

Relatório n.º 17/2010 –FS/SRMTC

**Auditoria à conta de 2009 da Assembleia
Legislativa da Madeira**

Processo n.º 08/10 – Aud./FS

Funchal, 2010



PROCESSO N.º 8/10 – AUD./FS

RELATÓRIO N.º 17/2010-FS/SRMTC

**Auditoria à conta de 2009 da Assembleia
Legislativa da Madeira**

Outubro/2010



Índice

Índice	1
FICHA TÉCNICA.....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	2
1. SUMÁRIO.....	3
1.1. INTRODUÇÃO	3
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	3
1.3. RECOMENDAÇÕES.....	5
2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO	7
2.1. FUNDAMENTO E ÂMBITO.....	7
2.2. OBJECTIVOS.....	7
2.3. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	7
2.4. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
2.6. CONTRADITÓRIO.....	9
2.7. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL	9
3. ANÁLISE DA ACTIVIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA	11
3.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA E DA DESPESA	11
3.2. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS NO TRIÉNIO	13
3.3. ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA.....	15
3.3.1. <i>Balanço</i>	15
3.3.2. <i>Demonstração de Resultados</i>	15
4. FIABILIDADE DA CONTA	17
4.1. INSTRUÇÃO DA CONTA.....	17
4.2. DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DE NATUREZA PATRIMONIAL	17
4.3. CONTABILIDADE ORÇAMENTAL	17
5. ANÁLISE À LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES.....	19
5.1. OPERAÇÕES DA RECEITA.....	19
5.2. OPERAÇÕES DE DESPESA.....	19
5.2.1. <i>Transferências correntes</i>	19
5.2.2. <i>Aquisição de bens e serviços</i>	20
5.2.3. <i>Contabilidade patrimonial</i>	32
5.3. GRAU DE ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS EM ANTERIORES AUDITORIAS.....	33
6. EMOLUMENTOS.....	35
7. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	35
ANEXOS.....	37
I – <i>Balanços reportados a 31/12 de 2008 e 2009</i>	39
II – <i>Demonstração dos resultados dos exercícios de 2008 e 2009</i>	41
III – <i>Identificação das autorizações relacionadas com transferências para os grupos e representações parlamentares</i>	43
IV – <i>Constituição da amostra</i>	47
V – <i>Alegações</i>	49
VI – <i>Nota de emolumentos e outros encargos</i>	85

FICHA TÉCNICA

SUPERVISÃO/COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor Coordenador
EQUIPA DE AUDITORIA	
Rui Miguel Rodrigues	Téc. Verificador Superior
Ricardina Sousa	Téc. Verificadora Superior
APOIO JURÍDICO	
Merícia Dias	Téc. Verificadora Superior

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira
AP	Autorização de Pagamento
AR	Assembleia da República
BE	Bloco de Esquerda
CA	Conselho de Administração
CDS/PP	Centro Democrático Social / Partido Popular
CIBE	Cadastro e inventário dos bens do Estado
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
GP	Grupo Parlamentar
GR	Governo Regional
LEORAM	Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MPT	Movimento Partido da Terra
ORAM	Orçamento da RAM
PCP	Partido Comunista Português
PGA	Plano Global da Auditoria
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PPD/PSD	Partido Popular Democrático/ Partido Social Democrata
PND	Partido da Nova Democracia
PS	Partido Socialista
RAM	Região Autónoma da Madeira
RP	Representação Parlamentar
SAP R/3	Software de Gestão
SMNR	Salário Mínimo Nacional Aplicável na Região
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas



1. SUMÁRIO

1.1. Introdução

O presente documento consubstancia o resultado da auditoria financeira à Conta de 2009 da Assembleia Legislativa da Madeira (ALM) desenvolvida com vista a suportar a emissão do Parecer cometido ao Tribunal de Contas (TC), nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

1.2. Observações de auditoria

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados obtidos, apresentam-se, de seguida, as principais observações:

Análise da actividade económico-financeira

1. A receita própria teve uma taxa de execução na ordem dos 100% (€ 5,8 milhões), enquanto a proveniente das transferências do orçamento regional foi de 93% (€ 15,7 milhões). No global, foram recebidos cerca de € 21,5 milhões, menos cerca de € 1,3 milhões do que o previsto [cfr. o ponto 3.1.];
2. A taxa de execução orçamental das despesas foi de 69% (€ 15,8 milhões, aproximadamente), sendo a das despesas correntes de 76% (€ 14,9 milhões) e a das despesas de capital na ordem dos 26% (€ 823 mil) [cfr. o ponto 3.1.];
3. De 2008 para 2009, tanto a receita como a despesa registaram um acréscimo de 6% e de 9%, respectivamente (cerca de € 1,3 milhões em cada uma delas).

O aumento da receita deveu-se ao incremento do saldo transitado da gerência anterior de € 3,3 milhões para cerca de € 5,8 milhões, o que indicia um “excesso” de financiamento da ALM por parte do orçamento regional.

O crescimento da despesa corrente esteve relacionado, sobretudo, com o acréscimo das despesas com a aquisição de bens e serviços (+ 437 mil euros) e das transferências correntes (cerca de + 300 mil euros), originado, no primeiro caso, pelo arrendamento de espaços para acomodar os serviços que tiveram de ser realojados em consequência das obras que decorrem no Edifício Sede da Assembleia. As despesas de capital registaram um aumento de 275%, passando de € 219 mil, em 2008, para cerca de € 824 mil, em 2009 [cfr. o ponto 3.2.];

4. O Balanço apresentava no Activo um valor de € 12,4 milhões, nos Fundos Próprios, de aproximadamente € 11 milhões, e no Passivo, constituído sobretudo por *Acréscimos e Diferimentos*, de € 1,4 milhões. No Activo, salienta-se o valor do Imobilizado que ascende a € 5,9 milhões (na ordem dos 48% do total), dos quais € 5 milhões respeitam a *Imobilizações corpóreas* [cfr. o ponto 3.3.1.];
5. A ALM obteve, no ano económico de 2009, um resultado líquido positivo de € 274 mil, tendo apresentado resultados financeiros e extraordinários positivos nos montantes de € 3 mil e de cerca de € 430 mil, respectivamente.

No entanto, é de salientar o facto de apresentar valores negativos tanto nos resultados operacionais como nos correntes na ordem dos € 159 mil e dos € 156 mil, respectivamente [cfr. o ponto 3.3.2.];

Fiabilidade da conta

6. O exame aos documentos da contabilidade orçamental e patrimonial e a análise aos saldos de abertura e encerramento das contas do Balanço e Demonstração de Resultados, permitiu concluir que os recebimentos, os pagamentos e os saldos inicial e final da gerência de 2009 estão fidedignamente reflectidos nos documentos e mapas de suporte à Contabilidade Orçamental, em particular no Mapa de Fluxos de Caixa [cfr. o ponto 4.2];
7. As demonstrações financeiras são consistentes com os mapas de suporte à contabilidade patrimonial [cfr. o ponto 4.3];

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

8. A conferência às rubricas da receita (100% das transferências orçamentais) evidenciou o cumprimento dos princípios e regras contabilísticas aplicáveis [cfr. o ponto 5.1.];
9. Manteve-se a insuficiência de suporte documental na utilização das verbas transferidas para os grupos e representações parlamentares (cfr. art.^{os} 46.º e 47.º do DLR n.º 24/89/M na sua redacção actual), que ascenderam ao montante de € 4.118.749,57 [cfr. ponto 5.2.1];
10. A conferência de uma amostra de 28 processos de despesa relativos às aquisições de bens e serviços, cujos valores de adjudicação atingiram cerca de 384 mil euros, permitiu concluir que os procedimentos se mostraram, em regra, regulares e de acordo com a legislação em vigor.

Não obstante, foram detectadas deficiências relacionadas com:

- a não elaboração do Convite e do Caderno de Encargos em cinco procedimentos por Ajuste Directo com convite a uma única entidade; [cfr. o ponto 5.2.2. A) 1.]
 - a omissão de realização de procedimento concursal e de consulta às entidades públicas no âmbito do arrendamento de imóveis (armazéns e espaços de escritório) para armazenamento de bens e instalação de serviços da ALM por ocasião das obras em curso no Parlamento; [cfr. o ponto 5.2.2. B) 2]
 - o eventual fraccionamento de despesas adjudicadas a um mesmo fornecedor de serviços de segurança e vigilância que originou a não realização do concurso público que seria obrigatório em função do valor do fornecimento (€ 229 mil em 2009); [cfr. o ponto 5.2.2. B) 3].
11. As diligências desenvolvidas pelo CA não se traduziram numa efectiva implementação das recomendações relativas à documentação das utilizações dadas às transferências para os grupos e representações parlamentares, em razão do que é referido no ponto 9, e ao estabelecimento das regras de partilha das responsabilidades de financiamento das despesas dos grupos e das representações parlamentares entre as verbas gerais da ALM e das transferências ao abrigo das normas acima referidas.

Não foi possível apreciar a recomendação atinente às normas de contratação de natureza excepcional constantes da orgânica da ALM uma vez que o prazo definido para a sua implementação se reporta ao ano de 2010 (6 meses após a aprovação do relatório). [cfr. o ponto 5.3.]



1.3. Recomendações

Na sequência das observações acabadas de enunciar o Tribunal de Contas recomenda¹ ao CA da ALM² que:

1. Enquanto se mantiver o regime vigente providencie, concertadamente com os responsáveis dos Grupos e Representações Parlamentares, pela documentação das utilizações dadas às verbas transferidas pela ALM ao abrigo dos art.ºs 46.º e 47.º do DLR n.º 24/89/M³, assegurando a transparência da aplicação dos fundos públicos na actividade parlamentar, atento o dever geral de prestação de contas que impende sobre todos os gestores públicos;
2. Aquando do recurso a normas de contratação de natureza excepcional, designadamente ao n.º 3 do art.º 53.º e ao art.º 3.º da Lei orgânica da ALM, instrua os processos de aquisição de bens e serviços com toda a informação necessária à justificação da observância dos concretos requisitos legais aplicáveis, bem como os referentes ao arrendamento de imóveis;
3. Promova uma actuação conforme ao novo Código da Contratação Pública (CCP):
 - 3.1. Acautelando a elaboração de todas as peças dos procedimentos de formação dos contratos;
 - 3.2. Procedendo, logo que estejam concluídas as obras no Edifício Sede, à abertura de procedimentos que reúnam num só contrato os fornecimentos dos serviços de limpeza e dos serviços de segurança e vigilância de todas as instalações em que se encontram sedeados os serviços da ALM.

¹ Assinale-se que com a nova redacção dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo art.º único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, passa a ser passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal*” (al. j) do n.º 1 do art.º 65.º). Já a alínea c) do n.º 3 do art.º 62.º da mesma Lei prevê a imputação de responsabilidade financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*”.

² Cfr. al. a) do art.º 14.º da Lei orgânica da ALM e art.ºs 18.º e 21.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

³ Com as alterações introduzidas pelos DLR n.º 2/93/M e n.º 10-A/2000/M.



2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO

2.1. Fundamento e âmbito

O presente documento consubstancia o resultado da auditoria à Conta de 2009 da ALM que consta do Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano 2010, aprovado pelo Plenário - Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 16 de Dezembro de 2009, através da Resolução n.º 34/2009-PG⁴.

2.2. Objectivos

A auditoria teve como objectivo principal a verificação da exactidão das peças contabilísticas finais, os respectivos registos das receitas e das despesas, bem como a correspondente regularidade e legalidade, com vista a suportar a emissão do Parecer cometido ao TC, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006.

2.3. Metodologia e técnicas de controlo

A metodologia seguida na realização da presente acção englobou as fases de **planeamento**, de **execução** e de **análise e consolidação da informação**, no desenvolvimento das quais foram adoptados os métodos e técnicas de auditoria geralmente aceites, nomeadamente os constantes do *Manual de Auditoria e de Procedimentos*⁵.

Fase de Planeamento

- Estudo prévio da entidade (enquadramento jurídico e identificação das estruturas orgânicas da ALM);
- Análise dos elementos constantes do dossiê permanente, nomeadamente:
 - Leitura dos Pareceres sobre as Contas de anos anteriores;
 - Manual de Controlo Interno;
 - Instruções do TC.
- Liquidação da conta de gerência da ALM de 2009.

Fase de Execução

- Esclarecimento das dúvidas suscitadas durante a liquidação da conta;
- Verificação da observância da sequência normal do ciclo da despesa e do controlo das operações;

⁴ Publicada no DR, II Série n.º 251, de 30 de Dezembro de 2009.

⁵ Aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2ª Secção, do Tribunal de Contas, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

- Exame aos registos contabilísticos e à documentação de suporte das receitas e das despesas seleccionadas, com recurso aos métodos de amostragem não estatística (amostragem sobre valores estratificados e amostragem sistemática);
- Análise da legalidade e adequada sustentação documental das verbas transferidas para os GP e RP.
- Apreciação da fidedignidade dos documentos de prestação de contas, em especial do Mapa de Fluxos de Caixa (ou Conta de Gerência), do Balanço e da Demonstração de Resultados;
- Análise da execução económico-financeira da ALM;
- Verificação de uma amostra documental de receita e de despesa, tendo em vista a comprovação da legalidade e da regularidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras.

Análise e Consolidação da Informação

- Esclarecimento das dúvidas surgidas na fase de execução da auditoria;
- Consolidação da informação recolhida.

2.4. Identificação dos responsáveis

De acordo com o disposto na al. a) do art.º 28.º do DLR n.º 24/89/M⁶, compete ao Departamento Financeiro elaborar a conta da ALM, de acordo com as orientações expressas pelo CA. Depois de aprovar a conta, o CA submete-a ao Presidente da Assembleia e remete-a para parecer do TC, em conformidade com o definido na al. c) do art.º 14.º.

A auditoria incidiu sobre a gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2009 (incluindo o período complementar que decorreu até 31/01/2010) que foi da responsabilidade dos membros do CA identificados no quadro seguinte:

<i>Nome</i>	<i>Período</i>	<i>Cargo</i>
José Manuel Soares Gomes de Oliveira	01/01/09 a 31/12/09	Presidente
José Óscar de Sousa Fernandes	01/01/09 a 31/12/09	Vogal
António Carlos Teixeira de Abreu Paulo	01/01/09 a 31/12/09	Vogal

2.5. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

A conta foi instruída com todos os documentos necessários à sua liquidação, conforme estabelece a Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção do TC, não obstante as demonstrações financeiras de natureza patrimonial conterem algumas inconsistências que foram posteriormente corrigidas.

⁶ Com as alterações que lhe foram introduzidas pelo DLR n.º 10-A/2000/M, de 26 de Abril e pelo DLR n.º 14/2005/M, de 5 de Agosto.



Regista-se o espírito de colaboração dos responsáveis e demais funcionários contactados que em muito contribuíram para o adequado desenvolvimento da acção.

2.6. Contraditório

Para efeitos do exercício do contraditório e, em cumprimento, do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, procedeu-se à audição dos membros do CA da ALM.

Dando plena expressão ao princípio do contraditório, consta do Anexo V a transcrição integral da resposta conjunta, subscrita pelo Presidente do CA⁷, tendo sido tida em consideração a respectiva argumentação ao longo do texto, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

2.7. Enquadramento normativo e organizacional

No ano de 2009, não se verificaram alterações no enquadramento normativo e regulamentar da actividade administrativa e contabilística da ALM, se bem que tenha sido aprovada a Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 2/2009/M⁸ de alteração ao Regimento da ALM.

⁷ Cfr. ofício n.º 157/GASG, de 18/10/2010, a que corresponde o registo de entrada na SRMTC n.º 2618 de 18/10/2010.

⁸ Publicada no DR, I Série, n.º 10, de 15 de Janeiro de 2009.



3. ANÁLISE DA ACTIVIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA

A análise às contas incidu sobre a informação orçamental e patrimonial constante nos documentos de prestação de contas da ALM.

3.1. Execução orçamental da receita e da despesa

A Resolução da ALM n.º 28/2008/M, que continha o orçamento inicial de 2009 foi aprovada em sessão plenária de 19 de Novembro tendo as alterações realizadas ao longo do ano⁹ sido devidamente autorizadas e contabilizadas.

As transferências do orçamento da RAM representaram 73% dos recebimentos, que ascenderam a € 21,5 milhões, enquanto o remanescente (cerca de 27%) respeitou a receitas próprias:

QUADRO 1
Execução orçamental e estrutura das receitas, segundo a sua natureza

(Unidade: euros)

Descrição	Orçamento Final	Realizado	Execução %	Estrutura %
RECEITA PRÓPRIA	5.819.941,00	5.807.216,48	100	27
Saldo da gerência anterior (a)	5.774.341,00	5.774.341,00	100	27
Venda de bens	12.000,00	9.822,56	82	0
Juros – sociedades financeiras	18.000,00	3.056,07	17	0
Reposições não abatidas nos pagamentos	3.600,00	12.266,85	341	0
Outras receitas (b)	12.000,00	7.730,00	64	0
TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO DA RAM	16.975.300,00	15.721.815,00	93	73
TOTAL	22.795.241,00	21.529.031,48	94	100

(a) Não inclui o saldo de *Receitas do Estado* e de *Operações de Tesouraria*; (b) Corresponde a um direito associado à apólice de seguro de vida grupo subscrito pela ALM em favor dos deputados.

Fonte: Mapas de Controlo Orçamental da Receita e de Fluxos de Caixa da ALM de 2009.

A taxa de execução orçamental das receitas foi de 94% (menos cerca de € 1,3 milhões que o previsto), sobretudo porque ficaram por arrecadar nove duodécimos de receitas de capital.

Em 2009, o saldo da gerência anterior com, aproximadamente 27% do total (€ 5,8 milhões) constituiu a principal componente da receita própria, sendo menos expressiva, a respeitante a *Juros – sociedades financeiras*.

A despesa atingiu o montante de cerca de € 15,8 milhões, apresentando a seguinte distribuição por rubrica da classificação económica:

⁹ Cfr. as Resoluções n.ºs 17/CODA/2009, 32/CODA/2009, 48/CODA/2009, 69/CODA/2009, 75/CODA/2009, 82/CODA/2009, 103/CODA/2009 e 128/CODA/2009.

QUADRO 2
Execução orçamental e estrutura da despesa, por classificação económica

(Unidade: euros)

Descrição	Orçamento Final	Realizado	Execução %	Estrutura %
DESPESAS CORRENTES	19.567.241,00	14.931.505,88	76	95
01.00 Despesas com o Pessoal	8.018.150,00	7.287.336,08	91	46
01.01 Remunerações certas e permanentes	5.082.050,00	4.663.105,59	92	30
01.02 Abonos variáveis ou eventuais	367.000,00	303.866,51	83	2
01.03 Segurança social	2.569.100,00	2.320.363,98	90	15
02.00 Aquisição de Bens e Serviços	3.943.700,00	2.681.492,30	68	17
02.01 Aquisição de bens	378.100,00	229.968,06	61	1
02.02 Aquisição de serviços	3.565.600,00	2.451.524,24	69	16
04.00 Transferências Correntes	7.604.391,00	4.962.517,00	65	31
04.07 Instituições s/ fins lucrativos	500,00	180,00	36	0
04.08 Famílias	7.602.891,00	4.962.337,00	65	31
04.09 Resto do mundo	1.000,00	0,00	0	0
06.00 Outras Despesas Correntes	1.000,00	160,50	16	0
06.02 Diversas	1.000,00	160,50	16	0
DESPESAS DE CAPITAL	3.228.000,00	823.534,84	26	5
07.00 Aquisição de Bens de Capital	3.228.000,00	823.534,84	26	5
07.01 Investimentos	3.228.000,00	823.534,84	26	5
TOTAL	22.795.241,00	15.755.040,72	69	100

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa da ALM de 2009.

Em termos globais foram dispendidos menos € 7 milhões do que o previsto, sobretudo devido ao “(...) atraso verificado no lançamento do concurso público que teve por objecto as obras de reabilitação do Edifício Sede da Assembleia Legislativa que associado à inesperada dificuldade encontrada na avaliação das propostas e à definição do vencedor do concurso, fizeram com que as obras somente tivessem o seu início meses após a data prevista.”¹⁰.

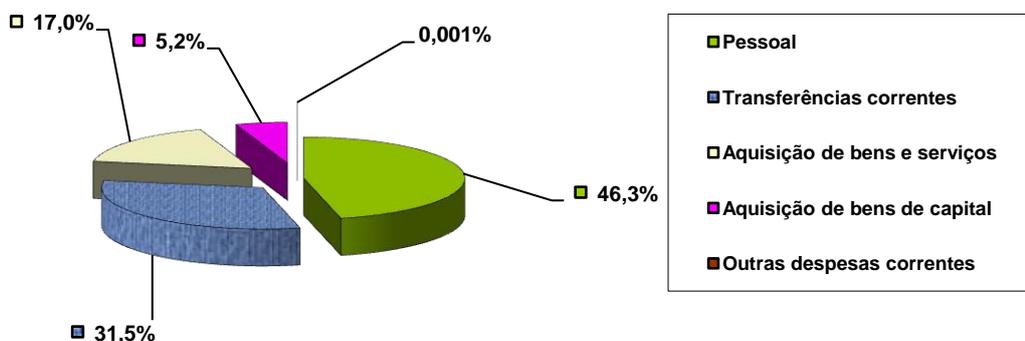
As despesas correntes registaram uma taxa de execução orçamental de 76% e as despesas de capital de 26%.

No total dos pagamentos, as despesas correntes representaram cerca de 95% e as de capital 5%. Em termos de agrupamento de classificação económica, destacam-se as despesas com o pessoal com 46% (€ 7,3 milhões, aproximadamente), seguidas das transferências correntes com 31% (da ordem dos € 5 milhões) e das despesas com a aquisição de bens e serviços com cerca de 17% (€ 2,7 milhões, aproximadamente).

¹⁰ Cfr. o relatório de gestão do exercício económico de 2009 da ALM.



GRÁFICO 1
Estrutura da despesa realizada



3.2. Evolução das receitas e das despesas no triénio

No biénio 2008/2009, a receita total cresceu 6% (quadro 3) devido ao aumento verificado na receita própria, mais precisamente no *Saldo da gerência anterior* (passou de € 3,3 milhões para cerca de € 5,8 milhões), montante que indicia um *excesso* (face às necessidades reais) de financiamento da ALM por parte do orçamento regional. No final de 2009 o saldo de caixa e bancos da ALM remontava a cerca de € 6 milhões.

QUADRO 3
Evolução das receitas cobradas

(Unidade: euros)

Descrição	2008	2009	Δ % 09/08
RECEITA PRÓPRIA	3.451.367,76	5.807.216,48	68
Saldo da gerência anterior	3.314.333,34	5.774.341,00	74
Venda de bens	11.132,09	9.822,56	-12
Juros - sociedades financeiras	84.289,09	3.056,07	-96
Reposições não abatidas nos pagamentos	28.148,11	12.266,85	-56
Outras receitas	13.465,13	2.000,00	-85
Reembolso de passagens aéreas	0,00	5.730,00	-
TRANSFERÊNCIAS DO ORAM	16.812.620,00	15.721.815,00	-6
TOTAL	20.263.987,76	21.529.031,48	6

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa da ALM.

As rubricas que integram a receita própria registaram uma diminuição no biénio considerado, com excepção do *Saldo da gerência anterior* e do *Reembolso de passagens aéreas*.

No biénio, as despesas correntes sofreram um acréscimo cerca de 9% (quadro 4), reflectindo um aumento na ordem dos € 1,3 milhões, verificado em três rubricas desse agrupamento das despesas “*Aquisição de Bens e Serviços*”, “*Transferências Correntes*” e “*Aquisição de Bens de Capital*”.

QUADRO 4
Evolução das despesas realizadas no triénio, por classificação económica

(Unidade: euros)

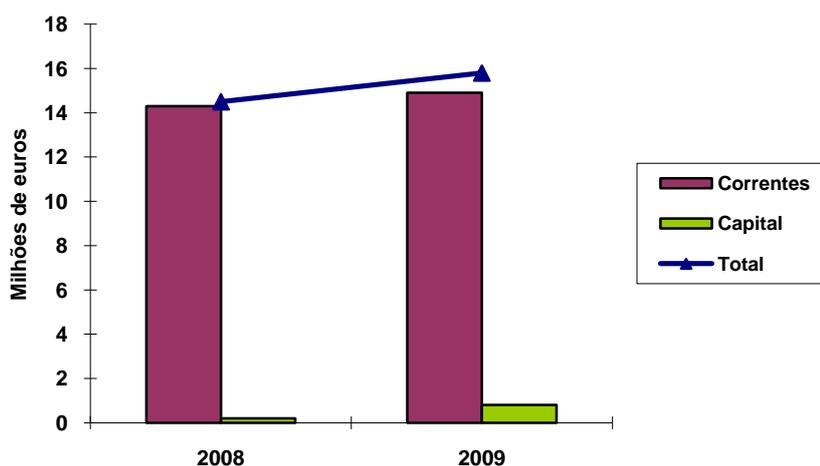
Descrição	2008	2009	Δ % 09/08
DESPESAS CORRENTES	14.270.280,35	14.931.505,88	5
01.00 Despesas com o Pessoal	7.326.090,46	7.287.336,08	-1
02.00 Aquisição de Bens e Serviços	2.244.220,88	2.681.492,30	19
04.00 Transferências Correntes	4.699.732,76	4.962.517,00	6
06.00 Outras Despesas Correntes	236,25	160,50	-32
DESPESAS DE CAPITAL	219.367,29	823.534,84	275
07.00 Aquisição de Bens de Capital	219.367,29	823.534,84	275
TOTAL	14.489.647,64	15.755.040,72	9

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa da ALM.

O crescimento da despesa corrente esteve relacionada sobretudo com o acréscimo das despesas com bens e serviços (mais 437 mil euros em 2009 do que em 2008) e das transferências correntes (que passaram cerca de 4,7 milhões de euros, em 2008, para € 5 milhões, aproximadamente, em 2009), originado, no primeiro caso, pelo arrendamento de vários edifícios para acomodar os diversos serviços e gabinetes da ALM que tiveram de se realojados em consequência das obras que decorrem no Edifício Sede da Assembleia.

Nesse mesmo período, as despesas de capital sofreram um incremento de 275% (de € 219 mil, em 2008, para € 823 mil, em 2009).

GRÁFICO 2
Evolução das despesas no biénio 2008/2009





3.3. Análise económico-financeira

A situação económica e financeira da ALM, no biénio de 2008/2009, encontra-se sintetizada nos pontos seguintes.

3.3.1. Balanço

A análise da situação financeira da ALM, no final dos exercícios de 2008 e de 2009 (cfr. os Balanços constantes do Anexo I), permitiu concluir sucintamente que:

- O *Activo Líquido* registou um acréscimo de 3% (cerca de € 400 mil) de 2008 para 2009 (de € 12 para € 12,4 milhões). Esse aumento é justificado, essencialmente, pelo crescimento das *Imobilizações Corpóreas* com 6% (€ 311 mil) que representam 43% do total do Activo;
- As rubricas do Activo que evidenciaram variações positivas significativas foram as *Imobilizações Corpóreas* e os *Devedores pela execução do orçamento*¹¹ com aumentos na ordem dos € 311 mil e dos € 243 mil, respectivamente;
- O Capital Próprio atingiu, no final de 2009, o montante de € 11 milhões, aproximadamente, reflectindo um aumento de 3% face ao ano anterior;
- O Passivo atingiu € 1,4 milhões, tendo crescido 10% (cerca de € 125 mil) face a 2008.

3.3.2. Demonstração de Resultados

Da observação e análise das Demonstrações de Resultados dos exercícios de 2008 e de 2009 (cfr. o Anexo II) e cujo resumo consta do quadro seguinte, constata-se que:

- Os proveitos registados foram predominantemente (97%) constituídos pelas Transferências do GR. Os restantes proveitos e ganhos respeitam à venda de mercadorias (cerca de € 10 mil) nas cafetarias, aos juros da conta no BANIF¹² (€ 3 mil, aproximadamente) e às transferências de capital (€ 364 mil, aproximadamente);
- Os principais custos da Assembleia Regional prendem-se com as Transferências correntes para os grupos e representações parlamentares (em valores absolutos € 6,2 milhões em 2008 e na ordem dos € 6,6 milhões em 2009), representando 37% e 41% dos custos globais. Os Custos com pessoal, que ascenderam aos montantes de € 5,9 e de € 5,8 milhões em 2008 e em 2009, respectivamente, constituíram a segunda maior fonte de consumos da ALM com 35% e 37% do total;
- Saliente-se, por último, que a ALM apresenta Resultados Financeiros e Extraordinários positivos no biénio (quadro 5), pese embora os resultados financeiros tenham decrescido neste período (€ 81 mil), enquanto os extraordinários registaram um aumento na ordem de € 37 mil. No entanto, em 2009, os resultados operacionais e correntes registaram valores negativos na ordem dos € 160 mil;

¹¹ Correspondente a dois duodécimos de receitas de capital recebidos em Janeiro de 2010, embora constituísse receita respeitante ao ano económico de 2009.

¹² Resultante de um “*aumento dos saldos médios bancários*” originado pela diminuição dos custos da ALM e, consequentemente, pela redução dos pagamentos realizados ao longo do ano, como consta da acta n.º 8/CODA/2009.

- O Resultado líquido em 2008 foi de € 2,4 milhões, tendo passado para € 274 mil em 2009 (quadro 7). Esta redução deveu-se sobretudo ao “(...) aumento dos custos determinado pelo recurso a serviços, nomeadamente arrendamento de imóveis e parque de estacionamento e consequente despesas com a manutenção dos mesmos, para receber o Plenário, Gabinetes e Serviços que tiveram de deixar o Edifício Sede da Assembleia Legislativa devido às obras que decorrem, já há meses, e irão continuar por uns quantos mais, e também pelo facto de ter sido com verba do saldo transitado do ano anterior que foi efectuado grande parte daqueles trabalhos.”¹³.

QUADRO 5
Resumo dos resultados da ALM por natureza

(Unidade: euros)

Resumo	2009	2008	Δ 09/08	
			Valor	%
Resultados operacionais: (B) – (A) =	- 158.673,68	1.940.143,86	-2.098.817,54	-108
Resultados financeiros: (D – B) – (C – A) =	3.056,07	84.289,09	- 81.233,02	-96
Resultados correntes: (D) – (C) =	- 155.617,61	2.024.432,95	- 2.180.050,56	-108
Resultados extraordinários	429.701,65	392.894,73	36.806,92	9
Resultado líquido do exercício: (F) – (E) =	274.084,04	2.417.327,68	- 2.143.243,64	-89

Fonte: Demonstração de Resultados da ALM de 2009.

¹³ Cfr. o relatório do exercício económico de 2009 da ALM.



4. FIABILIDADE DA CONTA

4.1. Instrução da conta

A conta em análise foi remetida pelo CA em 1 de Abril de 2010¹⁴, tendo os documentos sido enviados em suporte informático, conforme estipula o ponto 1 da parte V da Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção do TC, aplicada à RAM pela Instrução n.º 1/2004 (2.ª série).

4.2. Demonstrações financeiras de natureza patrimonial

O exame aos documentos da contabilidade patrimonial que instruíram a conta de 2009, assim como as análises realizadas aos saldos de abertura e encerramento das contas do Balanço e da Demonstração de Resultados, permitem-nos concluir pela consistência financeira dos valores inscritos.

Apesar da sua reduzida extensão motivada pela percepção de um baixo nível de risco das operações (com excepção das relacionadas com as transferências para os grupos e representações parlamentares), os testes realizados¹⁵ não evidenciaram qualquer anomalia que impeça a emissão de parecer sobre as contas.

4.3. Contabilidade Orçamental

No âmbito da análise e conferência aos mapas de natureza orçamental, concluiu-se que os recebimentos, os pagamentos e os saldos inicial e final da gerência de 2009 estão, no geral, fidedignamente reflectidos nos documentos e mapas de suporte à Contabilidade Orçamental, em particular no Mapa de Fluxos de Caixa que visa “*evidenciar as importâncias relativas a todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem à execução orçamental quer a operações de tesouraria*”¹⁶.

Nessa conformidade, o referido Mapa de Fluxos de Caixa, da responsabilidade dos membros do CA, identificados no ponto 2.4, abre com o saldo fixado no Parecer relativo à Conta de 2008, encontrando-se resumido no quadro seguinte:

Débito:

Saldo da gerência anterior	€ 5.809.155,97	
Recebido na gerência	€ 17.425.659,18 ¹⁷	€ 23.234.815,15

Crédito

Saído na gerência	€ 17.315.148,61 ¹⁸	
Saldo para a gerência seguinte	€ 5.919.666,54	€ 23.234.815,15

¹⁴ Ao abrigo do ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º 774.

¹⁵ Confirmação dos registos contabilísticos das operações seleccionadas para verificação da legalidade e regularidade.

¹⁶ Cfr. o ponto n.º 7.3 do POCP, publicado em anexo ao DL n.º 232/97, de 3 de Setembro.

¹⁷ Inclui € 1.633.851,32 referentes à retenção de *Receitas do Estado* e de *Operações de Tesouraria*.

¹⁸ Inclui € 1.522.990,51 referentes à entrega de *Receitas do Estado* e de *Operações de Tesouraria*.



5. ANÁLISE À LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Para efeitos de apreciação da legalidade e regularidade das operações, foi seleccionado um conjunto de receitas, despesas e registos patrimoniais do exercício, com recurso aos métodos de amostragem (não estatística) sobre *valores estratificados e sistemática*.

O procedimento adoptado consistiu num exame à documentação de suporte das operações, nas suas vertentes orçamental, financeira e patrimonial, e aos procedimentos administrativos que sustentaram a correspondente execução orçamental.

5.1. Operações da receita

No âmbito do exame às operações da receita, foram requeridos os extractos contabilísticos das rubricas “06.04.02 – *Transferências correntes – Administração Regional*” e “10.04.02 – *Transferências de capital – Administração Regional*”, por constituírem, em conjunto, 98% dos créditos orçamentais realizados no exercício.

Em cada uma das rubricas, cujos valores totalizaram, respectivamente, € 15.357.900,00 e € 363.915,00 foram analisadas as ordens de recebimento correspondentes à execução do ano (100% das transferências). Nas transferências correntes, as ordens coincidiram com os doze duodécimos do exercício, enquanto nas de capital, com os três primeiros duodécimos¹⁹.

Todos os processamentos mostraram-se regulares, cumprindo com os princípios e regras de execução orçamentais e normas contabilísticas vigentes.

5.2. Operações de despesa

5.2.1. *Transferências correntes*

De harmonia com a análise de risco e com os trabalhos efectuados em anteriores auditorias as subvenções e apoios aos GP e RP, foram novamente seleccionadas para conferência as rubricas:

- “04.08.02-A – *Verbas para os Gabinetes dos Grupos Parlamentares*”, no valor de € 4.530.330,00, com base numa amostra constituída pelos pagamentos do mês de Novembro, que ascenderam a € 647.190,00 (14 % do total da rubrica).

Por esta dotação são processadas as transferências previstas no art.º 46.º do DLR n.º 24/89/M, na redacção introduzida pelos DLR n.ºs 2/93/M e 14/2005/M, que tem por epígrafe “*Gabinetes dos partidos e dos grupos parlamentares*”, destinadas à “(...) *utilização de gabinetes constituídos por pessoal da sua livre escolha(...)*” que suportam, entre outras, as despesas processadas pela ALM relativas aos vencimentos do pessoal afecto a esses gabinetes (no valor de € 843.040,43).

- “04.08.02-B – *Subvenção para encargos de assessoria*”, no valor de € 431.460,00, com base numa amostra também constituída pelos pagamentos realizados no mês de Novembro, representativa de despesas no montante de € 35.955,00 (8 % do total).

Nesta rubrica são contabilizadas as subvenções atribuídas aos GP e RP, processadas mensalmente nos termos do art.º 47.º do citado DLR n.º 24/89/M, com as alterações introduzidas pelos DLR n.ºs 11/94/M, 10-A/2000/M e 14/2005/M, que tem por epígrafe

¹⁹ Houve, por conseguinte, 9 duodécimos não realizados.

“Subvenção aos partidos”, destinadas a suportar “(...) encargos de assessoria, contactos com os eleitores e outras actividades correspondentes aos respectivos mandatos (...)”.

Os pagamentos contabilizados (exceptuando, no caso da rubrica 04.08.02 A, os relativos aos vencimentos do pessoal dos gabinetes dos grupos parlamentares), apresentam-se documentados com as autorizações de processamento e pagamento emitidas pela ALM e pelas correlativas ordens de transferência para contas bancárias, sem existirem outras evidências documentais a justificar a aplicação das verbas por parte dos beneficiários.

Consequentemente, a execução orçamental mantém as mesmas práticas processuais dos exercícios anteriores, que suscitaram, da parte do TC, a emissão de um juízo desfavorável, do qual, aliás, derivou a abertura, em 2007 e em 2010, de processos autónomos com o objectivo de verificar a “legalidade e regularidade da aplicação dada pelos GP, RP e DI aos dinheiros públicos transferidos pela ALM” em 2006 e 2007.

Nos Relatórios que encerraram os referidos processos autónomos (cfr. os Relatórios n.º 5/2008 – FS/SRMTC, de 2 de Julho e n.º 9/2010 – FS/SRMTC, de 20 de Julho) estão identificados os aspectos que poderão configurar eventuais irregularidades, susceptíveis de originar eventual responsabilidade financeira.

Do Anexo III constam as listagens contendo a identificação de todas as transferências, que reflectem as despesas insuficientemente documentadas, efectuadas durante a gerência de 2009²⁰ por conta das rubricas em causa.

As verbas distribuídas, em 2009, pelos partidos com representação parlamentar, na parte não justificada pelos vencimentos do pessoal dos respectivos gabinetes consta do quadro seguinte:

QUADRO 6
Distribuição das verbas transferidas por beneficiário em 2009
(Unidade: euros)

<i>Descrição</i>	Total transferido		Total
	04.08.02-A (art.º 46.º)	04.08.02-B (art.º 47.º)	
PPD/PSD	2.750.657,23	302.940,00	3.053.597,23
PS	547.107,94	64.260,00	611.367,94
CDS/PP	158.420,07	18.360,00	176.780,07
PCP	71.497,30	18.360,00	89.857,30
BE	5.563,74	9.180,00	14.743,74
MPT	73.838,92	9.180,00	83.018,92
PND	80.204,37	9.180,00	89.384,37
Total	3.687.289,57	431.460,00	4.118.749,57

5.2.2. Aquisição de bens e serviços

As despesas com a aquisição de bens e serviços constituíram, em 2009, o terceiro capítulo (a seguir aos encargos com o pessoal e às transferências correntes) com maior volume de pagamentos, os quais atingiram um valor na ordem dos 2,7 milhões de euros.

Para efeitos de controlo da legalidade, foram seleccionadas duas rubricas de aquisições de bens e quatro de serviços, cuja cobertura e critérios de selecção constam do Anexo IV.

²⁰ Contendo, designadamente: o número, a data e o valor das Autorizações de Pagamento; a identificação do Responsável pela Autorização; o número, a data e o beneficiário das transferências bancárias efectuadas pela ALM.



A) AQUISIÇÃO DE BENS

As autorizações de pagamento seleccionadas deste grupo de despesas estão relacionadas com:

1. a aquisição de fardas destinadas ao pessoal auxiliar e operário da ALM (AP n.º 2672 e 3082);
2. a produção, realização e fornecimento de 500 cópias de um DVD institucional sobre a ALM (AP n.º 1089), pelo preço de 12.5000 euros, sem IVA, destinado a ser oferecido pelo Presidente da ALM no decorrer de recepções ou de deslocações oficiais que realize;
3. a reprodução, pelo preço de 9 mil euros, sem IVA, de 100 miniaturas em cristal da escultura “*Três Poderes*” (AP n.º 3140), localizada no átrio da entrada da ALM, destinadas a serem oferecidas pelo Presidente da ALM no decorrer de recepções ou de deslocações oficiais que realize.

Todas as aquisições foram realizadas no âmbito do novo Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, com recurso ao procedimento de ajuste directo (regime geral).

No caso da aquisição do fardamento, o procedimento, envolvendo o convite a 4 entidades e tendo por critério a proposta economicamente mais vantajosa, foi realizado em conformidade com os preceitos legais definidos²¹.

Nos outros dois casos, o CA determinou a adjudicação directa do fornecimento com dispensa das formalidades legais, designadamente a elaboração das peças do procedimento - o convite e do caderno de encargos.

A adjudicação directa é justificada pelo facto de se tratar de bens já anteriormente adquiridos pela ALM e para as quais era pretendida uma nova reprodução (estatuetas)²², ou edição actualizada (DVD)²³.

Para a dispensa das formalidades (peças do procedimento), o CA invocou os poderes definidos na lei orgânica da ALM (n.º 3 do art.º 53.º), a qual estipula que “*Sempre que tal se revele estritamente necessário (...) [a] dispensa de formalidades legais, sem prejuízo de, em todos os casos, serem observados procedimentos que preservem a transparência e a economia das contratações.*”.

Contudo, a existência de um único fornecedor para os bens em causa (a única justificação apresentada) ou a renovação de anteriores fornecimentos não se afigura constituírem requisitos de dispensa das formalidades, colidindo com o que resulta da leitura conjugada dos art.º 114.º, 115.º com o n.º 1, al. a), do art.º 40 do CCP.

²¹ Foi desenvolvido o caderno de encargos e enviados os convites, constituído um júri, analisadas as propostas e elaborado o relatório preliminar, feita a audiência prévia, produzido o relatório final e realizada a adjudicação, por lotes, a 3 dos concorrentes.

²² A proposta do Secretário-geral anexa à Resolução n.º 107/CODA/09, de 5 de Novembro de 2009, refere o seguinte: “*Atendendo às características das peças a executar, ao molde concebido, para o efeito, pelo escultor Amândio de Sousa, e à qualidade que se exige na reprodução que recomenda que se recorra aos fornecedores da primeira produção, hoje, representados pela empresa, Onze Letras Publicidade.*”.

²³ A proposta do Secretário-geral anexa à Resolução n.º 10/CODA/09, de 22 de Janeiro de 2009, afirma “*Considerando que a edição que se encontra prestes a esgotar-se mereceu a aprovação geral, quer a nível do seu conteúdo, quer a nível da qualidade técnica evidenciada, foi decidido recorrer à empresa (...) responsável pela (...) primeira edição (...).*”.

Consequentemente, a não elaboração do convite e do caderno de encargos legalmente exigidos, constituindo este último, uma peça essencial do procedimento, pois, fixa as condições contratuais da entidade pública, torna equacionável a imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo da al. b) e do art.º 65.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97 aos membros do CA da ALM que autorizaram a despesa.

Vêm os responsáveis em sede de contraditório argumentar que a singularidade das prestações em causa *“relega os aspectos que ditam a exigibilidade formal, quer do convite, quer do caderno de encargos, para o plano da sua relativa dispensabilidade, mostrando-se assim a falta de tais peças (...), de mediana ou escassa relevância”*. Não deixam, todavia, de constatar que *“ainda assim poderia ter sido registada a contratação mediante a elaboração daquelas peças, já que esta é, reconhecidamente, imposta [pelo CCP]”*.

E aí está o cerne da questão. É que o regime definido pelo CCP determina categoricamente a obrigatoriedade das referidas peças, não permitindo qualquer nível de ponderação quanto à sua (maior ou menor) relevância. Mesmo que o convite se dirija apenas a uma entidade, seja em razão do valor, seja em razão de critérios materiais (mesmo que por motivos técnicos, artísticos ou de protecção de direitos exclusivos) a elaboração do convite e do caderno de encargos é sempre obrigatória.

Alegam ainda que a dispensa de formalidades (art.º 53.º da lei orgânica da ALM) resultou exactamente da *“natureza [singularidade] dos objectos das prestações, na medida em que se trata de obras de arte, especialmente elaboradas para o uso da entidade adjudicante, por conseguinte incomerciáveis nos moldes de funcionamento normal de mercado”* e que daquela ausência não saíam *“beliscados os princípios da transparência e da concorrência”*.

Embora o regime não possibilite qualquer relativização quanto a estas matérias a ponderação dos dados coligidos evidencia, porém, que a factualidade passível de constituir uma eventual infracção financeira apenas pode ser imputada aos responsáveis a título de negligência.

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

B) AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS

1. A conferência à rubrica *02.02.02 Limpeza e higiene* incidiu sobre um conjunto de 5 AP, no montante global de € 9.117,04, referente à prestação de serviços de limpeza nas diferentes instalações da ALM, cujos elementos principais se encontram resumidos no quadro seguinte.



QUADRO 8
Contratos de prestação de serviços de limpeza

N.º AP	Local	Procedimento	Data do contrato	Adjudicatário	Preço/mês
2323	Parque Autonomia	Cons. Prévia	26/02/04	Limpeza Privada, Lda	244,45
2817	Parque Autonomia	Ajuste Directo	18/08/09	Serlima, SA	363,66
2969	Ed. Sede	Ajuste Directo	28/03/88	Serlima, SA	5.241,91
2970	Ed. Alfândega, 58-62	Cons. Prévia a 3 fornecedores	25/10/02	Ilha Limpa	1.652,13
2971	Ed. Alfândega, 71	Ajuste Directo	05/04/06	Serlima, SA	1.614,89
					9.117,04

Dos cinco contratos acima identificados (um por cada AP), apenas quatro se encontravam activos no final do exercício, dado que dois deles, os relativos à limpeza do Parque Autonomia, se sucederam no tempo.

Focalizando a análise nos contratos activos, constata-se que:

- Apenas num dos contratos – o da limpeza do Edifício da Alfândega, 58 a 62 – é que a adjudicação foi precedida de consulta prévia (a 3 entidades), com a escolha do procedimento (em função do valor) a mostrar-se conforme aos parâmetros estabelecidos nos n.º 4 do art.º 80.º e al. b) do n.º 1 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho;
- Nos outros três^{24 25}, as adjudicações foram realizadas, por ajuste directo à mesma empresa (a Serlima), com quem a ALM mantém uma relação com alguma antiguidade.

²⁴ O contrato mais antigo (de 1988), relativo à limpeza do Edifício Sede, foi realizado na sequência da mudança das instalações da ALM, do edifício da antiga Junta Geral, visando adaptar a prestação ao dimensionamento e características do novo edifício, tendo permanecido, desde então e até ao momento actual, como quadro conformador da relação entre as partes.

No entanto, o regime legal então em vigor (o DL n.º 211/79, de 12 de Julho), não permitia (atento tanto o valor do contrato, como as possibilidades de dispensa de procedimento) o procedimento por ajuste directo (o art.º al. b) do n.º 1 do art.º 5.º impunha a obrigação de concurso para aquisições de serviços superiores a Esc. 200.000,00, o que era o caso e o n.º 4 do mesmo artigo, determinava as circunstâncias que poderiam dispensar o concurso, nenhuma delas reconduzíveis ao caso em análise).

²⁵ O contrato seguinte (constituído na sequência da Resolução do CA de 5 de Abril de 2006, exarado sobre a proposta do SG da mesma data), o do Edifício da Alfândega n.º 71, foi celebrado na sequência da mudança das instalações dos grupos parlamentares para este novo espaço.

Como a Serlima era a prestadora dos serviços de limpeza das anteriores instalações, foi decidido continuar com essa relação, tendo para o efeito sido solicitada uma nova proposta à empresa a fim de ajustar a prestação às novas condições (o acréscimo de a área útil do novo espaço), a qual foi aceite.

Porém no anterior contrato (Abril de 1994, cfr. Resolução n.º 19/V LEG./94, de 9 de Abril), a escolha do co-contratante havia sido igualmente realizada por ajuste directo, por o CA considerar que as instalações constituíam “*um complemento às existentes no edifício sede*” e ser “*de toda a conveniência manter a mesma empresa na execução das tarefas de limpeza e manutenção*”. Ora, se no caso da renovação de 2006 é possível vislumbrar-se uma situação de complementaridade (embora haja uma similitude com a situação da mudança no Edifício Sede, nessa altura a complementaridade não estava prevista em lei como razão atendível para dispensa de procedimento), enquadrável na al. e) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, conforme advoga a deliberação, já no contrato inicial as

O contrato mais recente, o do Parque Autonomia, foi adjudicado já no âmbito do novo CCP, ao abrigo do regime simplificado definido no art.º 128.º daquele diploma, pois o valor do contrato é inferior a € 5.000.

Para fundamentar a contratação foram igualmente invocados motivos de urgência²⁶, de confiança no serviço prestado pela Serlima, do preço negociado se encontrar dentro dos padrões do mercado e ainda a natureza transitória do contrato.

Este último motivo foi sustentado na intenção de, logo que estejam concluídas as obras no Edifício Sede, “*desencadear um procedimento com o objectivo de reunir, num só contrato, todos os serviços de limpeza*” presentemente prestados²⁷.

Da factualidade recolhida extrai-se que as fundamentações de dispensa do procedimento a que estavam obrigados, em função do valor, as adjudicações dos contratos mais antigos [a saber, de limpeza dos Edifícios Sede (de 1988) e da Alfândega (de 1994)], não preenchiam as circunstâncias atendíveis então reflectidas nos regimes legais vigentes. Porém, as alterações ao regime da contratação pública (a partir do DL n.º 55/95, de 29 de Março – V. a al. e) do n.º 1 do art.º 36.º, por remissão do art.º 37.º), vieram introduzir (nos critérios materiais) a figura dos *serviços complementares*, na qual aquelas decisões poderiam vir a ser enquadráveis.

Para além da questão enunciada, o contrato de prestação de serviços de limpeza do Parque Autonomia quando conciliado com o contrato de arrendamento dos seus 52 lugares de estacionamento, que a ALM celebrou, em 29 de Setembro de 2003, com a SEP – Sociedade de Exploração de Parques de Estacionamento, S.A, suscita dúvidas quanto à responsabilidade pelo pagamento dos serviços de limpeza do parque atenta a falta de previsão contratual (cfr. as cláusulas 1.ª e 6.ª), convindo, por isso, proceder à sua clarificação.

Anote-se finalmente que:

- o contrato para a limpeza do Parque Autonomia tem um prazo de vigência limitado a um ano, sem possibilidade de prorrogação, conforme resulta do n.º 2 do art.º 129.º do CCP;
- perante a evidente complementaridade de todos contratos de limpeza e o prazo de vigência alongado de alguns deles, tendo ainda em atenção o respeito pelas boas práticas financeiras e a inovação introduzida pelo CCP, designadamente quanto à limitação dos prazos de vigência dos contratos de aquisição de bens e serviços a um prazo máximo de 3 anos (V. art.ºs 440.º e 451.º), acompanha-se a posição dos responsáveis no que concerne à necessidade de abertura de um procedimento que reúna num só contrato todos os serviços actualmente dispersos, logo que estejam concluídas as obras do Edifício Sede

2. A selecção das despesas processadas pela rubrica *02.02.04 Locação de edifícios* recaiu sobre 12 AP, cujos elementos principais estão reflectidos no quadro seguinte.

circunstâncias aduzidas não encontram sustentação (a complementaridade não era contemplada) no dispositivo previsto para a dispensa de procedimento de consulta prévia (o regime do DL n.º 211/79).

²⁶ O anterior adjudicatário (a empresa Limpeza Privada, Lda) decidiu rescindir unilateralmente o contrato.

²⁷ Cfr. Informação do SG de suporte à Resolução n.º 74/CODA/09, de 19 de Agosto.



N.º AP	Arrendamento	Data do contrato	Valor	Observações
114 2599	<u>Unid. Habitacional – T2</u>	17/01/05	2 x865,00	Mensal
	<u>Madeira Tecnopolo</u>			De 01/02 a 31/12/09
365 2324	Auditório, Sala de Secretariado e estacionamento	n.a.	142.727,89	70%
	Auditório e Sala de Secretariado		61.169,10	30%
368 2597	<u>Ed. R. Alfândega, 71/73</u>	01/09/05	2 x7.604,55	Mensal
375 2600	<u>R. Queimada de Baixo, 5-A-1.º</u>	06/01/09	2 x 2.000,00	De 1 ano, a partir de 02/09 Mensal
387 2598	Prédio na Rua João Gago, 2	30/12/08	2 x 5.000,00	De 1 ano, a partir de 01/09
3184	Armazéns (2) - Campanário	01/08/09	1.520,38	De 01/08/09 a 31/01/2010 Mensal
3190	Armazém (+1) - Campanário	15/10/09	537,80	De 15/10/09 a 14/04/10 Mensal
Total			236.894,27	

2.1. A maioria das despesas analisadas (as adjudicadas em 2008 e 2009, em número de 8), num total de € 219.955,17, está relacionada com as obras de recuperação e remodelação estrutural que decorrem no Edifício Sede da ALM e a consequente necessidade de encontrar espaços alternativos para o funcionamento dos serviços e para a guarda dos bens ali instalados²⁸.

Os procedimentos pré-contratuais dos diferentes arrendamentos foram efectuados à luz do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto (Regime jurídico da gestão dos bens imóveis do Estado), por escolha directa, com dispensa de consulta ao mercado, com base:

- No regime de excepção disposto no art.º 36.^{º29}, que diz “*Sempre que a urgência ou as especialidades da necessidade pública a satisfazer justifiquem, o serviço ou instituto público interessado pode propor, fundamentadamente, a dispensa de consulta (...) designadamente nos casos em que o imóvel a [arrendar] já se encontre, pelas suas características, previamente identificado.*”;
- Na disposição da Lei orgânica (n.º 2 do art.º 53.º), que atribui ao seu Presidente a competência para autorizar a realização de despesas sem concurso.

²⁸ Foram temporariamente deslocalizados:

- para o Madeira Tecnopólo (AP n.ºs 365 e 2324), o Plenário, as Comissões Permanentes, o Secretariado e outros serviços de apoio e assegurados os espaços de estacionamento correspondentes;
- para o edifício na rua João Gago e o andar na rua da Queimada de Baixo (AP n.ºs 375, 387, 2598 e 2600), diversos departamentos e serviços, entre os eles, o Gabinete do Presidente da ALM (um dos requisitos principais era o espaço temporário localizar-se nas proximidades do local onde se encontram o Secretário-Geral e os serviços administrativos e financeiros, que não foram afectados pelas obras.).

Inicialmente foram arrendados 2 armazéns (AP n.º 184) para assegurar o depósito e guarda do mobiliário e outros bens de equipamento retirados do edifício sede. Posteriormente foi arrendado um terceiro (AP n.º 3190), destinado ao espólio da biblioteca.

²⁹ Por remissão do art.º 43 do mesmo diploma.

O recurso ao regime do DL n.º 280/2007³⁰, que, em conformidade com o n.º 1 do art.º 1.º, tem como âmbito de incidência o Estado e os institutos públicos, sendo de aplicação obrigatória nas Regiões Autónomas no respeitante às disposições gerais e comuns relativas aos imóveis do domínio público, resulta da ausência de legislação específica regional em matéria de arrendamento de imóveis (domínio privado da RAM)³¹. De notar, neste contexto, que o art.º 228.º da Constituição da República Portuguesa, determina que, na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, aplicam-se nas regiões autónomas as normas legais em vigor no todo nacional.

A escolha com dispensa de consulta ao mercado, ao abrigo do art.º 36.º do DL n.º 280/2007, foi invocada, em todos os procedimentos em análise, com os seguintes fundamentos:

- As salas do Madeira Tecnopolo³², por ser o local que melhor preenche os requisitos técnicos necessários à instalação condigna do Parlamento e respectivos serviços de apoio e por pertencer a uma entidade que integra sector público empresarial da RAM que oferecia condições de preço favoráveis (com descontos de 50%, relativamente aos valores normalmente praticados);
- O prédio³³ e do andar³⁴, para onde transitaram o Gabinete da Presidência os diferentes departamento e serviços, por serem os únicos, previamente identificados, na proximidade do Edifício Sede da ALM, com as condições de funcionalidade e dignidade (designadamente o nível arquitectónico do prédio onde ficou instalado o Gabinete da Presidência) exigíveis;
- Os dois primeiros armazéns³⁵ por, na sequência de contactos infrutíferos com o Instituto de Habitação e o meio empresarial da Região³⁶, terem surgido como a melhor escolha, em termos de condições e preço.

Todo o procedimento foi realizado de forma informal, não havendo evidências documentais no processo de despesa;

- O arrendamento do terceiro armazém³⁷, para o depósito dos equipamentos e espólio da Biblioteca, foi despoletado num momento posterior na sequência da detecção da degradação de dois dos pilares de suporte à Biblioteca.

³⁰ Como regime regra, o diploma estabelece, nos art.ºs 33.º a 35.º: (1) a realização de uma consulta prévia à Direcção-Geral do Tesouro, para averiguação da disponibilidade (ou não) de um imóvel adequado; (2) e no caso de uma informação negativa, um procedimento de consulta ao mercado, “a efectuar-se através de anúncio em sítio da Internet de acesso público”. (3) A proposta de decisão deveria ainda ser submetida a parecer da Direcção-Geral do Tesouro.

³¹ De facto, a matéria (o arrendamento de imóveis pelo Estado, necessários à instalação de serviços públicos) era anteriormente regulamento pelo DL n.º 228/95, de 11 de Setembro, e havia sido adaptado à RAM pelo DLR n.º 41/2006, de 23 de Agosto. Todavia, o DL n. 280/2007 revogou aquele diploma, passando o arrendamento a integrar o plano mais vasto da gestão dos bens imóveis, sem que até ao presente momento houvesse uma adaptação dessa legislação à Região.

³² Cfr. a Resolução do CA n.º 164/CODA/08, de 30 de Dezembro, e documentos anexos - Proposta do SG e Parecer de jurista.

³³ Resolução do CA n.º 149/CODA/08, de 18 de Dezembro, e documentos anexos - Proposta do SG e Parecer de jurista.

³⁴ Resolução do CA n.º 150/CODA/08, de 18 de Dezembro, e documentos anexos - Proposta do SG e Parecer de jurista.

³⁵ Cfr. Resolução do CA n.º 60/CODA/09, de 8 de Julho, e documentos anexos - Proposta do SG e Parecer de jurista.

³⁶ A escolha recaiu sobre uma empresa de logística, com instalações situadas fora do Concelho do Funchal.

³⁷ Cfr. Resolução do CA n.º 95/CODA/09, de 14 de Outubro, e documentos anexos - Proposta do SG e Parecer de jurista.



Também aqui, de acordo com os elementos disponíveis, antes de se decidirem pelo arrendamento à mesma empresa com quem tinham fechado o contrato anterior, foram contactados diversos serviços do Governo Regional, mas sem resultados.

Todas as decisões foram tomadas por deliberação do CA, na sequência de despacho do Presidente da ALM, autorizando a dispensa de concurso, com base em propostas apresentadas pelo Secretário-Geral, precedidas e sustentadas de parecer jurídico.

Ponderadas as circunstâncias que estiveram na base do procedimento pré contratual, afigura-se razoável e justificado o recurso ao regime de excepção nos casos do arrendamento de espaços para a colocação provisória do Parlamento, do Gabinete da Presidência e do terceiro armazém. Os requisitos de urgência ou das especialidades das necessidades públicas a satisfazer revelam-se preenchidos.

Já no caso do andar para a instalação de serviços ou, em particular, o dos dois armazéns, as razões adiantadas para escolha daquele procedimento são mais discutíveis. As condições exigidas poderiam perfeitamente ter sido reflectidas em sítio da Internet/anúncio e constituído critério de selecção em procedimento concursal, no respeito pelos princípios da concorrência (art.º 7.º) e transparência (art.º 8.º).

Os responsáveis consideraram, no entanto, que o facto da necessidade pública a satisfazer (a recolocação temporária de serviços e equipamentos) ter sido originada por uma circunstância comum à do Parlamento e à do Gabinete da Presidência (as obras no Edifício Sede da ALM), o prazo reduzido dos contratos (1 ano, para o andar; e 6 meses, para os armazéns), o requisito de proximidade ao Edifício Sede e a circunstância do andar já se encontrar previamente referenciado (respondendo à parte final do art.º 36.º) seriam condições suficientes para justificar a decisão.

Também susceptível de censura é a ausência de qualquer elemento documental no processo que comprove a realização das consultas às entidades públicas, a fim de obter informação sobre a disponibilidade de imóveis. Além do mais, a solicitação de informações não envolveu a Direcção Regional do Património, o departamento da administração regional responsável pela administração e gestão do património da RAM.

Neste particular, o procedimento não correspondeu ao disposto no art.º 33.º do DL n.º 280/2007 (consulta prévia à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças), bem como ao princípio da transparência previsto no art.º 8.º do mesmo diploma³⁸. Os factos descritos, designadamente a preterição dos procedimentos legalmente exigidos, torna equacionável a imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo da al. d) do art.º 65.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97).

Abona, no entanto, em favor dos responsáveis, a circunstância de se estar perante um diploma nacional, ainda não adaptado à RAM, observando-se, conseqüentemente, algumas dificuldades de aplicação das normas legais em apreço pelos organismos públicos da RAM que não integrem a sua administração directa ou indirecta, bem como o facto de não se identificar um comportamento negligente, mas tão-somente uma interpretação circunstancialmente desconforme.

³⁸ Que diz, designadamente no ponto 2 “As decisões nos procedimentos de gestão patrimonial devem ser documentadas (...)”.

Em contraditório os responsáveis contestaram a configuração de uma eventual responsabilidade sancionatória, derivada da informalidade dos procedimentos e, em especial, da omissão de consulta prévia à Direcção Regional do Património. Invocam em defesa dessa posição a inaplicabilidade à RAM do regime do DL n.º 280/2007, na parte relativa à gestão dos imóveis do domínio privado, conforme o estabelece a própria lei.

A inaplicabilidade daquele regime foi desenvolvida num parecer jurídico de apoio à tomada de decisão do CA da ALM que, não obstante, também reconhecia a existência de um vazio legal na RAM em matéria de arrendamento público na sequência da revogação do DL n.º 228/95.

Para suprir essa falta o aludido parecer, com o qual se concorda, aconselhava o alinhamento pelos procedimentos definidos para o arrendamento a efectuar pelo Estado, plasmado no DL n.º 280/2007. Foi, aliás, em linha com essa interpretação, que se invocou o disposto no art.º 228.º da CRP, e que se censurou a realização de consultas informais a entidades públicas e a não audição da Direcção Regional do Património.

2.2. As restantes 4 AP dizem respeito aos arrendamentos de uma habitação para um membro do Gabinete do Presidente da ALM (AP n.ºs 114 e 2599), requisitado ao Banco de Portugal, e de um prédio para a instalação permanente de alguns serviços da ALM e dos Grupos Parlamentares (N.º 368 e 2597).

A) O arrendamento do prédio para instalação de serviços da ALM foi realizado na vigência do DL n.º 228/95³⁹, de 11 de Setembro, ainda antes da sua adaptação à RAM, concretizada pelo DLR n.º 41/2006/M, de 23 de Agosto, por escolha directa, com dispensa de consulta ao mercado.

A dispensa de consulta foi autorizada pelo presidente da ALM⁴⁰, com a fundamentação de o prédio estar localizado nas imediações do Edifício Sede, ser o único espaço disponível na zona, dispor das condições (de áreas e funcionalidade) adequadas e permitir a libertação de um outro espaço cujo valor da renda/m² era superior, ainda que, no global, houvesse um acréscimo no valor a pagar de € 378,11.

Não foi realizada a consulta prévia à DGP, nem havia necessidade de o fazer, pois, ao contrário do regime actualmente vigente⁴¹, a razão de ser daquele procedimento prendia-se sobretudo com a possibilidade de se poder vir a encontrar um espaço adequado junto daquela Direcção. Ora, no caso em análise, o imóvel já estava antecipadamente identificado, o que tornava redundante a consulta.

Dado o exposto acima, é de concluir que o CA pautou a sua actuação pelo cumprimento do quadro normativo conformador da despesa.

B) O arrendamento da fracção autónoma, constituída por um apartamento de tipologia T2 mobilado, foi realizado por ajuste directo, na sequência de autorização da despesa do

³⁹ O regime do arrendamento de imóveis, necessários à instalação de serviços públicos, preconizava (art.ºs 2.º e 3.º): (1) a consulta prévia à Direcção-Geral do Património (DGP); (2) no caso de aquela Direcção não dispor de um imóvel adequado, a realização de consulta ao mercado, "salvo se, fundamentadamente, aquela se revelar desnecessária."

⁴⁰ Cfr. Despacho de 13/05/2005, exarado sobre a proposta de procedimento do Secretário-Geral, de 11 de Maio desse mesmo ano.

⁴¹ Enquanto no DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, existe um reforço dos deveres de informação em matéria de gestão patrimonial, em virtude, como refere o preâmbulo do diploma, da criação de um conjunto de mecanismos de coordenação na administração dos bens imóveis do domínio privado, através do novo programa de gestão do património imobiliário.



Presidente da ALM, com dispensa das formalidades legais, efectivada por Despacho de 29 de Dezembro de 2004. O arrendamento foi objecto de contrato escrito, com um prazo de duração de 2 anos, que se tem renovado.

A atribuição de residência encontra norma habilitante na al. b), *in fine*, do n.º 2 do art.º 43.º da lei orgânica da ALM, com a epígrafe *Requisição de pessoal*, a qual estabelece que o Presidente da ALM pode autorizar, entre outras regalias, a atribuição de residência aos técnicos requisitados, “*de empresas públicas ou privadas, assim como de outros organismos*”, a prestar serviço na Assembleia.

O arrendamento, porém, encontrando-se abrangido pelo regime da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens móveis, vertido no DL n.º 197/99, de 8 de Junho, estaria sujeito, no mínimo, ao procedimento de consulta prévia a, pelo menos, 3 entidades, conforme resulta da conjugação dos art.ºs 24.º, n.º 2, e 81.º, n.º 1.

O despacho do Presidente autorizava o CA a proceder ao arrendamento, nos seguintes termos: “*com dispensa das formalidades legais sem prejuízo, no entanto, de serem observados os procedimentos que preservem a transparência e a economia da respectiva locação.*”⁴².

A parte inicial do despacho, embora não apresentando uma identificação explícita da base legal, sugere se estar perante a invocação dos poderes conferidos pelos n.ºs 2, al. a) e 3 do art.º 53.º da orgânica. Quanto à transparência e a economia da locação, o único elemento que consta do processo a consubstanciar tais cuidados é o contrato escrito.

Daqui resulta uma falta de elementos (de facto), conformadores da decisão de dispensa de procedimento. O que, só por si, colide com o disposto nos art.ºs 124.º e 125.º do CPA, relativamente ao dever de fundamentação dos actos que “*decidam de modo diferente da prática habitualmente seguida*”.

Assim, não tendo sido possível identificar qualquer razão atendível para a dispensa dos procedimentos pré contratuais legalmente exigidos, torna-se equacionável a imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo da al. b) do art.º 65.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97.

3. A verificação da **rubrica 02.02.18 – Vigilância**, incidiu, sobretudo, sobre os contratos de prestação de serviços de vigilância e segurança do Edifício Sede⁴³, dos prédios situados na Rua da Alfândega, 58 a 62⁴⁴ e na Rua João Gago, 2A – 1.⁰⁴⁵, do parque de

⁴² O único elemento que transparece do processo é o contrato realizado com um particular.

⁴³ O contrato de vigilância do Edifício Sede da ALM tem por base uma consulta realizada ao mercado regional pela Assembleia em Novembro de 1993 e ao abrigo do Decreto-Lei n.º 24/92, de 25 de Fevereiro, tendo sido adjudicado à empresa SONASA, MA e, em Janeiro de 1994, foi outorgado o contrato. Ambos os contratos, com validade de 12 meses, foram sucessivamente renovados até Junho de 2000 com a SONASA, MA.

Em Julho do mesmo ano é solenizado um acordo de transferência de serviços ao contrato de prestação de serviços entre as empresas SONASA, MA e a SECURITAS, SA, com a concordância da ALM. A partir dessa data, a SECURITAS passou a prestar os serviços de segurança e vigilância no Edifício Sede e no parque de estacionamento até ao início do ano económico de 2010.

⁴⁴ A segurança e vigilância do prédio sito à Rua da Alfândega, n.ºs 58 a 62 estava a cargo da empresa A. Oliveira – Vigilância Privada, Unipessoal, Lda., desde 2002. A 23 de Março de 2007, esta empresa foi declarada insolvente⁴⁴ por sentença judicial, mas mantida em actividade sob a orientação do administrador da insolvência nomeado pelo tribunal. O administrador da insolvência, em Fevereiro de 2009, informou a ALM da decisão de proceder ao encerramento imediato da actividade e a extinção dos postos de trabalho. Tendo em conta esta situação, a Assembleia efectuou um ajuste directo ao abrigo do determinado na alínea a) do n.º 1 dos art.ºs 16.º e 20.º e na Secção III, Capítulo I, Título III, do

estacionamento⁴⁶ da Praça da Autonomia, o primeiro e o segundo edifícios da propriedade da ALM e os dois últimos foram tomados de arrendamento.

Da análise efectuada aos contratos disponibilizados pela ALM e de acordo com o disposto no DL n.º 18/2008, de 29/01 (Código dos Contratos Públicos), que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e define o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo, verifica-se que:

- a)** Para observar a unidade da despesa (cfr. o art.º 16.º do DL n.º 197/99 – não fraccionamento da despesa)⁴⁷ e o princípio da concorrência (cfr. o art.º 1.º, n.º 4 do DL n.º 18/2008) no âmbito da contratação dos serviços de segurança e vigilância, cuja despesa anual atingiu o montante de € 229 mil⁴⁸, em 2009⁴⁹, a ALM deveria ter lançado um concurso público uma vez que o valor em causa assim o exigia (cfr. art.ºs 16.º e 20.º, n.º 1, alínea b) do DL n.º 18/2008).

Com efeito, face aos novos limites de contratação estabelecidos no CCP, as despesas com as aquisições de bens e serviços a partir de € 193.000 devem seguir a tramitação procedimental do concurso público, determinada nos seus art.ºs 130.º a 154.º.

Na parte referente ao procedimento concursal os factos descritos precedentemente são indiciadores de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁵⁰.

- b)** Os dois procedimentos de aquisição de serviços efectuados pela Assembleia em 2009, nesta área, assumiram a forma de Ajustes Directos (AD) resultando da análise às peças dos procedimentos que, à excepção do envio do convite e do caderno de encargos (cfr art.º 40.º, n.º 1, al. a) e art.º 115.º n.ºs 1 e 4 do CCP), toda a restante tramitação procedimental, constante nos art.ºs 114.º a 127.º do CCP, foi cumprida.

O convite e o caderno de encargos, legalmente exigidos, constituem uma peça essencial de qualquer procedimento, pois, fixam as condições contratuais da entidade pública, pelo que, a sua omissão, torna equacionável a imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo da al. b) do art.º 65.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97.

Sobre a matéria exposta no ponto **a)** que antecede, os auditados asseveram que “... é intenção deste Conselho de Administração, desencadear um procedimento de contratação que aboberte num único contrato, todos os serviços de vigilância e segurança necessários à Assembleia Legislativa da Madeira.”.

Decreto-Lei n.º 18/2008, conjugado com o n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, no mesmo mês, à empresa SECURITAS, SA. para também prestar serviços de segurança e vigilância ao edifício referido anteriormente.

⁴⁵ A contratação por ajuste directo (cfr. Resoluções n.ºs 24/CODA/09 e 79/CODA/09) novamente à SECURITAS da prestação de serviços de segurança e vigilância das instalações (as quais foram arrendadas, como relatado precedentemente, para instalação provisória de gabinetes e serviços, enquanto decorrerem as obras no Edifício Sede da ALM) localizadas na Rua João Gago, 2A – 1.º, também com base no disposto na alínea a) do n.º 1 dos art.ºs 16.º e 20.º e na Secção III, Capítulo I, Título III, do Decreto-Lei n.º 18/2008, conjugado com o n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M.

⁴⁶ Os serviços de vigilância do parque de estacionamento foram contratualizados com a SONASA, M.A. – Sociedade de Segurança na Madeira e Açores, S.A em Janeiro de 1993 e após a realização de uma consulta ao mercado.

⁴⁷ *Ex vi* do art.º 14.º das disposições finais do DL n.º 18/2008.

⁴⁸ € 53 mil do Edifício da Rua da Alfândega, € 109 mil da Rua João Gago e € 49 mil do Parque de estacionamento.

⁴⁹ Em 2008, também ultrapassou os € 200 mil.

⁵⁰ Na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.



Em face da intenção de desencadear um novo procedimento, de não haver recomendação anterior relativamente a esta matéria, de os dados coligidos evidenciarem que a factualidade apenas pode ser imputada aos responsáveis a título de negligência e de ser a primeira vez que este Tribunal censura os respectivos autores pela sua prática, considera-se estarem reunidos os pressupostos adequados à relevação da responsabilidade financeira sancionatória definidos pelo n.º 8, al. a) a c), do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

No respeitante à alínea b), por se tratar de matéria idêntica, dão-se por reproduzidos os considerandos e os fundamentos invocados no ponto 5.2.2. A) para relevar a responsabilidade financeira imputada no relato.

4. Na última rubrica seleccionada, 02.02.20 – *Outros trabalhos especializados*, a amostra incidu sobre as 2 AP de maior valor € 33.000,00 e € 49.322,90 (*vide* quadro 11), que correspondem à aquisição de serviços às empresas Insermargem – Prestação de Serviços de Consultadoria, Lda., MCComputadores, SA e, respectivamente, através da adopção de Ajuste Directo (AD) com base no disposto no Decreto-Lei n.º 18/2008, conjugado com o DLR n.º 34/2008/M.

QUADRO 10
Contratos de prestação de serviços especializados

N.º AP	Local	Procedimento	Data do contrato	Adjudicatário	Valor do contrato c/IVA (€)
2362	Ed. Alfândega, 58 a 62	Ajuste Directo	27/01/09	Insermargem ⁵¹	33.000,00
2973	R. João Gago, Tecnopólo e R. da Queimada	Ajuste Directo	23/02/09	MCComputadores ⁵²	49.322,90
					82.322,90

Após análise às peças do procedimento verificou-se que, no AD à Insermargem, não foi observada parte da tramitação procedimental constante nos art.ºs 114.º a 127.º do CCP, designadamente o convite e o caderno de encargos (cfr art.º 40.º, n.º 1, al. a) e art.º 115.º, n.ºs 1 e 4 do CCP) e a apresentação dos documentos de habilitação (*vide* art.º 126.º do CCP).

⁵¹ A empresa Insermargem efectuou uma prestação de serviços de inventariação física, dupla identificação e etiquetagem de livros e revistas pertencentes à Biblioteca da ALM. A adjudicação foi feita através da Resolução n.º 127/CODA/08 do CA de 11 de Novembro, com base na proposta apresentada pela empresa a 27 de Outubro de 2008 e ao abrigo do determinado na al. a) do n.º 1 do art.º 16.º e na Secção III, Capítulo I, Título III, do DL n.º 18/2008, conjugado com o art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M.

⁵² A sociedade MCComputadores foi contratada para fornecimento de bens e prestação de serviços necessários à mudança física, com carácter temporário, do Data Center e à criação das infraestruturas informáticas e de telecomunicações adequadas nas instalações localizadas no Madeira Tecnopólo, na Rua João Gago, 2A – 1.º e na Rua da Queimada de Baixo, 5-A, 1.º.

A adjudicação foi efectuada através da Resolução n.º 14/CODA/09 do CA de 19 de Fevereiro, após envio do convite com caderno de encargos a 25 de Janeiro de 2009 apenas àquela entidade e apresentação de proposta por parte da empresa a 10 de Fevereiro, tendo o contrato sido outorgado a 23 de Fevereiro do mesmo ano.

Como já referido anteriormente, a factualidade descrita torna equacionável a imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo da al. b) do art.º 65.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97.

De salientar que a não apresentação dos documentos de habilitação pode implicar a caducidade da adjudicação, se o adjudicatário não os apresentar por factos que lhe sejam imputáveis (cfr. art.º 86.º do CCP).

O exame do AD à empresa MCComputadores revelou que tanto as suas peças como a sua tramitação procedimental foram executadas de acordo com o disposto no CCP, inclusive o cumprimento do comando ínsito no n.º 2 do art.º 126.º, isto é, a apresentação de documento comprovativo de que não se encontra na situação prevista na alínea i) do art.º 55.º (impedimentos). É, no entanto, de salientar que deverá ser pedida fotocópia do registo criminal tanto da entidade adjudicatária como dos titulares dos seus órgãos sociais.

5.2.3. Contabilidade patrimonial

Em conformidade com o programa de auditoria, procedeu-se à análise de fiabilidade dos registos contabilizados nas contas patrimoniais 252 – *Credores pela execução do orçamento*, 26 - *Outros devedores e credores* e 426 – *Equipamento administrativo*.

Sempre que possível, por economia de tempo, a verificação foi realizada sobre a relação das AP seleccionadas no âmbito do exame às rubricas orçamentais. Quando não, foram seleccionados dois registos por conta, representativos dos valores e ou operações subjacentes.

5.2.3.1. CREDORES PELA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Pela conta 252 *Credores pela execução do orçamento*, são, normalmente, processadas as despesas do ano (2521 *Orçamento do exercício*), ou as relativas aos orçamentos de anos findos, nomeadamente as despesas do período complementar (25221 – *Período complementar*).

Com base nas AP seleccionadas, foi observado que todas as operações (processamento ou liquidação da despesa e correspondente pagamento) se encontravam devidamente registadas e reflectiam as regras contabilísticas da execução orçamental.

5.2.3.2. OUTROS DEVEDORES E CREDORES

A incidência da análise à conta 26 – *Outros devedores e credores*, foi desagregada pelas contas 262 – *Pessoal*⁵³, 263 – *Sindicatos*, 267 – *Consultores e intermediários* e 268 –

⁵³ A conta 262 encontra-se ainda decomposta em 3 subcontas, a saber: as contas 2620 Pessoal, 2623 Adiantamentos aos titulares de órgãos de soberania e sociais e 2624 Adiantamentos ao pessoal.

As subcontas 2620 e 263 estão associadas ao processamento de vencimentos, sendo por elas registadas, respectivamente, os vencimentos e abonos (líquidos) dos diferentes grupos a operar na ALM (funcionários, órgãos de direcção, deputados e pessoal dos grupos parlamentares) e a parte retida para os sindicatos. A apreciação dos registos incidiu sobre os processamentos do mês de Junho, mostrando-se os mesmos regulares.

Nas contas 2623 e 2624 foram seleccionados dois processamentos por conta, com o objectivo de verificar os factos que lhes estiveram na origem e a sua correcta classificação contabilística. As operações subjacentes estavam relacionadas



*Credores e devedores diversos*⁵⁴. A verificação dos movimentos foi, no entanto, reduzida a 3 das contas principais, dado a conta 267 não apresentar movimentos.

A análise aos documentos de suporte (requisições e AP's) revelou que as operações foram realizadas em conformidade com as normas legais e no respeito pelos princípios e regras do POCP.

5.2.3.3. EQUIPAMENTO ADMINISTRATIVO

De acordo com as notas explicativas do POCP, a conta 426 – *Equipamento administrativo* inclui “o equipamento social e o material diverso” de uma entidade. Dado o significativo volume de registos existentes na conta da ALM, procedeu-se a uma estratificação do seu universo, restringindo a verificação às aquisições do ano, realizadas durante o mês de Maio e de valor superior a € 1.000,00.

Os 4 registos sobre os quais recaiu a amostra⁵⁵ foram objecto de apreciação da correspondente relevação contabilística e inventariação, tendo-se observado o integral cumprimento dos princípios e regras definidos pelo POCP e o CIBE (Cadastro e Inventário dos Bens do Estado), designadamente as relativas à identificação, classificação, valoração e aplicação das regras de depreciação (amortização) dos bens.

5.3. Grau de acatamento das recomendações formuladas em anteriores auditorias

No Parecer sobre a Conta de 2008, o Tribunal de Contas recomendou ao CA da ALM que, à luz do princípio da transparência, providenciasse⁵⁶, concertadamente com os responsáveis dos GP e das RP, pela documentação das utilizações dadas às verbas transferidas pela ALM, ao

com o adiantamento de ajudas de custo, por um lado, ao Presidente e ao Vice-Presidente da ALM e, por outro, a dois membros do Gabinete da Presidência, no âmbito de deslocações oficiais ao estrangeiro. Os registos e os processos de despesa apresentaram-se conforme as normas legais e as regras contabilísticas aplicáveis.

⁵⁴ A conta 268 encontra-se desagregada por 7 níveis, agrupando um total de 14 subcontas. Por elas foram movimentadas uma variedade de operações como as requisições das transferências orçamentais, as decorrentes da posse temporária de fundos de terceiros (garantias, cauções), verbas que não afectam o orçamento (cobranças por outras entidades – descontos judiciais, seguros de grupo, etc; pagamentos por conta de outras entidades – SAMS, CAFBSI) e outras operações de natureza residual (venda de cadernos de encargos, adiantamentos a pessoal e outros), em conformidade com o definido no POC.

Nos termos do POCP, pela conta 268 são movimentadas “as dívidas derivadas de: operações relacionadas com a venda de imobilizado e as decorrentes da posse temporária de fundos de terceiros; Subsídios e transferências atribuídos à entidade; Operações fora do orçamento.”.

Para efeitos de validação, foram seleccionadas as 4 contas a seguir identificadas, que tipificam a maioria das actividades prosseguidas: a 268101 – *Tesouraria do GR*, a 268102 – *Devedores por cauções prestadas*, a 26831 – *Credores por reforço de garantias* e a 2634 – *Credores – Caderno de encargos – Concursos*. A análise incidiu ou sobre todos os movimentos do ano, no caso das transferências correntes e de capital processadas, ou numa amostra representativa das operações, obtida a partir dos correspondentes extractos. Estas últimas estavam todas relacionadas com as obras de remodelação do Edifício Sede, em razão das: cauções prestadas pela ALM no aluguer de armazéns (utilizados para guardar os equipamentos e materiais retirados do Edifício) as garantias retidas decorrentes da facturação das obras de reabilitação ou o valor cobrado pela cedência dos cadernos de encargos.

⁵⁵ Sustentados em duas AP (n.ºs 1544 e 1541), as quais correspondiam à aquisição de 4 unidades de mobiliário: 3 para a sala do Plenário e 1 para o gabinete do grupo parlamentar do CDS/PP.

⁵⁶ Cfr. al. a) do art.º 14.º da orgânica da ALM e art.º 18.º e 21.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

abrigo dos art.ºs 46.º e 47.º da orgânica, de modo a assegurar a transparência da aplicação dos fundos públicos na actividade parlamentar.

Como referido no ponto 5.2.1, a análise efectuada não evidenciou qualquer alteração nos procedimentos dos intervenientes (CA e responsáveis pelos GP e RP), não obstante, ter vindo a ser desenvolvido um conjunto de iniciativas de índole legislativa visando a transferência da competência fiscalizadora do Tribunal de Contas para o Tribunal Constitucional, no âmbito da fiscalização das contas partidárias.

O acatamento da recomendação atinente às normas de contratação de natureza excepcional, designadamente ao n.º 3 do art.º 53.º e ao art.º 3.º da lei orgânica da ALM, em que se instavam os serviços administrativos da entidade a instruir os processos de aquisição de bens e serviços com toda a informação necessária à justificação da observância dos concretos requisitos legais aplicáveis, não pôde ser observado uma vez que o termo do prazo de implementação fixado no relatório de auditoria (6 meses após a data da sua aprovação) recai no ano de 2010.

Em sede de contraditório, o CA reafirmou a posição assumida nos Relatórios n.ºs 5/2008 – FS/SRMTC, de 2 de Julho e 9/2010- FS/SRMTC, de 20/07, que visaram analisar a legalidade e regularidade da aplicação dada pelos GP, RP e DI aos dinheiros públicos transferidos pela ALM, nos anos de 2006 e 2007.

Não obstante, dado o relevo atribuído à questão pelos responsáveis (cfr. o Anexo V), sintetizam-se seguidamente dois dos aspectos mais relevantes para a presente análise, no essencial, já foram objecto de análise nos Relatórios supramencionados:

A. À responsabilidade do CA

Os membros do CA professaram que não possuem qualquer competência em termos estatutários sobre os GP, não tendo capacidade de escrutínio ou tutela inspectiva sobre a gestão das verbas recebidas por aqueles. Assim, não teria sustentação a imputação de responsabilidade financeira reintegratória, a título subsidiário, recorrendo ao conceito jurídico-penal de culpa e à distinção entre o erro sobre as circunstâncias do facto e o erro sobre a ilicitude (art.ºs 16.º e 17.º do Código Penal). Concluem que a sua convicção da legalidade das despesas não é censurável porque na responsabilidade pela gestão orçamental e financeira da ALM não está incluído o controlo sobre a aplicação das verbas em apreço, pois, no seu entender incumbe ao CA *“única e exclusivamente proceder à entrega de tais verbas, no montante e com a periodicidade impostos por lei”*.

B. À exequibilidade das recomendações

Com base nos argumentos já referidos e ainda na sua tentativa de implementação de medidas de execução das recomendações do TC, que foi ineficaz, pelas razões apontadas, e também, devido à ausência de poderes estatutários impositivos dos procedimentos recomendados, concluíram que não têm agido com culpa, pelo que o CA não poderia ser responsabilizado.



6. EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º 1 do art.º 9.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio⁵⁷, o total dos emolumentos devidos pela ALM, relativos à presente auditoria é de € 17.164,00, conforme os cálculos apresentados no Anexo VI.

7. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente Relatório e a recomendação nele formulada;
- b) Remeter um exemplar do presente Relatório:
 - A Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Madeira;
 - Aos membros do Conselho de Administração daquela Assembleia Legislativa.
- c) Solicitar que o Tribunal de Contas seja informado sobre as diligências efectuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente Relatório, no prazo de seis meses;
- d) Fixar os emolumentos devidos pela ALM em € 17.164,00, conforme o quadro constante do Anexo VI;
- e) Mandar divulgar o presente Relatório na Intranet e no sítio do Tribunal de Contas na Internet, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- f) 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 e 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art.º 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 27 de Outubro de 2010.

O Juiz Conselheiro,

(Alberto Fernandes Brás)

⁵⁷ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, 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.

A Assessora,

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

O Assessor,

Alberto Miguel Faria Pestana
(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,

Orlando de Andrade Ventura da Silva
(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



Anexos



I – Balanços reportados a 31/12 de 2008 e 2009

(Unidade: euros)

Descrição	2009		2008		Δ % 09/08	
	Valor	%	Valor	%		
Activo						
Imobilizado líquido						
455	Bens de domínio público	448.139,59	4	445.943,81	4	0
433	Imobilizações incorpóreas	98.453,00	1	177.341,00	1	-44
42+44	Imobilizações corpóreas	5.390.251,92	43	5.079.278,51	42	6
Existências						
32	Mercadorias	1.815,41	0	1.766,08	0	3
Dívidas de terceiros – Curto prazo						
251	Devedores pela execução do orçamento	242.610,00	2	0,00	0	-
268	Outros devedores	3.302,96	0	4.714,78	2	-30
Depósitos bancários e caixa						
13	Conta no Tesouro	1.843,87	0	0,00	0	-
12	Depósitos bancários	5.877.558,32	47	5.949.967,41	49	-1
11	Caixa	1.202,64	0	1.525,26	0	-21
Diferimentos						
271	Acréscimos de proveitos	300.086,78	2	288.258,82	2	4
272	Custos diferidos	58.219,12	0	75.654,53	1	-23
Total do Activo		12.423.483,61	100	12.024.450,20	100	3
Fundos Próprios						
Fundos Próprios						
51	Património	6.259.204,28	50	6.259.204,28	52	0
59	Resultados transitados	4.463.757,00	36	2.046.429,32	17	118
88	Resultado líquido do exercício	274.084,04	2	2.417.327,68	20	-89
Total dos Fundos Próprios		10.997.045,32	89	10.722.961,28	89	3
Passivo						
Dívidas a terceiros – Curto prazo						
22	Fornecedores	0,00	0	14.418,25	0	-100
252	Credores pela execução do orçamento (a)	208.617,13	2	142.336,69	1	47
24	Estado e outros entes públicos	87.550,45	1	0,00	0	100
268	Outros credores	56.260,54	0	35.960,85	0	56
Acréscimos e diferimentos						
273	Acréscimos de custos	344.514,86	3	321.138,26	3	7
274	Proveitos diferidos	729.495,31	6	787.634,87	7	-7
Total do Passivo		1.426.438,29	11	1.301.488,92	11	10
Total dos Fundos Próprios e Passivo		12.423.483,61	100	12.024.450,20	100	3

(a) Esta conta compreende o montante das despesas processadas e que foram pagas, no período complementar, a fornecedores.

Fonte: Balanço da ALM de 2009.



II – Demonstração dos resultados dos exercícios de 2008 e 2009

(Unidade: euros)

Proveitos e ganhos		2009		2008		Δ % 09/08
		Valor	%	Valor	%	
71	Vendas e prestações de serviços	9.822,56	0	11.132,09	0	-12
74	Transferências correntes e subsídios obtidos	15.362.334,82	97	16.501.798,53	97	-7
76	Outros prov. e ganhos operacionais	6.113,79	0	554,39	0	1003
(B)		15.378.271,17	97	16.513.485,01	97	-7
78	Proveitos e ganhos financeiros	3.056,07	0	84.289,09	0	-96
(D)		15.381.327,24	97	16.597.774,10	98	-7
79	Proveitos e ganhos extraordinários	448.821,66	3	409.107,77	2	10
(F)		15.830.148,90	100	17.006.881,87	100	-7
TOTAL		15.830.148,90	100	17.006.881,87	100	-7

Custos e Perdas		2009		2008		Δ % 09/08
		Valor	%	Valor	%	
61	Custo das merc. vendidas e das mat. consum.	9.436,33	0	10.667,51	0	-12
62	Fornecimentos e serviços externos	2.602.617,91	16	1.860.920,40	11	40
64	Custos com o pessoal	5.792.443,20	37	5.949.091,04	35	-3
63	Transf. correntes conced. e prestações sociais	6.565.762,05	41	6.230.526,67	37	5
66	Amortizações do exercício	564.194,31	4	519.514,77	3	0
65	Outros custos e perdas operacionais	2.491,05	0	2.620,76	0	-5
(A)		15.536.944,85	98	14.573.341,15	86	7
68	Custos e perdas financeiras	0,00	0	0,00	0	0
(C)		15.536.944,85	98	14.573.341,15	86	7
69	Custos e perdas extraordinárias	19.120,01	0	16.213,04	0	18
(E)		15.556.064,86	98	14.589.554,19	86	7
88	Resultado líquido do exercício	274.084,04	2	2.417.327,68	14	-89
TOTAL		15.830.148,90	100	17.006.881,87	100	-7

Fonte: Demonstração de Resultados da ALM de 2009.



III – Identificação das autorizações relacionadas com transferências para os grupos e representações parlamentares

A) Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares

(Unidade: euros)

Autorização de Pagamento			Responsável pela Autorização	Transferência Bancária		
N.º	Data	Valor		n.º	Data	Beneficiário
Rubrica 04.08.02.A						
637	19-01-09	183.740,12	Secretário-Geral	757	23-01-09	PSD
638	19-01-09	36.737,86	“	758	23-01-09	PS
639	19-01-09	10.530,97	“	758	23-01-09	CDS/PP
640	19-01-09	4.293,25	“	758	23-01-09	PCP
641	19-01-09	169,46	“	758	23-01-09	BE
642	19-01-09	4.374,40	“	758	23-01-09	MPT
643	19-01-09	6.517,80	“	758	23-01-09	PND
655	19-02-09	183.851,06	“	759	23-02-09	PSD
656	19-02-09	36.664,80	“	759	23-02-09	PS
657	19-02-09	10.539,51	“	759	23-02-09	CDS/PP
658	19-02-09	4.327,41	“	759	23-02-09	PCP
659	19-02-09	186,54	“	759	23-02-09	BE
660	19-02-09	4.382,94	“	759	23-02-09	MPT
661	19-02-09	5.252,35	“	759	23-02-09	PND
685	19-03-09	195.183,87	“	763	23-03-09	PSD
686	19-03-09	24.235,20	“	763	23-03-09	PSD
687	19-03-09	39.229,03	“	763	23-03-09	PS
688	19-03-09	5.140,80	“	763	23-03-09	PS
689	19-03-09	11.261,10	“	763	23-03-09	CDS/PP
690	19-03-09	1.468,80	“	763	23-03-09	CDS/PP
691	19-03-09	5.010,57	“	763	23-03-09	PCP
692	19-03-09	1.468,80	“	763	23-03-09	PCP
693	19-03-09	725,82	“	763	23-03-09	BE
694	19-03-09	4.737,33	“	763	23-03-09	MPT
695	19-03-09	734,40	“	763	23-03-09	MPT
696	19-03-09	5.606,74	“	763	23-03-09	PND
697	19-03-09	734,40	“	763	23-03-09	PND
725	20-04-09	195.843,96	Prof. António Carlos	768	23-04-09	PSD
726	20-04-09	39.250,38	“	768	23-04-09	PS
727	20-04-09	11.265,37	“	768	23-04-09	CDS/PP
728	20-04-09	5.027,65	“	768	23-04-09	PCP
729	20-04-09	357,76	“	768	23-04-09	BE
730	20-04-09	4.741,60	“	768	23-04-09	MPT
731	20-04-09	5.611,01	“	768	23-04-09	PND
773	18-05-09	194.692,53	“	773	22-05-09	PSD
774	18-05-09	39.271,73	“	773	22-05-09	PS
775	18-05-09	11.269,64	“	773	22-05-09	CDS/PP
776	18-05-09	5.044,73	“	773	22-05-09	PCP
777	18-05-09	366,30	“	773	22-05-09	BE
778	18-05-09	4.745,87	“	773	22-05-09	MPT
779	18-05-09	5.615,28	“	773	22-05-09	PND
1102	19-06-09	400.938,47	Secretário-Geral	782	23-06-09	PSD
1103	19-06-09	78.556,32	“	782	23-06-09	PS
1104	19-06-09	22.923,75	“	782	23-06-09	CDS/PP
1105	19-06-09	10.772,66	“	782	23-06-09	PCP
1106	19-06-09	1.074,20	“	782	23-06-09	BE
1107	19-06-09	9.662,54	“	782	23-06-09	MPT

Autorização de Pagamento			Responsável pela Autorização	Transferência Bancária		
N.º	Data	Valor		n.º	Data	Beneficiário
Rubrica 04.08.02.A						
1108	19-06-09	11.401,36	“	782	23-06-09	PND
1585	21-07-09	194.581,59	Prof. António Carlos	793	23-07-09	PSD
1586	21-07-09	38.808,46	“	793	23-07-09	PS
1587	21-07-09	11.261,10	“	793	23-07-09	CDS/PP
1588	21-07-09	5.010,57	“	793	23-07-09	PCP
1589	21-07-09	349,22	“	793	23-07-09	BE
1590	21-07-09	4.737,33	“	793	23-07-09	MPT
1591	21-07-09	5.606,74	“	793	23-07-09	PND
1768	19-08-09	194.692,53	Secretário-Geral	800	20-08-09	PSD
1769	19-08-09	38.851,16	“	800	20-08-09	PS
1770	19-08-09	11.269,64	“	800	20-08-09	CDS/PP
1771	19-08-09	5.044,73	“	800	20-08-09	PCP
1772	19-08-09	366,30	“	800	20-08-09	BE
1773	19-08-09	4.745,87	“	800	20-08-09	MPT
1774	19-08-09	5.615,28	“	800	20-08-09	PND
1931	18-09-09	194.487,79	“	804	23-09-09	PSD
1932	18-09-09	38.808,46	“	804	23-09-09	PS
1933	18-09-09	11.261,10	“	804	23-09-09	CDS/PP
1934	18-09-09	5.010,57	“	804	23-09-09	PCP
1935	18-09-09	349,22	“	804	23-09-09	BE
1936	18-09-09	4.737,33	“	804	23-09-09	MPT
1937	18-09-09	5.606,74	“	804	23-09-09	PND
2289	20-10-09	194.627,40	“	815	22-10-09	PSD
2290	20-10-09	38.829,81	“	815	22-10-09	PS
2291	20-10-09	11.265,37	“	815	22-10-09	CDS/PP
2292	20-10-09	5.027,65	“	815	22-10-09	PCP
2293	20-10-09	357,76	“	815	22-10-09	BE
2294	20-10-09	6.885,00	“	815	22-10-09	MPT
2295	20-10-09	5.611,01	“	815	22-10-09	PND
2588	20-11-09	400.365,29	Prof. António Carlos	827	23-11-09	PSD
2589	20-11-09	78.107,97	“	827	23-11-09	PS
2590	20-11-09	22.834,08	“	827	23-11-09	CDS/PP
2591	20-11-09	10.413,98	“	827	23-11-09	PCP
2592	20-11-09	894,86	“	827	23-11-09	BE
2593	20-11-09	11.410,38	“	827	23-11-09	PND
2594	20-11-09	13.620,14	“	827	23-11-09	MPT
2917	17-12-09	193.417,42	Secretário-Geral	832	18-12-09	PSD
2918	17-12-09	38.851,16	“	832	18-12-09	PS
2919	17-12-09	11.269,64	“	832	18-12-09	CDS/PP
2920	17-12-09	5.044,73	“	832	18-12-09	PCP
2921	17-12-09	366,30	“	832	18-12-09	BE
2922	17-12-09	5.734,17	“	832	18-12-09	MPT
2923	17-12-09	5.615,28	“	832	18-12-09	PND
Total		3.687.289,57				



B. Subvenção aos Grupos e Representações Parlamentares

(Unidade: euros)

Autorização de Pagamento			Responsável pela Autorização	Transferência Bancária		
N.º	Data	Valor		n.º	Data	Beneficiário
Rubrica 04.08.02.B						
644	19-01-09	23.898,60	Secretário-Geral	758	23-01-09	PSD
645	19-01-09	5.069,40	“	758	23-01-09	PS
646	19-01-09	1.448,40	“	758	23-01-09	CDS/PP
647	19-01-09	1.448,40	“	758	23-01-09	PCP
648	19-01-09	724,20	“	758	23-01-09	BE
649	19-01-09	724,20	“	758	23-01-09	MPT
650	19-01-09	724,20	“	758	23-01-09	PND
62	19-02-09	23.898,60	“	760	23-02-09	PSD
663	19-02-09	5.069,40	“	760	23-02-09	PS
664	19-02-09	1.448,40	“	760	23-02-09	CDS/PP
665	19-02-09	1.448,40	“	760	23-02-09	PCP
666	19-02-09	724,20	“	760	23-02-09	BE
667	19-02-09	724,20	“	760	23-02-09	MPT
668	19-02-09	724,20	“	760	23-02-09	PND
671	19-03-09	2.692,80	“	762	23-03-09	PSD
672	19-03-09	25.245,00	“	762	23-03-09	PSD
673	19-03-09	571,20	“	762	23-03-09	PS
674	19-03-09	5.355,00	“	762	23-03-09	PS
675	19-03-09	163,20	“	762	23-03-09	CDS/PP
676	19-03-09	1.530,00	“	762	23-03-09	CDS/PP
677	19-03-09	163,20	“	762	23-03-09	PCP
678	19-03-09	1.530,00	“	762	23-03-09	PCP
679	19-03-09	81,60	“	762	23-03-09	BE
680	19-03-09	765,00	“	762	23-03-09	BE
681	19-03-09	81,60	“	762	23-03-09	MPT
682	19-03-09	765,00	“	762	23-03-09	MPT
683	19-03-09	81,60	“	762	23-03-09	PND
684	19-03-09	765,00	“	762	23-03-09	PND
718	20-04-09	25.245,00	Prof. António Carlos	767	23-04-09	PSD
719	20-04-09	5.355,00	“	767	23-04-09	PS
720	20-04-09	1.530,00	“	767	23-04-09	CDS/PP
721	20-04-09	1.530,00	“	767	23-04-09	PCP
722	20-04-09	765,00	“	767	23-04-09	BE
723	20-04-09	765,00	“	767	23-04-09	MPT
724	20-04-09	765,00	“	767	23-04-09	PND
766	18-05-09	25.245,00	“	772	22-05-09	PSD
767	18-05-09	5.355,00	“	772	22-05-09	PS
768	18-05-09	1.530,00	“	772	22-05-09	CDS/PP
769	18-05-09	1.530,00	“	772	22-05-09	PCP
770	18-05-09	765,00	“	772	22-05-09	BE
771	18-05-09	765,00	“	772	22-05-09	MPT
772	18-05-09	765,00	“	772	22-05-09	PND
1109	19-06-09	25.245,00	Secretário-Geral	783	23-06-09	PSD
1110	19-06-09	5.355,00	“	783	23-06-09	PS
1111	19-06-09	1.530,00	“	783	23-06-09	CDS/PP
1112	19-06-09	1.530,00	“	783	23-06-09	PCP
1113	19-06-09	765,00	“	783	23-06-09	BE
1114	19-06-09	765,00	“	783	23-06-09	MPT
1115	19-06-09	765,00	“	783	23-06-09	PND

Autorização de Pagamento			Responsável pela Autorização	Transferência Bancária		
N.º	Data	Valor		n.º	Data	Beneficiário
1578	21-07-09	25.245,00	Prof. António Carlos	792	23-07-09	PSD
1579	21-07-09	5.355,00	“	792	23-07-09	PS
1580	21-07-09	1.530,00	“	792	23-07-09	CDS/PP
1581	21-07-09	1.530,00	“	792	23-07-09	PCP
1582	21-07-09	765,00	“	792	23-07-09	BE
1583	21-07-09	765,00	“	792	23-07-09	MPT
1584	21-07-09	765,00	“	792	23-07-09	PND
1775	19-08-09	25.245,00	Secretário-Geral	801	20-08-09	PSD
1776	19-08-09	5.355,00	“	801	20-08-09	PS
1777	19-08-09	1.530,00	“	801	20-08-09	CDS/PP
1778	19-08-09	1.530,00	“	801	20-08-09	PCP
1779	19-08-09	765,00	“	801	20-08-09	BE
1780	19-08-09	765,00	“	801	20-08-09	MPT
1781	19-08-09	765,00	“	801	20-08-09	PND
1938	18-09-09	25.245,00	“	805	23-09-09	PSD
1939	18-09-09	5.355,00	“	805	23-09-09	PS
1940	18-09-09	1.530,00	“	805	23-09-09	CDS/PP
1941	18-09-09	1.530,00	“	805	23-09-09	PCP
1942	18-09-09	765,00	“	805	23-09-09	BE
1943	18-09-09	765,00	“	805	23-09-09	PND
1944	18-09-09	765,00	“	805	23-09-09	MPT
2296	20-10-09	25.245,00	“	816	22-10-09	PSD
2297	20-10-09	5.355,00	“	816	22-10-09	PS
2298	20-10-09	1.530,00	“	816	22-10-09	CDS/PP
2299	20-10-09	1.530,00	“	816	22-10-09	PCP
2300	20-10-09	765,00	“	816	22-10-09	BE
2301	20-10-09	765,00	“	816	22-10-09	MPT
2302	20-10-09	765,00	“	816	22-10-09	PND
2581	20-11-09	25.245,00	Prof. António Paulo	826	23-11-09	PSD
2582	20-11-09	5.355,00	“	826	23-11-09	PS
2583	20-11-09	1.530,00	“	826	23-11-09	CDS/PP
2584	20-11-09	1.530,00	“	826	23-11-09	PCP
2585	20-11-09	765,00	“	826	23-11-09	BE
2586	20-11-09	765,00	“	826	23-11-09	MPT
2587	20-11-09	765,00	“	826	23-11-09	PND
2924	17-12-09	25.245,00	Secretário-Geral	834	18-12-09	PSD
2925	17-12-09	5.355,00	“	834	18-12-09	PS
2926	17-12-09	1.530,00	“	834	18-12-09	CDS/PP
2927	17-12-09	1.530,00	“	834	18-12-09	PCP
2928	17-12-09	765,00	“	834	18-12-09	BE
2929	17-12-09	765,00	“	834	18-12-09	MPT
2030	17-12-09	765,00	“	834	18-12-09	PND
Total		431.460,00				



IV – Constituição da amostra

A amostra foi constituída da seguinte forma: nas rubricas de aquisição de bens e na última rubrica de aquisições de serviços, pelas duas autorizações de pagamento (AP) de maior expressão financeira; nas restantes três rubricas (de aquisição de serviços), foram seleccionadas, a partir da identificação dos principais contratos em vigor, as AP representativas.

A aplicação destes critérios determinou uma cobertura com uma variação entre os 8% e os 82% por rubrica, a partir da qual se obteve uma cobertura média global de 42,5%, conforme é observável no quadro seguinte.

QUADRO 7
Constituição da amostra relativa à aquisição de bens e serviços correntes

Rubricas	Valor (€)	%	Amostra	
			Valor (€)	%
Cap. 02 – Aquisição de bens e serviços	2.681.492,30	100,0		
Grupo 02.01 – Aquisição de bens	229.968,06	100,0		
02.01.07 – Vestuário e artigos pessoais	14.232,00		11.675,27	82,0
02.01.15 – Prémios/Ofertas	36.649,99		24.510,00	66,9
Sub-total:	50.881,99	22,1	36.185,27	71,1
Grupo 02.02 – Aquisição de serviços	2.451.524,24	100,0		
02.02.02 – Limpeza e higiene	110.230,36		9.117,04	8,3
02.02.04 – Locação edifícios	401.477,99		236.894,27	59,0
02.02.18 – Vigilância	229.167,74		18.997,16	8,3
02.02.20 – Outros trab. especializados	111.186,04		82.322,90	74,0
Sub-total:	728.412,74	34,8	347.331,37	40,8
Total:	877.873,32	33,7	383.516,64	42,5



[Handwritten signature]

V – Alegações

*A VAT III
 Maff
 10.10.18*

S.  R. *BRITO 18-10-10 ENT.CORR. 02618*

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Exmo Senhor
 Director-Geral
 da Secção Regional
 da Madeira do Tribunal de Contas
 Palácio da Rua do Esmeraldo
 Rua do Esmeraldo, nº 24
 9004-554 Funchal

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		157/GASG	18.10.2010

Assunto:

O Conselho de Administração da Assembleia Legislativa da Madeira, vem,
 no exercício do contraditório previsto no artº 13º da Lei 98/97 de 26
 de Agosto,
 pronunciar-se sobre o Relato da Auditoria à Conta de 2009 desta
 Assembleia,
 o que faz nos termos das seguintes

ALEGAÇÕES

- I- **Sobre a "insuficiência de suporte documental na utilização de verbas transferidas para os grupos e representações parlamentares",**

A este propósito refere o relato da auditoria:

"9.Manteve-se a insuficiência de suporte documental na utilização das verbas transferidas para os grupos e representações parlamentares (...)"

[Handwritten signature]



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

“11. As diligências desenvolvidas pelo CA não se traduziram numa efectiva implementação das recomendações relativas à documentação das utilizações dadas às transferências para os grupos e representações parlamentares, em razão do que é referido no ponto 9., e ao estabelecimento das regras de partilha de responsabilidades de financiamento das despesas dos grupos e das representações entre as verbas gerais das ALM e das transferências ao abrigo das normas acima referidas”.

(...) Consequentemente, a execução orçamental mantém as mesmas práticas processuais dos exercícios anteriores, que suscitaram, da parte do TC, a emissão de um juízo desfavorável, do qual, aliás, derivou a abertura, em 2007, e em 2010, de processo autónomos com o objectivo de verificar a “legalidade e regularidade da aplicação dada pelos GP, RP e DI aos dinheiros públicos transferidos pela ALM” em 2006 e 2007.

“No Parecer sobre a Conta de 2008, o Tribunal de Contas recomendou ao CA da ALM que, à luz do princípio da transparência providenciasse, concertadamente com os responsáveis dos GP e das RP, pela documentação das utilizações dadas às verbas transferidas pela ALM, ao abrigo dos arts. 46º e 47º da orgânica, de modo a assegurar a transparência da aplicação dos fundos públicos na actividade parlamentar.

Como referido no ponto 5.2,1, a análise efectuada não evidenciou qualquer alteração nos procedimentos dos intervenientes (CA e responsáveis pelos GP e RP), não obstante ter vindo a ser desenvolvido um conjunto de iniciativas de índole legislativa visando a transferência da competência fiscalizadora do Tribunal de Contas para o Tribunal Constitucional, no âmbito da fiscalização das contas partidárias”.

Em relação a este aspecto do relato, cumpre reafirmar a posição assumida por este Conselho de Administração, exarada nas alegações deduzidas em anteriores auditorias, nomeadamente no que concerne ao reiterado suscitar da responsabilidade dos membros do CA, que subsequentemente desenvolveremos, em quatro áreas conceptuais.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

1 - Da natureza jurídica dos GP e RP e consequentemente, das subvenções previstas nos artºs 46º e 47º.

Sobre tal matéria se pronunciaram já, junto desse Tribunal, de forma exaustiva e em sentido convergente, quer o CA, quer as representações dos partidos representados na ALM e visados por tais atribuições, todos propendendo para o reconhecimento de que, independentemente das considerações sobre a natureza jurídica dos GP ou RP, a verdade é que argumentos não faltam em militância da reputação das subvenções em análise, como financiamento (directo ou indirecto) dos partidos.

Não pode, aliás, deixar de salientar-se como expressivo, que no próprio colégio de conselheiros que apreciaram esta matéria e participaram na elaboração do Acórdão 376/2006 do Tribunal Constitucional, sobre o qual assenta o entendimento vertido nas anteriores auditorias desse Tribunal, existem seis votos de vencido, dos quais aqui destacamos três, que consideram claramente estas subvenções como financiamento dos partidos políticos, e os seus beneficiários como órgãos pertencentes ou integrados nas estruturas partidárias, como se alcança das seguintes:

“DECLARAÇÃO DE VOTO

“Votei vencida e pronunciei-me no sentido da inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 29º e 30º do Decreto Legislativo Regional de “Alteração da Estrutura Orgânica da Assembleia Legislativa” da Madeira, nos termos e pelas razões que a seguir sumariamente enuncio.

1. A decisão de não inconstitucionalidade orgânica constante do acórdão assenta fundamentalmente numa certa qualificação dos “grupos parlamentares”: a que os caracteriza como



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

“órgãos internos das assembleias legislativas”. Daí retira-se que as subvenções previstas nas normas em apreciação se destinam à realização das actividades de natureza parlamentar e que a competência para a sua aprovação cabe à Assembleia Legislativa da Madeira.

A verdade é que – independentemente da qualificação dos grupos parlamentares e ainda que seja possível e adequado ver neles “órgãos internos das assembleias legislativas” – os grupos parlamentares são igualmente “emanação” dos partidos políticos que representam. Numa ordem constitucional em que se reconhece que os partidos políticos concorrem democraticamente para a expressão e a formação da vontade popular e para a organização do poder político (artigos 10º, n.º 2, e 51º, n.º 1, da Constituição) e em que se afirma que “os partidos políticos participam nos órgãos baseados no sufrágio universal e directo, de acordo com a sua representatividade eleitoral” (artigo 114º, n.º 1, da Constituição), não pode prescindir-se, na análise do problema que nos ocupa, da consideração desta dupla natureza dos grupos parlamentares. E é tanto mais assim quanto, relativamente a certos actos eleitorais – como é precisamente o caso da eleição para a Assembleia Legislativa da Madeira –, “só podem apresentar candidaturas os partidos políticos” (artigo 11º, n.º 1, da “Lei Eleitoral para a Assembleia Regional da Região Autónoma da Madeira”).

Nesta visão das coisas, o financiamento público dos grupos parlamentares é também – directa ou indirectamente – financiamento público dos partidos políticos que tais grupos parlamentares representam.

É certo que a Constituição garante a cada um dos grupos parlamentares, e ao deputado não integrado em grupos parlamentares, o “direito a dispor de locais de trabalho na sede da Assembleia, bem como de pessoal técnico e administrativo da sua confiança” (artigo 180º, n.ºs 3 e 4, aplicável aos deputados das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas por força do artigo 232º, n.º 4).

Só que, a meu ver, as subvenções atribuídas pelas normas constantes dos artigos 46º e 47º do Decreto Legislativo Regional n.º 24/89/M, de 7 de Setembro (com diversas alterações posteriores), e cuja redacção é mais uma vez modificada pelos artigos 29º e 30º do Decreto Legislativo Regional agora em apreciação, vão, pelo menos em parte, para além da concretização do direito garantido



S. R.
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

pelo artigo 180º, n.ºs 3 e 4, da Constituição. É o que claramente resulta do disposto no n.º 8 do artigo 46º e do teor do artigo 47º (transcritos no ponto II.D.3. do acórdão).

Entendo portanto que tais normas – na parte em que, e na medida em que, vão para além da concretização do direito constitucionalmente garantido a cada um dos grupos parlamentares e aos deputados não integrados em grupos parlamentares a disporem “de locais de trabalho na sede da Assembleia, bem como de pessoal técnico e administrativo da sua confiança” –, não obstante se encontrarem inseridas no diploma que aprova o regimento da Assembleia Legislativa, devem caracterizar-se, pelo seu *conteúdo* e pela sua *função*, como normas relativas ao *financiamento dos partidos políticos*.

Consequentemente, as subvenções estabelecidas em tais normas devem ser consideradas *receitas próprias* dos partidos políticos representados na Assembleia Legislativa da Madeira, nos termos do artigo 3º, alínea c), da Lei n.º 19/2003 (Lei de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais). Assim mesmo aliás o têm entendido os partidos políticos com representação nas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, que, segundo pude verificar, nas contas anuais que apresentaram neste Tribunal, nos últimos anos, inscreveram como receitas próprias as subvenções recebidas dessas Assembleias Legislativas.- **Maria Helena Brito**”

“Quanto à primeira questão, discordo do Acórdão porque entendo que ele dissocia indevidamente os grupos parlamentares da matéria geral do financiamento dos partidos políticos. Ao mesmo tempo, sustenta uma duvidosa prevalência da norma do artigo 232º, nº 3, da Constituição, enquanto norma de competência da Assembleia Legislativa da Região Autónoma, sobre a que atribui competência à Assembleia da República em matéria de financiamento dos partidos políticos [artigos 51º, nº 6, e 164º, alínea h), da Constituição].

A exclusão dos grupos parlamentares da matéria de financiamento dos partidos políticos é, a meu ver, incorrecta. Na verdade, ela remete para o domínio do mero regimento sobre a organização e o funcionamento da Assembleia Legislativa uma realidade que, pela sua dimensão, respeita às condições de funcionamento da democracia partidária e parlamentar do Estado de direito no seu



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

todo, como Estado unitário, no cumprimento das suas tarefas nacionais [artigos 6º, nºs 1, e 3, alíneas b) e c), da Constituição.

(...) Não se duvida de que existe uma especificidade de funções dos grupos parlamentares relativamente às funções gerais dos partidos para variados efeitos - nomeadamente para assegurar a genuinidade da representação dos cidadãos e assegurar o exercício do poder legislativo. De facto, aquelas entidades constituem instrumentos privilegiados de uma democracia que, sendo de partidos, é também parlamentar. Mas retirar da referida especificidade ilações que desvinculem, em absoluto, o financiamento dos grupos parlamentares do financiamento dos partidos políticos corresponde a uma conclusão que excede as respectivas premissas.

Com efeito, não deixando a actividade dos grupos parlamentares de ser expressão da acção político-partidária, o seu financiamento tem de participar dos requisitos e limites de financiamento dos partidos. Isto é, não deixam de se transmitir ao financiamento dos grupos parlamentares as exigências de controlo (em função da equidade, da proporcionalidade e da determinabilidade das despesas) de que dependem o financiamento transparente da democracia partidária e, em última instância, a própria legitimidade do Estado de direito democrático. Os grupos parlamentares não se tornam, pela participação num órgão de soberania, meras estruturas do Parlamento, absolutamente independentes da sua origem partidária. Em todo o caso, pelo menos certos requisitos e limites de equidade, proporcionalidade e determinabilidade hão-de estabelecer as fronteiras entre o financiamento da mera organização de actividades do grupo parlamentar e um financiamento que porventura a exceda. - **Maria Fernanda Palma**"

"Dando de barato a dupla natureza dos agrupamentos parlamentares, simultaneamente formas de organização das assembleias legislativas e órgãos dos partidos, tenho, porém, por evidente que as subvenções em causa têm por objectivo indesmentível financiar a *actividade dos partidos* na sua vertente parlamentar. A actuação parlamentar dos partidos políticos não esgota seguramente a sua actividade, mas é uma das formas mais relevantes do desenvolvimento dos seus propósitos.

Desde logo, a formulação literal dos artigos 46.º e 47.º do diploma a alterar refere-se aos *partidos* como beneficiários das verbas e subvenções em causa (cfr. o n.º 1 do artigo 46.º e a epígrafe e o n.º 3 do artigo 47.º). Por outro lado, do n.º 8 do artigo 46.º resulta, a meu ver, que,



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

mesmo que o quadro de pessoal fixado no n.º 2 não esgote a verba que lhe foi destinada, continua o partido (ou grupo parlamentar) a poder utilizar a totalidade do montante referido no n.º 1.

Depois, diversos partidos políticos qualificam expressamente, nos respectivos estatutos, os grupos parlamentares como *órgãos do partido* (cf., a título de exemplo, os artigos 13.º, alínea f), e 30.º dos Estatutos do Partido Social-Democrata e os artigos 87.º a 90.º dos Estatutos do Partido Socialista).

Nas respectivas contas apresentadas no Tribunal Constitucional, os partidos incluem entre as respectivas receitas subvenções do tipo das ora em causa.

(...)Estando em causa o financiamento dos partidos políticos (a meu ver, financiamento directo; mas a solução não seria diferente mesmo que se tratasse de financiamento indirecto), da conjugação dos artigos 51.º, n.º 6, e 164.º, alínea h), da CRP resulta a inconstitucionalidade orgânica das normas questionadas. Neste contexto, surge como claramente imprestável a invocação do artigo 232.º, n.ºs 3 e 4 (este enquanto remete para o artigo 180.º), da CRP: não está em causa a aprovação do regimento (interno) do órgão regional, mas o exercício de uma função legislativa; e a atribuição das verbas e subvenções em causa ultrapassa o direito dos grupos parlamentares a disporem de locais de trabalho e de pessoal técnico e administrativo da sua confiança. Como também é manifestamente improcedente a invocação dos artigos 227.º, n.º 1, alínea p), 232.º, n.º 1, e 225.º, n.º 2, da CRP: do poder de aprovação do orçamento regional e do princípio da autonomia não é lícito extrair a competência para aprovar todas e quaisquer normas que gerem despesa. O que está em causa é a determinação do órgão constitucionalmente competente para legislar sobre a matéria em causa: apurado que, por se tratar de financiamento dos partidos políticos, esse órgão é a Assembleia da República, fica desde logo afastada a aplicabilidade do artigo 227.º, n.º 1, alínea a), da CRP. - **Mário José de Araújo Torres**"

Como já tivemos ocasião de sustentar, sufragamos este entendimento e respectiva fundamentação, no que concerne à natureza jurídica dos Grupos e Representações Parlamentares, apenas acrescentando, em reforço do entendimento que enquadra as



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

subvenções previstas no aludido artº 47º, no normativo aplicável aos partidos políticos, a subsequente anotação:

A Lei n.º 56/98 de 18 de Agosto (Lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais - revogada pelo art.º 34.º da Lei n.º 19/2003, de 20/6) previa, no seu artigo 6º, o seguinte:

Artigo 6.º

Financiamento público

Os recursos de financiamento público para a realização dos fins próprios dos partidos são:

- a) As subvenções para financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais previstas na presente lei;
- b) Outras legalmente previstas.

Por seu turno, a actual Lei de Financiamento dos Partidos Políticos, estipula, relativamente a esta matéria, o seguinte:

Artigo 4.º

Financiamento público

Os recursos de financiamento público para a realização dos fins próprios dos partidos são:

- a) As subvenções para financiamento dos partidos políticos;
- b) As subvenções para as campanhas eleitorais;
- c) Outras legalmente previstas.

Artigo 5.º

Subvenção pública para financiamento dos partidos políticos

1 - A cada partido que haja concorrido a acto eleitoral, ainda que em coligação, e que obtenha representação na Assembleia da República é concedida, nos termos dos números seguintes, uma subvenção anual, desde que a requeira ao Presidente da Assembleia da República.

2 - A subvenção consiste numa quantia em dinheiro equivalente à fracção 1/135 do salário mínimo mensal nacional por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República.

3 - Nos casos de coligação eleitoral, a subvenção devida a cada um dos partidos nela integrados é igual à subvenção que, nos termos do número anterior, corresponder à respectiva coligação eleitoral, distribuída proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido, salvo disposição expressa em sentido distinto constante de acordo da coligação.

4 - A subvenção é paga em duodécimos, por conta de dotações especiais para esse efeito inscritas no orçamento da Assembleia da República.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

5 - A subvenção prevista nos números anteriores é também concedida aos partidos que, tendo concorrido à eleição para a Assembleia da República e não tendo conseguido representação parlamentar, obtenham um número de votos superior a 50000, desde que a requeiram ao Presidente da Assembleia da República.

Parece-nos desprovido de polémica que as subvenções parlamentares previstas nos artigos 46º e 47º da Estrutura orgânica da Assembleia Legislativa da Madeira, e que encontram correlativas disposições na Lei Orgânica da Assembleia da República (artºs 46º e 47º da LOFAR), e na Assembleia Legislativa dos Açores (artºs 36º e ss. do DLR 54/2006/A, de 22 de Dezembro), se enquadram na categoria das "**Outras** (subvenções) **legalmente previstas**" reguladas como formas de financiamento público dos partidos políticos, nos termos do referido normativo.

Por outro lado, verificamos também, que em anteriores auditorias esse tribunal colheu, apenas certa parte do entendimento manifestado no Parecer da PGR nº 50/2007, desconsiderando o remanescente das posições doutrinárias ali assumidas, nomeadamente as que efectivamente vêm ao encontro do entendimento deste CA da ALM e partidos; seja no que concerne à natureza dos GP e RP e DI; seja quanto ao reconhecimento de que "é o Tribunal de contas que, no âmbito da ordem jurídica portuguesa (...) deverá fiscalizar a utilização das verbas aí previstas" devendo os GP/RP reportar-lhe toda a documentação atinente"; seja ainda, no que se refere ao teor do extenso voto de vencido lavrado por Joaquim Paquim Coutinho, no sentido aqui adoptado, cuja referência simplesmente omite.

Impõe-se assim, no mínimo, reconhecer uma profunda divisão doutrinária relativamente a estas matérias, o que não pode deixar de



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

comprometer toda a apreciação relativamente à responsabilidade do CA na sindicância ao uso das atribuições patrimoniais em causa.

2- Sobre os poderes de gestão e de fiscalização do CA da ALM

A inscrição no Orçamento da ALM, das dotações destinadas às subvenções parlamentares, decorre do disposto na sua Lei orgânica, a qual impõe, quer a atribuição, quer os beneficiários, quer os quantitativos (através da fórmula pré-determinada), quer as formas e prazos de pagamento de tais verbas, o que claramente significa que a inscrição e uso de tais verbas no seu orçamento é subtraída ao poder de escolha ou conformação, característicos da actividade de gestão (designadamente, financeira), *stricto sensu*, de qualquer entidade,

Dito por outras palavras; à ALM e especificamente ao seu CA não assiste a faculdade de negar, restringir, condicionar ou quantificar a atribuição de tais dotações e de determinar a respectiva incidência ou os seus beneficiários.

Consentânea com tal entendimento, mostra-se a norma do n.º 8 do art.º 46.º, que claramente determina que o não uso do valor total da verba em causa, com o pagamento dos vencimentos destinados ao pessoal dos GP, não prejudica o esgotamento do valor total antecipadamente atribuído.

Mostra-se igualmente relevante, em nosso entender, o facto de a atribuição da subvenção prevista no art.º 47.º se fazer segundo o regime de duodécimos, assim sobressaindo que tal pagamento é independente de contrapartidas, seja da efectivação de quaisquer gastos, seja dos respectivos comprovativos.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

O processamento destas atribuições é por conseguinte efectuado sob a forma de subsídio, tal como uma pensão ou qualquer tipo de apoio (1)*, determinado em razão do preenchimento de requisitos prévios e da sua manutenção, pelo que se torna incompreensível imputar-se-lhe qualquer forma de sindicância (exceptuando a verificação dos requisitos legais da atribuição) que restrinja ou interdicte o respectivo pagamento, como parece entender o Tribunal de Contas.

Os aspectos acabados de referir são incompatíveis com um sistema de gestão ou administração em sentido próprio, o qual se inicia, desde logo com as opções de orçamentação, estas com vista a cumprir objectivos e directrizes cujo domínio a entidade possui, e cujas formas e prazos de execução igualmente dominará.

Pois este domínio da execução orçamental pré-determinada, far-se-á com o processamento dos pagamentos das despesas cabimentadas e reconhecidas como elegíveis, em rubricas próprias, através da respectiva documentação (e só após a sua recepção), o que aqui, como supra explanado, não sucede.

O dicionário Priberam de Língua portuguesa define gestão como "*s.f.: Gerência; administração*" e administração como "*s. f.: 1. Gerência de negócios próprios, alheios ou políticos. 2. Casa onde se exerce a administração. 3. As pessoas que administram. 4. Exercício. 5. Acção de conferir.*"

(1)* O dicionário de língua portuguesa Priberam esclarece o significado de **subsídio**

(latim *subsídium*, -ii, tropas de reserva, reforço, socorro, auxílio)

s. m. - 1. Quantia com que o Estado ou outra corporação concorre para obras de interesse público. = SUBVENÇÃO.

2. Quantia atribuída por uma entidade para um fim específico (ex.: *subsídio de desemprego, subsídio de férias*). 3.

Aquilo que concorre para um fim determinado. = CONTRIBUTO. 4. Auxílio; socorro; benefício.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Por seu turno, a propósito do conceito de gerir ou administrar na administração pública, veja-se o que a Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro - Bases da contabilidade pública define:

Artigo 2.º

Administração

Definição

1 - Os serviços e organismos da Administração Central disporão, em regra, de autonomia administrativa nos actos de gestão corrente, traduzida na **competência dos seus dirigentes para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento** e para praticar, no mesmo âmbito, actos administrativos definitivos e executórios.

2 - Os actos de gestão corrente são todos aqueles que integram a actividade que os serviços e organismos normalmente desenvolvem para a prossecução das suas atribuições.

3 - Excluem-se do âmbito da gestão corrente os actos que envolvam opções fundamentais de enquadramento da actividade dos serviços e organismos e, designadamente, que se traduzam na aprovação dos planos e programas de actividades e respectivos relatórios de execução ou na autorização para a realização de despesas cujo montante ou natureza ultrapassem a normal execução dos planos e programas aprovados.

4 - A **competência** dos membros do Governo inclui sempre os necessários poderes de direcção, supervisão e inspecção, bem como a prática dos actos que excedam a gestão corrente, garantindo-se a intervenção dos órgãos de planeamento competentes sempre que estiver em causa a aprovação dos planos e programas incluídos no Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC).

Somos, por conseguinte, forçados a concluir que o CA da ALM, de harmonia com as estipulações constantes dos normativos a que se submetem os seus actos de gestão, propriamente ditos, relativamente às verbas consignadas nos arts 46º e 47º da Estrutura Orgânica da ALM, não tem, desde logo, competências para decidir ou propor, a sua inclusão ou exclusão, no Orçamento que submete, no âmbito das suas atribuições, à aprovação do plenário, nem poderes suficientes para controlar a sua efectiva utilização, designadamente, através da exigência da correlativa documentação.

3- Sobre a responsabilidade do CA



S. R.
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

No domínio do Relatório 9/2010-FS/ /SRMTC, entendeu-se que poderia haver lugar à imputação de "responsabilidade financeira sancionatória aos membros do CA da ALM, ao abrigo da al. d) do nº 1 do artº 65º da LOPTC por não terem exercido o controlo sobre a utilização dada às verbas transferidas para os GP (artºs 14º do DLR 24/89/M, na redacção dada pelo DLR 14/2005/M, e os artigos 18º e 21º, da Lei nº 28/92 de 1 de Setembro" (1 e 2)*.

Os aspectos que acabámos de referir, e bem assim, a circunstância de o CA não deter qualquer competência, em termos estatutários, sobre os grupos parlamentares, reflectem claramente a incapacidade de escrutínio

(1)* Artº 14º

Atribuições

São atribuições do Conselho de Administração:

- Exercer a gestão orçamental e financeira da Assembleia, sem prejuízo do disposto no artigo 53º do presente diploma;
- Aprovar a proposta de orçamento da Assembleia, submetendo-a ao Presidente da Assembleia;
- Aprovar o relatório e conta da Assembleia, submetendo-os ao Presidente da Assembleia e remetendo a conta para parecer do Tribunal de Contas, Secção Regional da Madeira;
- Exercer os actos de administração relativos ao património da Assembleia no que diz respeito aos bens móveis e, relativamente aos bens imóveis, assegurar a sua conservação e beneficiação, bem como propor a sua aquisição, alienação, troca, cedência, aluguer e arrendamento;
- Pronunciar-se, sob proposta do Secretário-Geral da Assembleia, relativamente à abertura de concursos de pessoal;
- Pronunciar-se sobre as propostas relativas ao provimento de pessoal;
- Pronunciar-se sobre os regulamentos necessários à organização interna e ao funcionamento dos serviços.

(2)* Artigo 18.º

Execução do orçamento das despesas

- As dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas, tendo em conta as alterações orçamentais que forem efectuadas ao abrigo do artigo 20.º
- Nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento da Região Autónoma da Madeira, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, ressalvadas, nesta última matéria, as excepções autorizadas por lei.
- Nenhuma despesa deve ainda ser efectuada sem que, além de satisfazer os requisitos referidos no número anterior, seja justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia.
- Nenhum encargo pode ser assumido sem que a correspondente despesa obedeça aos requisitos dos números anteriores.

Artigo 21.º

Fiscalização orçamental

- A fiscalização administrativa da execução orçamental compete, além de à própria entidade responsável pela gestão e execução, a entidades hierarquicamente superiores e de tutela, a órgãos gerais de inspecção e controlo administrativo e aos serviços da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade, devendo ser efectuada nos termos da legislação aplicável.
- A fiscalização jurisdicional da execução orçamental compete ao Tribunal de Contas através da Secção Regional da Madeira, e é efectuada nos termos da legislação aplicável.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

ou de uma eventual tutela inspectiva ao exercício da actividade dos GP, RP e DI, designadamente, sobre a gestão das verbas recebidas para o desempenho da sua actividade.

Considerou o Tribunal de Contas até *“equacionável a responsabilidade financeira reintegratória, a título subsidiário, dos membros do CA, na medida em que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estavam cometidas “este procedeu com culpa grave (“culpa in vigilando”), por não providenciar pela documentação das utilizações dadas às respectivas verbas”.*

Ora como já antes professámos, ao CA não incumbe tal fiscalização, inexistindo assim a mencionada figura de *culpa in vigilando*, sendo certo que a existir tal presunção de culpa, a mesma sempre seria amplamente ilidível, atentos os fundamentos até aqui expendidos, pois, conforme jurisprudência dos Tribunais Superiores; *“III) - Tal dever radica na omissão de comportamentos próprios, que são a jusante, causa de actuações desviantes ou censuráveis dos vigilando, por isso se trata de culpa presumida e não de responsabilidade independentemente de culpa dos obrigados à vigilância.”*(Ac STJ, nº 08A1042 de 06.05.2008).

E a propósito do conceito de culpa no âmbito da responsabilidade reintegratória se pronunciou, aliás, a jurisprudência do Tribunal de Contas, nos seguintes termos, que inteiramente sufragamos:

“Faremos, de seguida, uma breve excursão sobre se, face à matéria provada, estaremos perante um erro sobre as circunstâncias do facto (artº 16º do C. Penal) ou, como se decidiu na 1ª instância, em erro sobre a ilicitude pois, como resulta daqueles preceitos, os regimes e a punibilidade são diversos.

O âmbito de aplicação dos artigos 16º e 17º do C. Penal, designadamente os seus nºs 1, tem sido objecto de larga e profícua análise doutrinal.

Relembre-se os preceitos:

Artº 16º-nº 1 – O erro sobre elementos de facto ou de direito de um tipo de crime, ou sobre proibições cujo conhecimento for razoavelmente indispensável para que o agente possa tomar



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

consciência da ilicitude do facto, exclui o dolo.

Artº 17º-nº 1 – Age sem culpa quem actuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável.

Qual a verdadeira diferença entre estes dois normativos?

Ensina o Prof. Figueiredo Dias:

—No primeiro deles estamos ainda – tal como no caso de erro sobre elementos do tipo – perante uma falta de conhecimento que deve ser imputada a uma falta de informação ou de esclarecimento e que, por isso, quando censurável, conforma o específico tipo de censura da negligência. Pelo contrário, no segundo caso, estamos perante uma deficiência da própria consciência ético-jurídica do agente, que lhe não permite apreender correctamente os valores jurídico-penais e que, por isso, quando censurável, conforma o específico tipo de censura do dolo.

Esta diferenciação conceitual desenvolvida brilhantemente por aquele Mestre na sua obra —O Problema da Consciência da Ilicitude em Direito Penal veio a merecer a adesão significativa da doutrina, qualificando o erro sobre as circunstâncias do facto como erro de conhecimento, erro intelectual enquanto o erro sobre a licitude será o erro sobre a valoração, erro moral* .

Em suma, e recorrendo aos ensinamentos de M. Cavaleiro Ferreira dir-se-á:

—O artº 16º (nºs 1 e 2) não prevê, portanto, uma outra modalidade: o erro sobre a existência de uma norma jurídica que considere lícito o facto ilícito efectivamente cometido.

Não se trata então de erro sobre a circunstância justificativa, sobre um estado de coisas que efectivamente a existir justificaria o facto. O erro será sobre a própria lei, supondo falsamente um direito, uma causa de justificação que a lei não admite... Não há qualquer erro sobre o facto ou suas circunstâncias justificativas, mas erro que directamente recai sobre a lei. É o que tradicionalmente se designa por —erro de direito. Melhor se diria, então, erro sobre a licitude, que não erro sobre a ilicitude.

Feita esta breve abordagem sobre a problemática do erro que, como consta do nº 4 do preâmbulo ao C. Penal é um ponto que —pode perspectivar-se como charneira de toda a problemática da culpa, já que é nele – quer se considere o erro sobre as circunstâncias do facto (artº 16º) quer o erro sobre a ilicitude (artº 17º) – que o direito penal encontra o verdadeiro sentido para ser considerado direito penal de culpa analisaremos, de seguida se a factualidade adquirida integra o erro sobre as circunstâncias do facto ou, como se decidiu na 1ª instância, erro sobre a ilicitude.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

(...) Não estamos, pois, em sede de aplicação do artº 16º do C. Penal, antes do artº 17º quando se deu como provado que —a Demandada actuou sempre convicta da legalidade dessas decisões (facto nº 13).

Na verdade, esta é a posição perfilhada pelo Prof. Figueiredo Dias:

—Se o aplicador do direito concluir que o agente possui todo o conhecimento razoavelmente indispensável para tomar consciência da ilicitude do facto e todavia não a alcançou, então é a própria falta de consciência do ilícito que vale como elemento —emocional requerido e que, quando censurável, fundamenta a culpa dolosa (ou, pelo menos, a punição do agente a esse título). O tratamento da hipótese reentra, pois, de pleno no artº 17º do novo Código Penal.

*

Nos termos do artº 17º do Código Penal, o agente que actua sem consciência da ilicitude do facto — estatuição que doravante nos ocupará — pode vir a ser declarado culpado se se concluir que o erro sobre a consciência da ilicitude é censurável.

Se, por outro lado, o erro sobre a ilicitude for um erro não censurável, for um erro inevitável, então o agente age sem culpa.

Há, pois, que analisar se a convicção da legalidade das despesas por parte da Demandada é ou não censurável.

Critério decisivo para se objectivar um pouco a censurabilidade ou não do erro é a de contrapor e comprovar a actuação de um agente na posição do agente real. No caso, um responsável pela gestão e administração de dinheiros públicos colocado nas mesmas circunstâncias, agiria como a Demandada e não lhe era, também evidente a ilicitude do facto?

Em suma, tudo se reconduz, directa ou indirectamente, a saber se a falta de consciência da ilicitude se ficou a dever, directa e imediatamente, a uma qualidade desvaliosa e jurídico-penalmente relevante da personalidade do agente.

É também este o critério decisivo da jurisprudência do S.T.J. ao analisar e decidir quando é censurável o erro sobre a existência de Lei permissiva do facto: —O artº 17º do Código Penal de 1982 dispõe que age sem culpa quem aja sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável, mas já haverá punição a título de dolo se o erro lhe for censurável.



S. R.
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Existe censurabilidade do erro sobre a consciência da ilicitude uma vez que o arguido não actuou com o cuidado que uma pessoa portadora de uma recta consciência ético-jurídica teria." Ac. Nº 1 /2009- 3ª Secção – Rec. Ord. nº 3-JC/2008 (Processo n.º 02-JC/2007).

Em nosso entender, como já afirmámos, **da conjugação dos referidos preceitos contidos nos artigos 14º, 18º e 21º, nº 1, não resulta incluído na responsabilidade pela gestão orçamental e financeira da ALM, o controle sobre a aplicação das verbas a que se reportam os artigos 46º e 47º, aos fins legalmente previstos**, como sustenta o relatório de auditoria.

E não faz assim sentido responsabilizar pela execução orçamental propriamente dita, daquelas subvenções, a entidade a quem **incumbe única e simplesmente proceder à entrega** de tais verbas, no montante e com a periodicidade impostos por lei.

E ainda que, de tudo isto se discorde, cumpre ainda extrair de oposto entendimento, a integralidade das consequências, avaliando-se ainda a

4- Exequibilidade das recomendações.

Realçamos e reafirmamos, neste campo de apreciação, o facto de a ligação da ALM aos grupos e representações parlamentares não ir além da atribuição das verbas previstas na lei, estando-lhe, até mesmo em relação à subvenção prevista no nº 10 do artº 46 da Lei Orgânica, subtraído o poder de escolha e contratação do respectivo pessoal, apesar de lhe incumbir o processamento das remunerações e encargos sociais respectivos.

A isto acresce, também se reafirma nesta sede, que o CA não detém qualquer competência, em termos estatutários, sobre os grupos parlamentares, o que tem reflexos óbvios numa eventual tutela inspectiva sobre aspectos da actividade dos beneficiários, designadamente, sobre a



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

gestão das respectivas verbas.

A realidade prática veio confirmar estas limitações, já que nem mesmo após a elaboração e tentativa de implementação dum instrumento que regulamentaria a "partilha de responsabilidades", no uso dos financiamentos a que aludem os artigos 46º e 47º da Lei orgânica da ALM, foi possível, entre esta entidade e os partidos com assento parlamentar, efectivar tarefas de controlo do uso das verbas provenientes das subvenções em apreço. Isto, por um lado, porque não tem sido fornecida, com o mínimo de especificação, a informação solicitada, e por outro, porque o CA não detém efectivamente poderes institucionais para o exigir.

Assim, inexistem dúvidas acerca da ineficácia que pautou a tentativa de implementação de medidas de execução das recomendações do Tribunal de Contas, relativamente à documentação das utilizações efectivamente dadas às transferências efectuadas para os grupos e representações parlamentares, ao abrigo dos referidos artigos 46º e 47º, e que esta **radica, também na ausência de poderes estatutários impositivos de tais procedimentos.**

Tal situação comporta, como bem se reconhecerá, diverso alcance da que vem descrita como "não evidência" "de qualquer alteração nos procedimentos dos intervenientes (CA e responsáveis pelos GP e RP), não obstante ter vindo a ser desenvolvido um conjunto de iniciativas de índole legislativa visando a transferência da competência fiscalizadora do Tribunal de Contas para o Tribunal Constitucional, no âmbito da fiscalização das contas partidárias".

Esta realidade confirma duas situações a que temos vindo a aludir; por um lado, que a ALM e o seu CA não podem, sem imposição ou cabimento legal, ser responsáveis pelo uso e pela fiscalização



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

ao uso, de tais verbas, e por outro, que manifestamente não têm agido com culpa (designadamente *in vigilando*), ainda que venha a verificar-se infracção financeira.

E para além dos esforços comprovados que este órgão levou a cabo, no sentido de promover os procedimentos recomendados, o CA da ALM não poderá ser responsabilizado (nem pode tornar-se por via de mera recomendação do TC, através de imputação objectiva ou subjectiva), pelo destino efectivamente dado às subvenções transferidas, para além da parte prevista e estipulada no nº 10º do artº 46º da lei Orgânica.

II- Das aquisições de bens

Sobre esta matéria, o relato efectua reparos a duas situações:

"a produção, realização e fornecimento de 500 cópias de um DVD institucional sobre a ALM (AP n. 1089), pelo preço de 12.500 euros, sem IVA, destinado a ser oferecido pelo Presidente da ALM no decorrer de recepções ou de deslocações oficiais que realize;

- a reprodução, pelo preço de 9 mil euros, sem IVA, de 100 miniaturas em cristal da escultura "Três Poderes" (AP no 3140), localizada no átrio da entrada da ALM, destinadas a serem oferecidas pelo Presidente da ALM no decorrer de recepções ou de deslocações oficiais que realize".

Efectivamente não foram efectuados, nem Caderno de encargos nem Convite, peças do procedimento de contratação exigidas no procedimento mediante ajuste directo, conforme decorre do artº 40º, nº 1, al. a) e 42º do CCP.

Tendo tal facto sido justificado pelo recurso à norma contida no artº 53º, nº 3 da Estrutura Orgânica da ALM.

Independentemente do mérito ou demérito de tal procedimento,



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

cumpra aqui averiguar, se do mesmo decorre, e em que medida, violação de norma legal que acoberte um juízo de responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do artº 65º, nº 1 da Lei 98/97 aos membros do CA da ALM.

Considera-se no precedente relato que "a existências de um único fornecedor para os bens (a única) justificação apresentada) ou a renovação de anteriores fornecimentos não se afigura constituírem requisitos de dispensa de formalidades, colidindo com o que resulta da leitura dos artºs 114º e 115º, com o nº 1, al. a), do artº 40º do CCP."

Inexistem dúvidas quanto ao acerto desta posição, sendo actualmente o convite à apresentação de propostas a que alude o artº 115º CCP, (sem correlativa disposição legal no pretérito regime do DL 197/99 de 8 de Junho) a peça processual, no procedimento de Ajuste directo, equivalente ao Programa de Concurso.

E assim sendo, o Convite além de ser, efectivamente obrigatório nos termos do CCP, deve ser formulado por escrito, por forma a explicitar as condições em que a entidade adjudicante se propõe contratar, os aspectos objecto de proposta, como preço, prazo e quaisquer outros atributos, que hajam de ser avaliados, e ainda aspectos procedimentais como prazos e formalidades a que deve obedecer a apresentação da proposta.

Sucedem porém, que no caso das aquisições das estatuetas em cristal e dos DVD, todos estes aspectos, que devem integrar o convite, e que fazem todo o sentido na circunstância normal de uma relação contratual ainda por definir, se encontravam previamente impostos e definidos, tratando-se, em ambas as situações, de obras com direitos autorais, que já antes haviam sido encomendadas pela ALM, e que por conseguinte, só esta entidade, única e exclusivamente, podia adquirir.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Dito por outras palavras, a singularidade da prestação (cuja fungibilidade se pode, com todo o propósito, inclusivamente discutir) relega os aspectos que ditam a exigibilidade formal, quer do convite, quer do caderno de encargos, para o plano da sua relativa dispensabilidade, mostrando-se assim a falta de tais peças do procedimento, de mediana ou escassa relevância, já que os aspectos da contratação não conferiam qualquer margem de conformação às partes contratantes, para além do preço da aquisição e eventualmente do prazo de entrega, factores em que facilmente se acordaria com dispensa de formalidades escritas.

Mas poder-se-á argumentar, que ainda assim poderia ter sido registada a contratação mediante a elaboração daquelas peças, já que esta é, reconhecidamente, imposta por via da estipulações conjugadas dos artºs 40º, 114º e 115º do CCP, sendo as considerações supra expendidas, face tal posição, apenas destinadas a realçar que daquela omissão não resultam, apesar disso, beliscados os princípios da transparência e da concorrência.

Por outro lado, sobre a dispensa de formalidades ao abrigo do artº 53º da estrutura Orgânica da ALM, reafirmam-se as considerações supra expendidas, com especial enfoque para a natureza dos objectos das prestações, na medida em que se trata de obras de arte, especialmente elaboradas para uso da entidade adjudicante, por conseguinte incomerciáveis nos moldes de funcionamento normal de mercado.

Crê-se, sem prejuízo de melhor opinião, que o procedimento de aquisição adoptado, mediante ajuste directo com convite a uma única entidade (aliás, conforme ao regime contido no artº 114º, onde a excepção é o convite a mais do que uma entidade, e o que pode fazer, "quando considere conveniente"), não comprometeu em ambos os casos, a transparência nem a economia da contratação, sendo assim conforme à



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

norma legal habilitante da adopção do procedimento efectivamente seguido.

Mostra-se aliás significativo que, em procedimento aberto em Maio de 2006, através da Resolução 64/CODA/06 de 11.05.2006, o CA convidou, nessa altura com vista à concepção dos DVD referidos, três entidades que apresentaram propostas para o efeito, tendo este trabalho sido adjudicado à "RUMA- Video, Lda", nos termos da Resolução 101/CODA/06 de 07.07.2006 (cft. ANEXO I)

E é ditado pela específica intenção de reeditar os exemplares criados por aquela empresa, nos termos expressos na proposta do Secretário-Geral de 20 de Janeiro de 2009, que se desencadeia o procedimento ora visado, documentado pela Resolução 10/CODA/09.

O mesmo se passou relativamente à aquisição das estatuetas em cristal, cuja reprodução (em 100 unidades) objecto do procedimento auditado, se inicia com base na proposta apresentada pelo Secretário-Geral, por considerar que *"atendendo às características da peça a executar, ao molde concebido, para o efeito, pelo escultor Amândio de Sousa, e à qualidade que se exige na reprodução, que recomenda que se recorra aos fornecedores da primeira reprodução, hoje representados pela empresa Onze Letras Publicidade"* e que veio a ser adjudicada nos termos da Resolução 107/CODA/09 de 05.11.2009(cft ANEXO II).

Por conseguinte, também a esta aquisição não é alheia a circunstância de se tratar da reprodução de exemplares da peça cuja concepção havia sido contratada, na sequência do procedimento ocorrido em 2006, o que inclusivamente justifica a inclusão, nas peças concebidas, de inscrição "edição limitada", atendendo à sua natureza e finalidades dos objectos (cft. Resolução 74/CODA/06 e precedente proposta do Secretário Geral).



III- Sobre as aquisições de serviços

a) De vigilância e segurança

Sem deixarmos de acatar o reparo efectuado, relativamente ao desdobramento da contratação dos serviços de vigilância (que efectivamente tudo aconselha que sejam contratualizados num único procedimento contratual), importa, contudo referir, por um lado a transitoriedade das necessidades inerentes ao arrendamento do Prédio à Rua João Gago (Gabinete da Presidência); por outro a circunstância, na pendência da execução contratual do serviços prestado no prédio à Rua da Alfândega, da insolvência da empresa " A. Oliveira- Vigilância Privada, Unipessoal Lda, factores que foram realmente ditando as soluções parcelares, que ainda hoje coexistem.

No entanto, como aliás foi manifestado aos senhores auditores, em sede de esclarecimentos prestados através do ofício 140/GASG de 17.09.2010, **é intenção deste Conselho de Administração, desencadear um procedimento de contratação que acoberte num único contrato, todos os serviços de vigilância e segurança necessários à Assembleia Legislativa da Madeira.**

b) De inventariação do espólio bibliotecário e de reinstalação temporária do Data Center no Tecnopolo



No que concerne aos procedimentos de contratação, por ajuste directo, dos serviços às empresas "Insermargem - Prestação de Consultadoria Lda", e "MCComputadores", suscita o relato da auditoria, que o procedimento de contratação, no primeiro caso, não observou a



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

imposição legal de elaboração de Convite e Caderno de Encargos, incorrendo assim os responsáveis, em eventual responsabilidade financeira sancionatória (ao abrigo do artº 65º, nº 1, al. b) da Lei 98/97).

Cumpra aqui referir, no entanto, que em abono da verdade, o procedimento de contratação dos serviços da "Insermargem, Lda "se havia iniciado ainda antes da entrada em vigor do novo Código dos Contratos Públicos, mediante contactos inicialmente estabelecidos com a empresa "Staff & Line, SA.", pela razões aduzidas na Proposta do Secretário-Geral de 7 de Novembro de 2008 (dos quais resultou, aliás a proposta nº 0803-3126 em anexo, datada de 3 de Março de 2008), mas que, por indisponibilidade subsequentemente manifestada pela proponente, transitaram para a ora adjudicatária, como foi igualmente esclarecido e documentado junto desse Tribunal no âmbito do ofício nº 140/GASG de 17.09.2010 já referido (ANEXO III)

Relativamente à apontada omissão de apresentação de documentos de habilitação, cabe desde logo referir, que face às normas contidas no artº 126º CCP, nos seus nºs 2 e 4, o certificado de registo criminal é o único documento de habilitação cuja entrega é exigida (sob pena de caducidade da adjudicação, com as necessárias adaptações, nos termos previstos no artº 86º), sendo que relativamente à contratação dos serviços da MCComputadores, não se verifica o apontado vício, na medida em que a adjudicatária apresentou os documentos de habilitação exigidos, como aliás consta do teor (parte final) do contrato outorgado (ANEXO IV).



S. R.
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

IV- Sobre a contratação dos arrendamentos.

O regime da despesa pública com o arrendamento de bens móveis é aqui objecto de considerações, que se desenvolverão fora do âmbito do regime da contratação pública constante do CCP, desde logo, atendendo à inaplicabilidade que decorre do seu artº 4º, nº 2 al. c).

E relativamente a esta matéria não sufragamos, com todo o respeito, a posição assumida no relato da auditoria, quando considera, designadamente no caso do arrendamento dos dois primeiros armazéns e do andar sito à R. da Queimada de Baixo, que "as razões adiantadas para a escolha do procedimento são mais discutíveis", isto porque, como se esclarece, "as condições exigidas poderiam perfeitamente ter sido reflectidas em sítio da Internet/anúncio e constituído critério de selecção em procedimento concursal, nos respeito pelos princípios da concorrência (artº 7º) e da transparência (artº 8º) (1)*.

E bem assim, na parte que considera que, em virtude de não ter sido observado o disposto no artº 33º do DL 280/2007, (consulta prévia à direcção Geral do Tesouro e Finanças) "os factos descritos, designadamente a preterição dos procedimentos legalmente exigidos, torna equacionável a imputação de responsabilidade financeira sancionatória" (sublinhado nosso)

Sem pretender ferir o acerto de tal entendimento, a verdade é que entendemos não haver lugar a qualquer "preterição de procedimentos legalmente exigidos", desde logo, por emergirem os mesmos daquele regime legal, que não consideramos de aplicação imperativa aos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas.

(1)* do DL 280/2007 de 7 de Agosto



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Por esta razão não colhe, igualmente o argumento aduzido, com base na norma contida no artº 228º da Constituição da República Portuguesa, como sustenta a SRMTC, no exarado sentido de que “na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, aplicam-se nas regiões autónomas as normas legais em vigor no todo nacional”, pelo singelo facto de se invocar a sobredita **inaplicabilidade** do regime da gestão de bens imóveis do estado, consentâneamente com auto-exclusão que do mesmo decorre, à luz da interpretação do seu artº 1º, al. b), *a contrário*.

Nesta matéria este CA adoptou o entendimento vertido na parte do parecer jurídico elaborado para o efeito, que passamos a transcrever:

“Enquadramento legal

A contratação de direitos de arrendamento de prédios por parte de entes públicos, encontra-se regulamentada no âmbito da denominada “Reforma do regime do património público imobiliário”, corporizada no DL 280/2007 de 7 de Agosto (doravante DL 280), em vigor desde 30 de Setembro daquele ano.

Este diploma veio revogar e substituir, entre outros, o DL 228/95 de 11 de Setembro, este, objecto de adaptação à Região Autónoma da Madeira (doravante RAM) pelo Dec.Leg.Reg. 41/2006/M, publicado no DR - I Série de 23 de Agosto de 2006 (doravante DLR).

Ora com o apagamento na ordem jurídica, por revogação expressa, do diploma adaptado, igualmente naufraga o diploma que procede à adaptação do regime jurídico nacional à RAM, razão pela qual, o normativo aplicável, neste momento, é exclusivamente o do referido DL 280/2007, à luz do qual, por conseguinte, se procederá a toda a análise.



S. R.
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Da definição do normativo aplicável

Desde logo, tendo em conta que o mencionado DL 228/95 regulava especificamente as “regras aplicáveis ao arrendamento de imóveis pelo Estado e seus institutos públicos” e que se procede agora à integração de tal matéria no mais lato âmbito do “regime do património imobiliário público” (conforme preâmbulo do DL 280), forçoso é concluir que as regras relativas ao arrendamento - aliás contempladas no capítulo III do diploma, sob a epígrafe “Domínio privado”, na subsecção III denominada “arrendamento e locação financeira” - passam a vigorar no âmbito do presente regime, tendo em conta uma intenção de englobar as normas sobre todos os aspectos da gestão do património imobiliário das entidades públicas.

Verifica-se que, de harmonia com o disposto no artº 1º do DL 280, este diploma aplica-se à “gestão de bens imóveis do Domínio público do estado, das regiões autónomas e das autarquias locais” (al. a)), bem como que, nos termos da alínea b) , estabelece “o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado dos Estado e dos institutos públicos” (sublinhados nossos).

Daqui decorre que relativamente às Regiões Autónomas, (doravante RAs) o DL 280 apenas regulamente a gestão de bens do seu domínio público, não incidindo, por conseguinte, sobre a gestão dos bens do seu domínio privado.

De facto, verifica-se que relativamente às regras aplicáveis ao domínio privado dos entes públicos, designadamente no que concerne ao normativo relativo ao arrendamento e locação financeira (artºs 42º a 44º) ou à venda de bens imóveis (arts. 77º a 106º), as regras estabelecidas são aplicáveis expressamente ao “Estado e institutos públicos”, nada sendo estipulado para as RAs nem para a administração local autárquica.

Ora, não regulando este diploma, o arrendamento de bens imóveis do domínio privado das RAs, nem existindo no ordenamento jurídico qualquer outra



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

legislação específica sobre a matéria, (designadamente, DLR de adaptação), importa aferir do regime jurídico aplicável aos direitos de arrendamento em análise.

Para o efeito, cumpre sistematizar, através duma breve resenha legislativa, todo o normativo que incide, desde a base constitucional, sobre a matéria de contratação, por parte das designadas pessoas colectivas de direito público, uma vez que tais entidades, por definição, realizam as suas atribuições, entre as quais a gestão dos respectivos patrimónios, através de despesa pública.

Nos termos do artº 227º, nº1 da **Constituição da República Portuguesa** (doravante CRP), as RAs têm competência, a definir nos respectivos estatutos, nomeadamente, para “administrar e dispor do seu património próprio e celebrar os actos e contratos em que tenham interesse”, sendo órgãos do governo próprio da RAM, a Assembleia Legislativa e o Governo Regional (artº 131, nº1CRP)(sublinhado nosso).

Por seu turno, nos termos do seu **Estatuto Político- Administrativo (Lei 130/99 de 21 de Agosto - doravante EPARAM)**, a RAM dispõe de património próprio e de autonomia patrimonial, e tem activo e passivo próprios, competindo-lhe administrar e dispor do seu património (Artº 143º), sendo considerado Domínio privado da Região:

Artº 144º

- a) Os bens do domínio privado do Estado existentes no território regional, excepto os afectos aos serviços estaduais não regionalizados;
- b) Os bens do domínio privado do antigo distrito autónomo;
- c) As coisas e os direitos afectos a serviços estaduais transferidos para a Região;
- d) Os bens adquiridos pela Região dentro ou fora do seu território ou que por lei lhe pertençam;
- e) Os bens abandonados e os que integram heranças declaradas vagas para o Estado, desde que uns e outros se situem dentro dos limites territoriais da Região;
- f) Os bens doados à Região;
- g) Os bens que, na Região, sejam declarados perdidos a favor do Estado e a que lei especial, em virtude da razão que determine tal perda, não dê outro destino



S. R.
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Por outro lado, constitui competência do Governo Regional (Artº 69º, alínea i)) Administrar e dispor do património regional e celebrar os actos e contratos em que a Região tenha interesse.

E nos termos da **Estrutura Orgânica da ALRAM**. (Decreto Legislativo Regional nº24/89/M, de 7 de Setembro, com as sucessivas alterações) “A Assembleia Legislativa pode requisitar ao departamento competente da Administração Pública, tomar de arrendamento ou adquirir as instalações e estacionamento que se revelem indispensáveis ao seu funcionamento” (cft. Artº 3º), constituindo, entre outras, atribuição do Conselho de Administração, “exercer os actos de administração relativos ao património da Assembleia, no que diz respeito aos bens móveis, e, relativamente aos bens imóveis, assegurar a sua conservação e beneficiação, bem como propor a sua aquisição, alienação, troca, cedência, aluguer e arrendamento” (artº 14º, alínea d)), cabendo ainda, ao Conselho Consultivo pronunciar-se no âmbito de “Actos de administração relativos ao património da Assembleia, incluindo a aquisição, alienação troca, cedência, aluguer e arrendamento de quaisquer bens ou direitos a ele inerentes” (artº 12-B, al, d), e sendo, por último, da competência específica do Secretário-Geral, autorizar a realização da respectiva despesa, nos termos e em conformidade com o disposto no artigo 53º (artº 21º, al. i).

Volvendo à situação sob escrutínio, cumpre agora determinar se estamos no âmbito de património integrado no domínio público ou privado da RAM, para efeito de enquadramento legal no regime estipulado no referenciado DL 280.

O “Dicionário Jurídico da Administração Pública” define domínio público, como “o conjunto de coisas que, pertencendo a uma pessoa colectiva de direito público de população e território (Estado, regiões autónomas e autarquias locais), são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afectadas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua inalienabilidade, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública”.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Trata-se, por conseguinte de uma categoria de bens, que pela sua relevância é alvo de uma particular protecção jurídica, essencialmente caracterizada pela sua subtracção à comerciabilidade jurídico-privada, por conseguinte “inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e não oneráveis pelos modos de Direito privado (Marcelo Caetano, in Manual de Dtº Administrativo, Almedina Ed. de 1986, pág. 891).

A matéria dos bens do domínio público do Estado tem suscitado nos últimos anos grande atenção do legislador, uma vez que, após a publicação, em 7 de Agosto de 2007 do já referenciado Decreto-Lei n.º 280/2007, que aprovou o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio público do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais e dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, encontra-se já em análise uma proposta de lei, do Governo (Proposta de Lei n.º 256/X (4.ª)) sobre o regime geral dos bens do domínio público, que pretende revogar, além do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro, todo o capítulo referente à gestão daqueles bens actualmente contemplado no DL 280.

A Constituição da República Portuguesa, na redacção introduzida pela quarta revisão constitucional (Lei Constitucional 1/97), veio especificar, nas várias alíneas do artigo 84º, quais os bens que pertencem ao domínio público, estipulando uma cláusula aberta na aliena f), do seguinte teor; “Outros bens como tal classificados por lei”, reforçada pelo preceito legal contido no seu nº 2 assim redigido: “A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites”.

Resulta assim do citado artigo 84º, que o legislador constitucional procedeu à individualização de alguns bens que necessariamente integram o domínio público, deixando contudo ao legislador ordinário a faculdade de por lei da Assembleia da República ou por Decreto-Lei autorizado (cf. artigo 168º, nº 1 al. z)



S. R.
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

da CRP) classificar outros bens como bens do domínio público (crf., neste sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira, CRP Anotada, 3ª edição pág. 410 a 414).

Muito embora os bens do domínio público pertençam necessariamente ao Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais, o conjunto de bens pertencentes a estas entidades é, de acordo com os mesmos autores, mais extenso do que a categoria de bens do domínio público, "visto que as entidades públicas são também titulares de bens do domínio privado, que abrange tanto os bens do património financeiro como os bens do património administrativo. Os primeiros formam o património privado disponível, estando sujeitos a um regime jurídico de direito privado. Os segundos formam o património privado indisponível, cujo regime apresenta por isso alguns traços semelhantes aos do domínio público"(idem, op. Cit).

O DL 477/80, de 15 de Outubro, que criou o inventário geral do património do Estado, enumera os bens que estão no seu domínio, definindo no artigo 2º, como **património do Estado**: "o conjunto de bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa colectiva de direito público", e procede à especificação dos bens que integram o domínio público do Estado no seu artigo 4º.

E nos termos do preceito contido no artº 15º do DL 280, " a titularidade dos imóveis do domínio público pertence ao estado, às regiões Autónomas e às Autarquias locais e abrange os poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição".

Este diploma dedica ainda o seu capítulo III ao Domínio Privado, prevendo, respectivamente as matérias relativas às respectivas: aquisição, na secção I, administração, na secção II, venda, na secção III, permuta, na secção IV e avaliações na secção V, encontrando-se enquadrado o arrendamento de prédios nos artigos 42º e 43º da subsecção II daquela Secção I.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Por contraposição ao domínio público, os bens do domínio privado são os que estão sujeitos a um regime de direito privado e inseridos no comércio jurídico correspondente, tendo em conta o disposto no artigo 1304º do Código Civil: “O domínio das coisas pertencentes ao Estado ou a quaisquer outras pessoas colectivas públicas está igualmente sujeito às disposições deste Código em tudo o que não for especialmente regulado e não contrarie a natureza própria deste domínio”.

O artigo 5º daquele DL 477/80, define quais os bens que integram o domínio privado do Estado, ou seja, aqueles que são susceptíveis de comércio jurídico, que possuem valor económico de mercado. No entanto, apesar de os bens do domínio privado serem susceptíveis de comércio privado, isso não significa que todos possam considerar-se como comerciáveis. Daí a razão pela qual a doutrina distingue entre bens do domínio privado disponível e bens do domínio privado indisponível, estando estes últimos sujeitos a um regime que os aproxima dos bens do domínio público. Estes bens considerados como indisponíveis serão os indispensáveis ao funcionamento dos serviços públicos.

O artigo 7º, nº 2, do mesmo diploma, estabelece que o domínio privado indisponível do Estado compreende os bens e direitos que se encontram afectos a fins de utilidade pública. Por outro lado, o domínio privado disponível, segundo o nº 3 do artigo 7º do mesmo diploma legal, “Compreende os bens do Estado não afectos a fins de utilidade pública e que se encontram na administração directa da Direcção-Geral do Património do Estado”.

No que concerne ao Domínio Público das Regiões Autónomas, estas também dispõem de património constituído por bens do domínio público (cf. artigo 84º nº 2 da CRP), e do domínio privado, aplicando-se, com as devidas adaptações, ao domínio público das RAs, os princípios gerais que regem o domínio público do Estado.



O Inventário geral do património do Estado encontra-se regulamentado no âmbito daquele Decreto-Lei n.º 477/80, determinando no seu artº 3º que “O inventário geral compreende o domínio público, o domínio privado e o património financeiro do Estado”.

Por seu turno, o artº 4º define quais os bens que integram o domínio público do Estado e o artº 5º elenca os bens que integram o Domínio privado, prevendo, entre outras situações, na sua alínea b) “Os direitos de arrendamento de que o Estado é titular como arrendatário”;

Estabelece ainda o Artº 7.º (Âmbito do domínio do Estado) que, “Quanto ao regime legal a que se encontram submetidos os bens do domínio do Estado e a natureza dos serviços e organismos a que estão afectos, o inventário abrange:

- 1.º O domínio público, qualquer que seja a entidade encarregada da gestão;
- 2.º O domínio privado indisponível (que compreende as situações previstas nas alíneas a) a e) e
- 3.º O domínio privado disponível, que compreende os bens do Estado não afectos a fins de utilidade pública e que se encontram na administração directa da Direcção-Geral do Património do Estado.

Aqui chegados, impõe-se concluir que a contratação do direito ao arrendamento, de espaços destinados à instalação e funcionamento, temporários, de serviços da ALM, durante a execução das obras de recuperação supra referidas, se enquadra, naturalmente, numa situação de gestão do património da RAM, subtraído ao universo dos seu domínio público, e, pela leitura a contrario, do preceito contido no seu artº 1º, subtraída, do estrito ponto de vista formal, ao regime do património imobiliário público vigente no mencionado DL 280.

Importa por conseguinte, apurar se a contratação destes espaços se rege e em que termos, pelo regime do arrendamento urbano *tout court*, ou seja, exclusiva ou concomitantemente pelas normas do Direito privado.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

O Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho de 1999, (doravante DL 197) transpõe para a ordem jurídica interna as Directivas nºs 592/50/CEE, do Conselho, de 18 de Junho, 93/36/CEE, do Conselho, de 14 de Junho, e 97/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro, e estabelece o Regime de realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços.

Este diploma aplica-se, subjectivamente, às RAs, por força do seu artº 2, e objectivamente, “estabelece o regime da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços”(artº 1º) (sublinhado nosso)- respectivamente Secção III- artº 16º e ss., no âmbito das competências distinguidas no artº 17º para a autorização da respectiva despesa.

E especificamente no que tange à realização de despesas com arrendamentos, estatui o artº 20º, cujo teor se transcreve:

Artigo 20.º

Contratos de arrendamento

1 - Sem prejuízo do regime especial previsto no Decreto-Lei n.º 228/95, de 11 de Setembro (1)*, são competentes para autorizar despesas com arrendamento de imóveis para instalação de serviços do Estado e dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, com ou sem personalidade jurídica: a) O respectivo ministro, quando a renda anual não exceda 40000 contos; b) O respectivo ministro e o Ministro das Finanças, quando a renda anual seja superior a 40000 contos.

(...)

4-O regime previsto no n. 1 não é aplicável às entidades referidas nas alíneas d) e e) do art. 2.º (2)*

(1)* Regime que é hoje o constante do citado DL 280/2007

(2)* Autarquias locais e entidades equiparadas sujeitas a tutela administrativa; e) Associações exclusivamente formadas por autarquias locais e ou por outras pessoas colectivas de direito público mencionadas nas alíneas anteriores.



S. R.
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Temos, por conseguinte, como seguro que este regime de realização de despesa pública, pretendeu ceder perante o específico regime dos arrendamentos de imóveis por parte do Estado e outros entes públicos aí contemplados, o que, mercê da posterior revogação daquele DL 228/95 recoloca em discussão qual o normativo legal concretamente aplicável a estes arrendamentos.

Cremos que, em homenagem à unidade do sistema e na esteira do espírito do legislador, pois já o DL 228 dava conta da necessidade de agilizar procedimentos relativamente aos arrendamentos, face ao (naquela altura) novo regime de realização de despesa pública - o DL 55/95, que este DL 197 veio precisamente revogar - deverá ter-se, actualmente, como efectuada para o DL 280, a referência efectuada naquele n.º 1 do art.º 20.º.

Sucedem porém que entendemos, do ponto de vista estritamente formal, não ser de aplicação directa e imperativa, às RAs, do regime do DL 197, relativamente ao que vem previsto no seu artigo 20.º mais do que o que concerne às competências para autorizar a respectiva despesa, atento o já supra invocado quanto que vem previsto no seu artigo 20.º mais do que o que concerne às competências para autorizar a respectiva despesa, atento o já supra invocado quanto à inaplicabilidade do regime jurídico do DL 280, relativamente aos bens do domínio privado das RAs".

Neste termos, sem desconsiderar que subjacente à realização destes contratos de arrendamento, se encontra sempre, por natureza, a realização de despesa pública, tendo em conta, desde logo, a proveniência das suas receitas, tal como se encontra prevista no art.º 51.º da Lei Orgânica da ALRAM, não podemos, todavia, atentas as considerações antecedentes, deixar de discordar da configurada responsabilidade financeira sancionatória, nos procedimentos de locação dos espaços destinados à instalação provisória de serviços e haveres da ALM, durante a execução da empreitada de obras que decorre no edifício sede.

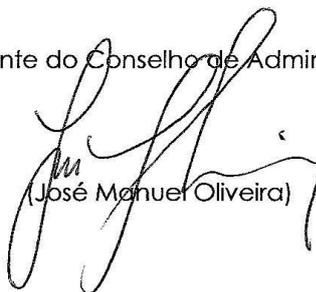


REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Este é, salvo douta e melhor opinião, o teor da argumentação que se impõe, face ao teor do relato da SRMTC à Conta de 2009 da Assembleia Legislativa da Madeira, tendo em conta os efeitos previstos na Lei 98/97 de 26 de Agosto.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração,



(José Manuel Oliveira)



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

VI – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO:	Auditoria à conta de 2009 da ALM
ENTIDADE FISCALIZADA:	Assembleia Legislativa da Madeira
SUJEITO PASSIVO:	Assembleia Legislativa da Madeira

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0	-	0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2	-	0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99		359,97 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	196	17.304,84 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1.716,40 €
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 343,28 pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		17.304,84 €
	LIMITES	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
	(b)	MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		17.164,00 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		17.164,00 €

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