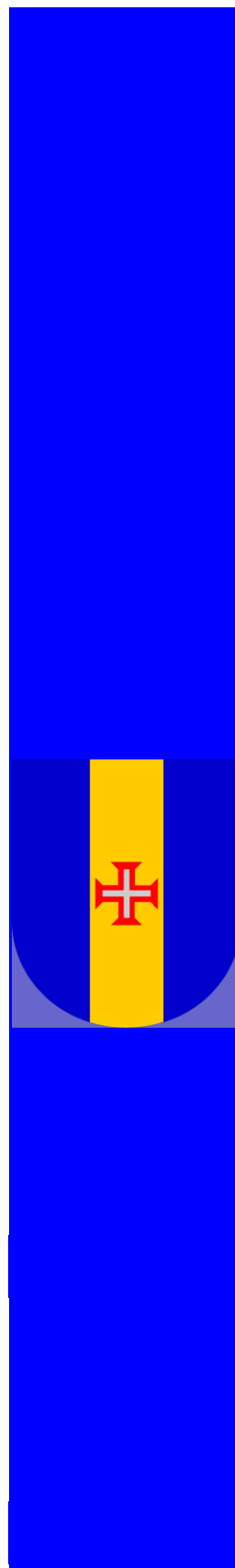


Relatório n.º 8/2013-FS/SRMTTC

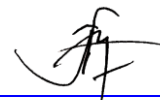
*Auditoria aos apoios concedidos pela RAM  
às instituições sem fins lucrativos, no  
âmbito da construção ou conservação do  
património religioso, em 2011*

Processo n.º 06/12 – Aud/FS

Funchal, 2013







**Auditoria aos apoios concedidos pela RAM às  
instituições sem fins lucrativos, no âmbito da  
construção ou conservação do património  
religioso, em 2011.**

**RELATÓRIO N.º 8/2013-FS/SRMTC  
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**





## ÍNDICE

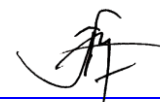
|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. SUMÁRIO.....</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....   | 5         |
| 1.2. OBSERVAÇÕES.....  | 5         |
| 1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....  | 6         |
| 1.4. RECOMENDAÇÕES .....   | 6         |
| <b>2. INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>9</b>  |
| 2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS .....  | 9         |
| 2.2. METODOLOGIA .....   | 10        |
| 2.3. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS.....   | 10        |
| 2.4. GRAU DE COLABORAÇÃO.....  | 10        |
| 2.5. ENQUADRAMENTO LEGAL .....   | 10        |
| 2.5.1. <i>O regime geral de concessão de subsídios e outras formas de apoio.....</i>     | <i>10</i> |
| 2.5.2. <i>O regime específico de proteção e valorização do património cultural .....</i> | <i>13</i> |
| 2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO .....  | 13        |
| <b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....</b>   | <b>15</b> |
| 3.1. OS CONTRATOS - PROGRAMA DE COOPERAÇÃO FINANCEIRA.....                               | 16        |
| 3.1.1. <i>Caracterização.....</i>  | <i>16</i> |
| 3.1.2. <i>Fase preparatória dos CP.....</i>  | <i>18</i> |
| 3.1.3. <i>Acompanhamento e fiscalização dos CP.....</i>                                  | <i>20</i> |
| 3.2. A CONTRATUALIZAÇÃO DAS OBRAS E A EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS APOIOS.....                | 22        |
| 3.2.1. <i>Na Secretaria Regional do Plano e Finanças.....</i>                            | <i>22</i> |
| 3.2.2. <i>Na Vice-Presidência do Governo Regional.....</i>                               | <i>24</i> |
| 3.2.3. <i>Na Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes.....</i>              | <i>30</i> |
| 3.3. OS PLANOS DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....             | 35        |
| <b>4. EMOLUMENTOS.....</b>   | <b>35</b> |
| <b>5. DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>37</b> |
| <b>ANEXOS .....</b>  | <b>39</b> |
| ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS .....                        | 41        |
| ANEXO II – O PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS .....  | 43        |
| ANEXO III – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS .....                                  | 45        |

*Auditoria aos apoios concedidos pela RAM às instituições sem fins lucrativos, no âmbito da construção ou conservação do património religioso, em 2011.*

---

### **FICHA TÉCNICA**

|                            |                           |
|----------------------------|---------------------------|
| <i>Coordenação</i>         |                           |
| Miguel Pestana             | Auditor-Coordenador       |
| <i>Supervisão</i>          |                           |
| Fernando Fraga             | Auditor-Chefe             |
| <i>Equipa de auditoria</i> |                           |
| Paula Câmara               | Consultora                |
| Rui Rodrigues              | Téc. Verificador Superior |

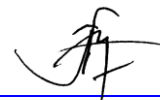


## RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| SIGLA                | DESIGNAÇÃO   | SIGLAS          | DESIGNAÇÃO  |
|----------------------|--|-----------------|---|
| <b>AFAVIAS, S.A.</b> | Engenharia e Construções, S.A.   | <b>IHRU</b>     | Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana  |
| <b>ALM</b>           | Assembleia Legislativa da Madeira  | <b>INE</b>      | Instituto Nacional de Estatística   |
| <b>Alt(s)</b>        | Alteração/Alterações   | <b>IRF</b>      | Inspeção Regional de Finanças   |
| <b>Als.</b>          | Alínea(s)  | <b>IVA</b>      | Imposto sobre o Valor Acrescentado  |
| <b>Art.º</b>         | Artigo   | <b>JC</b>       | Juiz Conselheiro  |
| <b>C/</b>            | Com  | <b>JORAM</b>    | Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira  |
| <b>CCP</b>           | Código dos Contratos Públicos  | <b>Ldª</b>      | Limitada  |
| <b>CFR</b>           | Conferir   | <b>LN</b>       | Trabalhos normais   |
| <b>CGR</b>           | Conselho do Governo Regional   | <b>LOPTC</b>    | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas   |
| <b>CP</b>            | Contrato(s) Programa   | <b>N.º</b>      | Número  |
| <b>CPA</b>           | Código do Procedimento Administrativo  | <b>ORAM</b>     | Orçamento da Região Autónoma da Madeira   |
| <b>CPC</b>           | Conselho de Prevenção da Corrupção   | <b>Orç</b>      | Orçamento   |
| <b>CRP</b>           | Constituição da República Portuguesa   | <b>PAEF-RAM</b> | Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da RAM   |
| <b>DGO</b>           | Direcção-Geral do Orçamento  | <b>PD</b>       | Processo de despesa   |
| <b>DL</b>            | Decreto-Lei  | <b>PDES</b>     | Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM  |
| <b>DLR</b>           | Decreto Legislativo Regional   | <b>PF</b>       | Plano de Fiscalização   |
| <b>Doc</b>           | Documento  | <b>PG</b>       | Plenário Geral  |
| <b>DR</b>            | Diário da República  | <b>PGA</b>      | Plano Global de Auditoria   |
| <b>DRAC</b>          | Direção Regional dos Assuntos Culturais/o Diretor Regional                                 | <b>PIDDAR</b>   | Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira |
| <b>DRR</b>           | Decreto Regulamentar Regional  | <b>RA</b>       | Regiões Autónomas   |
| <b>DREM</b>          | Direção Regional de Estatística da Madeira   | <b>RAM</b>      | Região Autónoma da Madeira  |
| <b>DREP</b>          | Direção Regional dos Edifícios Públicos  | <b>RCG</b>      | Resolução do Conselho de Governo  |
| <b>DRF</b>           | Direção Regional de Finanças/o Diretor Regional  | <b>S.A.</b>     | Sociedade Anónima   |
| <b>DRIE</b>          | Direção Regional de Infraestruturas e Equipamentos   | <b>S/</b>       | Sem   |
| <b>DROC</b>          | Direção Regional do Orçamento e Contabilidade  | <b>SREC</b>     | Secretaria Regional de Educação e Cultura/o Secretário Regional                               |
| <b>DRT</b>           | Direção Regional do Tesouro/o Diretor Regional   | <b>SRES</b>     | Secretaria Regional do Equipamento Social/o Secretário Regional                               |
| <b>DSCPAF</b>        | Direção de Serviços de Coordenação, Património e Apoios Financeiros/a Diretora de Serviços | <b>SRMTC</b>    | Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas  |
| <b>DSO</b>           | Direção de Serviços de Obras   | <b>SRPF</b>     | Secretaria Regional do Plano e Finanças/o Secretário Regional                                 |
| <b>EANP</b>          | Encargo(s) assumido(s) e não pago(s)   | <b>SRCTT</b>    | Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes   |
| <b>GGCO</b>          | Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental   | <b>TC</b>       | Tribunal de Contas  |
| <b>GGF</b>           | Gabinete de Gestão Financeira  | <b>UAT</b>      | Unidade de Apoio Técnico  |
| <b>GR</b>            | Governo Regional   | <b>VP-VPGR</b>  | Vice – Presidência do Governo Regional  |







## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Considerações prévias

O presente documento integra os resultados da “Auditoria aos apoios concedidos pela RAM às instituições sem fins lucrativos, no âmbito da construção ou conservação do património religioso, em 2011”, realizada nas Secretarias Regionais do Plano e Finanças, da Cultura, Turismo e Transportes e ainda na Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira.

Este sumário sistematiza as principais observações/conclusões da ação, assim como a factualidade que tem relevância jurídica sob o ponto de vista da responsabilidade financeira, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes do relatório, onde se dá conta dos trabalhos, factos e critérios que suportam as apreciações efetuadas.

### 1.2. Observações

Tendo por base os resultados desta auditoria, apresentam-se as seguintes observações, que sintetizam os principais aspetos da matéria exposta ao longo deste relatório:

1. A concessão de apoios financeiros com fundamento na “insuficiência de meios financeiros” sem que tal situação esteja devidamente comprovada pelas Fábricas Paroquiais e, bem assim, a não obrigatoriedade de essas entidades seguirem as regras da contratação pública na formação de contratos subsidiados de valor inferior aos limiares comunitários é incompatível com os princípios da transparência, da concorrência e da imparcialidade<sup>1</sup> (cfr. o ponto 2.5.1.).
2. O volume financeiro dos seis contratos-programa de cooperação financeira celebrados entre o Governo Regional da Madeira e as Fábricas Paroquiais, para a execução de 4 novas igrejas e complexos paroquiais, e para a reconstrução/restauração de 2 igrejas, classificadas como património de interesse cultural, ascendeu a 7,6 milhões de euros (cfr. o ponto 3.).
3. Em 2011, aqueles contratos geraram encargos de 2,3 milhões de euros, dos quais apenas 309,5 mil euros (13,4%) foram pagos, tendo o valor remanescente transitado para 2012 como encargos assumidos e não pagos, num total de 4 milhões de euros de responsabilidades orçamentais futuras (cfr. o ponto 3.).
4. Nos casos analisados, os subsídios concedidos pelo Governo Regional não foram publicitados no JORAM, nos termos e condições definidas pela Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, adaptada à RAM pelo DLR n.º 5/95/M, de 29 de abril, tal como exigia o art.º 37.º, n.º 7, do DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro (cfr. o ponto 3.1.1.).
5. A sucessiva reprogramação financeira dos contratos-programa, através de portarias de extensão de encargos<sup>2</sup>, sem correspondência em alterações aos contratos, desconsidera a competência exclusiva do Conselho do Governo Regional em matéria de concessão de subsídios e outros apoios financeiros, constante, em 2011, do art.º 37.º, n.ºs 5 e 6, do DLR n.º 2/2011/M (cfr. os pontos 3.1.1., 3.2.2.1.1., 3.2.2.2.1., 3.2.2.2.2.).
6. A não inclusão da dívida de 374,5 mil euros emergente do contrato-programa assinado com a Fábrica da Igreja Paroquial de São Tiago no reporte de informação financeira à Direção-Geral do Orçamento e ao Instituto Nacional de Estatística, violou o dever prescrito pelo art.º 63.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, e pelos art.ºs 3.º e 5.º do DL 65-A/2011, de 17 de maio (cfr. o ponto 3.2.2.2.2.).

<sup>1</sup> Pressupostos na partilha de recursos públicos pelo art.º 37.º, n.º 4, do DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro.

<sup>2</sup> Da responsabilidade dos Secretários Regionais do Plano e Finanças e do Equipamento Social.

7. Na aplicação das verbas do financiamento público associado aos três contratos-programa outorgados com a Fábrica da Igreja Paroquial do Campanário, atentos o seu valor global e o custo das 3 fases da obra “*de recuperação e restauro da Igreja do Campanário*”, não se atendeu ao princípio da unidade da despesa, consagrado no art.º 16.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, nem ao disposto no art.º 48.º, n.º 2, al. a), do DL n.º 59/99, de 2 de março (cfr. o ponto 3.2.3.1.1.).

### 1.3. Responsabilidade financeira

O facto referenciado e sintetizado em 1.2., ponto 6, consubstancia uma infração financeira geradora de responsabilidade sancionatória punível com multa, no quadro normativo do n.º 1, al. d), do art.º 65.º da LOPTC - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>3</sup> [cfr. o ponto acima indicado do relatório e o Anexo I].

O valor da multa tinha, à data dos factos, como limite mínimo 15 UC e como limite máximo 150 UC<sup>4</sup>, tal como dispõe o n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC. E, se a multa for paga pelo seu montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação da responsabilidade financeira, nos termos do art.º 65.º, n.º 3, e do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ambos ainda da citada Lei.

### 1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações à Vice-Presidência do Governo Regional e às Secretarias Regionais do Plano e Finanças e da Cultura, Turismo e Transportes:

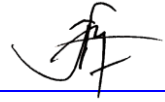
1. O cumprimento do disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, adaptada à RAM pelo DLR n.º 5/95/M, de 29 de abril, cujos termos obrigam à publicitação, entre outros benefícios, dos subsídios financeiros concedidos pela Administração Pública a particulares, através de publicação semestral no JORAM, com indicação da entidade decisora, do beneficiário, do montante transferido ou do benefício auferido e da data da decisão (art.º 3.º, n.º 1).
2. A decisão de apoiar projetos de entidades privadas deverá ser condicionada por uma “*maior seletividade na atribuição de subsídios e apoios*”<sup>5</sup>, sendo igualmente importante salvaguardar as transferências do financiamento para os beneficiários nos prazos acordados, e com isso prevenir a acumulação de dívida por regularizar de anos anteriores.
3. A natureza administrativa do contrato-programa impõe a observância dos princípios da transparência, da concorrência e da imparcialidade na utilização de dinheiros públicos por entidades privadas, enquanto princípios que vinculam as entidades públicas na sua relação com os particulares e que deles devem exigir uma atuação transparente, imparcial e objetiva, nomeadamente, na formação dos contratos financiados pelo orçamento regional.

---

<sup>3</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87 -B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, e 61/2011, de 7 de dezembro, e Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro.

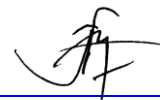
<sup>4</sup> *De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. Assim, e uma vez que o art.º 3.º do DL n.º 323/2009, de 24 de dezembro, fixou o valor do IAS para 2010 em 419,22€, cada UC corresponde a 105,00€ [419,22€/4 = 104,805€, sendo que a respetiva atualização encontrava-se suspensa por força da al. a) do art.º 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para 2011, decisão essa que foi mantida no art.º 79.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para 2012].”*

<sup>5</sup> Em linha com a Medida 19 do PAEF-RAM.



4. Assegurar a gestão e o acompanhamento dos contratos-programa através de sistemas de informação e de controlo que garantam a integralidade e fiabilidade dos dados sobre a execução dos contratos, incluindo na recolha, tratamento e reporte de informação financeira.
5. Submeter à prévia autorização do Conselho do Governo Regional as reprogramações financeiras dos contratos-programa celebrados, as quais deverão ser promovidas ainda dentro dos seus prazos de vigência e concomitantemente assegurada a respetiva cobertura orçamental.
6. Providenciar pela emissão de normas que regulem a concessão de apoios financeiros pela Administração Regional, definindo os termos da participação pública, designadamente quanto ao seu montante máximo, aos critérios que devem presidir à sua atribuição, e à quantidade e qualidade da informação que deve acompanhar o processo de candidatura.





## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

Inscrita no Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para 2012<sup>6</sup>, a auditoria orientada para os apoios financeiros concedidos pela RAM às instituições sem fins lucrativos no exercício de 2011, reporta-se ao Objetivo Estratégico 2 do Plano Trienal da SRMTC (2011-2013), de “*Intensificar o controlo externo sobre os grandes fluxos financeiros, os domínios de maior risco e as áreas de inovação da gestão dos recursos públicos*”<sup>7</sup>.

Mais especificamente, a ação tinha por objetivo central aferir da legalidade e correção financeira dos apoios públicos concedidos para a construção e a conservação ou restauro do património religioso da Diocese do Funchal, com referência a 31/12/2011, através da prossecução dos três objetivos operacionais a seguir elencados:

- Validação do levantamento realizado de todos os apoios em vigor: contratos (e suas alterações), valores, prazos, beneficiários e entidades públicas envolvidas;
- Avaliação da legalidade e regularidade da execução financeira dos apoios;
- Identificação e apreciação da disciplina normativa aplicável à contratação das obras beneficiárias dos apoios públicos.

As entidades envolvidas foram as Secretarias Regionais do Plano e Finanças (SRPF), da Cultura, Turismo e Transportes (SRCTT)<sup>8</sup> e a Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira (VPGR)<sup>9</sup>. A primeira por ter sido incumbida pelo Conselho do Governo Regional, nas resoluções autorizadoras da celebração de dois dos contratos-programa (CP) analisados, para elaborar os respetivos processos e outorgar nos títulos contratuais. As duas últimas porque sucederam nas competências, direitos e obrigações de que eram titulares as extintas SREC e SRES, por força do disposto no DRR n.º 8/2011/M, de 14 de novembro, que aprovou a organização e funcionamento do GRM<sup>10</sup>.

A auditoria abrangeu ainda uma avaliação sumária, em cada um dos serviços diretamente empenhados no acompanhamento e fiscalização dos contratos-programa, do acatamento das recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), em matéria de elaboração, implementação e publicitação do respetivo *Plano de prevenção de riscos de corrupção*, cujos resultados são apresentados na parte final do ponto 3.3. e, de forma mais desenvolvida, no Anexo II.

<sup>6</sup> Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 14 de dezembro de 2011, através da Resolução n.º 02/2011 – PG, publicada no DR, II Série, n.º 224, de 22 de dezembro, como Resolução do TC n.º 26/2011.

A auditoria integrou-se no controlo sucessivo do setor público administrativo regional, e foi inicialmente perspectivada no sentido de os respetivos resultados poderem vir a integrar o relatório e parecer sobre a conta da RAM de 2011, tendo sido desligada de tal finalidade, atento o objetivo superiormente definido de, até 31-12-2012, concluir as ações referentes à elaboração do anteprojecto de relatório e parecer sobre a conta da RAM de 2011.

<sup>7</sup> Transitou para o Programa de Fiscalização de 2013, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 12 de dezembro do pretérito ano, através da Resolução n.º 02/2012 – PG, publicada no DR, II Série, n.º 245, de 12 de dezembro, como Resolução do TC n.º 52/2012.

<sup>8</sup> Na sequência da publicação do DRR n.º 8/2011/M, de 14 de novembro, que aprovou a organização e funcionamento do GRM, o setor da “Cultura” que, anteriormente, se encontrava na alçada da ex-SREC passou, por força daquele diploma, para a esfera de atuação da SRCTT (cfr. o art.º 5.º).

<sup>9</sup> Em virtude da extinção da Secretaria Regional do Equipamento Social, operada pelo DRR n.º 8/2011/M, de 14 de novembro, os respetivos serviços passaram a integrar o Gabinete do Vice-Presidente do GR, cuja orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 9/2011/M, de 19 de dezembro.

<sup>10</sup> E em que o Conselho do GRM, nas Resoluções autorizadoras dos CP, mandatou os ex-SREC e SRES para elaborar o respetivo processo e outorgar nos contratos-programa.

## 2.2. METODOLOGIA

A auditoria foi desenvolvida de acordo com o respetivo Plano Global, aprovado por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC<sup>11</sup>, e teve em conta as metodologias (os princípios, procedimentos e normas técnicas internacionalmente aceites) adotadas pelo Tribunal de Contas e acolhidas no seu *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, tal como se deu conta naquele documento.

## 2.3. Relação nominal dos responsáveis

A identificação dos responsáveis, em 2011, consta do quadro seguinte:

Quadro I – Relação nominal dos responsáveis

| RESPONSÁVEL                                | CARGO   |
|--|---|
| José Manuel Ventura Garcês                 | Secretário Regional do Plano e Finanças                                   |
| Luís Manuel dos Santos Costa               | Ex- Secretário Regional do Equipamento Social                             |
| Rui Manuel Teixeira Gonçalves              | Diretor Regional de Finanças  |
| Andreia Sofia Lomelino Bernardo Perestrelo | Diretora Serviços de Coordenação, Património, e Apoios Financeiros da DRF |
| João Henrique Gonçalves da Silva           | Diretor Regional dos Assuntos Culturais                                   |
| Amélia Gouveia de Freitas Gonçalves        | Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental da SRES              |

## 2.4. GRAU DE COLABORAÇÃO

Não obstante a colaboração e disponibilidade demonstradas pelos responsáveis e funcionários que contactaram com a equipa no decurso dos trabalhos realizados, os elementos fornecidos nem sempre se revelaram suficientes e completos, o que obrigou a diligências complementares, nomeadamente junto da VPGR, dificultando assim os trabalhos de consolidação da informação recolhida.

## 2.5. ENQUADRAMENTO LEGAL

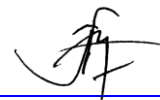
### 2.5.1. O regime geral de concessão de subsídios e outras formas de apoio

Os sucessivos diplomas que têm aprovado o Orçamento da Região Autónoma da Madeira (ORAM), para cada ano económico, têm invariavelmente dedicado um Capítulo à “*Concessão de subsídios e outros apoios financeiros*”.

O DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro, que aprovou o ORAM para 2011, não fugiu à regra, e, no que aqui importa, autorizava, no n.º 2 do seu art.º 37.º, o Governo Regional a conceder “*subsídios e outras formas de apoio a ações e projetos de carácter sócio-económico, cultural, desportivo e religioso, que visem a salvaguarda das tradições, usos e costumes, o património regional ou a promoção da Região Autónoma da Madeira*”<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Aprovado pelo Despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC de 29/08/2012, exarado na Informação n.º 69/2012 – UAT II, de 06/08/2012.

<sup>12</sup> Inserido no Capítulo VIII, epígrafado de “*Concessão de subsídios e outras formas de apoio*”.



É com base numa norma com semelhante teor que o Governo Regional tem vindo, ano após ano, no domínio do património religioso, a conceder subsídios às Fábricas Paroquiais da Diocese do Funchal em montantes globais particularmente significativos, os quais configuram, regra geral, despesa pública com projeção financeira plurianual, a ser suportada por orçamentos futuros.

Como, de resto, se infere das Resoluções n.ºs 601/2011, de 11 de maio, e 902/2011 e 903/2011, ambas de 30 de junho, quando apelam ao preceito legal atrás invocado para fundamentar o ato autorizador da alteração e da celebração do contrato-programa, tendo por objeto a comparticipação financeira dos encargos decorrentes da construção da Igreja Paroquial das Feiteiras, do Complexo Paroquial de Santa Cecília e da Igreja Paroquial da Atouguia, respetivamente.

Resulta dos termos do n.º 2 do art.º 37.º do DLR n.º 2/2011/M que os subsídios e outros apoios podem ser concedidos a vários títulos, e sob diversas designações, às ações e projetos de carácter socioeconómico, cultural, desportivo e religioso, que visem a salvaguarda das tradições, usos e costumes, o património regional ou a promoção da Região Autónoma da Madeira.

O Governo Regional pode assim, mediante interpretação e preenchimento da indeterminação conceitual prevista nessa norma, e agindo através do envolvimento, maior ou menor, de entidades públicas ou privadas, definir quais são as ações e projetos, a apoiar, que prosseguem os fins a que as normas aludem: a *“salvaguarda das tradições, usos e costumes, o património regional ou a promoção da Região Autónoma da Madeira”*.

Essa opção - observa-se - tem, de alguma forma, explicação na tendência recente de a RAM, perante iniciativas úteis de instituições públicas ou privadas, assumir a disposição de colaborar com elas, por meio de ajudas, inclusive financeiras, ou juntando novos recursos aos das instituições promotoras, o que conduz a um campo de ação onde a Administração Regional atua em conjugação de esforços, tendo em vista a efetivação de investimentos naqueles domínios.

Nesta ótica, conclui-se que, no caso dos subsídios analisados na auditoria, o interesse público subjacente tem expressão visível na criação de infraestruturas que permitam prestar assistência religiosa às pessoas que professam o catolicismo e, particularmente, na significativa vertente sócio cultural de alguns dos empreendimentos, construídos em benefício direto da entidade religiosa e da respetiva comunidade, mas que, de uma maneira geral, concretizam interesses próprios, comuns e específicos da Administração Regional, acolhidos pelo n.º 2 do art.º 37.º do DLR n.º 2/2011/M.

Compreende-se que, na atribuição dos apoios financeiros, subsista uma certa margem de liberdade de atuação do Governo Regional. Mas, não obstante, a sua atuação está, ultima ratio, condicionada pela observância do interesse público, definido na lei como fundamento de concessão dos apoios financeiros e, por isso, delimitado pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da concorrência, e da imparcialidade (art.º 266.º, n.º 2, da CRP, art.ºs 5.º e 6.º do CPA, e art.º 37.º, n.º 4, do DLR n.º 2/2011/M).

Em síntese, a ideia de que o ato de atribuir um subsídio associa os particulares à realização do interesse público é essencial para entender a justificação do apoio financeiro, mas também exige um redobrado esforço em sede de fiscalização do destino dado às subvenções públicas, ficando as entidades beneficiárias subordinadas ao controlo, designadamente, do Tribunal de Contas, nos termos do art.º 2.º, n.º 3, da LOPTC. Esse mesmo desiderato exige também, da Administração, o respeito por todo um conjunto de procedimentos e mecanismos de fiscalização anteriores à atribuição do subsídio, ou, o que é o mesmo, a verificação da legalidade e regularidade financeira dessa despesa pública.

É dentro destes parâmetros limitativos que tem de ser encarada esta matéria. E não ficaria mal que o legislador regional tivesse fixado critérios objetivos de atribuição da comparticipação pública, porquanto não se mostra suficiente, como nos casos agora auditados, a simples invocação, pelas Fábricas Paroquiais, da *“insuficiência de meios financeiros”*, sem que esta situação esteja alicerçada

em elementos que demonstrem a real incapacidade dessas entidades para suportar, no todo ou em parte, os custos advenientes das obras<sup>13</sup>.

No exercício do contraditório, o DRT e a DSCPAF sustentaram que *“quanto à prova da insuficiência de prova de meios financeiros, e em concreto à referência feita à medida 19 do PAEF-RAM, será importante notar que esta medida teve plena anuência da Região (...)”*.

O ponto é que a asserção transcrita, para além de não se centrar na questão controvertida, e que entronca na falta de informação relacionada com a situação financeira das Fábricas das Igrejas Paroquiais, também pouco ou nada adianta sobre a *“melhoria do processo de atribuição de apoios financeiros”*, muito em particular sobre a delimitação dos critérios que subjazem à *“maior seletividade na atribuição de subsídios e apoios”*, tal como pressupõe a medida 19 do PAEF-RAM, assinado pelo Governo Regional, em 27 de janeiro de 2012.

De outro lado, e porque se trata do dispêndio de dinheiros públicos, cujo processo de contração de despesa é, nos termos da lei, muito estrito e constringente, as entidades beneficiárias, naqueles casos em que não se verificar o preenchimento dos requisitos previstos no n.º 1 do art.º 275.º do CCP, devem seguir as regras da contratação pública na formação dos contratos financiados pelo orçamento regional<sup>14</sup>, pois assim o exige a observância dos aludidos princípios, os quais também não são compatíveis com o informalismo de pedidos verbais de apoio financeiro, apresentados ao membro do GR ou a qualquer entidade da Administração Regional.

Sublinhar ainda que, em matéria de formalidades, a Circular n.º 4/Orç/2005, de 8 de julho, dirigida a todos os serviços da Administração Regional, incluindo fundos e serviços autónomos, a par de reconhecer *“o carácter genérico destas normas”* [à data, os artigos 22.º a 25.º do DLR n.º 1/2005/M, de 18 de fevereiro, sobre a atribuição de subsídios e outras formas de apoio pelo Governo Regional], pretendeu *“uniformizar e esclarecer sobre o conjunto de critérios comuns a adotar pela administração pública regional, no que diz respeito à aplicação prática das mesmas”* [os citados preceitos]<sup>15</sup>.

Também neste aspeto, há a mencionar que, em 2010, foi aprovado o Manual de Procedimentos dos Apoios Financeiros, desenvolvido pela ex-DRF (atual DRT)<sup>16</sup>, tendo em atenção o definido pela Circular da DROC n.º 4/ORÇ/2005, e com o propósito de *“clarificar os circuitos e minimizar a probabilidade de existência de erros e/ou práticas ineficazes”*. A sua análise revelou que detalha as regras de funcionamento das atividades a desenvolver pela DSCPAF no âmbito das suas atribuições e

---

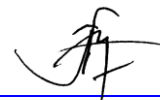
<sup>13</sup> Ver a medida 19 do PAEF-RAM em que o GR se obrigou a *“conferir maior seletividade na atribuição de subsídios e apoios, implementando um rigoroso controlo da aplicação dos mesmos e uma maior exigência na prestação de contas, que serão objeto de acompanhamento e fiscalização por parte da IRF”*.

<sup>14</sup> É certo que, no âmbito do DL n.º 59/99, de 2 de março, a obrigação de sujeitar as referidas obras ao domínio daquele diploma, resultava do seu art.º 2.º, n.º 5, que estendia o seu âmbito de aplicação objetiva *“às empreitadas que sejam financiadas diretamente, em mais de 50%, por qualquer das entidades referidas no artigo seguinte”* [entre as quais se incluíam as Regiões Autónomas – art.º 3.º, n.º 1, al. e)], dispositivo que, porém, não encontra paralelo no CCP.

<sup>15</sup> Definiu, em concreto, os requisitos gerais de ordem substancial e formal sobre a atribuição de subsídios e outras formas de apoio pelo Governo Regional, apresentando, em anexo, os modelos-tipo de resolução do Conselho do Governo e de contratos-programa a celebrar com os beneficiários, repartidos por dois tipos (obras e atividades/projetos), e as minutas-tipo de alteração de contrato-programa e respetivas resoluções.

<sup>16</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 16/2010 do SRPF, de 17 de março.





identifica os procedimentos e os documentos associados<sup>17</sup>, remetendo para esta Direção de Serviços a competência para fiscalizar o cumprimento do estabelecido no aludido Manual<sup>18</sup>.

### 2.5.2. O regime específico de proteção e valorização do património cultural

No respeitante aos bens (móveis e imóveis) subordinados ao regime de proteção e valorização do património cultural, a Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, impõe não só ao Estado, como às Regiões Autónomas e ainda às Autarquias Locais, a obrigação de promover o “*conhecimento, o estudo, a proteção e a divulgação do património cultural*” (art.º 3º, n.º 3), podendo, neste âmbito, as referidas entidades celebrar com os detentores dos bens culturais “*acordos para efeito da prossecução de interesses públicos na área do património cultural*”, que tenham por objeto “*a conservação, segurança, restauro, valorização e divulgação de bens culturais*” (art.º 4º).

Este regime é também aplicável “*a todas as confissões religiosas e no que diz respeito à Igreja Católica, enquanto entidade detentora de uma notável parte dos bens que integram o património cultural português com as adaptações e os aditamentos decorrentes do cumprimento pelo Estado do regime dos bens de propriedade da Igreja Católica (...), definido pela concordata entre a República Portuguesa e a Santa Sé*” (n.º 4).

Na RAM, incumbe à DRAC, através da DSPC, a “*inventariação, classificação, conservação e restauro*”, bem como “*o estudo e emissão de pareceres técnicos e o acompanhamento e fiscalização das obras e intervenções autorizadas*”<sup>19</sup>.

De outro lado, e pese embora o art.º 111.º daquela Lei estabeleça que “*Sem prejuízo dos poderes legislativos regionais, no prazo de um ano, deve o Governo aprovar, preferencialmente de forma unitária e consolidada, a legislação de desenvolvimento*” (n.º 1), desconhece-se qualquer iniciativa legislativa regional, no sentido de dar exequibilidade a essa determinação legal.

Não obstante, tal facto não prejudicou o enquadramento, na disciplina jurídica acima esboçada, das obras ou intervenções de recuperação da Igreja Matriz de São Jorge, declarada como “*bem do Património Cultural edificado da RAM e classificada como de Valor Local*”<sup>20</sup>, e da Igreja do Campanário inventariada no Sistema de Informação para o Património Arquitetónico (SIPA)<sup>21</sup>.

## 2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Para efeitos do exercício do contraditório, procedeu-se à audição do Vice-Presidente do Governo Regional, do Secretário Regional do Plano e Finanças, do ex-Secretário Regional do Equipamento Social, dos Diretores Regionais do Tesouro e dos Assuntos Culturais, da Diretora de Serviços de Coordenação, Património, e Apoios Financeiros e da Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo

<sup>17</sup> Designadamente, informações-tipo de parecer prévio, de acompanhamento do parecer prévio, de acompanhamento das obrigações dos beneficiários decorrentes desses apoios, ofícios-tipo para validação de documentos comprovativos e a solicitar o envio de elementos ao abrigo das obrigações previstas no contrato-programa, informação orçamental para execução do apoio, e minuta de relatório de execução do contrato-programa.

<sup>18</sup> Cfr. o DRR 5/2008/M, de 26 de março, e a Portaria n.º 37/2008, de 9 de abril, que aprovaram a orgânica da DRF e da DSCPAF, respetivamente.

<sup>19</sup> Cfr. a Portaria n.º 28/2009, de 9 de março.

<sup>20</sup> A Igreja Paroquial de São Jorge é um edifício de elevado valor e interesse patrimonial, histórico, religioso e cultural, pertencente ao património cultural da RAM, estando classificada como de valor local, ao abrigo da Lei n.º 13/85, de 6 de julho, revogada pela Lei n.º 107/2001, de 8/9, e conforme consta da RCG n.º 222/95, de 7 de março.

<sup>21</sup> Trata-se de um sistema de informação e documentação sobre património arquitetónico, urbanístico e paisagístico português gerido pelo IHRU. A Igreja do Campanário foi registada no inventário com o grau 6, que corresponde ao “*registo em pré-inventário elementar, meramente identificativo, onde apenas se registam dados elementares relacionados com o objeto de registo, como a localização, a designação e o tipo de utilização*” (ver o site do IHRU).

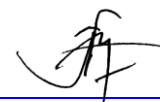
Orçamental, relativamente ao conteúdo do relato da auditoria<sup>22</sup>, em observância do preceituado nos art.ºs 13.º e 87.º, n.º 3, ambos da LOPTC.

As alegações apresentadas, apenas, por quatro (das sete) entidades ouvidas no contraditório<sup>23</sup>, conjuntamente com a documentação que as acompanhou, foram analisadas e levadas em conta na fixação da matéria de facto e de direito deste relatório, designadamente através da transcrição daquelas que revestem particular acuidade com as questões controvertidas no presente documento, em simultâneo com os comentários considerados adequados

---

<sup>22</sup> Cfr. os ofícios da SRMTC, n.ºs 559 a 565, todos de 18/03/2013. Através do ofício rececionado nesta Secção Regional, em 01/04/2013, com o n.º 853, a Diretora do GGCO solicitou um novo prazo para a apresentação das alegações. O que foi diferido, por despacho do Juiz Conselheiro proferido em 3/4/2013, concedendo-lhe o prazo de 10 dias úteis. (Pasta do Processo, páginas 142 a 155. Três dos contraditados (o Vice-Presidente do Governo Regional, o Secretário Regional do Plano e Finanças, e o ex-Secretário Regional do Equipamento Social) não ofereceram as suas alegações

<sup>23</sup> Constantes dos ofícios recebidos nesta Secção Regional, com os n.ºs 868, de 2/4/2013 (subscrito pela Chefe do Gabinete da Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transporte, que acompanha a resposta do Diretor Regional dos Assuntos Culturais), 885, de 3/4/2013 (assinado pelo Diretor Regional do Tesouro e pela Diretora de Serviços de Coordenação, Património e Apoios Financeiros) e 1033, de 15/4/13 (assinado pela Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo) [Pasta do Processo, páginas 156 a 257].



### 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Os factos que suportam os resultados do trabalho de verificação são apresentados através da identificação dos principais aspetos da execução financeira dos contratos-programa analisados, bem como dos contratos de empreitada que lhes subjazem, apoiados na documentação de suporte coligida na auditoria e na remetida pela SRPF<sup>24</sup> e pela VPGR<sup>25</sup> (relativamente aos contratos da extinta SRES).

No decurso dos trabalhos de campo, identificaram-se três CP que não figuravam na lista enviada por aquelas entidades ao Tribunal, todos da extinta SRES, sendo que, em relação a dois deles<sup>26</sup>, foi feita prova da revogação pelo CGR<sup>27</sup> dos correlativos atos autorizadores, através das Resoluções n.ºs 582/2009 (Fábrica da Paróquia da Boa Nova) e 1233/2011 (Fábrica da Paróquia de São Roque do Faial). Quanto ao terceiro - o de cooperação financeira para a execução da Igreja do Jardim da Serra -, cuja abordagem consta do ponto 3.2.2.2, a VPGR só disponibilizou, na fase de elaboração do relato os elementos documentais pertinentes.

Numa primeira aproximação, anote-se que os elementos juntos ao processo da auditoria permitem dar por assente que, no ano de 2011, o volume financeiro dos 6 CP formalizados com as Fábricas Paroquiais das Igrejas<sup>28</sup>, sob a jurisdição da Diocese do Funchal, para apoiar a construção de quatro novas igrejas e a recuperação de outras duas (a Igreja Matriz de São Jorge e a Igreja do Campanário), se situou nos 7,6 milhões de euros, assumindo particular destaque a comparticipação regional destinada à construção de novas igrejas (93,6%).

**Quadro 1 – Programação financeira dos apoios**

(Unidades: mil euros)

| Designação                         | Dept.º/<br>Serviço | CP   |                | Programação Financeira |                |              |                           |
|------------------------------------|--------------------|------|----------------|------------------------|----------------|--------------|---------------------------|
|                                    |                    | Data | Valor          | Até<br>2010            | 2011           | 2012         | Observações               |
| <b>Construção</b>                  |                    |      |                |                        |                |              |                           |
| Complexo paroquial de St.ª Cecília | SRPF/DRF           | 2008 | 2.600,0        | 1.337,1                | 802,9          | 460,0        | 2.ª alt. CP               |
| Igreja do Atouguia                 | SRPF/DRF           | 2011 | 1.000,0        | -                      | 750,0          | 250,0        |                           |
| Igreja das Feiteiras               | VP/DRIE            | 2006 | 1.600,0        | 137,2                  | 1.462,8        | -            | 1.ª alt. CP               |
|                                    |                    |      |                |                        |                |              | 2 alts. Portaria Conjunta |
| Igreja do Jardim da Serra          | VP/DRIE            | 2006 | 1.900,0        | 1.489,3                | 410,7          |              | 4 alts. Portaria Conjunta |
| <b>Subtotal</b>                    |                    |      | <b>7.100,0</b> | <b>2.963,6</b>         | <b>3.426,4</b> | <b>710,0</b> |                           |
| <b>Recuperação</b>                 |                    |      |                |                        |                |              |                           |
| Igreja de S. Jorge                 | SRTT/DRAC          | 2009 | 162,0          | 90,0                   | 72,0           |              |                           |
| Igreja do Campanário               | SRTT/DRAC          | 2010 | 320,0          | 130,0                  | 190,0          |              |                           |
| <b>Subtotal</b>                    |                    |      | <b>482,0</b>   | <b>220,0</b>           | <b>262,0</b>   |              |                           |
| <b>Total</b>                       |                    |      | <b>7.582,0</b> | <b>3.183,6</b>         | <b>3.688,4</b> | <b>710,0</b> |                           |

Dos quatro CP destinados a apoiar a construção de igrejas, três foram objeto de sucessivas reprogramações financeiras (por portaria de extensão de encargos ou por alteração ao contrato), em virtude de o Governo Regional não dispor de capacidade para honrar as responsabilidades assumidas, precisando, para o efeito, de mais tempo que o necessário à completa execução física das obras.

<sup>24</sup> Que abrangeu não só os apoios financeiros concedidos por aquela Secretaria Regional, como os atribuídos pela ex-SREC.

<sup>25</sup> Cfr. os ofícios n.ºs 805, de 13/7/2012, da SRPF e 1045, de 13/07/2012, da VPGR.

<sup>26</sup> Especificamente, com a Fábrica da Paróquia da Boa Nova e também com a Fábrica da Paróquia de São Roque do Faial.

<sup>27</sup> Cfr. as Resoluções n.ºs 846/2012 e 847/2012, ambas de 20 de setembro.

<sup>28</sup> A Fábrica Paroquial é uma pessoa coletiva de direito canónico que goza de personalidade jurídica, tanto do foro eclesiástico como civil, sendo ela que representa oficialmente a Paróquia, em todos os assuntos de ordem administrativa, face à ordem jurídica civil, em conformidade com o art.º 9.º da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa.

Em 2011, os encargos financeiros gerados pelos CP ascenderam a 2,3 milhões de euros, dos quais apenas 309,5 mil euros (13,4%) foram pagos. O valor remanescente (cerca de 2 milhões de euros) transitou para 2012 como EANP, num volume global de 4 milhões de euros de responsabilidades orçamentais futuras, geradas pela comparticipação pública das 6 obras (5 das quais já concluídas no final de 2011).

### Quadro 2 – Execução financeira dos apoios

(Unidades: mil euros)

| Designação                         | CP<br>Valor    | Empreitadas (Valor) |             | Até<br>2010    | Execução Financeira |                |                   |
|------------------------------------|----------------|---------------------|-------------|----------------|---------------------|----------------|-------------------|
|                                    |                | Contratos           | Faturado    |                | 2011                |                | Anos<br>seguintes |
|                                    |                |                     |             |                | Pago                | EANP           |                   |
| <b>Construção</b>                  |                |                     |             |                |                     |                |                   |
| Complexo paroquial de St.ª Cecília | 2.600,0        | 3.473,4             | 2.601,7     | 1.337,1        | 116,8               | 686,1          | 1.146,1           |
| Igreja do Atougua                  | 1.000,0        | 1.750,0             | n.d.        | -              | 0,0                 | 0,0            | 1.000,0           |
| Igreja das Feiteiras               | 1.600,0        | 1.510,2             | 1.563,8     | 137,2          | 192,7               | 1.233,8        | 1.233,8           |
| Igreja do Jardim da Serra          | 1.900,0        | 1.796,9             | 1.863,8     | 1.489,3        | 0,0                 | 0,0            | 374,5             |
| <b>Subtotal</b>                    | <b>7.100,0</b> | <b>8.530,5</b>      | <b>n.d.</b> | <b>2.963,6</b> | <b>309,5</b>        | <b>1.919,9</b> | <b>3.754,4</b>    |
| <b>Recuperação</b>                 |                |                     |             |                |                     |                |                   |
| Igreja de S. Jorge                 | 162,0          | 162,7               | 162,7       | 90,0           | 0,0                 | 72,0           | 72,0              |
| Igreja do Campanário               | 320,0          | 367,3               | n.d.        | 130,0          | 0,0                 | 0,0            | 190,0             |
| <b>Subtotal</b>                    | <b>482,0</b>   | <b>530,0</b>        | <b>n.d.</b> | <b>220,0</b>   | <b>0,0</b>          | <b>72,0</b>    | <b>262,0</b>      |
| <b>Total</b>                       | <b>7.582,0</b> | <b>9.060,5</b>      | <b>n.d.</b> | <b>3.183,6</b> | <b>309,5</b>        | <b>1.991,9</b> | <b>4.010,4</b>    |

## 3.1. OS CONTRATOS - PROGRAMA DE COOPERAÇÃO FINANCEIRA

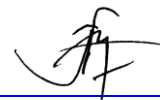
Os CP de cooperação financeira celebrados entre o GR e as Fábricas Paroquiais, para a execução de novas igrejas ou complexos paroquiais, e para a reconstrução/restauração de património classificado de interesse cultural, têm como finalidade “proporcionar à população [do local a que respeita o apoio], o seu lugar de culto, o qual se assumirá como instrumento potenciador da preservação e da valorização das suas tradições, bem como um espaço onde possam ter lugar realizações de natureza social e cultural”<sup>29</sup>, e “dotar a Igreja Paroquial das condições físicas condignas ao fim que lhe está inerente” ou então “contribuir para a preservação e defesa do património cultural da RAM” (cláusula 2.ª dos respetivos contratos).

### 3.1.1. Caracterização

O enquadramento normativo dos CP dimana do DLR n.º 2/2011/M, concretamente do seu art.º 37.º, n.º 5, cujos termos mandam que “Os subsídios e outras formas de apoio concedidos serão objeto de contrato-programa com o beneficiário, onde são definidos os objetivos, as formas de auxílio, as obrigações das partes e as penalizações em caso de incumprimento”.

Acolhendo o regime fornecido por aquele diploma, a cláusula terceira dos correlativos CP, que versa sobre os direitos e obrigações das partes outorgantes, atribui à RAM (1.º outorgante), através do departamento do GR identificado no respetivo ato autorizador (a RCG), poderes para: acompanhar a execução financeira do CP; analisar e aprovar as propostas de alteração à programação financeira e ao programa de trabalhos; controlar e fiscalizar o cumprimento de todos os aspetos financeiros, técnicos e legais necessários; e processar os quantitativos financeiros previstos no contrato.

<sup>29</sup> E visam ainda “alcançar as finalidades específicas de contribuir para o desenvolvimento e a qualidade de vida da população [do local em causa] e a valorização do território regional”.



Do lado da Fábrica da Igreja Paroquial, cabe-lhe: apresentar um programa detalhado dos trabalhos, e o respetivo orçamento e cronograma financeiro; envidar todos os esforços necessários à concretização dos trabalhos nos termos e nos prazos estabelecidos e a uma aplicação rigorosa e racional dos recursos públicos; submeter as propostas de alteração consideradas necessárias ao programa de trabalhos, bem como ao cronograma financeiro, à aprovação do primeiro outorgante; e apresentar um relatório do projeto realizado (num prazo variável de contrato para contrato), onde conste a comparação entre os custos estimados e efetivamente realizados e os respetivos documentos comprovativos das despesas realizadas, incluindo a análise dos objetivos e das finalidades específicas traçados e alcançados.

Com ressalva dos (dois) instrumentos contratuais celebrados pela ex-SREC<sup>30</sup>, todos os outros endossam “o acompanhamento dos trabalhos, validando a faturação que venha a ser emitida”, para a ex-SRES, como se infere do n.º 3 da cláusula atrás referenciada.

Os demais aspetos referenciados no citado art.º 37.º, n.º 5, encontram-se salvaguardados nos CP, variando, em função do contrato, o regime da comparticipação financeira atribuída, sendo idênticas, em todos eles, as cláusulas sobre os regimes de revisão, resolução e prorrogação do período de vigência dos CP, para além da dotação orçamental, em sintonia com a estrutura delineada pela Circular n.º 4/Orç/2005, da DROC.

Referir que, nos casos analisados, não se detetou que os subsídios concedidos pelo Governo Regional tivessem sido publicitados no JORAM, nos termos e condições definidas pela Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, adaptada à RAM pelo DLR n.º 5/95/M, de 29 de abril, tal com exigia o art.º 37.º, n.º 7, do DLR n.º 2/2011/M.

No contraditório, o DRT e a DSCAPF defenderam que “*o facto das Resoluções que atribuem apoios serem publicadas semanalmente no JORAM vem do nosso ponto de vista, dar cumprimento ao disposto no n.º 7 do artigo 37.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/M, de 10 janeiro bem como aos requisitos da Lei n.º 26/94, de 19 de agosto*”

Ponderada a argumentação invocada à luz dos diplomas atrás referidos, confirma-se que as resoluções que concederam os apoios financeiros e autorizaram a celebração dos contratos-programa foram publicadas no JORAM. O enfoque, todavia, terá que ser o da perspetiva do art.º 3.º da Lei n.º 26/94, cujos termos regulamentam a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios (entre outros, subsídios financeiros) concedidos pela Administração Pública a particulares, através de publicação semestral no Diário da República (JORAM), com indicação da entidade decisora, do beneficiário, do montante transferido ou do benefício auferido e da data da decisão.

Interessa, com efeito, reter que a publicidade exigida pelo DLR n.º 2/2011/M, de 10 janeiro, e pela Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, se reporta a momentos distintos: o da concessão do apoio financeiro e autorização da celebração do contrato-programa no diploma regional e o da execução efetiva desse apoio pela Secretaria Regional responsável na citada Lei (pagamento, transferência, no todo ou em parte das verbas do subsídio), entre os quais, não raras vezes, medeia um hiato temporal significativo, como de resto ficou patente nos casos analisados.

Esta interpretação é a mais consentânea com o teor normativo do art.º 3.º, n.º 3, da Lei n.º 26/94, quando refere que “*As publicações far-se-ão até ao fim do mês de Setembro, para os montantes transferidos no 1.º semestre de cada ano civil, e até ao fim do mês de Março, para os respeitantes ao 2.º semestre (...)*” [sublinhado nosso], perfila-se no sentido de admitir que este preceito visa acautelar uma maior transparência e fiscalização dos benefícios concedidos pela Administração Pública a entidades particulares, distinguindo-se assim da publicação exigida no DLR n.º 2/2011/M, a qual se limita a acolher o ditame da Lei n.º 130/99, de 21 de agosto, que aprovou o Estatuto Político

---

<sup>30</sup> Os CP celebrados com a “Fábrica Paroquial de São Jorge” e com a “Fábrica da Igreja Paroquial do Campanário” remetem, neste particular, para a DRAC a tarefa de “*visar (validar) os documentos comprovativos das despesas efetuadas*”, como decorre, em ambos os casos, da cláusula 4.ª, n.º 2, dos respetivos títulos contratuais.

Administrativo da RAM, e que, no seu art.º 70.º, n.º 2, manda que “*Todos os actos do Governo Regional e dos seus membros devem ser publicados no Jornal Oficial da Região*”.

A apreciação efetuada aos CP evidenciou, também, o incumprimento dos prazos acordados com as Fábricas Paroquiais, “*devido a constrangimentos orçamentais*”<sup>31</sup> do GR para satisfazer os encargos assumidos com os autos de medição dos trabalhos apresentados pelos beneficiários, alguns deles já processados, e outros por processar, em resultado de demoras na entrega, por parte dos beneficiários, do relatório final sobre o projeto realizado<sup>32</sup>, e ainda por os autos não terem sido visados pela DRIE.

Sem excluir, em situações pontuais, o contributo para o diferimento das participações das referidas demoras imputáveis às Fábricas Paroquiais, a execução dos contratos-programa ficou marcada pela falta de capacidade para disponibilizar o financiamento previsto nos prazos estipulados e pela consequente necessidade de redistribuir os encargos assumidos em anos anteriores pelos orçamentos futuros.

Assistiu-se, inclusive, ao reescalonamento de encargos financeiros por portaria conjunta assinada pelo SRPF e pelo SRES. Foi o caso de duas das (três) alterações introduzidas no CP formalizado com a Fábrica da Igreja Paroquial das Feiteiras (ponto 3.2.2.1.1. do relatório) e de quatro alterações ao CP assinado com a Fábrica da Igreja Paroquial de São Tiago (pontos 3.2.2.2.1. e 3.2.2.2.2. do relatório). Tais portarias procederam à repartição plurianual dos encargos orçamentais assumidos no âmbito desses contratos-programa, decorrentes da execução física das obras participadas.

Contudo, a legalidade da prática, de proceder à reprogramação plurianual dos contratos, tendo por suporte apenas as portarias de extensão de encargos, como se de alterações ao CP<sup>33</sup> se tratassem, deve ser questionada face ao regime consagrado no art.º 37.º, n.ºs 5 e 6, do DLR n.º 2/2011/M<sup>34</sup>, na medida em que colide com a competência exclusiva do CG nessa matéria (cfr. ainda o capítulo da concessão de subsídios dos sucessivos diplomas que aprovaram o ORAM)<sup>35</sup>.

### **3.1.2. Fase preparatória dos CP**

O processo de atribuição dos apoios financeiros pelo GR às Fábricas Paroquiais iniciou-se com a apresentação dos pedidos (verbais ou escritos) junto dos departamentos governamentais<sup>36</sup> com fundamento na “*falta de meios financeiros para a construção/ou prossecução dos trabalhos*”.

---

<sup>31</sup> Reconhecida no segundo “*considerando*”, quer da minuta de alteração ao CP firmado entre a SRES e a Fábrica da Igreja Paroquial das Feiteiras, de 10 de maio de 2011, quer da alteração ao CP com a Fábrica da Igreja Paroquial de São Tiago, que não chegou a ser formalizada, e ainda na alteração ao CP celebrado com a Igreja Paroquial de Santa Cecília, operada pela RCG, de 21 junho de 2012, com fundamento no PAEF-RAM que obrigou à celebração de acordos para a regularização de créditos vencidos, passando esta alteração a consubstanciar um acordo de regularização de pagamento.

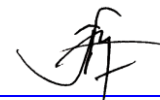
<sup>32</sup> Exigido nos CP. Como é o caso do CP celebrado entre a SREC e a Fábrica da Igreja Paroquial do Campanário e do CP celebrado com a Fábrica da Igreja Paroquial das Feiteiras.

<sup>33</sup> A não promoção das alterações contratuais e a sua execução, em tempo oportuno, contraria as próprias cláusulas do contrato, que sujeitam a acordo prévio das partes (cláusula sexta) qualquer modificação dos seus termos.

<sup>34</sup> Neste particular, realça-se o teor normativo do art.º 30.º, n.º 7, do DLR 5/2012/M, que aprovou o orçamento da RAM para 2012, que comina com a nulidade “*a concessão de auxílios com omissão de quaisquer das formalidades exigíveis (...) designadamente sem o parecer prévio favorável da Secretaria Regional do Plano e Finanças*”.

<sup>35</sup> ORAM 2007 – art.º 22.º do DLR n.º 3/2007/M, de 9 de janeiro;  
ORAM 2008 – art.º 25.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16 de janeiro;  
ORAM 2009 – art.º 25.º do DLR n.º 45/2008/M, de 31 de dezembro;  
ORAM 2010 – art.º 25.º do DLR n.º 34/2009/M, de 31 de dezembro;  
ORAM 2011 – art.º 37.º do DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro.

<sup>36</sup> “*Verbal, pelos representantes das respetivas Paróquias tendo, posteriormente, sido efetuadas reuniões para definir o âmbito desse apoio*” (no caso do CP com a Fábrica Paroquial das Feiteiras e do CP com a Fábrica Paroquial de São Tiago), segundo informou a VPGR, a coberto do ofício n.º 144, de 6/2/2013, ou escrito (no caso do CP com a Fábrica



As Resoluções do CGR que autorizaram a celebração dos CP, após parecer favorável da SRPF, a par de enfatizarem a invocada “insuficiência de meios financeiros”, trazem ainda à colação, em alguns casos, a inscrição dos respetivos projetos no Programa de Governo (2007-2011) ou no PDES (2007-2013).

No caso desta auditoria, os CP analisados foram acompanhados por três departamentos do GR <sup>37</sup>, tendo por justificação as linhas de orientação estratégica para as diferentes áreas governamentais, que enquadram as ações e os objetivos da política governamental de médio prazo, refletidas no Programa de Governo (PG) e/ou no Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM (PDES), e que têm expressão orçamental no PIDDAR.

No que aqui interessa, o PIDDAR de 2011 (que implementa o PDES para o período 2007-2013) englobava três projetos orientados para as instituições sem fins lucrativos, com a finalidade de apoiar as obras de construção e recuperação do património religioso<sup>38</sup>.

**Quadro 3 – PIDDAR – Previsão de 2011**

| Descrição   | Entidade  | Programação financeira |            |                |           |       |             |       |
|---|---|------------------------|------------|----------------|-----------|-------|-------------|-------|
|   |   | Até 2010               | 2011       | Anos seguintes | Até       | Total | %           |       |
| Programa 10<br>Cultura e património                                       | Global – RAM  |                        | 8.850.800  |                |           |       | 54.359.539  | 100,0 |
|   | SREC  |                        | 4.050.800  |                |           |       | 27.749.810  | 51,0  |
|   | SRPF  |                        | 2.045.000  |                |           |       | 4.765.615   | 8,8   |
| Medida 2<br>Conservação e qualificação do património cultural e religioso | Global – RAM  |                        | 3.426.000  |                |           |       | 16.103.586  | 29,6  |
|   | DRAC/SREC   |                        | 1.341.000  |                |           |       | 10.214.433  | 18,8  |
|   | DRF/SRPF  |                        | 2.045.000  |                |           |       | 4.765.615   | 8,8   |
| <b>Projeto</b>  | Recuperação e conservação do património de carácter religioso | DRAC/SREC              | 1.158.040  | 500.000        | 800.000   | 2013  | 2.458.040   | 4,5   |
| <b>Projeto</b>  | Apoio à construção e Renovação do património religioso        | DRF/SRPF               | 1.720.615  | 2.045.000      | 1.000.000 | 2012  | 4.765.615   | 8,8   |
| Programa 11<br>Desenvolvimento territorial equilibrado                    | Global - RAM  |                        | 77.958.500 |                |           |       | 406.511.257 | 100,0 |
|   | SRES  |                        | 17.420.000 |                |           |       | 78.319.251  | 19,3  |
| Medida 5<br>Desenvolvimento social e comunitário                          | Global - RAM  |                        | 11.950.000 |                |           |       | 53.467.455  | 13,2  |
|   | SRES  |                        | 10.500.000 |                |           |       | 36.361.473  | 8,9   |
| <b>Projeto</b>  | Outros equipamentos sócio culturais e religiosos              | DRIE/DREP/SRES         | 544.000    | 4.000.000      | -         | 2011  | 4.544.000   | 1,1   |

O programa “Cultura e Património”, especificamente no que concerne à medida “Conservação e qualificação do património cultural e religioso”, abarcava três projetos: um deles, da responsabilidade da SREC, através da DRAC, norteado para a “Recuperação e conservação do património de carácter religioso” e o outro, na esfera da SRPF, através da DRF, direcionado para o “Apoio à construção e renovação do património religioso”.

Paroquial da Atouguia e do CP com a Fábrica Paroquial de Santa Cecília), tendo só nestes últimos dois casos sido possível constatar que os mesmos se fizeram acompanhar dos projetos e orçamentos das obras.

<sup>37</sup> Segundo se apurou na auditoria, concretamente na SRPF, “a lógica subjacente à atribuição de apoios no âmbito do património religioso é a seguinte: Todos os apoios que se destinem à recuperação de património existente, são canalizados através da DRAC (SRCTT) face à especificidade dos trabalhos envolvidos, que na maior parte envolvem restauro e requerem acompanhamento especializado;

Os apoios para novas edificações têm vindo a ser atribuídos através da SRPF, por ausência de atribuições específicas nesta matéria dos vários Departamentos do Governo Regional. Devido à ausência na SRPF de valências técnicas para acompanhamento dos trabalhos, esse acompanhamento tem sido efetuado pela VP (ex-SRES), até que ela própria, uma vez que já desenvolvia as competências técnicas, começou a desenvolver igualmente as financeiras, passando a celebrar contratos-programa para construção de património religioso”. (cfr. e-mail da SRPF, de 1/10/2012, em resposta às questões suscitadas no ponto II do nosso ofício n.º 1556, de 30/8/2012).

<sup>38</sup> Aprovado na ALM, em sessão plenária de 17/12/2010, através da Resolução n.º 2/2011/M, publicada no DR, n.º 6, I Série, de 10/01/2011.

O terceiro deles, sob a alçada da SRES, através da DRIE e da DREP, distinguia-se dos anteriores por se subsumir no programa “*Desenvolvimento territorial equilibrado*”, concretamente na medida “*Desenvolvimento social e comunitário*”, e tinha por escopo auxiliar na construção de “*Outros equipamentos sócio-culturais e religiosos*”.

### 3.1.3. Acompanhamento e fiscalização dos CP

De acordo com a Circular da DROC n.º 4/ORÇ/2005, compete a cada Secretaria Regional proceder ao acompanhamento e fiscalização dos contratos-programa sob a sua responsabilidade, devendo os respetivos serviços possuir um registo informatizado dos auxílios concedidos, de onde conste a evolução dos aspetos financeiros, técnicos e legais dos contratos<sup>39</sup>.

Com interesse para a auditoria, há a reter que a orgânica da DRF, aprovada pelo DRR n.º 5/2008/M, de 26 de março, confere um vasto leque de atribuições, de entre as quais se destacam as de “*(...) Conceder e controlar os apoios financeiros (...), nos termos da lei*”.

A sua estrutura integra a Direção de Serviços de Coordenação, Apoios e Património Financeiro (DSCPAF), a quem compete, na área dos apoios financeiros, “*emitir pareceres sobre apoios financeiros e diplomas que impliquem perda de receita ou aumento de despesa pública da Região*”, “*instruir e acompanhar os processos referentes aos apoios financeiros não reembolsáveis pela SRPF e proceder à avaliação dos resultados alcançados*” e “*acompanhar e produzir relatórios de índole financeira, sobre as entidades beneficiárias de subsídios e outras formas de apoio financeiro atribuídos pela Região através da SRPF*”<sup>40</sup>.

À Direção Regional dos Assuntos Culturais (DRAC)<sup>41</sup>, incumbe, nos termos do DRR 21/2008/M, de 23 de outubro, “*dinamizar e coordenar os diferentes projetos que realizam as políticas definidas para a área da cultura (...), no sentido de “salvaguardar, valorizar e divulgar a identidade cultural da Região Autónoma da Madeira”*”. De entre as atribuições consignadas no art.º 2.º, reveste particular acuidade a de “*Promover ações integradas que visem a preservação e valorização do património cultural imóvel, móvel e imaterial que, pelo seu valor histórico, arquitetónico, artístico e documental, se constituam como elementos fundamentais da identidade cultural da RAM, designadamente procedendo à sua inventariação, classificação, conservação e restauro*”.

A organização da referida Direção Regional comporta a Direção de Serviços do Património Cultural (DSPC), dotada da competência de proceder “*à inventariação dos bens de valor cultural da RAM, assegurando, para o efeito, o levantamento sistemático, atualizado e tendencialmente exaustivo dos mesmos, com vista à respetiva identificação, promoção, divulgação e defesa*”, à emissão de “*estudos e emissão de propostas, pareceres e informações de carácter técnico na área do património cultural*” e ainda “*acompanhar e fiscalizar as obras ou intervenções que tenham sido autorizadas em bens culturais que, nos termos da lei, estejam classificados ou em vias de classificação*”<sup>42</sup>.

A VPGR, que absorveu as áreas da extinta SRES, designadamente as “*obras públicas*”<sup>43</sup>, incluiu, entre os seus serviços da administração direta, a DRIE<sup>44</sup>, a qual “*efetuava o acompanhamento técnico das empreitadas*”, através da DSO, que detinha competência para “*prestar, de acordo com a*

---

<sup>39</sup> Determina ainda a referida circular que “*a entidade pública regional signatária do respetivo contrato-programa deverá, no prazo máximo de 10 dias, enviar uma cópia devidamente assinada do respetivo documento jurídico à Secretaria Regional do Plano e Finanças*”.

<sup>40</sup> Cfr. as als. f), g) e h) do art.º 3.º da Portaria n.º 37/2008, de 9 de abril.

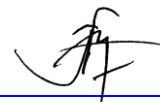
<sup>41</sup> Com o DRR n.º 8/2011/M, de 4 de novembro, que aprovou a organização e funcionamento do GR, o setor da “*Cultura*” passou para a esfera de atuação da SRCTT, cuja orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 1/2012/M, de 8 de março.

<sup>42</sup> Cfr. a Portaria n.º 28/2009, de 9 de março.

<sup>43</sup> Por força da entrada em vigor do DRR n.º 8/2011/M, de 4 de novembro, que operou a extinção da SRES.

<sup>44</sup> Cfr. a al. g) do n.º 1 do art.º 6.º do seu estatuto orgânico, aprovado pela Portaria n.º 76/2008, de 23 de junho.





*disponibilidade existente, e desde que solicitado, apoio técnico [também] às instituições particulares de interesse público, nomeadamente através da elaboração de pareceres, estudos e projetos, nos procedimentos concursais e na fiscalização de obras”<sup>45</sup>.*

Em concreto, verificou-se que o “acompanhamento e a fiscalização de todos os aspetos financeiros, técnicos e legais” dos CP, pelos serviços acima identificados, consistiu em receber das beneficiárias (as Fábricas Paroquiais) os documentos comprovativos das despesas realizadas (autos de medição e faturação), e em encaminhá-los para a SRES/DRIE, tanto nas empreitadas promovidas por esta entidade como nas apoiadas pela SRPF<sup>46</sup>, ou, para a DSPC/DRAC, quanto às obras de conservação/restauração do património religioso, para serem visados ou validados. Só após esta operação, é que os autos foram processados<sup>47</sup>.

Referir que, contrariamente ao sucedido nos demais CP analisados, o pagamento da última parcela da comparticipação financeira, nas obras a cargo da DRAC, dependia ainda da apresentação pelos beneficiários do relatório final do projeto contendo “os custos estimados e os efetivamente realizados, e respetivos comprovativos das despesas realizadas, bem como a análise dos objetivos e das finalidades específicas traçadas e alcançadas”.

Ficou, por outro lado, patente que a atuação da DSCPAF (da DRF) denotou falta de articulação com a VPGR, por não cuidar de saber qual o tratamento dado aos documentos que lhe remetia sobre a execução física das obras comparticipadas pelo orçamento da SRPF, aquilatando, nomeadamente, do sentido e alcance dos trabalhos de “validação dos autos de medição dos trabalhos e da faturação do adjudicatário”, sem que isso consubstanciasse o exercício de “funções fiscalizadoras sobre a entidade responsável pela validação dos trabalhos”.

Em rigor, o que se exigia à DRF, face às respetivas atribuições, era que tivesse exercido um controlo mais criterioso, não só sobre as entidades privadas que beneficiaram dos dinheiros públicos, mas também da atividade desenvolvida pelo serviço incumbido do acompanhamento físico dos trabalhos, nos termos dos CP<sup>48</sup>, e do qual não se podia alhear, tanto mais que o invocado acompanhamento revelou algumas fragilidades, desde logo por não ter envolvido qualquer deslocação dos técnicos da ex-SRES ao local da(s) obra(s), tendo-se circunscrito apenas à conferência das faturas e dos autos de medição com o orçamento do adjudicatário.

A prova de que a DRF não acompanhava as obras financiadas pelo orçamento da SRPF, em concreto as respeitantes aos CP assinados com a Fábrica da Igreja Paroquial de Santa Cecília e da Atouguia, resulta da tese sustentada pela DSCPAF na auditoria, segundo a qual “Uma vez que não foi entregue o relatório final previsto em sede de contrato-programa e que a validação técnica é efetuada pela VP, desconhecem-se alterações às empreitadas”. Agora robustecida por este excerto das alegações do

<sup>45</sup> De acordo com a informação recolhida na auditoria, ver o ofício da Chefe do Gabinete do VPGR.

<sup>46</sup> Tendo a este propósito, a SRPF, no mail de 1/10/2012, invocou que “A técnica utilizada na validação (confrontação entre orçamento e autos de medição, e/ou verificação física) não é conhecida pela SRPF, visto tratar-se de matéria técnica da VP”. O que difere do procedimento adotado nas obras que estiveram na alçada da ex-SRES, onde existiu um acompanhamento da sua execução física, como se apurou.

Na DRAC, foram os próprios serviços que acompanharam o contrato-programa, incluindo a verificação das faturas dos trabalhos realizados e a visita ao local da realização dos trabalhos, de que não existem relatórios escritos que corporizem esse acompanhamento.

<sup>47</sup> A cláusula 4<sup>a</sup>, n.º 2, dos CP estipulava que a comparticipação financeira só seria processada, mediante a apresentação dos documentos comprovativos “da execução física dos trabalhos devidamente visados pela SRES” e “das despesas efetuadas devidamente visadas/validadas Direção Regional dos Assuntos Culturais”.

<sup>48</sup> A norma do art.º 35.º do DLR n.º 5/2012/M (aprovou o ORAM para 2012) remete para a IRF, entre outras, a competência para proceder ao acompanhamento e à fiscalização dos subsídios e outros apoios, devendo, por um lado, “As entidades que concedam subsídios e outros apoios ao abrigo dos artigos 30.º a 34.º comunicar essa atribuição à Inspeção Regional de Finanças, nos 30 dias subsequentes a cada trimestre” (n.º 2) e, por outro, “As entidades beneficiárias dos subsídios e outros apoios ficam obrigadas por si ou através dos seus representantes legais ou institucionais à prestação de contas e a permitir o acesso aos locais onde se encontram os elementos e documentação necessários, nomeadamente os de despesa, para o acompanhamento e fiscalização previstos neste artigo (n.º 3).

atual DRT (à data, DRF): o *“produto final, ou seja a fatura visada, era o garante de que os trabalhos realizados se encontravam de acordo com o programado”*.

De outro lado, há a destacar que a estrutura orgânica da SRPF compreende ainda a atuação da DROC, a quem compete a coordenação, a escrituração contabilística e a liquidação das despesas, como decorre do art.º 2.º, alíneas i) e p), do DRR n.º 19/2003/M, de 18 de agosto.

Especificamente, no que concerne às fases da cabimentação, do processamento da despesa e da escrituração contabilística, verificou-se que estão adstritas a unidades orgânicas especializadas ou transversais de cada Secretaria ou integradas nas direções regionais. No caso da SREC, as funções eram transversais ao departamento e realizadas pelo GGF<sup>49</sup>; na SRES, idem, através do GGCO<sup>50</sup>, já na SRPF essas operações eram executadas pela DSCPAF<sup>51</sup>.

As autorizações de pagamento, da responsabilidade de cada departamento governamental, foram: ou realizadas diretamente pelo próprio Secretário Regional, como na SRPF; ou delegadas nos responsáveis pela área financeira, como sucedeu na SREC e na SRES, onde tais atos foram praticados pelo diretor do GGF e do GGCO, respetivamente.

## **3.2. A contratualização das obras e a execução financeira dos apoios**

### **3.2.1. Na Secretaria Regional do Plano e Finanças**

#### **3.2.1.1. O COMPLEXO PAROQUIAL DE SANTA CECÍLIA**

O concurso público lançado pela Fábrica da Igreja de Santa Cecília, em outubro de 2006, ao abrigo do disposto no DL n.º 59/99, de 2 março, com o preço base de 3,995 milhões de euros, culminou com a adjudicação da obra à empresa EDIMADE, SA, no valor de 3,473 milhões de euros, e com o prazo de execução de 18 meses.

O contrato foi assinado em 19 de outubro de 2007, tendo o auto de consignação sido lavrado naquela mesma data e a receção provisória ocorrido a 11 de setembro de 2011.

##### **3.2.1.1.1. O CP de participação financeira e subseqüentes alterações**

O contrato de participação financeira, outorgado entre a SRPF e a Fábrica da Igreja de Santa Cecília, data de 22 de fevereiro de 2008, quando já decorriam os trabalhos de construção do complexo paroquial.

No entanto, o pedido da Fábrica Paroquial deu entrada, na SRPF, a 28 de julho de 2005, acompanhado do projeto e de um orçamento e plano de financiamento, que previa uma obra no valor de 3.995,5 mil euros e uma participação pública na ordem dos 70%, ou 3.480,9 mil euros.

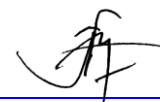
A apreciação do pedido pela SRPF (parecer prévio), etapa que antecede a submissão da proposta de apoio financeiro ao CG (órgão com competência para autorizar a despesa), surge já depois da adjudicação da obra, em 21 de fevereiro de 2008. No desenvolvimento do parecer, a DSCPAF tomou conhecimento de que os estacionamento subterrâneos iriam ser eliminados do projeto e fez descer o custo da obra para os 3.044,3 mil euros, propondo uma participação de 2.600 mil euros (83,6% do custo ajustado), valor pelo qual acabou por ser celebrado o CP, em 22 de fevereiro de 2008, ao abrigo do art.º 25.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16 de janeiro, e na sequência da RCG n.º 172/2008, de 21 de fevereiro.

---

<sup>49</sup> Cfr. o art.º 14.º do DRR n.º 1/2008/M, de 17 de janeiro.

<sup>50</sup> Cfr. o DRR n.º 7/2008/M, de 21 de abril.

<sup>51</sup> Cfr. o art.º 3.º, al. j), da Portaria n.º 37/2008, de 9 de abril.



Durante a vigência do contrato, inicialmente prevista até 2010, o mesmo foi objeto de 3 alterações, ocorridas a 30 de dezembro de 2009, a 4 de julho de 2011 e 21 de junho de 2012 (conforme mapa síntese apresentado pela DSCAP), que prolongaram, sucessivamente, a sua execução financeira até aos anos de 2011, 2012 e 2013.

### 3.2.1.1.2. A execução e acompanhamento do contrato

Até ao final do exercício de 2011, as verbas transferidas para a Fábrica da Igreja, ao abrigo do CP, perfizeram a quantia de 1.453,9 mil euros, ou cerca de 60% do montante do apoio.

O quadro seguinte apresenta a programação e a execução financeira, tendo em consideração a 2.<sup>a</sup> alteração ao contrato, que vigorava em 2011. A última linha reflete a reprogramação financeira na sequência da última alteração (3.<sup>a</sup>) ocorrida em 2012<sup>52</sup>.

#### Complexo Paroquial de St.<sup>a</sup> Cecília – Programação e execução financeira

(Unidades: milhares de euros)

| Designação                     | Programação Financeira |       |       |       | Execução Financeira |       |       |
|--------------------------------|------------------------|-------|-------|-------|---------------------|-------|-------|
|                                | Até 2010               | 2011  | 2012  | 2013  | 2011                |       |       |
|                                |                        |       |       |       | Até 2010            | Pago  | Pago  |
| CP - 2. <sup>a</sup> alteração | 1.337,1                | 802,9 | 460,0 | -     | 1.337,1             | 116,8 | 686,1 |
| CP - 3. <sup>a</sup> alteração | 1.337,1                | 116,8 | 460,0 | 686,1 |                     |       |       |

A despesa de 2011, com os apoios financeiros ao Complexo Paroquial, esteve em linha com o previsto no CP (2.<sup>a</sup> alteração) verificando-se com base na validação de faturas e autos de medição referentes aos anos de 2009 e 2010, terem sido processadas transferências no montante de 802,9 mil euros, cuja parcela mais significativa (686,1 mil euros, ou 85,5%) transitou como encargo assumido e não pago para 2012. Tal importância consta do reporte à DGO dos valores em dívida a 31 de dezembro de 2011.

A liquidação desse encargo foi, entretanto, reprogramada para 2013 (3.<sup>a</sup> alteração ao CP), em consequência<sup>53</sup> da necessidade de elaboração de acordos de regularização de dívida, no âmbito do PAEF-RAM.

A parcela remanescente do apoio, no valor de 460 mil euros, manteve a mesma calendarização, acabando por ser efetivamente paga em 2012. A transferência em causa decorreu da faturação e dos autos de medição finais emitidos entre fevereiro e agosto de 2011. Até ao final de 2011, não obstante as faturas e autos de medição (os comprovativos finais dos trabalhos) estarem disponíveis, não foram efetuados pagamentos porque, conforme adiantou a DSCPAF, aqueles documentos não se encontravam ainda visados, nem a Fábrica da Paróquia tinha elaborado o relatório final.

### 3.2.1.2. A IGREJA PAROQUIAL DO ATOUGUIA

A adjudicação da empreitada de construção da nova igreja foi antecedida de concurso público, realizado ao abrigo do CCP, aberto em 20 de setembro de 2010, com o preço base de 1.950 mil euros, pela Fábrica da Paróquia do Atouguia.

Em 10 de dezembro de 2010, foi assinado o contrato da empreitada com a empresa AFAVIAS, SA, pelo preço de 1.750 mil euros (+IVA), e com o prazo de execução de 365 dias, a contar da consignação<sup>54</sup>, datando a receção provisória da obra de 25 de junho de 2012.

<sup>52</sup> Através da RCG n.º 436/2012, de 27 de junho.

<sup>53</sup> Conforme é dito na RCG que procedeu à respetiva alteração.

<sup>54</sup> Cujo auto não foi, todavia, disponibilizado pela SRPF.

### 3.2.1.2.1. O CP de participação financeira

A 31 de março de 2011, já com a obra em curso, a Fábrica da Igreja apresentou, em carta dirigida ao SRPF, um pedido de participação financeira, acompanhado de cópia do projeto, do contrato da empreitada, do cronograma financeiro e do plano de pagamentos acordados com o empreiteiro.

Tendo por base a apreciação da DSCPAF<sup>55</sup>, o SRPF propôs a atribuição de um apoio de 1 milhão de euros (57,1% do preço contratual)), valor que coincide com o CP, assinado em 4 de julho de 2011, na sequência da RCG n.º 903/2011, de 30 de junho, o qual desde então manteve os mesmos termos e não sofreu qualquer alteração.

### 3.2.1.2.2. A execução e acompanhamento do contrato

No final do exercício de 2011, pese embora a avançada execução física da obra, o CP da Igreja do Atouguia não apresentava qualquer execução financeira, tanto no que respeita a pagamentos como a compromentimentos com responsabilidades certas.

#### Igreja do Atouguia – Programação e execução financeira

(Unidades: mil euros)

| Designação | Programação financeira |       | Execução financeira |      |
|------------|------------------------|-------|---------------------|------|
|            | 2011                   | 2012  | 2011                |      |
|            |                        |       | Pago                | EANP |
| CP         | 750,0                  | 250,0 | 0,0                 | 0,0  |

O não processamento dos apoios resultou do facto de a Fábrica da Paróquia só ter apresentado à SRPF, no final de 2011 (a 23 de dezembro), os documentos comprovativos da execução física dos trabalhos e correspondente faturação (autos de medição n.ºs 3-LN a 11-LN e respetivas faturas, no montante global de 759,7 mil euros).

De acordo com o contrato, o processamento dos apoios dependia da validação daqueles comprovativos pela SRES. No caso vertente, o envio daquela documentação à DRIE só aconteceu em meados de março de 2012, tendo a respetiva validação ficado concluída em abril de 2012.

As circunstâncias atrás descritas - a entrada tardia dos comprovativos na SRPF, a demora na remessa à DRIE e o tempo necessário para visar a documentação - inviabilizaram a execução financeira programada para 2011, e a não inscrição no reporte à DGO de eventuais encargos (cfr. a Circular n.º 1364, de 11 de março de 2011) ou compromissos (cfr. o DL n.º 65-A/2011, de 17 de maio) relacionados com este CP.

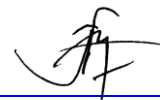
## 3.2.2. Na Vice-Presidência do Governo Regional

### 3.2.2.1. A IGREJA PAROQUIAL DAS FEITEIRAS

A construção da Igreja das Feiteiras envolveu a abertura de dois concursos públicos, ao abrigo do DL n.º 59/99, de 2 de março.

O projeto inicial previa o aproveitamento do edifício onde a antiga igreja havia funcionado até então, pelo que o concurso, cujo anúncio foi publicado em julho de 2006 com o preço base de 1,6 milhões de euros, foi lançado com esse pressuposto. Na sequência da adjudicação, celebrou-se, a 30 de outubro de 2007, o contrato da empreitada com a empresa EDIMADE, SA, pelo preço estimado de 1.167,1 mil euros (+IVA), e com o prazo de execução de 540 dias (18 meses), a contar da data da consignação, a qual coincidiu com a da assinatura do contrato.

<sup>55</sup> Cfr. a Informação n.º 16 daquela Direção de Serviços, de 20 de junho de 2011.



Confirmada a impossibilidade de aproveitar a estrutura existente, a consequente reformulação do projeto obrigou à suspensão dos trabalhos em 3 de dezembro de 2007, e à realização de um outro concurso público em julho de 2008, na sequência do qual foi celebrado, a 27 de outubro de 2008, um novo contrato, designado por “*Construção da Igreja das Feiteiras – Trabalhos Complementares*”, com a mesma empresa, no valor de 343,1 mil euros (+IVA), e com o prazo de execução de 150 dias.

Entretanto, a 12 de maio de 2008, retomaram-se os trabalhos da empreitada principal, tendo os “trabalhos complementares” sido iniciados um pouco mais tarde, no dia 3 de novembro de 2008, após a outorga do respetivo contrato, e findaram (ambos os trabalhos) no dia 26 de outubro de 2009, conforme se infere dos correspondentes autos de receção provisória.

O custo global da obra, de 1.563,8 mil euros, ficou ligeiramente acima do previsto, em consequência da revisão dos preços unitários do contrato principal (que incorporou igualmente o aumento dos trabalhos). A liquidação da obra foi executada através de 15 autos de medição referentes a esse contrato e mais 7 dos trabalhos complementares, no valor de, respetivamente, 1.220,7 mil euros (+4,6%) e 343,1 mil euros. A emissão da última fatura da obra ocorreu em novembro de 2009, e deu entrada, na SRES, no dia 12 de dezembro desse ano.

### **3.2.2.1.1. O CP de cooperação financeira e subsequentes alterações**

A outorga do contrato-programa de cooperação financeira, entre a RAM e a Fábrica Igreja Paroquial das Feiteiras, teve lugar a 18 de outubro de 2006 (um ano antes da data de celebração do contrato da empreitada principal), na sequência da RCG n.º 1440/2005, de 11 de outubro, que foi, posteriormente, retificada pela RCG n.º 1486/2005, de 17 de outubro, e pela RCG n.º 219/2006, de 2 de março.

A primeira daquelas resoluções justifica a inscrição da obra, no Programa de Governo, com a vontade dos paroquianos, de há muito tempo manifestada, disporem de uma nova igreja, para a qual não detinham os meios financeiros necessários. Foi ainda considerado o facto de a população necessitar de um espaço onde pudesse desenvolver atividades de natureza social e de animação cultural, vertentes que foram contempladas no projeto.

O pedido de apoio financeiro para a construção da igreja das Feiteiras foi formulado verbalmente pelo representante da Fábrica Paroquial, na sequência de reuniões informais com a SRES.

A atribuição do visto prévio favorável (da SRPF) à concessão do subsídio ocorreu a 6 de outubro de 2005<sup>56</sup>, antes da publicação do anúncio do primeiro concurso (junho de 2006). O valor e a calendarização do apoio foram revistos por duas vezes (as duas resoluções retificativas da RCG n.º 1440/2005, acima identificadas), ainda antes da outorga do CP (outubro de 2006), o qual acabou por fixar a comparticipação nos 1.600 mil euros, repartida pelos anos de 2006 a 2008.

A alteração ao projeto, e o subsequente contrato relativo aos trabalhos complementares, foi submetida à apreciação (favorável) da SRES, não tendo havido qualquer envolvimento por parte da SRPF ou do Conselho de Governo. Tal procedimento tem sustentação no facto da alteração se enquadrar no âmbito das obrigações de acompanhamento da execução do CP, e na medida em que se manteve a finalidade e o valor definido para a comparticipação.

Ao longo do tempo, a calendarização do contrato foi ainda objeto de três alterações. As duas primeiras (de 2007 e de 2011), concretizadas por portaria conjunta (de repartição de encargos) do SRPF e do SRES<sup>57</sup>, não foram acompanhadas de alteração ao CP e estenderam a sua execução até, respetivamente, aos anos de 2009 e 2011.

Como já antes se defendeu, a prática de recorrer à reprogramação das comparticipações através de portaria de extensão de encargos, sem a devida correspondência no conteúdo do CP, subverte o regime

<sup>56</sup> Cfr. o ofício da SRPF n.º SAI05102A/05/SRP, de 6 de outubro.

<sup>57</sup> Por ordem cronológica, a Portaria n.º 88/2007, publicada no JORAM a 30 de agosto, e a Portaria n.º 12/2011, publicada a 25 de fevereiro.

da atribuição de subsídios plasmado nos sucessivos diplomas que aprovaram o ORAM. Aliás, até surge a possibilidade de se estar perante uma situação de caducidade do CP, uma vez que, nos termos da cláusula 8.ª, n.º 2, a sua vigência deveria ter terminado no final de 2009.

Já a terceira alteração ao CP, formalizada a 10 de maio de 2011, precedendo a publicação no JORAM, da RCG n.º 601/2011, reprogramou a sua execução financeira para o período 2008-2011. E, por conseguinte, esta alteração corresponderia na realidade à formalização de um novo CP.

As alterações incidiram apenas sobre a calendarização financeira, mantendo o valor do apoio público inicialmente definido no CP.

### 3.2.2.1.2. A execução e acompanhamento do contrato

Até ao final de 2011, a Fábrica da Paróquia das Feiteiras apenas tinha recebido do GR a quantia de 330 mil euros, o que representa cerca de 20,6% do apoio concedido. A parte sobranse foi igualmente executada nesse ano, o que originou uma transição de encargos no montante de 1.233,8 mil euros.

#### Igreja das Feiteiras – Programação e execução financeira até 2011

(Unidades: mil euros)

| Designação                 | Programação financeira |        |       |       |      |         | Execução financeira |                     |         |
|----------------------------|------------------------|--------|-------|-------|------|---------|---------------------|---------------------|---------|
|                            | 2006                   | 2007   | 2008  | 2009  | 2010 | 2011    | Até 2010<br>Pago    | 2011<br>Pago   EANP |         |
| CP inicial                 | 450,0                  | 650,0  | 500,0 |       |      |         |                     |                     |         |
| Port. n.º 88/07 – 1.ª alt. |                        | 190,57 | 957,9 | 451,5 |      |         |                     |                     |         |
| Port. n.º 12/11 – 2.ª alt. |                        | 35,4   | 79,2  | 138,8 | 0,0  | 1.346,5 | 137,2               | 192,7               | 1.233,8 |
| CP – 3.ª alteração         |                        |        | 35,4  | 79,2  | 22,6 | 1.462,8 |                     |                     |         |

A conclusão da nova igreja e o último auto de medição e correspondente fatura datam, respetivamente, de outubro e novembro de 2009. No final desse ano, tanto os comprovativos da execução física e financeira dos trabalhos se apresentavam visados pela DRIE, como os respetivos processamentos contabilísticos autorizados pelo GGCO.

Até 2010, tinham sido liquidados e pagos 137,2 mil euros<sup>58</sup>, sendo que, ainda no mesmo ano, o GGCO submeteu à DROC mais 5 processos de despesa<sup>59</sup>, que acabaram por ser devolvidos e anulados. Em maio de 2011, foram então liquidados e obtidas as autorizações de pagamento para os restantes processos, que completaram a execução do contrato-programa<sup>60</sup>, no valor de 1.462,8 mil euros, dos quais foram pagos apenas 192,7 mil euros<sup>61</sup>.

A parcela em dívida, no valor de 1.233,8 mil euros, consta da relação de EANP<sup>62</sup>, com referência a dezembro de 2011, que foi reportada à DGO, nos termos do art.º 63.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, e dos art.ºs 3.º e 5.º do DL 65-A/2011, de 17 de maio.

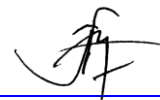
<sup>58</sup> Correspondentes aos 3 primeiros autos de medição do contrato da empreitada principal e ao primeiro auto de medição referente ao contrato dos trabalhos complementares.

<sup>59</sup> Correspondentes aos autos de medição n.ºs 4 a 8, do contrato principal.

<sup>60</sup> Autos de medição n.ºs 9 a 15 do contrato principal e n.ºs 2 a 7 do contrato dos trabalhos complementares.

<sup>61</sup> Uma parte das faturas emitidas pela EDIMADE (no valor global de 725,6 mil euros) foi, no início de 2010, objeto de uma operação de desconto junto do Banco Santander Totta. Uma parcela dessas faturas (215,3 mil euros) foi diretamente regularizada pelos apoios processados pela RAM, por transferência para aquela entidade bancária.

<sup>62</sup> Estruturada nos termos da Circular Série A (da DGO) n.º 1364, de 11 de março de 2011.



### 3.2.2.2. A IGREJA PAROQUIAL DO JARDIM DA SERRA

A construção da Igreja do Jardim da Serra, à semelhança da das Feiteiras, envolveu a execução de duas empreitadas. Uma primeira, orientada para a construção da igreja propriamente dita, a qual foi antecedida de concurso público, aberto ao abrigo do DL n.º 59/99, de 2 de março. A outra, designada de trabalhos complementares, realizou-se na sequência de um procedimento de ajuste direto, desencadeado já na vigência do CCP, e teve por objeto a execução do adro da igreja<sup>63</sup>.

Na sequência do concurso público aberto a 31 de julho de 2006, com o preço base de 1,900 milhões de euros, foi celebrado, em 25 de outubro de 2007, o contrato da empreitada com a empresa TECNOVIA, SA, no valor de 1.597 mil euros (+IVA), e com o prazo de execução de 540 dias (18 meses). A consignação ocorreu no dia imediato ao da assinatura do contrato.

A 24 de junho de 2009, foi outorgado o contrato de “*Construção da Igreja do Jardim da Serra – Trabalhos Complementares*”, com a mesma empresa, pelo valor de 199,9 mil euros (+IVA), e o prazo de execução de 30 dias. A consignação destes trabalhos deu-se a 22 de julho de 2009.

A conclusão das empreitadas remonta a 17 de novembro de 2009, tendo o seu custo final atingido os 1.863,8 mil euros (dos quais 1.663,9 mil euros, respeitam à igreja, e 199,8 mil euros, ao adro), cuja liquidação decorreu entre os meses de novembro de 2007 e agosto de 2009, período em que foram emitidos 20 autos de medição respeitantes ao contrato principal e 1 único aos trabalhos complementares, com a última fatura a apresentar a data de 31 de agosto de 2009.

#### 3.2.2.2.1. O CP de cooperação financeira e subsequentes alterações

A outorga do contrato-programa de cooperação financeira, entre a RAM e a Fábrica Igreja Paroquial de São Tiago, em 24 de maio de 2006 (mais de um ano antes da data de celebração do contrato da empreitada), foi autorizada pela RCG n.º 1439/2005, de 6 de outubro, retificada pela RCG n.º 1487/2005, de 13 de outubro, e pela RCG n.º 218/2006, de 2 de março.

O fundamento para a inscrição no Programa de Governo do apoio à obra, foi em tudo semelhante ao da Igreja das Feiteiras: “a necessidade de uma nova igreja”, a “ausência de meios financeiros da paróquia para concretizar a obra” e a “abertura de um espaço também destinado à realização de iniciativas de cariz sociocultural, com reflexo na qualidade de vida da população local”.

Também aqui o pedido de concessão do apoio financeiro seguiu a via informal (foi formulado verbalmente pelo representante da Fábrica Paroquial).

A atribuição do visto prévio favorável da SRPF à concessão do apoio foi comunicada a 6 de outubro de 2005<sup>64</sup>, muito antes da publicação do anúncio de abertura do concurso público (julho de 2006). O valor e a calendarização do apoio foram revistos por duas vezes (as duas resoluções retificativas da RCG n.º 1439/2005, acima mencionadas), ainda antes do CP (celebrado em maio de 2006) ter fixado a comparticipação financeira nos 1.900 mil euros, repartida pelos anos de 2006 a 2008.

O ajuste direto relativo aos trabalhos complementares foi apenas submetido à apreciação (favorável) da SRES, no âmbito das obrigações de acompanhamento da execução do CP, dado o acréscimo daí resultante com o custo global da obra não ultrapassar o valor do CP.

Com o decurso do tempo, a calendarização da execução orçamental do CP foi ainda objeto de 4 alterações, todas elas resultantes da publicação de outras tantas portarias conjuntas de repartição de

<sup>63</sup> A Fábrica da Igreja Paroquial, aquando do lançamento da obra, ainda não teria conseguido adquirir a totalidade dos terrenos necessários para a execução dos arranjos exteriores. Confrontada com essa limitação, decidiu-se pela abertura do concurso público em 2006, sem a parte referente ao adro da igreja, adiando para outra ocasião (em 2009) a execução dessa parte em falta no projeto.

<sup>64</sup> Cfr. o ofício da SRPF n.º SAI05102A/05/SRP, de 6 de outubro.

encargos<sup>65</sup>, sem correspondência em alterações contratuais consequentes. Em resultado dessas alterações, a última reprogramação redefiniu o período de execução dos apoios para o triénio 2008/2011, sem modificar o montante global do financiamento público<sup>66</sup>.

### 3.2.2.2. A execução e acompanhamento do contrato

O valor recebido pela Fábrica da Paróquia de São Tiago, até final de 2011, ao abrigo do CP de cooperação financeira, foi de 1.489,3 mil euros, cerca de 79,9% da comparticipação, que teve como limite o custo da obra.

#### Igreja do Jardim da Serra – Programação e execução financeira até 2011

(Unidades: mil euros)

| Designação                  | Programação financeira |         |         |       |       |       | Execução financeira |      |      |
|-----------------------------|------------------------|---------|---------|-------|-------|-------|---------------------|------|------|
|                             | 2006                   | 2007    | 2008    | 2009  | 2010  | 2011  | Até 2010<br>Pago    | 2011 |      |
|                             |                        |         |         |       |       |       |                     | Pago | EANP |
| CP inicial                  | 750,0                  | 1.050,0 | 100,0   |       |       |       |                     |      |      |
| Port.ª n.º 87/07 – 1.ª Alt. |                        | 299,3   | 1.286,7 | 313,9 |       |       |                     |      |      |
| Port.ª n.º 42/10 – 2.ª Alt. |                        | 298,6   | 888,8   | 476,5 | 236,1 |       |                     |      |      |
| Port.ª n.º 13/11 – 3.ª Alt. |                        | 298,6   | 888,8   | 301,9 | 0,0   | 410,7 |                     |      |      |
| Port.ª n.º 37/11 – 4.ª Alt. |                        |         | 542,0   | 687,8 | 259,5 | 410,7 | 1.489,3             | 0,0  | 0,0  |

Em relação aos apoios ainda por regularizar, no valor de 374,5 mil euros<sup>67</sup>, o GGCO mantinha, até ao final de 2011, em suspenso as operações de liquidação e autorização de pagamento (e consequentemente, o registo do encargo), porque, não obstante os processos de despesa se encontrarem prontos para serem liquidados – as faturas visadas, o relatório final concluído e instruídos com a certidão da Administração Fiscal e da Segurança Social –, a continuidade de tais operações estava dependente de alterações ao CP.

De acordo com a Vice-Presidência do GR<sup>68</sup>, durante os anos de 2010 e 2011, foram encetados esforços no sentido de alterar o CP, “mas que acabaram por não ser aprovadas em Conselho de Governo e consequentemente não produziram qualquer efeito”. Daí que, até ao momento presente, “não foi autorizada a prorrogação do Contrato-Programa, não foram registados quaisquer compromissos no orçamento de 2012 e, consequentemente, não foram reportados à DGO, quaisquer comparticipações financeiras na relação de encargos assumidos e não pagos de 2012”.

De facto, entre os elementos recolhidos, consta a apresentação à SRPF de duas propostas de alteração ao CP, uma de junho de 2010 e outra de 4 de fevereiro de 2011, que mereceram parecer favorável dessa Secretaria Regional<sup>69</sup>, com a condição de serem previamente alteradas as anteriores portarias de redistribuição de encargos, por se mostrarem desatualizadas face à reprogramação pretendida. Quanto à primeira das propostas (a de 2010), não se fez o ajustamento da portaria. No que respeita à segunda (a proposta de 2011), a Portaria (n.º 37/2011, de 27 de abril) foi de facto publicada, mas sem que o CG tivesse autorizado qualquer alteração ao CP.

O problema atrás descrito, com a formalização da reprogramação financeira do CP, levanta dificuldades quanto à autorização do pagamento dos apoios. Todavia, se a questão é relevante ao nível do pagamento (e da conexas assunção de encargos), conforme invocam os responsáveis, o problema já

<sup>65</sup> Sequencialmente, as Portarias Conjuntas do SRES e do SRPF, n.ºs 87/2007, de 30 de agosto, 42/2010, de 30 de junho, 13/2011, de 25 de fevereiro, e 37/2011, de 27 de abril.

<sup>66</sup> A responsável pelo GGCO, no caso da última portaria, chegou a elaborar uma proposta de alteração ao CP e a submetê-la ao CG, a qual, contudo, acabou por não ser apreciada por esse Conselho.

<sup>67</sup> Correspondentes às faturas que liquidam os autos de medição n.ºs 19 e 20 da empreitada principal e o único auto de medição dos trabalhos complementares.

<sup>68</sup> Ver os esclarecimentos da VP, no ofício com registo de entrada na SRMTC n.º 338, de 6 de fevereiro de 2012.

<sup>69</sup> Cfr. os ofícios da SRPF n.º SAIO3799/10/SRO, de 07/09/2007, e n.º SAIO2348/11/SRP, de 21/06/2011.





não se põe relativamente ao reconhecimento de se tratar de uma despesa certa. É que, estando a empreitada comparticipada concluída, os comprovativos da execução da obra validados e o relatório final concluído e aceite, era obrigação do GGCO proceder à liquidação do valor em dívida<sup>70</sup> e, dessa forma, levá-lo à coluna *Compromissos* do reporte.

A não inclusão do valor em dívida de 374,5 mil euros no reporte à DROC, e, consequentemente, à DGO, à DREM e ao INE, violou o dever prescrito pelo art.º 63.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, e pelos art.ºs 3.º e 5.º do DL 65-A/2011, de 17 de maio, fazendo incorrer a Diretora do GGCO<sup>71</sup>, da SRES, em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, nos termos do art.º 65.º, n.ºs 1, al. d), e 2, da LOPTC.

A responsável pelo GGCO, no contraditório, manifestou o entendimento de que a factualidade descrita não consubstancia a existência de qualquer infração geradora de responsabilidade financeira, alegando que *“não se encontra comprovado nem o elemento objetivo do tipo – pois (...) a despesa em causa não foi nem poderia ser considerada um encargo assumido e não pago para efeitos de reporte – nem tão pouco fica demonstrado o elemento subjetivo do tipo – não há culpa da requerente”*<sup>72</sup>.

Nessa linha, afirma que se viu impossibilitada de abrir o processo de autorização de pagamento, e consequentemente assumir como encargo do ano o valor ainda em dívida referente à comparticipação financeira na construção da igreja do Jardim da Serra, por não ter sido possível, apesar dos esforços por si desenvolvidos, alterar a programação financeira do respetivo CP, por falta de aprovação do Conselho de Governo. Por sua vez, o não processamento do encargo anulava a obrigação de reporte, conforme o estatuído pela circular 4/ORÇ/2008, de 4 de abril.

Contudo, por força da publicação do DL n.º 65-A/2011, de 17 de maio, e da atualização da Circular 4/ORÇ/2008, operada através da Circular 6/ORÇ/2011, de 20 de julho, os compromissos financeiros, isto é, *“as obrigações de pagamento emergentes (...) independentemente da sua formalização por contrato”* passaram a constar da obrigação de reporte. Assim, à data dos factos, os compromissos ainda por regularizar do CP, independentemente das vicissitudes respeitantes ao contrato, deviam ter sido, à luz daquele regime, incluídos no reporte de informação financeira, o que não sucedeu.

Por outro lado, do ponto de vista da contraditada, a ausência de culpa resultaria da circunstância de ter empreendido, embora sem sucesso, como o demonstra, as diligências necessárias à reprogramação financeira do contrato, procurando desse modo ultrapassar o problema do processamento dos encargos. Todavia, como ficou acima explicitado, no quadro legal e regulamentar então vigente, o dever de reporte dos encargos não dependia da formalização das alterações ao contrato.

Conclui-se, pelo que antecede, que a factualidade apurada na auditoria e o seu enquadramento jurídico apontam no sentido da existência da aludida infração financeira, igualmente imputada à responsável, por conduta idêntica, embora em enquadramento exterior diferente, no Relatório n.º 7/2012-FS/SRMTC<sup>73</sup>, e da qual extraiu consequências com o pagamento voluntário da multa.

<sup>70</sup> As portarias de reprogramação de encargos garantiam a dotação necessária.

<sup>71</sup> Atenta a competência atribuída ao GGCO, de controlar administrativa e financeiramente a execução dos contratos [al. f) do art.º 25 do DRR n.º 7/2008/M, de 21 de abril].

<sup>72</sup> Ver o ponto 38 do contraditório, explanado no ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º 1033, de 15 de abril.

<sup>73</sup> Da auditoria aos “Acordos de regularização de dívida da Administração Regional Direta”, tendo como referência temporal o ano de 2010 e o 1.º semestre de 2011, situando-se os factos agora apurados no exercício orçamental de 2011.

### **3.2.3. Na Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes**

#### **3.2.3.1. A “RECUPERAÇÃO DA FACHADA PRINCIPAL, TORRE SINEIRA, ADRO E CORPO NASCENTE DA IGREJA PAROQUIAL DO CAMPANÁRIO”.**

##### **3.2.3.1.1. O procedimento de adjudicação e a execução da empreitada**

A obra de “*Recuperação da fachada principal, torre sineira, adro e corpo nascente da Igreja*” foi adjudicada à empresa Tecnaco-Técnicos de Construção, Ld.<sup>a</sup>, na sequência da consulta efetuada só a esta entidade, a 16 de agosto de 2010, pelo montante de € 367 259,57, s/IVA.

O contrato da empreitada, celebrado entre a Fábrica Paroquial do Campanário e a adjudicatária, data de 11 de outubro de 2010, tendo as partes acordado o prazo de 7 meses para a execução dos trabalhos, a contar da consignação (19 de novembro de 2010). A obra ficou concluída a 20 de junho de 2011, conforme atesta o auto de receção provisória.

Pronunciando-se no contraditório sobre a inobservância pela Fábrica Paroquial do Campanário do regime jurídico do CCP, o DRAC alegou que, “*nos termos do Código dos Contratos Públicos aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, as regras previstas no CCP relativas à formação de contratos de empreitadas de obras públicas (Parte II) não são aplicáveis ao caso concreto por não se verificar o preenchimento dos requisitos previstos no n.º 1 do art.º 275º do CCP*”.

Defende-se, em concreto, que as regras previstas no CCP para a formação de contratos de empreitada de obras públicas não eram aplicáveis à Fábrica Paroquial do Campanário, uma vez que o preço contratual não era igual ou superior ao valor referido na alínea b) do artigo 19.º do mesmo Código (4.850.000 euros).

Interessa sublinhar que a questão não se cinge nem se esgota no regime constante do CCP ou das diretivas (em especial a Diretiva n.º 2004/18/CE) com âmbito de aplicação limitado, na medida em que abrange alguns tipos de contratos (de obras públicas, aquisição de bens móveis e aquisição de serviços) e, dentro destes, apenas aqueles que atingem um determinado valor económico, definido por referência a limiares de aplicação.

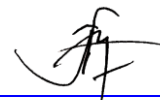
É, hoje, inquestionável que a atividade administrativa, independentemente de os contratos (incluindo os contratos-programa) estarem ou não abrangidos pelas diretivas comunitárias, está sujeita aos princípios fundamentais dos tratados europeus<sup>74</sup> e aos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da concorrência<sup>75</sup>, e da imparcialidade (art.º 266.º da CRP, art.ºs 5.º e 6.º do CPA, e art.º 37.º, n.º 4, do DLR n.º 2/2011/M), os quais constituem imperativos a que as entidades públicas têm de obedecer, sob a fiscalização dos tribunais.

Isto significa que o GR quando financia contratos de valor inferior aos limites previstos para a aplicação das diretivas comunitárias, deve exigir publicidade e a realização de um procedimento transparente e concorrencial, entendido como garantia (preventiva) do cumprimento daqueles princípios, cuja observância deve ser mantida ao longo de todo o procedimento, de forma a serem controladas a imparcialidade e a objetividade da decisão da entidade beneficiária dos fundos públicos.

---

<sup>74</sup> Em especial, os princípios da livre circulação de mercadorias, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, assim como os princípios deles resultantes, tais como os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação em razão da nacionalidade, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência.

<sup>75</sup> Cfr. ainda os art.os 81.º, al. e), 99.º, al. a), da CRP.



Acresce ainda que os elementos probatórios juntos ao processo denunciam que a presente empreitada corresponde à “3ª fase das obras de recuperação e restauro da Igreja do Campanário”<sup>76</sup>, tendo, no passado recente, sido adjudicadas duas outras empreitadas à mesma empresa, que versaram o mesmo imóvel, e ambas participadas pela RAM, cujos aspetos mais relevantes se expõem de seguida:

- a. O CGR, mediante a Resolução n.º 901/2008, de 14 de agosto, autorizou a celebração do CP tendo em vista a definição do processo de cooperação financeira para a “*prossegução/execução da recuperação da cobertura da Igreja Paroquial do Campanário*”, atribuindo uma participação financeira que não ultrapassou os € 47 428,00<sup>77</sup>, com a vigência confinada ao ano de 2008 (entre 1 de julho e 31 de dezembro).
- b. Na sequência de concurso limitado sem apresentação de candidaturas, com convite a cinco entidades, em 22 de fevereiro de 2007, a obra da 1.ª fase foi adjudicada à empresa Tecnaco-Técnicos de Construção, Ld.ª, após o que as partes formalizaram o contrato, a 20 de junho de 2007, no valor de € 147 065,00, s/IVA, e com o prazo de 6 meses<sup>78</sup>.
- c. No ano seguinte, o CGR, através da Resolução n.º 570/2009, de 7 de maio<sup>79</sup>, autorizou a celebração de um outro CP, tendo em vista a definição do processo de cooperação financeira para a “*prossegução/execução da recuperação da cobertura da Igreja Paroquial do Campanário e da Caixa Mural da Igreja Paroquial*”<sup>80</sup>, mediante a atribuição de uma participação de € 99 572,00, repartida do seguinte modo: € 30 000,00 (ano de 2009)<sup>81</sup> e € 69 572,00 (ano de 2010, após a entrega do relatório a que se refere a al. e) do n.º 2 da cláusula 3ª do CP)<sup>82</sup>, para o período de 18 de junho de 2009 a 31 de julho de 2010.
- d. Também aqui a escolha do adjudicatário se processou através de um concurso limitado sem publicação de anúncio, com convite a cinco entidades, a 21 de julho de 2008, tendo a adjudicação recaído na proposta da empresa Tecnaco-Técnicos de Construção, Ld.ª, no seguimento da qual foi assinado o respetivo contrato a 29 de janeiro de 2009, pelo preço de € 164 830,00, s/IVA, e o prazo de 6 meses<sup>83</sup>.

A factualidade relevante, a data do procedimento referente à 1.ª fase, o valor global do financiamento público (€ 467 000,00) e o custo da totalidade dos trabalhos de recuperação da igreja (€ 697 154,57),

---

<sup>76</sup> Conforme dá conta, não só o relatório da Fábrica da Paróquia (com o n.º 780), enviado à DRAC, em 28/9/2011, mas também a memória descritiva e justificativa, de 16/08/2010 (doc. n.º LI-MD 124), da autoria do arquiteto Paredes, que, a dado passo, refere:

- *Numa primeira fase, foi reforçada a laje do teto e substituída a cobertura com revisão geral dos tubos de queda e das coberturas em terraço.*
- *Numa segunda foi tratada a caixa mural da igreja com pinturas interiores e exteriores da fachada sul, norte e nascente, tendo ficado a fachada principal por reparar.*
- *Pretende-se agora recuperar a torre sineira da igreja e preparar para futura instalação de um carrilhão de seis sinos estando previstos a execução e alguns reforços em estrutura de betão em ferro no campanário da torre para receber os sinos e o sistema de som, pintar a fachada principal, ampliar a sacristia e realizar diversos outros trabalhos.*

<sup>77</sup> Pago a 19/12/2008, conforme PD 006029.

<sup>78</sup> A obra foi consignada a 4 de fevereiro de 2008 e rececionada a 31 maio de 2010.

<sup>79</sup> O parecer da SRPF foi comunicado à ex-SREC, através do ofício n.º 1816/09/SRP, de 7/5/2009, em que, dos € 234 402,00 pretendidos, apenas foi concedido € 99 572,00, “*face às dificuldades que a Região atravessa, a assunção dos encargos plurianuais deve constituir exceção e não a regra*”.

<sup>80</sup> Ver a memória descritiva e justificativa do arquiteto Paredes, de 21/07/2008 (doc. LI-MD 76), que alude a “*problemas de entrada de água, quer pela cobertura quer pelas janelas de iluminação da nave da igreja. Pretendemos assim resolver simultaneamente os problemas de humidade, iluminação e acústica em quatro fases de intervenção*”.

<sup>81</sup> Pago a 30/9/2009, a que corresponde a autorização n.º 012754 e o PD n.º 003892.

<sup>82</sup> Valor pago a 21/1/2011, a coberto da autorização n.º 13282, incluída no PD n.º 3790, que abrange a declaração de 28 de junho de 2010, assinada pelo DRAC, em que confirma que “*estão reunidos os requisitos necessários ao pagamento da verba de € 69 572,00, prevista na al. b) do n.º 2 da cláusula quarta do contrato-programa*”.

<sup>83</sup> A obra foi consignada a 1 de março de 2010 e rececionada a 30 de setembro de 2010.

remete para a aplicabilidade, à obra em apreço, do regime jurídico aprovado pelo DL n.º 59/99, de 2 de março<sup>84</sup>, e do DL n.º 197/99, de 8 de junho<sup>85</sup>.

Verifica-se, no entanto, que, atenta a natureza e interligação dos trabalhos incluídos em cada uma das três fases da obra, não é perceptível o motivo da sua adjudicação em momentos distintos, porquanto a opção por procedimentos autónomos não se apresenta como a solução tecnicamente recomendável, face às características da obra, às respetivas memórias descritivas e justificativas, elaboradas pelo arquiteto Paredes, e às técnicas de execução.

E também não se afigura, com base nesse raciocínio, que a divisão da obra em fases respeite o preceituado no n.º 2 do art.º 205.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, nos termos do qual, para efeitos da aplicação daquele diploma, “*só é permitida a divisão de uma empreitada em partes desde que cada uma delas respeite a um tipo de trabalho tecnicamente diferenciado dos restantes ou deva ser executada com um intervalo de um ano ou mais relativamente às outras*”.

A divisão de uma obra em partes devia, assim, obedecer a um dos dois requisitos alternativamente estabelecidos no n.º 2 do citado art.º 205.º, que são os seguintes: a cada parte deve corresponder um tipo de trabalho tecnicamente diferenciado dos restantes, ou as partes em que a obra seja dividida devem ser executadas com o intervalo mínimo de um ano.

No caso, é ponto assente que o aludido requisito temporal não foi observado, pelo que resta apurar se a cada uma dessas fases corresponde um tipo de trabalho tecnicamente diferenciado, interessando, para o efeito, identificar, no quadro abaixo, os trabalhos nelas inseridos e os adjudicados na 3.ª fase:

| Fases | Consignação | Receção provisória | Espécies de Trabalhos                          |
|-------|-------------|--------------------|--|
| 1ª    | 04-02-2008  | 31-05-2010         | Alvenarias<br>Pinturas<br>Estuques             |
| 2ª    | 01-03-2010  | 30-09-2010         | Cantarias<br>Pinturas<br>Estuques              |
| 3ª    | 19-11-2010  | 21-06-2011         | Alvenarias<br>Rebocos<br>Cantarias<br>Pinturas |

Os trabalhos englobados na 3.ª fase não se diferenciam, sob o ponto de vista técnico e funcional, dos anteriormente executados, sendo evidente que têm a mesma natureza qualitativa, e que se trata de trabalhos que visaram dar continuidade aos iniciados nas 1.ª e 2.ª fases, para assim concluir a recuperação da igreja.

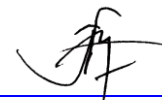
Em consequência, o lançamento dos procedimentos referentes às fases, promovidos a partir da fragmentação do custo previsível da obra globalmente considerado, desrespeitou o princípio da unidade da despesa consagrado no art.º 16.º do DL n.º 197/99<sup>86</sup>. A opção impunha a prévia realização de um concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos do art.º 48.º, n.º 2, al. a), do DL n.º 59/99.

---

<sup>84</sup> O art.º 2.º, n.º 5, estendia o âmbito de aplicação objetiva do DL n.º 59/99 “*às empreitadas que sejam financiadas diretamente, em mais de 50%, por qualquer das entidades referidas no artigo seguinte*” [entre as quais se incluíam as Regiões Autónomas – art.º 3.º, n.º 1, al. e)].

<sup>85</sup> Aplicável às empreitadas de obras públicas, ex vi do art.º 4.º, n.º 1, al. a), do mesmo diploma.

<sup>86</sup> O art.º 16.º, sob a epígrafe de “*Unidade da despesa*”, dispõe que “*1 - Para efeitos do presente diploma, a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços. 2 - É proibido o fraccionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma*”.



Daí afigurar-se claro que a DRAC devia ter assegurado a legalidade da aplicação dos dinheiros públicos, pois a obra em causa foi participada pela RAM, através de CP, no valor de € 467 000,00, ou seja, cerca de 68% do seu custo global.

Em sentido contrário, o DRAC contra-argumenta que *“Quando do lançamento da primeira empreitada não se verificava com certeza a realização da segunda ou da terceira empreitada (nem mesmo para a própria Paróquia), na medida em que não estavam preenchidos os pressupostos atinentes a tal conclusão, nomeadamente a paróquia não dispunha dos meios financeiros para o efeito, nem os departamentos ou organismos públicos poderiam assegurar a participação suficiente, por razões óbvias, designadamente orçamentais e de carácter plurianual”*.

A par da questão financeira, explicitou que *“as três empreitadas realizadas (...) podem e devem ser consideradas autónomas e independentes entre si, na perspetiva técnica e funcional na medida em que “a realização de uma empreitada não implicava necessariamente a realização da(s) empreitada(s) (...) sucedia(m) ou que lhe precedia(m)”*, ou ainda que *“foram realizadas três empreitadas autónomas e independentes entre si, com despesas próprias e específicas e autónomas, não se verificando fragmentação de trabalhos /empreitada ou de despesa”*.

Impõe-se, não obstante, concluir que o material probatório recolhido na auditoria não corrobora o alegado sobre a execução do projeto de recuperação da igreja em fases. A DRAC, com efeito, desde a abertura do primeiro procedimento, sabia da pretensão da Diocese do Funchal de efetuar as intervenções na Igreja do Campanário por fases, corporizada nas (três) memórias descritivas e justificativas do arquiteto Paredes<sup>87</sup>, ilação que não foi contrariada pelo respetivo Diretor Regional na auditoria, que mesmo assim preparou e submeteu ao CG as minutas dos três CP<sup>88</sup>.

Conclusão que é, também, confirmada pelo seguinte trecho das alegações *“ (...) não obstante a existência de espécies de trabalhos comuns (...)”*, e que retira a razão de ser àquelas duas primeiras fases e à celebração de outros tantos contratos com o mesmo empreiteiro, precedentemente à adjudicação da 3.ª fase, cujos trabalhos entraram sempre no plano originário de execução da obra, apresentando-se, não como partes da empreitada, mas como necessários para a sua realização, e sem constituírem, antes pelo contrário, trabalhos tecnicamente diferenciados dos restantes, uma vez que não são passíveis de integração em especialidades a que correspondam distintas subcategorias das categorias do alvará de empreiteiro ou construtor civil.

Por outro lado, também não se pode aceitar que a separação operada haja sido determinada por qualquer interesse digno de tutela, o qual não poderia justificar, por si só, a premência da execução das 1.ª e 2.ª fases, em face do lapso de tempo necessário para a realização do concurso público, e, designadamente, da necessidade de, com maior urgência, reabrir a igreja ao culto dos fiéis, uma vez que este desiderato só seria alcançado com a conclusão da 3.ª fase.

Posto o que antecede, mantém-se o juízo feito pelo Tribunal de Contas de valorar negativamente o comportamento do Diretor Regional dos Assuntos Culturais que, em razão das funções inerentes ao cargo que exercia (e exerce), tinha a obrigação de garantir, na utilização das verbas do financiamento público concedido à Fábrica Paroquial do Campanário, a observância das normas dos art.ºs 16.º e 205.º, n.º 2, ambos do DL n.º 197/99, e do art.º 48.º, n.º 2, al. a), do DL n.º 59/99.

<sup>87</sup> Em concreto, a memória descritiva e justificativa, elaborada pelo arquiteto Paredes (representante da Comissão de Infraestruturas e Arte Sacra da Diocese do Funchal) em 22/02/2007 (com a designação Doc. n.º LI-MD 57) que serviu de base ao lançamento da 1ª fase do projeto sobre a *“Cobertura da Igreja do Campanário”*, deixava subentender já a possibilidade de existir, no futuro, outras fases, como de resto veio a acontecer, ao afirmar que *“(…) com esta primeira intervenção na igreja, em que se pretende recuperar a cobertura da igreja, estamos a iniciar um processo de intervenção faseada para melhorar esta Igreja que já tem mais de cinquenta anos e que nunca sofreu obras de conservação, que desde o início revelou problemas acústicos graves, e com o tempo veio a apresentar problemas de entrada de água, quer pela cobertura, quer pelas janelas de iluminação da nave da Igreja (...)”* [sublinhado nosso].

<sup>88</sup> Ver, em conformidade, o documento assinado pelo Diretor Regional, a 19/09/2012, junto ao processo.

### **3.2.3.1.2. O CP de cooperação financeira**

O CGR, pela Resolução n.º 1404/2010, de 18 novembro<sup>89</sup>, autorizou a celebração de um CP tendo em vista a definição do processo de cooperação financeira para a prossecução/execução da obra antes identificada (3.ª fase), mediante a atribuição de uma participação financeira de € 320 mil euros, distribuída do seguinte modo: € 130 000,00 (em 2010, com a assinatura do contrato) e € 190 000,00 (em 2011, após a entrega do relatório do projeto executado, e respetivos documentos comprovativos das despesas realizadas)<sup>90</sup>. As partes sinalizaram a produção dos seus efeitos, a 26 de novembro de 2010 e o seu termo a 31 de julho de 2011.

Da participação financeira prevista no CP, apurou-se que, apenas, foi paga a verba de € 130 000,00, em 21/01/2011, correspondente à 1ª tranche.

Os elementos recolhidos evidenciam também que o relatório enviado pela Fábrica da Paróquia à DRAC, em 28/9/2011<sup>91</sup>, não foi acompanhado do 2.º auto de medição de trabalhos e da respetiva faturação, no montante de € 190 000,00, o que levou a DRAC a não considerá-lo no “*reporte de encargos assumidos e não pagos à DGO*”, invocando, para o efeito, que “*a Igreja do Campanário não entregou a totalidade dos comprovativos da despesa*”<sup>92</sup>.

### **3.2.3.2. A “RECUPERAÇÃO DA COBERTURA DA IGREJA PAROQUIAL DE SÃO JORGE”**

#### **3.2.3.2.1. O procedimento de adjudicação e a execução da empreitada**

A adjudicação da empreitada de “*Recuperação da cobertura da Igreja Paroquial de São Jorge*” à empresa Tecnaco-Técnicos de Construção, Ld.ª, foi antecedida de um concurso limitado sem apresentação de candidaturas, com consulta a 5 entidades (realizada a 1 de julho de 2008), promovido ao abrigo do DL n.º 59/99.

O correlativo contrato da empreitada foi assinado a 28 de janeiro de 2009, pelo preço de € 162 762,79, e o prazo de 6 meses, a contar da consignação, que ocorreu a 1 de junho de 2009, estando a obra rececionada, desde 18 de dezembro do referido ano.

#### **3.2.3.2.2. O CP de cooperação financeira**

O CGR, pela Resolução n.º 1380/2009, de 9 de novembro<sup>93</sup>, autorizou a celebração do CP tendo em vista a definição do processo de cooperação financeira para a prossecução/execução da obra de “*Recuperação da cobertura da Igreja Paroquial de São Jorge*”, mediante a atribuição de uma participação financeira de € 162 000,00, distribuída do seguinte modo: € 90 000,00 (em 2010, após a assinatura do contrato) e € 72 000,00 (em 2011, após entrega do relatório, e respetivos documentos comprovativos das despesas realizadas). Ficou ainda estipulado que o CP produziria os seus efeitos, entre 16 de novembro de 2009 e 31 de maio de 2011.

Quanto à participação prevista no CP, em 2010, foi transferida a verba € 90 000,00, restando ainda por pagar o montante de € 72 000,00<sup>94</sup>, incluído na relação de EANP de 2011 reportada à DGO.

---

<sup>89</sup> O parecer favorável da SRFP consta do ofício n.º SAI 04691/10/SRP, de 8/11/2010.

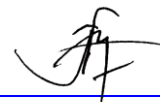
<sup>90</sup> De acordo com a al. e) do n.º 2 da cláusula 3ª e al. b) do n.º 2 da cláusula 4ª do CP.

<sup>91</sup> Doc. n.º 780.

<sup>92</sup> Como se pode ler na informação escrita da DRAC, de 19/9/2012, junta ao processo.

<sup>93</sup> O parecer favorável da SRFP foi comunicado à SREC através do ofício n.º SAI 03665/09/SRP, de 13/10/2009.

<sup>94</sup> O relatório da obra, previsto na al. e) do n.º 2 da cláusula 3ª do CP, foi apresentado na DRAC, em 25/6/2010, acompanhado das faturas emitidas pelo adjudicatário e dos autos de medição dos trabalhos executados.



### 3.3. Os Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Os *Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*, foram, nas três entidades (SRPF, SREC e SRES), aprovados no final de 2009, e tinham como responsáveis os respetivos dirigentes máximos, com as seguintes particularidades: na DRAC, a responsabilização estava desconcentrada pelos dirigentes dos serviços tutelados (museus e arquivo regional), na ex-SRES, o Plano englobava todos os serviços executivos (direções regionais) e órgãos de apoio da Secretaria Regional, tendo a responsabilidade pela sua gestão sido atribuída aos dirigentes de cada um desses serviços.

Todos os planos apresentam a identificação dos designados riscos potenciais, referenciam as medidas de prevenção necessárias acautelar para minimizar a sua ocorrência, bem como identificam os responsáveis pela sua execução. No que respeita à publicitação do Plano na *INTERNET*, nenhum dos departamentos governamentais tinha ainda executado a recomendação do CPC.

A SRES foi a única entidade que elaborou, em 2010, um relatório sobre a implementação das medidas e os resultados alcançados, fazendo o ponto de situação em cada serviço. Em 2011, não foram produzidos relatórios.

## 4. Emolumentos

Em conformidade com o disposto nos art.<sup>os</sup> 10.<sup>o</sup>, n.<sup>os</sup> 1 e 2, e 11.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, do DL n.<sup>o</sup> 66/96, de 31 de maio<sup>95</sup>, são devidos emolumentos pela Vice-Presidência do Governo Regional, pela Secretaria Regional do Plano e Finanças e pela Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes, no montante de € 1.716,40 (cfr. o Anexo III).

---

<sup>95</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, o qual foi entretanto retificado pela Declaração de Retificação n.<sup>o</sup> 11-A/96, de 29/06, e alterado pela Lei n.<sup>o</sup> 139/99, de 28/08, e pelo art.<sup>o</sup> 95.<sup>o</sup> da Lei n.<sup>o</sup> 3-B/2000, de 04/04.







## 5. Determinações Finais

Nos termos consignados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da LOPTC, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efetuadas pela Vice-Presidência do Governo Regional, pela Secretaria Regional do Plano e Finanças e pela Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes, para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado;
- c) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido ao Vice-Presidente do Governo Regional, ao Secretário Regional do Plano e Finanças, à Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes, ao ex-Secretário Regional do Equipamento Social, aos Diretores Regionais do Tesouro e dos Assuntos Culturais, à Diretora de Serviços de Coordenação, Património, e Apoios Financeiros e à Diretora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental;
- d) Entregar o processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto nos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, da LOPTC;
- e) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4;
- f) Nos termos do art.º 9.º, n.º 2, al. f), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, após comunicação às entidades interessadas, publicar este relatório na segunda série do Diário da República.
- g) Nos termos do n.º 3 do art.º 9.º, da mesma Lei, após comunicação às entidades interessadas, publicar este relatório no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira.
- h) Nos termos do n.º 4 do art.º 9.º, da mesma Lei, após comunicação às entidades interessadas, difundir este relatório pelos órgãos de comunicação social.
- i) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois de ter sido notificado aos responsáveis.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 9 de maio de 2013.

*O Juiz Conselheiro,*

(João Francisco Azeiro Pereira)

*A Assessora,*

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

*Auditoria aos apoios concedidos pela RAM às instituições sem fins lucrativos, no âmbito da construção ou conservação do património religioso, em 2011.*

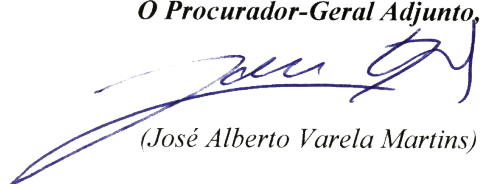
---

**O Assessor,**

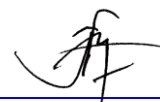


(Alberto Miguel Faria Pestana)

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

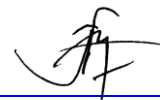


(José Alberto Varela Martins)



## **ANEXOS**



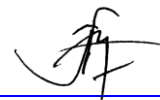


### Anexo I – Quadro síntese de eventuais infrações financeiras

| Item      | Situação Apurada(a)   | Normas Inobservadas   | Responsabilidade Financeira                      | Responsáveis                                       |
|-----------|---|---|--|--|
| 3.2.2.2.2 | Violação da obrigação de reporte do valor em dívida referente ao contrato-programa de comparticipação financeira para a construção da Igreja do Jardim da Serra | Art.ºs 63.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, e 3.º e 5.º do DL 65-A/2011, de 17 de maio. | Sancionatória<br>Art.º 65.º, n.º 1, d), da LOPTC | Diretora do GGCO, unidade orgânica da extinta SRES |

(a) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte, Separador 6, páginas 1598 a 1637, 1639 a 1643, e 1763 a 1777, e na Pasta do Processo, páginas 160 a 257.





## **Anexo II – O Plano de Prevenção de Riscos**

O Conselho de Prevenção da Corrupção é uma entidade administrativa independente, a funcionar junto do TC, criada pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, que tem por missão a prevenção da corrupção em todo o território nacional.

No âmbito da sua atividade incumbem-lhe, designadamente:

- a recolha e análise de informações relacionadas com a prevenção da ocorrência de factos no domínio da sua atividade<sup>96</sup>;
- o acompanhamento e avaliação da aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adotadas pela Administração Pública e sector público empresarial para a prevenção da corrupção;
- dar parecer, a solicitação da Assembleia da República, do Governo ou dos órgãos do governo próprio das regiões autónomas, sobre a elaboração ou aprovação de instrumentos normativos, internos ou internacionais, de prevenção ou repressão desses factos.

Para que o exercício da sua atividade se desenvolva de forma eficaz, o CPC conta, nos termos da lei, com o dever de colaboração, por parte de todas as entidades públicas, organismos, serviços e agentes da administração central, regional e local, bem como as entidades do sector público empresarial, na prestação das informações que lhes forem, por este, solicitadas.

Ao abrigo desse dever de colaboração, o CPC procurou, logo no início da sua atividade (março de 2009), fazer um levantamento das medidas existentes em matéria de identificação dos riscos de corrupção, de prevenção da sua ocorrência e de identificação dos responsáveis pela gestão dessas medidas, através de um questionário destinado a servir de guia na avaliação dos riscos nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos.

Os resultados obtidos da análise ao citado inquérito, ao revelarem a existência de riscos elevados de corrupção nas áreas selecionadas, determinaram que, em julho de 2009, o CPC emitisse a sua primeira recomendação no sentido de serem elaborados, até final de 2009, *planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas*, em todas as entidades gestoras de dinheiros, valores ou património público, independentemente da sua natureza. Concomitantemente, solicitava a todos os organismos de inspeção, controlo e auditoria, que nas suas ações verificassem o nível de execução e aplicação do Plano.

Em abril de 2010, com o objetivo de tornar mais transparente o acolhimento e aplicação dos Planos, foi emitida uma segunda recomendação, no sentido da sua publicitação na *INTERNET*.

O presente ponto expressa a situação, em cada um dos serviços auditados, quanto ao acatamento das recomendações acima identificadas, designadamente em matéria de elaboração, nível de implementação e publicitação do respetivo *Plano de prevenção de riscos de corrupção*.

A avaliação sumária, centrada na confirmação da existência e atualidade do plano, foi conduzida de acordo com os parâmetros identificados na tabela seguinte, a qual expressa igualmente a leitura dos resultados coligidos.

---

<sup>96</sup> Relacionados com a prevenção de corrupção ativa ou passiva, a criminalidade económica e financeira, o branqueamento de capitais, de tráfico de influência, a apropriação ilegítima de bens públicos, a administração danosa, o peculato, a participação económica em negócios, o abuso de poder ou violação de dever de segredo, bem como a aquisição de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícitas de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública ou no sector público empresarial.

| Descrição                                      | DRAC/SRTT          | DRF/SRPF           | Ex-SRES   |                                |
|--|--------------------|--------------------|---|--------------------------------|
|  |                    |                    | DRIE  | Outros serviços                |
| <b>Lançamento do Plano – data de aprovação</b> | 29/12/2009         | Dez./2009          | 22/12/2009  |                                |
|  |                    |                    | Comum a todas as direções regionais e serviços de apoio |                                |
| <b>Responsável pela gestão do plano</b>        | O diretor regional | O diretor regional | O diretor regional                                      | Os dirigentes máximos          |
| <b>Identificação dos riscos (S/N)</b>          | S                  | S                  | S   | S                              |
| <b>Medidas de prevenção (S/N)</b>              | S                  | S                  | S   | S                              |
| <b>Publicitação na INTERNET</b>                | Não realizado      | Não realizado      | Não realizado   | Não realizado                  |
| <b>Nível de Implementação das medidas</b>      | Desconhecido       | Desconhecido       | Maioritariamente implementadas                          | Maioritariamente implementadas |
| <b>Atualizações do Plano</b>                   | Não realizada      | Não realizada      | Não realizada   | Não realizada                  |
| <b>Relatórios de execução:</b>                 |                    |                    |   |                                |
| <b>De 2010</b>                                 | Não executado      | Não executado      | Aprovados na generalidade a 07/03/2011                  |                                |
| <b>De 2011</b>                                 | Não executado      | Não executado      | Não executado   |                                |

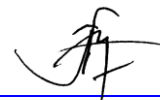
Em relação aos três serviços auditados, os *Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas* foram todos aprovados no final de 2009 e tinham como responsáveis os dirigentes máximos do serviço, com as seguintes particularidades: na DRAC, a responsabilização encontra-se desconcentrada pelos dirigentes dos serviços por ela tutelados (museus e arquivo regional); na SRES, o Plano englobou todos os serviços executivos (direções regionais) e órgãos de apoio da Secretaria, tendo a responsabilidade pela sua gestão sido atribuída aos dirigentes máximos de cada um desses serviços.

Todos os planos apresentam a identificação dos designados riscos potenciais, referenciam as medidas de prevenção necessárias acautelar para minimizar a sua ocorrência, bem como procederam à nomeação dos responsáveis pela sua execução. No que respeita à publicitação do Plano na *INTERNET*, nenhum dos serviços tinha ainda executado a recomendação.

Ao nível da implementação das medidas, a única entidade que produziu um relatório de acompanhamento expressando os resultados alcançados foi a SRES, que num documento geral, referente a 2010, apresenta o ponto de situação em cada serviço. Não foram produzidos relatórios em 2011.

Ao atraso observável, com consolidação do Plano, não é indiferente a revisão da estrutura governativa ocorrida no final de 2011. A extinção da SRES originou a distribuição dos seus serviços por outros departamentos do GR – no caso da DRIE, esta direção regional foi integrada na VP. Também a DRAC, mudou de tutela, transitando da SREC para SRTT. A par disso, a intempérie de 20 de fevereiro de 2010 e o PAEF-RAM afetaram igualmente a normal atividade dos serviços.





## Anexo III – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL N.º 66/96, DE 31 DE MAIO) <sup>1</sup>

AÇÃO: Auditoria aos apoios concedidos pela RAM às Instituições sem fins lucrativos, no âmbito da construção ou conservação do património religioso, em 2011

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): Vice-Presidência do Governo Regional, Secretaria Regional do Plano e Finanças e Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes

SUJEITO(S) PASSIVO(S): Vice-Presidência do Governo Regional, Secretaria Regional do Plano e Finanças e Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes

| DESCRIÇÃO   | BASE DE CÁLCULO                             |                               | VALOR       |
|---|---|-------------------------------|-------------|
| <b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>  |   |                               |             |
| <b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>   | <b>%</b>                                    | <b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b> |             |
| VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:  | 1,0   |                               | 0,00 €      |
| VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:  | 0,2   |                               | 0,00 €      |
| <b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º)<br/>(CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>   | <b>CUSTO STANDARD<br/>(a)</b>               | <b>UNIDADES DE TEMPO</b>      |             |
| AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:  | € 119,99                                    | 0                             | 0,00 €      |
| AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:   | € 88,29                                     | 231                           | 20 394,99 € |
| <b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>  |   |                               |             |
| <b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):</b>  | 5 x VR (b)                                  |                               | -           |
| <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 atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p> | <b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>              |                               | 20 394,99 € |
|   | LIMITES<br>(b)                              | MÁXIMO (50xVR)                | 17.164,00 € |
|   |   | MÍNIMO (5xVR)                 | 1.716,40 €  |
|   | <b>EMOLUMENTOS DEVIDOS <sup>2</sup></b>     |                               | 1.716,40 €  |
|   | OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)       |                               | -           |
|   | <b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b> |                               | 1.716,40 €  |

1. Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação 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.

Sobre cada uma das entidades envolvidas, recai o pagamento de € 572,13.