstanciam uma infracção financeira geradora de responsabilidade sancionatória no quadro normativo do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da citada LOPTC.

Todavia, o material probatório recolhido evidencia que as referidas infracções só poderão ser imputadas aos seus autores a título de negligência, num contexto igualmente marcado pela ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correcção das situações determinantes das infracções e pela circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura os autores pela sua prática.

O que, ponderando ainda que o IASAÚDE diligenciou no sentido de regularizar a situação descrita no ponto 3.1. C) e manifestou a intenção de acolher a observação do Tribunal referente à reapreciação dos contratos de avença (cfr. o ponto 3.2.2.1.), configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade sancionatória, na medida em que se mostram preenchidos os pressupostos fixados, para o efeito, pelo n.º 8, als. a) a c), do art.º 65.º, da LOPTC.

### **1.4. Recomendações**

No contexto da matéria exposta no relatório relacionada com a aquisição de bens e serviços, e sem perder de vista as determinações constantes da al. e) do ponto 4., o Tribunal de Contas recomenda à SRAS, onde se incluem os serviços sob a sua tutela, que:

1. Tenha presente que o procedimento tendente à realização de despesas se inicia com as decisões de contratar, de autorização da despesa e de escolha do procedimento administrativo, contendo o adequado suporte legal e a respectiva fundamentação de facto, tal como determinam os art.ºs 36.º, n.º 1, e 38.º do CCP.
2. Atenda a que a aquisição de serviços mediante o contrato de avença está sujeita ao regime previsto no CCP, em matéria de realização de despesas públicas, e à disciplina dimanada dos art.ºs 35.º, 36.º e 38.º da LVCR.
3. Mandar publicar no Portal dos contratos públicos a ficha dos procedimentos de ajuste directo, nos termos e para os efeitos consignados no art.º 127.º do CCP.



## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Âmbito e objectivos

A auditoria realizada em 2007, que culminou com a aprovação do *Relatório n.º 4/2008-FC/SRMTC*, a 26 de Junho, desdobrou-se na análise da legalidade e regularidade das despesas emergentes de actos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei no âmbito da actividade da SRAS<sup>3</sup>.

A presente acção, por sua vez, insere-se na Linha de Orientação Estratégica 1.11 do Plano Trienal 2008/2010 da SRMTC, de “*Reforçar o acompanhamento do acolhimento das recomendações, mediante a realização de auditorias de seguimento que avaliem as acções correctivas postas em prática e permitam a responsabilização pelo seu não acatamento*”, e foi programada dentro do objectivo sectorial 1.209 de “*Acompanhar e avaliar o grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal*”.

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

- Caracterização da entidade pública objecto da acção, incluindo as alterações entretanto ocorridas ao nível orgânico, e enquadramento da sua actividade nas áreas a auditar;
- Levantamento e identificação das diligências efectuadas para a divulgação do *Relatório* pelos serviços e das medidas correctivas postas em prática pelos órgãos da Secretaria Regional, visando reformular métodos e procedimentos para melhorar o seu desempenho, e acolher as recomendações do TC;
- Delimitação do universo dos actos praticados e dos contratos celebrados nas áreas em que incidiram as recomendações do *Relatório* e definição de uma amostra dos processos a analisar reportada ao período compreendido entre 1 de Janeiro de 2009 e 15 de Março de 2010, com o fim de verificar o acolhimento das recomendações.

Uma nota para referir que os resultados da auditoria de 2007, que conduziram à emissão das recomendações, tiveram na sua origem verificações efectuadas no Gabinete do Secretário Regional e serviços dele dependentes, na Direcção Regional de Planeamento e Saúde Pública, na Inspeção Regional dos Assuntos Sociais e no Serviço Regional de Prevenção da Toxicodependência, entidades que, à data, integravam a SRAS.

Posteriormente, há a registar a entrada em vigor da nova orgânica da SRAS, aprovada pelo DRR n.º 7/2007/M, de 8 de Novembro, e a posterior publicação do DLR n.º 22/2008/M, de 23 de Junho, através do qual foi criado o Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM (IASAÚDE), que recebeu as atribuições e competências das extintas direcções regionais de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos e de Planeamento e Saúde Pública e do Serviço Regional de Prevenção da Toxicodependência<sup>4</sup>. A Inspeção Regional dos Assuntos Sociais passou a designar-se por Inspeção Regional da Saúde e Assuntos Sociais.

<sup>3</sup> Concretamente, os relativos à admissão e gestão de pessoal e à aquisição de bens e serviços, incluindo tarefas e avenças, de valor superior a € 6 750,00.

<sup>4</sup> Cfr. o art.º 13.º do DRR n.º 7/2007/M, de 8 de Novembro.

## 2.2. 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)<sup>5</sup>, em sintonia com o previsto no PGA<sup>6</sup>, recorrendo-se, no essencial, às seguintes técnicas:

- Definição de uma amostra dos actos e contratos para efeitos de verificação<sup>7</sup>;
- Análise dos respectivos processos de despesa, tendo em vista avaliar o grau de acatamento das recomendações;
- Realização de entrevistas junto dos responsáveis e dos funcionários que desempenham funções nas áreas onde se inserem os procedimentos, actos e contratos objecto de análise;
- Elaboração de questionários orientadores do processo de levantamento dos principais aspectos dos sistemas;
- No caso de haver recomendações não acolhidas, recolher justificações para tal e identificar os responsáveis pelo não acatamento.

Na análise propriamente dita, atendeu-se aos regimes jurídicos específicos que orientam o recrutamento e selecção de pessoal na Administração Pública Regional<sup>8</sup>, a constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego<sup>9</sup>, a estruturação das carreiras<sup>10</sup>, as remunerações salariais e a gestão de pessoal<sup>11</sup>.

Na área da contratação pública com bens e serviços, seguiu-se o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro<sup>12</sup>, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M,

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Aprovado por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 16 de Março de 2010, exarado na Informação n.º 21/2010 – UAT I, de 10 de Março. Os trabalhos de campo da acção decorreram no período compreendido entre 22 e 26 de Março e 15 e 16 de Abril de 2010, e a elaboração do relato da auditoria, por sua vez, respeitou a estrutura e o conteúdo definidos pelo art.º 32.º do Regulamento da SRMTC, por força do art.º 29.º, n.º 2, do mesmo Regulamento.

<sup>7</sup> A amostra, incluindo os correlativos critérios de selecção, foi aprovada pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, por despacho de 7 de Abril de 2010, exarado na Informação n.º 24/2010 – UAT I, de 31 de Março.

<sup>8</sup> Cfr. o DL n.º 204/98, de 11 de Julho, adaptado à RAM pelo DLR n.º 6/2007/M, de 12 de Janeiro, tendo aquele DL sido entretanto revogado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e substituído pela Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro, que desde 23 de Janeiro de 2009 regulamenta a tramitação do procedimento concursal.

<sup>9</sup> 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-Lei 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 pelas Leis n.os 23/2004, de 22 de Junho, e 53/2006, de 7 de Dezembro, encontrando-se revogado, desde 1 de Janeiro de 2009, pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

<sup>10</sup> 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, actualmente revogados pela citada Lei n.º 12-A/2008, a partir de 1 de Janeiro de 2009. A adaptação à RAM do DL n.º 404-A/98, foi feita através do DLR n.º 23/99/M, de 26 de Agosto, o qual ainda se mantém em vigor.

<sup>11</sup> Cfr. o DL n.º 184/89, de 2 de Junho, alterado pelas Leis n.os 25/98 e 23/2004, de, respectivamente, 26 de Maio e 22 de Junho, entretanto revogado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

<sup>12</sup> Diploma que, entrou em vigor a 30 de Julho de 2008, e revogou o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, com excepção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º. Foi alterado pelos DL n.os 223/2009, de 11 de Setembro, e 278/2009, de 2 de Outubro.



de 14 de Agosto<sup>13</sup>, assim como o disposto no DL n.º 143-A/2008, de 25 de Julho<sup>14</sup>, e nas Portarias n.ºs 701-A/2008<sup>15</sup>, 701-F/2008<sup>16</sup> e 701-G/2008<sup>17</sup>, todas de 29 de Julho.

Por último, em matéria de competência para autorização de despesas, verificou-se a observância do estabelecido nos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31 de Dezembro, e 34/2009/M, de 31 de Dezembro<sup>18</sup>, bem como das regras de execução orçamental aprovadas pelo DRR n.º 3/2009/M, de 23 de Fevereiro.

Tendo o *Relatório* sido notificado ao Secretário Regional dos Assuntos Sociais a 30 de Junho de 2008, concedeu-se um período de tempo que permitisse à Secretaria Regional reunir as condições necessárias ao acolhimento das recomendações do Tribunal.

Por isso, a amostra abarcou os processos de pessoal e de bens e serviços concluídos ou iniciados entre 1 de Janeiro de 2009 e 15 de Março de 2010 (data próxima do início dos trabalhos de campo), seleccionados de acordo com os seguintes critérios:

#### **A. Pessoal**

Devido ao reduzido número de procedimentos desencadeados naquele período<sup>19</sup>, foram objecto de análise todos os processos existentes, ou seja, duas admissões no IASAÚDE, após aprovação no estágio / período experimental<sup>20</sup>.

#### **B. Bens e serviços**

Tendo em conta a reestruturação operada na SRAS pelo DRR n.º 7/2007/M, de 8 de Novembro, a amostra abarcou apenas despesas do GSR e do IASAÚDE<sup>21</sup>.

---

<sup>13</sup> Foi alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31 de Dezembro, e 34/2009/M, de 31 de Dezembro.

<sup>14</sup> Define os termos a que deve obedecer a apresentação e a recepção de candidaturas e de propostas no âmbito do CCP, em vigor a 30 de Julho de 2008.

<sup>15</sup> Determina os modelos de anúncio de procedimentos pré-contratuais, a publicitar no DR, previstos no CCP. No entanto, verificou-se que, face ao valor da despesa envolvida nos procedimentos desencadeados pela SRAS, os mesmos não foram objecto de publicitação de anúncio no DR por não se encontrarem obrigados.

<sup>16</sup> Disciplina a constituição, funcionamento e gestão do portal único na *internet* dedicado à publicação dos contratos públicos, a partir de 30 de Julho de 2008, que no caso da SRAS é o [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt).

<sup>17</sup> Estabelece os requisitos e condições de utilização de plataformas electrónicas pelas entidades públicas adjudicantes na fase de formação dos contratos, obrigatória a partir de 1 de Novembro de 2009 (art.º 1.º do DL n.º 223/2009, de 11 de Setembro). Ainda que os processos de aquisição de bens e serviços analisados tenham sido desencadeados previamente a esta data, a SRAS até ao momento não havia procedido à implementação de uma plataforma electrónica própria.

<sup>18</sup> Em concreto, os art.ºs 19.º a 23.º e 20.º a 24.º, respectivamente.

<sup>19</sup> Conforme declarações do Director de Serviços de Apoio à Gestão (DSAG) do GSR, Dr. Fernando Sobreiros e do Presidente do IASAÚDE, Dr. Maurício Melim. Verificou-se que, no período em referência, não ocorreram, designadamente, nomeações de membros do Gabinete do Secretário Regional dos Assuntos Sociais (GSR), nomeações em comissão de serviço, renovações de comissões de serviço (no IASAÚDE), celebração de contratos de trabalho em funções públicas (no GSR), contratos de trabalho a termo resolutivo, certo ou incerto, e respectivas renovações e procedimentos abertos para admissão de pessoal: concursos e ofertas de emprego (no GSR).

<sup>20</sup> Os concursos foram abertos em 2008, ainda ao abrigo do DL n.º 204/98, de 11 de Julho, mas, como só ficaram concluídos em 2009, por força da publicação da LVCR e de toda a reestruturação por si operada, o regime do estágio que imperava na carreira técnica superior, nos termos do DL n.º 265/88, de 28 de Julho, foi substituído pelo período experimental, consagrado no art.º 12º da LVCR.

<sup>21</sup> Cfr. a Informação n.º 24/2010-UAT I, aprovada pelo despacho do Juiz Conselheiro de 7 de Abril de 2010.

Face ao universo de processos do GSR e do IASAÚDE<sup>22</sup>, optou-se por analisar na íntegra as aquisições de bens e serviços daqueles dois serviços, identificadas no Anexo III, num total de 14 ajustes directos uma vez que, no período entre 1 de Janeiro de 2009 e 15 de Março de 2010, não foram lançados quaisquer outros procedimentos ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, incluindo tendentes à celebração de contratos de tarefa e de avença.

Porém, há a registar que, no período em referência, o IASAÚDE assumiu despesas por conta da renovação de três contratos de avença, dos quais se dará conta no ponto 3.2.2.1.<sup>23</sup>.

### **C. Concessão de apoios no âmbito da Saúde**

Dos 4 contratos-programa celebrados, em 2009, no âmbito do Plano Regional de Saúde<sup>24</sup>, seleccionou-se o outorgado com a *Associação de Alzheimer de Portugal* (o de maior expressão financeira), envolvendo o montante de € 45 000,00.

## **2.3. Colaboração do serviço auditado**

É de salientar a colaboração prestada pelos responsáveis, dirigentes e trabalhadores do DSAG e da IASAÚDE em termos de celeridade na apresentação da documentação solicitada e nos esclarecimentos prestados<sup>25</sup>, o que contribuiu, de forma decisiva, para que os objectivos da acção fossem alcançados dentro dos prazos previstos.

## **2.4. Natureza e atribuições da SRAS**

A SRAS, cuja orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 7/2007/M, de 8 de Novembro<sup>26</sup>, é o departamento do Governo Regional da Madeira com atribuições nos sectores da saúde, segurança social e protecção civil<sup>27</sup>, tendo por missão definir a política regional nesses sectores, exercendo as correspondentes funções normativas e promovendo a respectiva execução e avaliando os resultados.

A referida Secretaria Regional compreende o Gabinete do Secretário Regional e serviços dependentes (GSR)<sup>28</sup>, o serviço da “*administração directa*” – Inspecção Regional da Saúde e Assuntos Sociais –, os

---

<sup>22</sup> Delimitado com base na informação prestada pelos interlocutores do GSR e do IASAÚDE, o Dr. Fernando Sobreiros e a Dr.ª Rita Paula Gouveia, responsáveis da DSAG e da UARH, respectivamente.

<sup>23</sup> No âmbito da apreciação do cumprimento da Recomendação B).

<sup>24</sup> Conforme a informação prestada pelo responsável do Gabinete Jurídico do IASAÚDE, Dr. Ricardo Alves, por correio electrónico, a 23 de Março de 2010.

<sup>25</sup> Muitas das vezes através de correio electrónico.

<sup>26</sup> Seguindo a orientação geral definida pelo Programa de Reorganização e de Modernização da Administração da Região Autónoma da Madeira (PREMAR), aprovado pela RCG n.º 1087/2006, de 10 de Agosto, que define os princípios que regulam o processo de adaptação organizacional da Administração Regional, tendo como objectivo a promoção do desenvolvimento económico e social a par da melhoria da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização, que permitam, em simultâneo, a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos.

<sup>27</sup> Nos termos do art.º 9.º do DRR n.º 5/2007/M, de 23 de Julho, que aprovou a organização e funcionamento do IX Governo Regional da Madeira.

<sup>28</sup> Constituídos pelo respectivo Gabinete, pela Direcção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação e pela Direcção de Serviços de Apoio à Gestão.



serviços da “*administração indirecta*” – o já referido IASAÚDE, IP-RAM, o SESARAM, E.P.E.<sup>29</sup>, o Serviço Regional de Protecção Civil, IP-RAM<sup>30</sup>, e o Centro de Segurança Social da Madeira<sup>31</sup>.

Com ligação à auditoria, face à sua condição de entidade titular de todos os actos e contratos objecto de análise, está, na estrutura organizatória da SRAS, a funcionar, na dependência directa do GSR, a Direcção de Serviços de Apoio à Gestão (DSAG), a qual “(...) *assegura, em geral, (...) a gestão dos recursos humanos, materiais, financeiros e informáticos do Gabinete e dos serviços dependentes*”<sup>32</sup>.

No IASAÚDE, de acordo com a estrutura aprovada pela Portaria n.º 80-A, de 30 de Junho de 2008, ao abrigo do art.º 8.º do DLR n.º 22/2008/M, de 23 de Junho, com envolvimento directo nas áreas auditadas, temos a Unidade Operacional de Administração Geral e Recursos Humanos (UARH)<sup>33</sup> e a Unidade Operacional de Gestão Financeira (UGF)<sup>34</sup>.

## 2.5. Relação dos responsáveis

A identificação dos responsáveis durante os exercícios económicos de 2009 e 2010 consta do quadro seguinte:

Quadro I – Relação nominal dos responsáveis

RESPONSÁVEL	CARGO
Francisco Jardim Ramos	Secretário Regional dos Assuntos Sociais
Miguel Stringer de Oliveira Pestana	Chefe do Gabinete do Secretário Regional dos Assuntos Sociais
José Maurício da Silva Melim	Presidente do IASAÚDE
Ana Clara Vieira Mendonça e Silva	Vice-Presidente do IASAÚDE
João Carlos Barros Mendonça	Vice-Presidente do IASAÚDE

Fonte: SRAS e IASAÚDE.

## 2.6. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição dos senhores Secretário Regional dos Assuntos Sociais, Presidente do IASAÚDE, Director de Serviços de Apoio à Gestão (GSR) e da senhora Directora da Unidade Opera-

<sup>29</sup> Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E., criado pelo DLR n.º 23/2008/M, de 23 de Junho.

<sup>30</sup> Criado pelo DLR n.º 17/2009/M, de 30 de Junho.

<sup>31</sup> Cujas orgânicas foram aprovadas pelo DLR n.º 26/2004/M, de 20 de Agosto. Na SRAS, funciona ainda o Conselho Regional dos Assuntos Sociais (órgão de consulta que tem por missão emitir pareceres no âmbito da definição, implementação e acompanhamento das políticas de saúde, segurança social e protecção civil, por solicitação do Secretário Regional dos Assuntos Sociais). Por fim, o DLR n.º 9/2007/M, de 15 de Março, criou a Rede de Cuidados Continuados Integrados da Madeira, a qual integra a RAM (através da SRAS), o SESARAM e o CSSM (vd. o n.º 1 do art.º 7.º deste DLR).

<sup>32</sup> Cfr. o n.º 1 do art.º 10.º do DRR n.º 7/2007/M, de 8 de Novembro.

<sup>33</sup> A UARH integra a unidade flexível de Recursos Humanos (cfr. o n.º 2 do art.º 4.º da Portaria n.º 80-A).

<sup>34</sup> A UGF integra a unidade flexível de Gestão e Controlo Orçamental (cfr. o n.º 2 do art.º 5.º da Portaria n.º 80-A).

cional de Administração Geral e Recursos Humanos (IASAÚDE), relativamente ao relato da auditoria<sup>35</sup>.

Dentro do prazo concedido para o efeito, alegaram o Secretário Regional dos Assuntos Sociais<sup>36</sup>, através de documento subscrito pelo seu Chefe de Gabinete, e o Presidente do IASAÚDE, que juntou ainda alguns documentos para efeitos probatórios<sup>37</sup>, não tendo quer o Director da Direcção de Serviços de Apoio à Gestão, quer a Directora da Unidade Operacional de Administração Geral e Recursos Humanos, apresentado qualquer esclarecimento ou documento relevante para a análise da matéria de facto recolhida e apreciada no relato<sup>38</sup>.

As alegações das entidades contraditadas foram levadas em conta na elaboração deste relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados, e o mesmo sucedeu com os elementos probatórios relevantes que as acompanharam, quando implicaram apreciação diversa da realizada e que o Tribunal não haja tomada em consideração.

---

<sup>35</sup> Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 974, 973, 972 e 971, respectivamente, remetidos a 21 de Junho de 2010 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 77 a 80).

<sup>36</sup> Cfr. o ofício n.º 2753, de 30 de Junho de 2010 (Pasta do Processo, pág. 83).

<sup>37</sup> A coberto do ofício n.º 4138, de 5 de Julho de 2010 (Pasta do Processo, págs. 84 a 94).

<sup>38</sup> Não obstante o relato ter sido recepcionado a 21 de Junho de 2010, tal como comprova o respectivo registo de entrega (cfr. a Pasta do Processo, págs. 81 e 82).





### 3. VERIFICAÇÕES EFECTUADAS

#### 3.1. A notificação do Relatório n.º 4/2008 – FC/SRMTC

Na sequência da notificação ao Secretário Regional dos Assuntos Sociais, a 30 de Junho de 2008<sup>39</sup>, do *Relatório n.º 4/2008-FC/SRMTC*, procurou-se conhecer as diligências subsequentemente desencadeadas por aquele responsável, tendo em vista quer a sua divulgação interna pelos serviços, quer a adopção de medidas destinadas a acolher as recomendações do TC.

Nesse âmbito, conforme foi concertado com o Chefe de Gabinete, a informação prestada sintetizou as respostas a um questionário<sup>40</sup>, subscrito pelo responsável da DSAG, o Dr. Fernando Sobreiros, do qual se extraem as conclusões a seguir expostas, recorrendo-se, quando a análise assim o justificar, à transcrição daquelas respostas que, sendo elucidativas, testemunham a reacção e o percurso do *Relatório* pós notificação.

O Secretário Regional, por despacho de 15 de Julho de 2008, incumbiu o dirigente da DSAG de divulgar junto dos serviços as conclusões da auditoria e estudar as “*implicações em cada uma das situações analisadas*”, o que se verificou “*a partir de 25.07.08, tendo para o efeito sido extraídas fotocópias das partes do relatório, relativas às matérias auditadas em que cada um dos mesmos interveio*”.

Para acolher as recomendações do Tribunal, a DSAG, em articulação com o GSR, no terceiro trimestre de 2008, emitiu orientações verbais às chefias para que fossem imediatamente implementadas as recomendações do *Relatório*, quer quanto aos processos novos quer relativamente aos em curso, tendo estes sido objecto de uma reavaliação para efeitos de manutenção ou cessação nas áreas da sua competência: Recursos Humanos, Contabilidade e Contratação.

Apesar de não ter sido disponibilizado qualquer material probatório dessas orientações (por exemplo: manual de boas práticas ou de definição de procedimentos específicos nas áreas objecto de reparo), impõe-se reconhecer as melhorias verificadas na actividade da DSAG, após a auditoria de 2007, como o demonstra o acolhimento das recomendações cuja avaliação foi possível fazer.

Os restantes departamentos da SRAS “*tiveram conhecimento do relatório pelos canais de informação do Gabinete*”, não tendo, no entanto, sido especificado quais os meios utilizados na divulgação do *Relatório* ou apresentado qualquer documento elucidativo das diligências então desenvolvidas. Factualidade que, acrescente-se, colide com a posição do IASAÚDE, que avançou não ter tomado conhecimento do citado *Relatório*<sup>41</sup>.

**A) O incumprimento da determinação do ponto 4., alínea d), relativa à obrigatoriedade de informar o Tribunal, no prazo de 6 meses, a contar da notificação do Relatório, sobre as diligências efectuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do mesmo**

Quanto ao incumprimento pela SRAS da determinação do ponto 4., alínea d), do *Relatório*, tal “*ficou a dever-se a lapso dos serviços que, face ao espírito de colaboração e cooperação mútuos, lamentamos*”. Aqui, há apenas a registar que o Chefe de Gabinete enviou à SRMTC, a 15 de Julho de 2008,

<sup>39</sup> Através do ofício da SRMTC n.º 1242.

<sup>40</sup> Enviado por correio electrónico àquele responsável, a 30 de Março de 2010, tendo a resposta sido remetida pela mesma via, a 19 de Abril de 2010.

<sup>41</sup> Através de esclarecimento, prestado a 25 de Maio de 2010, via correio electrónico, pela interlocutora deste Instituto nesta acção, a Dra. Rita Paula, responsável pela UARH.

informação sobre o acolhimento da recomendação respeitante à incompatibilidade do exercício de funções privadas em acumulação com aquele cargo, relativamente ao seu caso pessoal<sup>42</sup>.

No contraditório, o Secretário Regional dos Assuntos Sociais confirmou a factualidade levada ao relato, quando sustentou que, *“com excepção da matéria respeitante ao IASAÚDE IP, (...) a omissão parcial de não comunicação à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas do acatamento das recomendações (...) ficou a dever-se a lapso dos serviços, não existindo pois intenção de omitir informação relativamente às matérias auditadas, que nesse âmbito era devida por este Gabinete”*.

A *“corroborar esse facto está”* o reconhecimento do TC quanto ao cumprimento pela SRAS *“das recomendações formuladas, o que revelou, desde o primeiro momento, a postura responsável dos serviços, em melhorar certos aspectos da sua actividade, conformando-os com o quadro legal vigente”*. E, neste âmbito, pediu a relevação de *“esta nossa falta de cumprimento integral do grau de acatamento das recomendações do Relatório 4/2008”*.

No âmbito da responsabilidade sancionatória, o artigo 66.º da LOPTC enuncia actos e omissões que, embora não tipificando infracções financeiras, justificam uma sanção, atenta a censurabilidade das condutas: a nota comum é a falta injustificada do cumprimento dos deveres funcionais e de colaboração para com o TC que todos os responsáveis de organismos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal devem observar.

A conduta descrita de não satisfação integral do pedido de informação sobre o acatamento das recomendações do TC, constante da citada determinação, é uma das elencadas no n.º 1 daquele art.º 66.º, concretamente na alínea c): *“Pela falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessas de documentos solicitados (...)”*.

A norma em causa refere que a falta tem que ser injustificada, mas tal não era, sequer, necessário, uma vez que todas as condutas aí previstas exigem uma actuação culposa para serem passíveis de sanção na forma de multa – art.ºs 61.º, n.º 5, por remissão do 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC.

No caso vertente, a factualidade provada evidencia que o Secretário Regional dos Assuntos Sociais, o responsável máximo pela SRAS (a entidade notificada do *Relatório*), incumbiu o Director de Serviços de Apoio à Gestão de divulgar as conclusões da auditoria junto de todos os serviços da SRAS, mas que este dirigente deixou de fora o IASAÚDE.

O mesmo dirigente, apesar de instado pelo Tribunal em contraditório e ter sido advertido de que a falta consubstanciava a infracção prevista na alínea c) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC, punível com multa, não apresentou qualquer justificação para a o sucedido, tendo o Secretário Regional reiterado tratar-se de um lapso.

Embora nada indicie que a atitude do dirigente tivesse sido premeditada e intencional, comprovou-se que conhecia o conteúdo do despacho do Secretário Regional que mandou difundir o *Relatório*, sendo, por isso, a sua conduta incompatível com o cumprimento zeloso dos deveres funcionais do cargo que exerce, pelo que se tem por verificada a prática da infracção imputada, a título de negligência.

---

<sup>42</sup> A que juntou um pedido de renúncia ao cargo que vinha exercendo numa entidade privada, e a decisão do Secretário Regional, de 15 de Julho de 2008, de manutenção daquele titular no referido cargo uma vez saneada a questão suscitada.



**B) O incumprimento da determinação do ponto 4., alínea e), relativa à obrigatoriedade de remessa ao TC a documentação relativa à regularização dos pagamentos no âmbito do contrato-programa celebrado, a 3 de Novembro de 2007, com a Associação da Madeira de Desporto para Todos**

Sobre a determinação da alínea e) do mesmo ponto 4 do *Relatório*, o responsável da DSAG considerou que é “*Matéria do IASAÚDE, IP.*” E, nesta parte, quando questionada, a dirigente da UARH do IASAÚDE clarificou que “*o não envio dos comprovativos (...) prende-se com o facto de efectivamente não termos sido notificados do Relatório*”<sup>43</sup>.

A falta injustificada da remessa dos documentos comprovativos da regularização do pagamento em causa, é também susceptível de fazer incorrer em responsabilidade sancionatória o Director de Serviços de Apoio à Gestão, igualmente no âmbito da previsão normativa do art.º 66.º, n.º 1, alínea c), e n.º 2, da LOPTC.

A factualidade subjacente a esta situação, incluindo a análise das alegações apresentadas no contraditório, foi tratada sob o ponto de vista da consequência jurídica na precedente alínea A), para onde se remete.

**C) A regularização dos pagamentos à Associação da Madeira de Desporto para Todos (AMDpT)**

Ainda que o IASAÚDE tenha justificado que desconhecia a determinação do Tribunal constante do ponto 4., al. e), do *Relatório*, e que, por esse facto, não remeteu a documentação comprovativa da regularização da situação detectada na auditoria de 2007<sup>44</sup>, procedeu-se, no decurso desta acção, à análise dos pagamentos efectuados nessa regularização.

No *Relatório* estava em causa o pagamento de despesa no valor de € 24 984,84, à data pela Direcção Regional de Planeamento e Saúde Pública (DRPSP)<sup>45</sup> à Associação da Madeira de Desporto para Todos (AMDpT), por não preencher os requisitos do contrato-programa (CP) celebrado, a 3 de Novembro de 2007, entre ambas as entidades<sup>46</sup>, pondo em causa a comparticipação financeira pública nele prevista e a legislação ao abrigo da qual foi outorgado, o art.º 22.º do DLR n.º 3/2007/M, de 9 de Janeiro, e a Portaria n.º 133/2006, de 8 de Novembro<sup>47</sup>.

Mais concretamente<sup>48</sup>, verificou-se:

- A inclusão de facturas no montante de € 20 841,71, que, por terem sido emitidas em 2006, estavam fora do âmbito temporal do CP<sup>49</sup>;
- Que o valor de € 172,50 havia sido facturado pela empresa *Fácil & Divertido Unipessoal, Lda.*, sem identificar a natureza do fornecimento ou do serviço;

<sup>43</sup> No e-mail, enviado a 25 de Maio de 2010.

<sup>44</sup> Através do e-mail de 25 de Maio de 2010.

<sup>45</sup> Serviço da SRAS que, por força do art.º 2.º do DRR n.º 22/2008/M, de 23 de Junho, integrou o IASAÚDE.

<sup>46</sup> E aprovado através da RCG n.º 1095/2007, de 2 de Novembro.

<sup>47</sup> Aprovou o “*Regulamento de concessão de apoios financeiros para execução do Plano Regional de Saúde da Região Autónoma da Madeira*” a pessoas colectivas privadas sem fins lucrativos.

<sup>48</sup> Cfr. o ponto 3.4.2.6. alusivo ao apoio concedido à Associação da Madeira de Desporto para Todos.

<sup>49</sup> Abarcava o período decorrente entre 1 de Maio e 31 de Dezembro de 2007.

- Que a facturação de seguros no valor de € 3 970,63 pela *Liberty Seguros*, entre Fevereiro e Agosto de 2007, cujo tomador era a AMDpT, não tinha acolhimento na finalidade do CP.

Tais factos foram reconhecidos pelo Serviço no contraditório, e prova disso foi a comunicação do responsável da então DRPSP, de 24 de Abril de 2008, a solicitar à Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade (DROC) a devolução do correspondente processo de despesa (PD), com o n.º 291/2007, no valor de € 48 325,90, por terem sido “*incluídos inadvertidamente recibos do ano de 2006, nas despesas realizadas em 2007*”<sup>50</sup>, e a confirmação da devolução e da consequente anulação do mesmo, por esta entidade, a 29 de Abril de 2008<sup>51</sup>.

Posteriormente, a 13 de Junho de 2008, o Director Regional de Planeamento e Saúde Pública, remeteu à DROC o PD n.º 291, cuja despesa totalizava € 25 163,77, para que fosse “*alterado para o processo n.º 122 respeitante à rubrica 10.50.23.06.04.07.01 do orçamento de 2008*”<sup>52</sup>.

Para o efeito, foram disponibilizados para análise os PD n.º 291/2007 (com a referência de que tinha sido anulado e substituído) e n.º 122/2008 (novo processo de despesa).

Contudo, mais uma vez, na contabilização do valor a que se reporta o novo PD (n.º 122/2008, no valor de € 25 163,19), foram consideradas despesas de € 1 080,03 que extravasam do período de vigência do CP (1 de Maio a 31 de Dezembro de 2007), conforme ilustra o quadro abaixo apresentado:

Quadro II – Despesas incluídas no PD 122/2008 e pagas à AMDpT

FACTURA/RECIBO			
N.º	DATA	VALOR (c/ IVA)	PERÍODO A QUE RESPEITA O SERVIÇO/FORNECIMENTO
<b>Facturas emitidas pelo IDRAM:</b>			
1008	02-01-2007	€ 66,70	Janeiro
1064	01-02-2007	€ 66,70	Fevereiro
1093	01-03-2007	€ 78,78	Março
1282	02-04-2007	€ 67,85	Abril
<b>Recibos emitidos por prestadores de serviços:</b>			
33724	26-04-2007	€ 450,00	—
211274	29-03-2007	€ 350,00	—
<b>TOTAL DA DESPESA</b>		<b>€ 1.080,03</b>	—

Do exposto decorre que a quantia de € 1 080,03 foi indevidamente considerada e paga ao abrigo do financiamento do CP, em violação do preceituado no art.º 25.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16 de Janeiro, e da Portaria n.º 133/2006, de 8 de Novembro.

No contraditório, o Presidente do IASAÚDE explicitou que a despesa referente ao “*recibo n.º 33724, no valor de € 450,00, tem data de 26-11-2007 e não de 26-04-2007*”, e que tal se deveu «*ao facto de, ao se escrever o mês “11”, ter sido feito de forma que parece um “4”*».

<sup>50</sup> Cfr. o ofício da DRPSP com o n.º de saída 686.

<sup>51</sup> Através do ofício n.º 1529/08.

<sup>52</sup> Através do ofício com o n.º de saída 1051. O valor deste PD foi posteriormente rectificado para € 25 163,19.



Esta alegação encontra correspondência nos recibos, emitidos pela entidade prestadora dos serviços, com os “n.ºs 33717 e 33718, cuja numeração é anterior ao citado, apresentando datas de 30/05/2007 e 30/06/2007, respectivamente”<sup>53</sup>, ficando assim esclarecido o pagamento da parcela de € 450,00.

Já relativamente aos restantes recibos (n.ºs 1008, 1064, 1093, 1282 e 211274), “houve um lapso ao considerá-los, dado terem datas anteriores ao período de vigência do contrato. Com efeito, estes contratos são normalmente celebrados pelo período de um ano civil. Excepcionalmente, este abrangeu um período menor de sete meses. Daí esta incorrecção (...)”. Pelo que “foi enviado um ofício à Associação da Madeira de Desporto para Todos no sentido de ser devolvida a importância paga no âmbito destes recibos e que ascende a € 630,03, bem como recepcionado um ofício daquela associação a confirmar a irregularidade do pagamento e a respectiva devolução (...)”. Acompanharam as alegações os dois mencionados ofícios<sup>54</sup>.

Atentos os esclarecimentos prestados e a prova junta no contraditório, a Associação da Madeira de Desporto para Todos assumiu o compromisso de restituir a quantia de € 630,03, paga indevidamente ao abrigo do citado CP, em face do qual o Tribunal aguardará a remessa da prova comprovativa da sua efectiva concretização, através da inserção, no ponto 4. do relatório, de uma determinação específica com esse fim.

## 3.2. Acolhimento das recomendações

De seguida, procede-se à apresentação das conclusões da análise realizada à actividade administrativa e financeira desenvolvida pela DSAG e pelo IASAÚDE, entre 1 de Janeiro de 2009 e 15 de Março de 2010, para verificar o grau de acolhimento das recomendações do *Relatório*.

### 3.2.1. Recursos humanos

#### 3.2.1.1. Da observância do regime de incompatibilidades pelos membros dos Gabinetes

Esta recomendação foi formulada porque o Chefe do Gabinete do Secretário Regional dos Assuntos Sociais acumulava, desde 19 de Junho de 2007, de forma ilegal, funções de gestão e administração de empresa privada.

Com a notificação do *Relatório* a 30 de Junho de 2008, logo a 15 de Julho seguinte, foi enviado um ofício a esta Secção Regional com vários documentos anexos, de entre os quais um documento do Chefe de Gabinete a comunicar a cessação do exercício das funções privadas que vinha exercendo, e a colocar à consideração do Secretário Regional a permanência no exercício daquele cargo, tendo esta entidade despachado que, “Atento às questões suscitadas e sanada que está a situação de incompatibilidade, determino a manutenção (...) nas funções de chefe do meu gabinete”.

Também se encontram em anexo ao ofício, os pedidos formulados junto da Conservatória do Registo Comercial/Automóvel da Madeira, para a cessação de funções de membro dos órgãos sociais e de alterações ao contrato de sociedade e designação de membros de órgãos sociais, pelo que se considera esta recomendação como acolhida.

<sup>53</sup> E o mesmo se verifica em relação ao recibo imediatamente anterior, com o n.º 33723, que data de 29-10-2007.

<sup>54</sup> O oriundo do IASAÚDE e dirigido à AMDpT com o n.º 4097, de 30 de Junho de 2010, e o da Associação, entrado naquele Instituto a 5 de Julho de 2010, com o n.º 9783, assumindo o compromisso de proceder à devolução da quantia em causa.

### **3.2.1.2. Da aprovação em estágio ou curso de formação específica para ingresso nos quadros da Administração Regional Autónoma**

Para avaliar o cumprimento da presente recomendação, examinaram-se dois concursos externos de ingresso<sup>55</sup>, destinados à selecção de trabalhadores com vista ao preenchimento de uma vaga na categoria de Consultor Jurídico de 2.ª classe, com Licenciatura em Direito<sup>56</sup>, e de uma vaga na categoria de Técnico Superior de 2.ª classe, com Licenciatura em Ciências Farmacêuticas<sup>57</sup>.

Apesar de ambos os concursos terem sido abertos em 2008, ainda ao abrigo do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho, os contratos de trabalho em funções públicas já foram assinados em 2009, pelo que o regime de estágio a que as candidatas admitidas estavam legalmente obrigadas passou a ser regido pela LVCR (art.º 12.º) e pelo RCTFP (art.ºs 73.º e seguintes).

De acordo com o art.º 76.º do RCTFP, nos contratos por tempo indeterminado, o período experimental tem a duração de 240 dias para os trabalhadores integrados na carreira de técnico superior.

Assim, tendo a candidata admitida ao concurso externo de ingresso com vista ao preenchimento de uma vaga na categoria de Técnico Superior de 2.ª classe iniciado funções em 9 de Março de 2009, o período experimental decorreu até 3 de Novembro de 2009, após o que foi aprovada no estágio/período experimental com a nota de 15,72 valores.

Já quanto à candidata admitida ao concurso externo de ingresso com vista ao preenchimento de uma vaga na categoria de Consultor Jurídico de 2.ª classe, iniciou funções a 18 de Fevereiro de 2009, pelo que os 240 dias do período experimental decorreriam até 15 de Outubro de 2009. Todavia, porque entretanto a interessada entrou em licença de maternidade, o período experimental terminou a 28 de Fevereiro de 2010, no âmbito do qual a candidata foi aprovada com 14 valores.

Assim, considera-se que a recomendação foi acolhida, por terem sido cumpridas as disposições legais que impõem a aprovação em estágio para o ingresso em carreiras do quadro da Administração Regional Autónoma.

### **3.2.1.3. Da admissão de pessoal através de contrato de trabalho a termo resolutivo**

Sem avaliação ficou a recomendação em apreço, na medida em que tanto a DSAG como o IASAÚDE, durante o período em referência, não lançaram qualquer procedimento para a admissão de pessoal através do contrato de trabalho a termo resolutivo.

## **3.2.2. Contratação pública de bens e serviços**

### **3.2.2.1. Da celebração de contratos de tarefa e de avença**

Num primeiro momento importa referir que, desde a aprovação do *Relatório*, os serviços da SRAS não recorreram à contratação sob o regime do contrato de tarefa ou de avença. E, por isso, considera-se que, nesta matéria, a recomendação foi acatada.

---

<sup>55</sup> Ambos do IASAÚDE, os únicos abertos no período em análise com relevância para a questão determinada pela Recomendação.

<sup>56</sup> Aberto por aviso publicado no JORAM, II Série, n.º 211, de 4 de Novembro de 2008.

<sup>57</sup> Aberto por aviso publicado no JORAM, II Série, n.º 155, de 14 de Agosto de 2008.



Todavia, apurou-se que prestam serviço no IASAÚDE, sob o regime de avença, três médicos do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E. (SESARAM)<sup>58</sup>, para o exercício de funções na junta médica da ADSE na RAM, nas condições explicitadas no quadro seguinte:

**Quadro III – Contratos de avença em vigor no IASAÚDE**

CARACTERIZAÇÃO	PRESTADOR	AVENÇADO	AVENÇADO
	ANA M.ª JESÚS NUNES	CARLOS ANTERO MESQUITA DOS SANTOS	M.ª TERESA AFONSO DOS REMÉDIOS
<b>Modalidade de contrato:</b>	Protocolo celebrado entre a DRGDR e o SRS	Avença celebrada entre a DRGDR e o avençado	Avença celebrada entre a DRGDR e a avençada
<b>Motivo da contratação:</b>	Junta médica da ADSE	Junta médica da ADSE	Junta médica da ADSE
<b>Área de formação:</b>	Medicina de Clínica Geral	Medicina de Clínica Geral	Medicina de Clínica Geral
<b>Serviço a que pertence:</b>	SESARAM	SESARAM	SESARAM
<b>Base legal:</b>	<b>Art.º 15.º do Decreto Regulamentar n.º 41/90, de 29 de Novembro<sup>59</sup>, e art.º 4.º, n.ºs 2 e 3, do DLR n.º 8/2006/M, de 17 de Abril.</b>		
<b>Autorização:</b>	Despacho do SR n.º 27/2007, de 13 de Novembro	Despacho da SR n.º 13/2006, de 14 de Junho	Despacho da SR n.º 13/2006, de 14 de Junho
<b>Qualidade</b>	Presidente da Junta médica	Membro da Junta médica	Membro da Junta médica
<b>Data do contrato:</b>	20-12-2007	03-07-2006	03-07-2006
<b>Produção de efeitos:</b>	<b>01-11-2007</b>	<b>01-07-2006</b>	<b>01-07-2006</b>
<b>Prazo:</b>	Cessação do contrato a 31-10-2008, sendo automática e tacitamente renovável por períodos de 1 ano.	Cessação do contrato a 30-06-2006, sendo automática e tacitamente renovável por períodos de 1 ano.	Cessação do contrato a 30-06-2006, sendo automática e tacitamente renovável por períodos de 1 ano.

Questionou-se, a propósito das renovações dos contratos em 2009 (duas em Julho e uma em Novembro), o IASAÚDE quanto ao cumprimento do estipulado no art.º 94.º, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2008, de 28 de Fevereiro (LVCR), cujos termos mandam proceder à reapreciação dos contratos de prestação de serviços vigentes à luz do regime jurídico aprovado por aquela Lei.

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

O esclarecimento do IASAÚDE, prestado via e-mail, em 17 de Maio de 2010, limitou-se a aludir a que, “*havendo legislação específica referente ao caso em concreto, foi no cumprimento desta legislação específica que se procedeu à nomeação dos membros que compõem a Junta Médica da ADSE na Região*”.

<sup>58</sup> Denominação atribuída pelo DLR n.º 23/2008/M, de 23 de Junho de 2008, ao extinto Serviço Regional de Saúde, E.P.E. (SRS).

<sup>59</sup> Diploma que regulamenta a composição, competência e funcionamento da junta médica da ADSE, dispondo no art.º 15.º que a junta médica pode integrar médicos avençados. Foi alterado pelos DL n.º 530/99, de 20 de Novembro, e 377/2007, de 9 de Novembro, e pelo Decreto Regulamentar n.º 36/91, de 1 de Julho.

No contraditório, o Presidente do IASAUDE adiantou que *“todos os actos e procedimentos ora contraditados foram realizados de boa fé, transparência e proporcionalidade, na convicção da observância de regras, princípios e normas jurídicas atinentes, sempre na almejada prossecução estrita da supremacia do interesse público e da legalidade”*, e renovou a perspectiva apresentada em Maio último acrescentando os argumentos a seguir reproduzidos para a não reapreciação dos contratos celebrados com os médicos avençados à luz da LVCR<sup>60</sup>:

- ♦ *Porque essa reapreciação “(...) não se coaduna com a observância do regime jurídico aplicável à composição da Junta Médica da ADSE, por força do princípio da especialidade da matéria”;*
- ♦ *“(...) os requisitos – de verificação cumulativa – previstos no art.º 35.º da LVCR, designadamente o da observância do regime legal da aquisição de serviços, não se compadecem, salvo melhor opinião, com a nomeação dos membros da Junta Médica”;*
- ♦ *“(...) toda a legislação referente às Juntas Médicas da ADSE remete para despacho, quer o funcionamento e a frequência, quer a nomeação dos médicos (...), à remuneração (...)”, havendo “aqui uma regulação (uma imposição unilateral normativa) e não uma contratualização.”;*
- ♦ *“No que respeita ao Presidente” o “(...) recurso à figura da avença (imposta por Lei), (...) incompatibiliza-se com os princípios enformadores do Código da Contratação Pública”, o mesmo acontecendo com os dois vogais;*
- ♦ *“(...) a não reapreciação dos contratos (...), à semelhança de alguns serviços congéneres (que também entendem que não deverá existir essa reapreciação) (...) não poderá, salvo melhor opinião, consubstanciar uma violação (...) porquanto se invocou o Princípio da Inderrogabilidade de normas especiais em detrimento de normas gerais”.*

Analisadas as alegações, é ponto assente que os contratos de avença foram celebrados ao abrigo do art.º 15.º do Decreto Regulamentar n.º 41/90, de 29 de Novembro, e do art.º 4.º, n.ºs 2 e 3, do DLR n.º 8/2006/M, de 17 de Abril, que regulamenta no âmbito da administração regional autónoma da Madeira a composição, competência e funcionamento da junta médica da ADSE, procedendo à adaptação daquela Decreto Regulamentar n.º 41/90.

De acordo com o art.º 4.º, n.º 2, do citado DLR n.º 8/2006/M, a referida junta médica *“deverá ser nomeada por despacho do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, mediante proposta do director regional de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos, sendo constituída por três médicos, um dos quais presidirá”*, especificando o n.º 3 do mesmo preceito legal que o presidente da junta será um médico do quadro dos serviços dependentes da SRAS.

É, portanto, a legislação regional que deverá ser tida em conta na designação dos membros da junta médica da ADSE na administração regional autónoma da Madeira, a qual não acolhe a solução consagrada no art.º 15.º, n.º 1, no Decreto Regulamentar n.º 41/90, de 29 de Novembro (o diploma adaptado), em cujos termos se estabelece que *“A junta médica pode integrar médicos da ADSE ou médicos avençados”*.

Assim, não se pode legalmente entender que se está face a uma nomeação e, simultaneamente, perante um acordo bilateral consubstanciado num contrato de avença. Aqui, o despacho que o Secretário Regional profere a autorizar o contrato, ou a eventual qualidade de outorgante, não configura uma

---

<sup>60</sup> Cfr. o citado ofício n.º 4138, de 5 de Julho de 2010.





“nomeação”, entendida no sentido de designação, e não como um acto unilateral da Administração pelo qual se preenche um lugar no quadro com carácter de permanência.

Fica, assim, claro que a celebração de contratos de avença com os médicos da junta não encontra a mínima sustentação na legislação regional invocada. Como, de resto, subjaz à argumentação expendida no contraditório, quando destaca a nomeação dos membros da junta, embora com efeito contrário na defesa da tese sufragada (a legalidade da celebração e manutenção das avenças).

Haverá, assim, que, futuramente, clarificar e enquadrar correctamente as situações relacionadas com a nomeação dos médicos da junta da ADSE na Administração Regional, observando, para o efeito, as normas dos n.ºs 2 e 3 do art.º 4.º do DLR n.º 8/2006/M.

De outro lado, se interpretarmos linear e literalmente o preceito do n.º 2 do art.º 15.º do Decreto Regulamentar n.º 41/90 não podemos concluir, senão, que a respectiva previsão admite que a junta médica possa integrar médicos avençados. Não há elementos sistemáticos ou outros para percorrer um caminho hermenêutico que não seja o de concluir que essa disposição abriu a junta a médicos avençados, deixando, com isso, implícita a possibilidade de se proceder à sua contratação em regime de avença.

Tal obriga a considerar que o contrato de avença, enquanto modalidade de prestação de serviços, está, como estava à data da celebração dos contratos em apreço, sujeito a um duplo regime: ao previsto na lei geral quanto à autorização e realização de despesas públicas em matéria de aquisição de serviços (hoje, vertido no CCP, à data, no DL n.º 197/99, de 8 de Junho), e ao que define a respectiva noção, âmbito e demais especificidades caracterizadoras (art.ºs 35.º, 36.º e 38.º da LVCR, e, à data, o art.º 14.º do DLR n.º 13/85/M, de 18 de Junho, e o 10.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho).

Neste domínio, e em síntese, a aquisição de serviços através do contrato de avença não pode processar-se à margem das regras do CCP e da LVCR, cuja prevalência sobre quaisquer leis especiais é assinalada pelo seu art.º 86.º, não sendo possível conceber um contrato tipo “terra de ninguém” apenas para titular o exercício de funções por parte dos médicos que integram a junta da ADSE, desenraizado do quadro legal que enforma o contrato de avença, ou seja, dito de outro modo, sem quadro legal.

Regressando agora à questão concreta, anota-se que, no âmbito do IASAÚDE, a gestão dos contratos de avença é assegurada pela UARH, tendo a sua Directora, que nada alegou no contraditório, pleno conhecimento do regime aprovado pela LVCR e das orientações da Circular n.º 1/DRAPL/DROC/2008. No entanto, antes da renovação automática dos três contratos em 2009, a referida Directora não informou, como era seu dever funcional, a entidade competente que a manutenção das avenças estava dependente da sua reapreciação à luz dos critérios fixados naquela Lei<sup>61</sup>.

Esta factualidade ofende a norma do art.º 94.º, n.º 1, da LVCR e faz incorrer a mencionada dirigente em responsabilidade financeira sancionatória punível com multa, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, em conjugação com o disposto no art.ºs 61.º, n.º 4, e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

Cumpre, no entanto, realçar quer a ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correcção da ilegalidade determinante da infracção quer a circunstância de ser a primeira vez que o Tribunal censura a autora pela sua prática, bem como destacar a receptividade manifestada pelo Presidente do IASAÚDE para, em caso de o Tribunal manter “*a mesma posição*”, proceder “*de imediato à reapreciação dos contratos*”.

---

<sup>61</sup> Incumbe à UARH, nomeadamente, “Assegurar a administração dos Recursos Humanos” [cfr. o art.º 4.º, n.º 1, al. a), da Portaria n.º 80-A, de 30 de Junho de 2008, que aprovou os estatutos do IASAÚDE].

### 3.2.2.2. Do recurso ao ajuste directo independentemente do valor

Na sequência de informação obtida junto do DSAG e do IASAÚDE<sup>62</sup>, os montantes das despesas envolvidas nos procedimentos desencadeados por ambos os serviços foram, na sua totalidade, inferiores ao limiar fixado no art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, ou seja, € 75 000,00<sup>63</sup>.

Deste modo, aqueles Serviços, no período em análise, não recorreram ao ajuste directo independentemente do seu valor, ficando a recomendação sem avaliação.

### 3.2.2.3. Da adequada instrução dos processos administrativos

Para efeitos de verificação do acatamento da recomendação respeitante à adequada instrução processual de maneira a evidenciar a legalidade e regularidade das despesas realizadas, procedeu-se à análise de 14 procedimentos de ajuste directo, dos quais 6 foram desencadeados pelo GSR e os restantes 8 pelo IASAÚDE<sup>64</sup>.

Em concreto, verificou-se que os respectivos processos de despesa encontravam-se instruídos com os elementos identificados no quadro seguinte (cfr. o Anexo III):

Quadro IV – Documentos que instruem os processos de aquisição de bens e serviços da SRAS

DOCUMENTOS QUE INSTRUEM OS PROCESSOS	GSR						IASAÚDE							
	Ajustes Directos (AD)						Ajustes Directos (AD)							
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	7	8
1. Decisão de contratar e de autorização da despesa e decisão de escolha do procedimento (art.ºs 36.º, n.º 1, e 38.º)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Informação sobre o cabimento orçamental	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Caderno de encargos (art.º 115.º)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Convite(s) para apresentação de proposta	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. Proposta adjudicada	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. Projecto de decisão de adjudicação (art.º 125.º, 1)					✓		✓		✓	✓			✓	
7. Relatório preliminar (art.º 122.º)	✓	✓	✓	✓		✓		✓			✓	✓		✓
8. Audiência prévia (art.º 123.º)	✓	✓	✓	✓		✓		✓			✓	✓		✓
9. Relatório final (art.º 124.º)	✓	✓	✓	✓		✓		✓			✓	✓		✓
10. Adjudicação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
11. Apresentação dos documentos de habilitação (art.º 126.º)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
12. Celebração do contrato	✓		✓	65			✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓

<sup>62</sup> Cfr., para o efeito, o Anexo III onde estão identificados todos processos de aquisição de bens e serviços analisados em ambos os serviços da SRAS.

<sup>63</sup> O qual, na RAM, devido à aplicação do coeficiente de 1,35 previsto no art.º 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M, de 14 de Agosto, passa para € 101 250,00.

<sup>64</sup> No Anexo III estão identificados os processos analisados naqueles dois serviços da SRAS.

<sup>65</sup> A 17 de Março de 2010 a adjudicatária CENOR, Consultores, S.A. havia sido notificada para se pronunciar sobre a minuta do contrato.



DOCUMENTOS QUE INSTRUEM OS PROCESSOS	GSR						IASAÚDE							
	Ajustes Directos (AD)						Ajustes Directos (AD)							
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	7	8
13. Publicação de ficha no Portal dos contratos públicos (art.º 127.º)	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Embora se conclua que a recomendação foi acolhida, a análise realizada aos referidos processos suscitam os seguintes comentários:

1. Desde logo, sobressai, como factor positivo, a realização de ajuste directo com consulta a mais do que uma entidade (em 5 dos 6 processos do GSR e em igualmente 5 dos 8 do IASAÚDE), embora o art.º 112.º do CCP o não impusesse, sem, contudo, abrir os procedimentos à negociação nos termos previstos no art.º 118.º do mesmo Código.
2. Como aspectos negativos, sobre os quais nada foi alegado no contraditório, evidenciam-se os seguintes:

- **Inexistência de proposta com procedimento prévio (legal e factual) e caderno de encargos**

No caso da aquisição, pelo IASAÚDE (AD 7), de serviços de formação profissional para os trabalhadores da SRAS, no montante de € 10 896,00, ao *Instituto Nacional de Administração, IP*, o inerente processo: não estava instruído com a decisão de contratar e de autorização da despesa (art.º 36.º do CCP); a decisão de escolha do procedimento e respectiva base legal (art.º 38.º), incluindo a identificação da(s) entidade(s) a convidar; e o respectivo caderno de encargos [art.º 40.º, n.º 1, al. a)].

- **Publicação de ficha no Portal**

No fornecimento e montagem de central telefónica (AD 2) para o GSR, adjudicado pelo valor de € 9 763,20 (sem IVA), a 19 de Outubro de 2009, à *Portugal TELECOM*, não obstante o prazo de entrega do equipamento tenha sido fixado em 15 dias, a contar da adjudicação, encontra-se por publicar a respectiva ficha no Portal, conforme manda o art.º 127.º do CCP.

-No decurso da acção, o dirigente da DSAG informou que tal se devia ao facto de os serviços ainda não terem sido prestados na íntegra pela *Portugal TELECOM*, argumento que não encontra enquadramento na previsão da norma citada.

Também, no processo alusivo à aquisição, pelo GSR, à *BRAVATOUR – Viagens e Turismo, Lda.*, de serviços de hotelaria e restauração no valor de € 8 761,00 (sem IVA), no âmbito da realização das XXXV Jornadas Médicas das Ilhas Atlânticas (AD 5), a consulta do Portal dos contratos públicos não permite verificar se foi dada publicidade a esta despesa, nos termos exigidos pelo art.º 127.º do CCP.

### 3.2.3. Sistema de controlo interno

Em matéria de funcionamento do sistema de controlo interno importava garantir a fiabilidade das operações relacionadas com o processamento e a liquidação das despesas, a fim de permitir o respectivo pagamento pelo valor correspondente às obrigações financeiras assumidas<sup>66</sup>.

Ao nível da DSAG, face à pequena dimensão do GSR e à inexistência de manual de boas práticas ou de procedimentos específicos nas áreas onde incidiram as recomendações do relatório anterior, optou-se por promover, em articulação com o Gabinete Jurídico<sup>67</sup>, um acompanhamento mais próximo dos processos de aquisição de bens e serviços<sup>68</sup>.

No que ao IASAÚDE diz respeito, “*está garantido*” o pagamento da despesa corresponde ao compromisso contraído, isto porque “*o processo é, desde o seu início, reflectido no Sistema de Informação Navision*”, que permite associar a qualquer despesa, o cabimento, o compromisso, o processamento e o pagamento, e na eventualidade de existir algum risco, por exemplo, o de um cheque ser passado incorrectamente, previamente à sua assinatura pelas entidades competentes, o responsável pela área financeira, que é também o Vice-Presidente do Instituto, faz uma verificação prévia “*que certifica o valor do cheque em consonância com o histórico do processo*”<sup>69</sup>.

De outro lado, é de salientar a criação, em princípios de 2010, de um grupo de trabalho para elaborar um manual de procedimentos do IASAÚDE<sup>70</sup>, “*com o fim de uniformizar os procedimentos de forma a contribuir para a desburocratização e simplificação administrativa (...), a ser constituído por um elemento pertencente a cada Unidade Operacional ou Departamento*” do mesmo Instituto<sup>71</sup>.

Em conclusão, ainda que não se possa afirmar que a actuação do IASAÚDE decorreu directamente da recomendação do TC, considera-se que as práticas e medidas, acima referenciadas, vão no sentido do seu acolhimento.

### 3.2.4. Concessão de apoios no âmbito da saúde

Esta recomendação estava direccionada para a DRPSP, entretanto integrada no IASAÚDE, por força do art.º 2.º do DRR n.º 22/2008/M, de 23 de Junho, em particular no tocante à existência de comprovativos para as despesas assumidas e pagas através da comparticipação financeira pública prevista nos CP outorgados na área da saúde.

---

<sup>66</sup> Cfr. os pontos 3.4.2.5. e 3.4.2.6. do Relatório onde é tratado o pagamento indevido de despesas.

<sup>67</sup> Da Direcção de Serviços Jurídicos e de Suporte à Governação do Gabinete do SR, a qual, nos termos do art.º 8.º do DRR n.º 7/2007/M, de 8 de Novembro, assegura essa competência.

<sup>68</sup> Tal como já foi anteriormente referido no ponto 3.1. deste relatório.

<sup>69</sup> De acordo com a informação fornecida pela Directora da UARH, através de correio electrónico, a 25 de Maio de 2010.

<sup>70</sup> Acolheu a DRGDR, a DRPSP e o Serviço Regional de Prevenção da Toxicodependência, serviços que passaram a integrar o IASAÚDE, nos termos do art.º 2.º, n.º 1, do DLR n.º 22/2008/M, de 23 de Junho.

<sup>71</sup> A propósito, importa referir que o IASAÚDE, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do art.º 1.º da respectiva orgânica, anexa ao DLR n.º 22/2008/M, de 23 de Junho, é um instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, integrado na administração indirecta da RAM, regendo-se pelas normas aplicáveis ao regime jurídico dos institutos públicos. Assim, e avançando na definição de modelos e sistemas organizativos, dispõe o art.º 33.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro (aprovou a lei quadro dos institutos públicos), que a organização e funcionamento dos institutos públicos serão “*fixados em regulamento interno*”.



Com o intuito de verificar o seu acatamento, seleccionou-se o CP celebrado entre este Instituto e a Delegação da Madeira da Associação de Alzheimer de Portugal, a 28 de Abril de 2009, na sequência da autorização do Conselho de Governo dada pela RCG n.º 520/2009, de 23 de Abril.

Por conta do referido CP foi concedida uma comparticipação financeira, até ao montante de € 45 000,00, destinada a apoiar as actividades da supradita Associação junto dos doentes e das suas famílias, nomeadamente na aquisição de equipamentos e materiais complementares de apoio aos cuidados de saúde, entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2009<sup>72</sup>.

Assim, com vista a aferir o acompanhamento da execução financeira deste CP pelo IASAÚDE na linha do regulamentado na Portaria n.º 133/2006, de 8 de Novembro<sup>73</sup>, tal como fora recomendado pelo Tribunal, analisou-se o pagamento relativo à 2.ª tranche no montante de € 22 478,39, bem como os comprovativos das despesas assumidas por aquela Associação no âmbito do CP.

A sua conferência permitiu concluir que abarcou o fornecimento de diversos bens de apoio aos doentes de Alzheimer<sup>74</sup> e a prestação de serviços<sup>75</sup> à referida Associação, efectuados no período de vigência do CP, ou seja, entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2009, enquadráveis nas actividades que ela prossegue e absorvidas no CP, sendo de concluir que a recomendação foi acatada.

### 3.2.5. Apreciação geral

Não obstante as alterações supervenientes quer da estrutura orgânica da SRAS quer do quadro legal e regulamentar aplicável às áreas de actividade auditadas, as conclusões da auditoria permitem adiantar o seguinte grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal no *Relatório*:

Quadro V – Grau de acatamento das recomendações

ÁREAS	TOTAL DE RECOMENDAÇÕES	ACOLHIDAS	NÃO ACOLHIDAS	SEM AVALIAÇÃO
Recursos Humanos	3	2	0	1
Contratação Pública (aquisição de bens e serviços)	3	2	0	1
Sistema de Controlo Interno	1	1	0	0
Concessão de Apoios Financeiros	1	1	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>GRAU DE ACATAMENTO</b>	<b>100%</b>	<b>75%</b>	<b>0%</b>	<b>25%</b>

Em síntese, foram acolhidas 6 recomendações, ficando 2 sem avaliação. A taxa de acolhimento situa-se nos 75%. O não acolhimento foi nulo.

<sup>72</sup> Ficou ainda previsto que o referido apoio devia ser processado em duas tranches de 50% cada uma, sendo a 1.ª na sequência da celebração do CP, e a 2.ª mediante a apresentação dos comprovativos das despesas efectuadas que esgotassem o valor do CP.

<sup>73</sup> No âmbito da “concessão de apoios financeiros para a execução do Plano Regional de Saúde da Região Autónoma da Madeira”.

<sup>74</sup> Nomeadamente, camas articuladas com protecção lateral; resguardos; e colchão tripartido.

<sup>75</sup> Designadamente, na área da psicologia.

## **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 e as recomendações nele formuladas.
- b) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido a Sua Excelência o Secretário Regional dos Assuntos Sociais.
- c) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido ao Senhor Presidente do IASAÚDE, ao Senhor Director de Serviços de Apoio à Gestão (GSR) e à Senhora Directora da Unidade Operacional de Administração Geral e Recursos Humanos (IASAÚDE).
- d) Determinar a remessa de um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do art.º 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- e) Determinar que seja remetido ao Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias, cópia autenticada:
  - ♦ Do comprovativo da devolução pela *Associação da Madeira de Desporto para Todos* ao IASAÚDE da quantia referida no ponto 3.1. C) deste relatório;
  - ♦ Da decisão de reapreciação dos três contratos de avença em vigor, para os efeitos do disposto no art.º 94.º, n.º 1, da LVCR.
- f) Fixar os emolumentos devidos pela Secretaria Regional dos Assuntos Sociais em € 1 716,40, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota constante do Anexo IV).
- g) Mandar divulgar este relatório no *site* do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação à entidade supra mencionada.

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

**O Juiz Conselheiro,**



(*Alberto Fernandes Brás*)



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

*A Assessora,*

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

*O Assessor, em substituição*

*Fernando M. M. Fraga*  
(Fernando Maria Morais Fraga)

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

*(Orlando de Andrade Ventura da Silva)*







## **ANEXOS**





## **ANEXO I – RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO N.º 4/2008-FC/SRMTTC**

**A)** Na área dos recursos humanos:

- Observe o regime de incompatibilidades aplicável aos titulares dos cargos que compõem os gabinetes dos membros do Governo Regional, consagrado no DL n.º 196/93, de 27 de Maio;
- Cumpra as disposições legais que impõem a aprovação em estágio ou cursos de formação específica para o ingresso em carreiras dos quadros da Administração Regional Autónoma;
- Limite a admissão de pessoal por via da celebração de contratos de trabalho a termo resolutivo aos casos enunciados nas alíneas do n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho.

**B)** Na área da contratação pública, a escolha dos particulares fornecedores ou prestadores respeite integralmente as disposições legais que enquadram a realização de despesas com a aquisição de bens e de serviços, constantes do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e, com a revogação deste diploma, do DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, o que implica observar a disciplina legalmente definida para cada procedimento, tendo particular cuidado:

- Na celebração de contratos de tarefa e de avença, que deve conter-se dentro dos estritos termos admitidos pelo quadro legal que enforma estas modalidades contratuais (ver os art.ºs 35.º e 36.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro);
- No recurso ao ajuste directo independentemente do valor estimado da despesa, confiando a sua utilização às situações legalmente tipificadas;
- Na instrução dos processos com a documentação necessária à verificação da legalidade e regularidade das despesas assumidas.

**C)** Ao nível do funcionamento do sistema de controlo interno, garanta a fiabilidade das operações relacionadas com o processamento e a liquidação das despesas, a fim de permitir o respectivo pagamento pelo valor correspondente ao compromisso contraído.

**D)** Cumpra o “*Regulamento de concessão de apoios financeiros para execução do Plano Regional de Saúde da Região Autónoma da Madeira*” a pessoas colectivas privadas sem fins lucrativos, aprovado pela Portaria n.º 133/2006, de 8 de Novembro, na parte relativa ao acompanhamento da execução financeira de contratos-programa.





## ANEXO II – ACTOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS

### No IASAÚDE:

	TIPO DE ACTO	CATEGORIA/CARGO	N.º DE LUGARES	INÍCIO DE FUNÇÕES	DESPESA ENVOLVIDA
1	Concurso externo de ingresso	Consultor jurídico de 2.ª classe	1	18-02-2009	€ 1 219,00
2	Concurso externo de ingresso	Técnico superior de 2.ª classe	1	09-03-2009	€ 3 571,75
<b>DESPESA TOTAL</b>					<b>€ 4 790,75</b>

Fonte: SRAS





### ANEXO III – AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS ANALISADAS

#### No GSR (6 ajustes directos):

IDENTIFICAÇÃO DO BEM/SERVIÇO		ADJUDICATÁRIO	DATA DO CONTRATO	VALOR (SEM IVA)
1	Serviços de limpeza das instalações do edifício sede da SRAS <b>a)</b>	NOVA EMALIS, Lda.	O contrato não tem data	€ 11.100,00
2	Fornecimento e montagem de central telefónica, consola operadora e terminais de secretária <b>a)</b>	Portugal TELECOM	Não foi celebrado contrato	€ 9.763,20
3	Serviços de segurança e vigilância nas instalações do edifício sede da SRAS <b>a)</b>	PROSEGUR – Companhia de Segurança, Lda.	De 01-03-2009	€ 33.664,32
4	Serviços de gestão do projecto do Quartel e Sede da Associação de Bombeiros Voluntários do Porto Santo <b>a)</b>	CENOR, Consultores, S.A.	A 17-03-2010 foi a adjudicatária notificada para se pronunciar sobre a minuta do contrato.	€ 46.144,00
5	Serviços de hotelaria e restauração no âmbito da realização das XXXV Jornadas Médicas das Ilhas Atlânticas	BRAVATOUR – Viagens e Turismo, Lda.	Não foi celebrado contrato	<b>b)</b> € 8.761,00
6	Serviços de restauração no âmbito da festa anual dos Dadores de Sangue <b>a)</b>	Estalagem da Encumeada	Não foi celebrado contrato	€ 6.600,00
<b>DESPESA TOTAL</b>				<b>€ 116.032,52</b>

Fonte: SRAS-GSR.

**a)** Foram convidadas 3 entidades a apresentar proposta.

**b)** Não houve dedução de IVA, nos termos do art.º 4.º, n.º 2, do DL n.º 221/85, de 3 de Julho.

#### No IASAÚDE (8 ajustes directos):

IDENTIFICAÇÃO DO BEM/SERVIÇO		ADJUDICATÁRIO	DATA DO CONTRATO	VALOR (SEM IVA)
1	Serviços informáticos de desenvolvimento de <i>software</i>	GLINTT - Technology Enabled Services, S.A.	28-12-2009	€ 49 840,00
2	Serviços de limpeza para a sede do IASAÚDE e instalações do Serviço de Prevenção da Toxicodpendência <b>a)</b>	ILHALIMPA - Limpeza e Conservação de Edifícios, Lda.	18-08-2009	€ 66 564,00
3	Execução de projecto de reforço estrutural das instalações da sede do IASAÚDE <b>b)</b>	Circunscrita, Arquitectura e Engenharia, Lda.	Não foi celebrado	€ 12 450,00
4	Serviços de vigilância privada para a sede do IASAÚDE	PROSEGUR – Companhia de Segurança, Lda.	27-02-2009	€ 66 247,92
5	Serviços de formação profissional na área de informática para os trabalhadores da SRAS <b>a)</b>	FDTI - Fundação para a Divulgação das Tecnologias de Informática	09-09-2009	<b>c)</b> € 6 000,00
6	Execução de projecto de arquitectura de interiores para as instalações do IASAÚDE <b>b)</b>	M. Elisabete M. A. Albuquerque, Arquitecta Unipessoal, Lda.	Sem data	€ 33 000,00
7	Serviços de formação profissional para os trabalhadores da SRAS	INA Instituto Nacional de Administração, IP	16-07-2009	<b>d)</b> € 10 896,00
8	Serviços de formação profissional para os trabalhadores da SRAS <b>a)</b>	INA Instituto Nacional de Administração, IP	31-08-2009	<b>d)</b> € 41 570,00
<b>DESPESA TOTAL</b>				<b>€ 286.567,92</b>

Fonte: SRAS-IASAÚDE.

**a)** Foram convidadas 3 entidades a apresentar proposta.

**b)** Foram convidadas 2 entidades a apresentar proposta.

**c)** Isento de IVA, nos termos do art.º 9.º, n.º 10, do respectivo Código.

**d)** Isento de IVA, nos termos do art.º 9.º, n.º 11, do respectivo Código.







## ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)<sup>76</sup>

<b>AÇÃO:</b>	<b>Auditoria à Secretaria Regional dos Assuntos Sociais – seguimento de recomendações - 2010</b>
<b>ENTIDADE FISCALIZADA:</b>	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
<b>SUJEITO PASSIVO:</b>	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	<b>%</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b>	<b>VALOR</b>
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		€ 0,00
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		€ 0,00
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	€ 0,00
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	163	€ 14 391,27
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>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):</b>	<b>5 x VR (b)</b>		€ 1 716,40
<b>a)</b> 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. <b>b)</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 € 343,28 pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de Dezembro de 2008 (actualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		<b>€ 14 391,27</b>
	<b>LIMITES b)</b>	MÁXIMO (50xVR)	€ 17 164,00
		MÍNIMO (5xVR)	€ 1 716,40
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS:</b>		<b>€ 1 716,40</b>
	<b>OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)</b>		<b>€ 0,00</b>
	<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		<b>€ 1 716,40</b>

<sup>76</sup> 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.