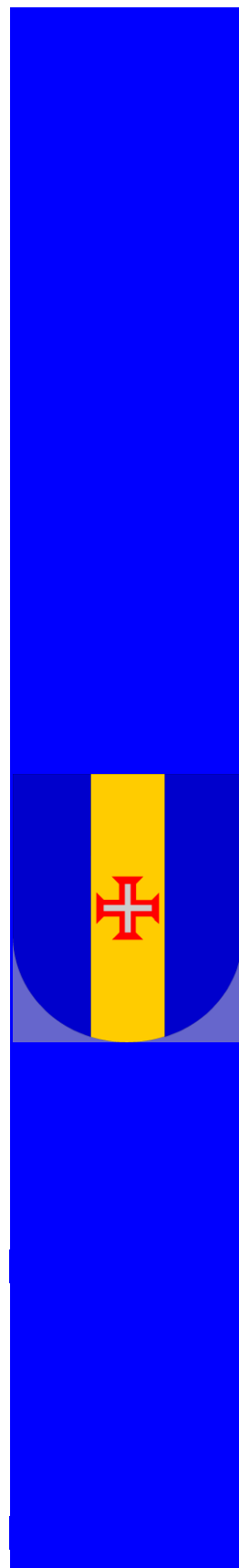




[Handwritten signature]



Relatório n.º 2/2016-FC/SRMTC

**Auditoria de fiscalização concomitante ao
Parque Natural da Madeira - despesas de
pessoal e contratação pública - 2014-2015**

Processo n.º 02/15 – Aud/FC

Funchal, 2016



PROCESSO N.º 02/15-AUD/FC

**Auditoria de fiscalização concomitante ao Parque
Natural da Madeira - despesas de pessoal e con-
tratação pública - 2014-2015**

RELATÓRIO N.º 2/2016-FC/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Janeiro/2016



Índice

Índice	1
Relação de siglas e abreviaturas	2
Ficha Técnica	2
1. SUMÁRIO.....	3
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	3
1.2. OBSERVAÇÕES.....	3
1.2.1. O controlo interno administrativo	3
1.2.2. Atos e contratos de pessoal	3
1.2.3. Contratação pública.....	3
1.2.4. Programa de Apoio Económico e Financeiro Nacional e Regional.....	4
1.2.5. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	4
1.3. RECOMENDAÇÕES	4
2. INTRODUÇÃO	5
2.1. ÂMBITO E OBJETIVOS	5
2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	5
2.3. O SERVIÇO DO PARQUE NATURAL DA MADEIRA.....	7
2.3.1. Caracterização institucional, organizacional e operativa	7
2.3.2. Recursos humanos e financeiros para 2014 e 2015.....	8
2.4. RESPONSÁVEL	10
2.5. COLABORAÇÃO DO SERVIÇO AUDITADO	10
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	10
3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS	11
3.1. O CONTROLO INTERNO ADMINISTRATIVO.....	11
3.1.1. Recursos humanos.....	11
3.1.2. Contratação pública.....	11
3.2. ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL.....	12
3.3. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	12
3.4. OUTRAS SITUAÇÕES VERIFICADAS	14
3.4.1. Implementação das medidas impostas pelo PAEF e pelo PAEF-RAM.....	14
3.4.2. Elaboração e implementação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.....	16
3.5. APRECIÇÃO DAS ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO.....	16
4. EMOLUMENTOS.....	19
5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	19
ANEXOS	21
I – ATOS DE PESSOAL ANALISADOS.....	23
II – CONTRATOS PÚBLICOS ANALISADOS	25
III – NOTA DE EMOLUMENTOS	27

Relação de siglas e abreviaturas

SIGLA / ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
ADSE	Assistência na Doença aos Servidores do Estado
al.	Alínea
art.º(s)	Artigo(s)
AUD	Auditoria
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Confrontar
CGA	Caixa Geral de Aposentações
DL	Decreto(s)-Lei
DLR	Decreto(s) Legislativo(s) Regional(is)
FC	Fiscalização concomitante
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
Lda	Limitada
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVCR	Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações
OE	Orçamento do Estado
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal
PAEF-RAM	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira
PG	Plenário Geral
PGA	Plano Global de Auditoria
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
RAM	Região Autónoma da Madeira
S.A.	Sociedade Anónima
SPNM	Serviço do Parque Natural da Madeira
SRA	Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo

Ficha Técnica

COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
SUPERVISÃO	
Alexandra Moura	Auditora-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Paulo Lino	Técnico Verificador Assessor
Patrícia Ferreira	Técnica Verificadora Assessora



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente documento colige os resultados da auditoria de fiscalização concomitante orientada para a aferição da legalidade e regularidade das despesas emergentes de atos e contratos dispensados de visto por força de lei, conduzida no Serviço do Parque Natural da Madeira (SPNM), em harmonia com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2014¹.

1.2. Observações

Os pontos seguintes evidenciam as principais observações formuladas em resultado da auditoria realizada, tratando, em termos sumários, os aspetos mais relevantes da mesma, ulteriormente desenvolvidos ao longo deste documento:

1.2.1. O controlo interno administrativo

- a) O Departamento de Serviços Administrativos (DSA) assegurou uma adequada organização dos processos individuais não tendo sido detetadas irregularidades no processamento de abonos e de descontos obrigatórios, incluindo ao nível da aplicação das medidas de contenção das despesas de pessoal previstas no Plano de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) (cfr. os pontos **3.1.1.** e **3.4.1.**).
- b) Não foram identificadas falhas que comprometam a legalidade e regularidade das despesas em matéria de aquisição de bens e serviços e de autorização e do processamento de despesas públicas (cfr. o ponto **3.1.2.**).

1.2.2. Atos e contratos de pessoal

A análise efetuada aos 6 atos de pessoal selecionados, envolvendo um volume financeiro de 123 876,04 €, aponta no sentido de que o SPNM observou a disciplina normativa aplicável, reportada, designadamente, à renovação de comissões de serviço, à nomeação em regime de substituição e à mobilidade interna (cfr. o ponto **3.2.** e o **Anexo I**).

1.2.3. Contratação pública

- a) Foi definido como critério de desempate no domínio de todos os procedimentos pré-contratuais analisados a ordem cronológica de apresentação das propostas ao invés de se atender, por o critério de adjudicação adotado ter sido o do preço mais baixo e o valor total das propostas ser decomponível, aos preços decompostos na medida em que estes integram o único atributo, assegurando, deste modo, que o fundamento da escolha da entidade cocontratante se reconduziria ao conteúdo das propostas admitidas (cfr. o ponto **3.3.1.**).
- b) No mais não foram descortinadas irregularidades no âmbito das 5 aquisições de bens e serviços apreciadas, que envolveram uma despesa na ordem dos 82 678,00€ (s/IVA), (cfr. o ponto **3.3.**).

¹ Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 11 de dezembro de 2013, pela Resolução n.º 2/2013-PG, publicada no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, II série, Suplemento, n.º 233, de 16 de dezembro de 2013, como Resolução n.º 1/2013, e no Diário da República, II série, n.º 244, de 17 de dezembro de 2013 (Resolução n.º 33/2013).

1.2.4. Programa de Apoio Económico e Financeiro Nacional e Regional

O SPNM implementou corretamente as medidas de contenção de despesas impostas pelos Programas de Apoio Económico e Financeiro Nacional e Regional na área de pessoal aplicáveis em 2014 e 2015 (cfr. o ponto 3.4.1.).

1.2.5. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

No âmbito da gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, e atendendo às recomendações emitidas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, verifica-se que (cfr. o ponto 3.4.2.):

- ◆ O SPNM aprovou, em 29 de janeiro de 2010, o seu Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCCIC);
- ◆ Nos anos de 2011 a 2014 foram elaborados Relatórios de Execução que analisam as áreas dos recursos humanos, da contratação pública, da gestão patrimonial, da gestão financeira, do ordenamento do território nas áreas protegidas da RAM e da fiscalização, pese embora não tenham aferido o grau de implementação do PGRCCIC. Em concreto, o Relatório para o ano de 2014 foi aprovado a 12 de fevereiro de 2015.

1.3. Recomendações

Atendendo a que o teor dos factos exposto no relatório, resumido nas observações da auditoria, denota, na generalidade, o respeito pelos regimes legais aplicáveis nas áreas de pessoal e de contratação pública, não se formulam quaisquer recomendações.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito e objetivos

A presente ação enquadra-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas (TC), em conformidade com o disposto no art.º 38.º, n.º 1, al. b), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e republicada pela Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro, tendo sido orientada para a análise da legalidade e regularidade das despesas emergentes de atos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei, melhor identificados nos Anexos I e II.

Especificando, foram auditados procedimentos, atos e contratos administrativos geradores de despesas com pessoal, e contratos de aquisição de bens e serviços celebrados pelo SPNM entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de janeiro de 2015, tendo em vista aferir a sua conformidade face à legislação em vigor, designadamente quanto ao cumprimento dos princípios e regras aplicáveis à admissão e gestão de pessoal e à contratação pública no domínio analisado².

A fim de alcançar tal desiderato foram definidos cinco objetivos operacionais, a saber:

- Caracterizar o SPNM e os serviços que o compõem com apelo à sua orgânica, em particular os que integram as áreas a auditar, analisar o respetivo funcionamento e sistema contabilístico e os recursos humanos e financeiros disponíveis;
- Apreciar as medidas de controlo administrativo instituídas nas áreas de atividade onde se inserem as despesas a auditar (recursos humanos e contratação pública);
- Aferir a legalidade e regularidade dos procedimentos, atos e contratos de pessoal e de contratação pública concretizados no período em referência, selecionados a partir de uma amostra do respetivo universo;
- Confirmar a concretização das medidas de racionalização de custos ao nível da realização de despesas públicas, em 2014 e em 2015, quer no âmbito do PAEF nacional³, quer no domínio do PAEF regional⁴.

2.2. Metodologia e técnicas de controlo

A execução da ação seguiu, com as adaptações consideradas adequadas à sua tipologia, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (volume I)⁵, e a metodologia traçada no correspondente PGA⁶, tendo-se, no essencial, recorrido às seguintes técnicas:

- ⇒ Definição de uma amostra representativa dos atos e contratos integradores do universo de despesas a auditar;

² Concretamente, os relativos à admissão e gestão de pessoal; à aquisição de bens e serviços de valor superior a 5 000,00€, e à aplicação das medidas de contenção de despesas nas áreas do pessoal e da contratação pública.

³ O Acordo que viabilizou a ajuda internacional à República Portuguesa foi assinado a 17 de maio de 2011 e vigorou até 2014.

⁴ O Programa Regional foi aprovado a 27 de janeiro de 2012, pela Resolução do Conselho de Governo n.º 41/2012, publicada no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, série I, n.º 12, de 1 de fevereiro, e vigora até ao final de 2015.

⁵ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de novembro.

⁶ Aprovado por despacho da Juíza Conselheira da SRMTC, de 19 de maio de 2015, exarado na Informação n.º 33/2015 – UAT I, de 18 de maio. Os trabalhos de campo da ação decorreram no período compreendido entre 15 e 18 de junho de 2015 e a elaboração do relato da auditoria, por sua vez, respeitou a estrutura e o conteúdo definidos pelo art.º 37.º do Regulamento das Secções Regionais dos Açores e da Madeira do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n.º 24/2011, de 21 de dezembro, por força do art.º 34.º, n.º 1, do mesmo Regulamento (este artigo retificado pela Declaração de retificação n.º 1995/2011, de 30 de dezembro).

- ⇒ Consulta e análise dos processos selecionados (amostra) a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de verificar a legalidade e regularidade financeira das despesas em causa, bem como de outros elementos que se afigurassem relevantes para o desenvolvimento da ação;
- ⇒ Realização de entrevistas aos responsáveis pelas áreas de pessoal e da contratação pública ao nível da instrução e execução, material e financeira, dos aludidos processos;
- ⇒ Aplicação de questionários orientadores para o levantamento dos procedimentos internos e das medidas de controlo instituídas, nomeadamente no âmbito da implementação do PGRIC e das áreas auditadas;
- ⇒ Confirmação, ao nível procedimental e contabilístico, das despesas envolvidas e obtenção de documentos para efeitos probatórios.

Face à natureza e regime jurídico da entidade auditada – serviço operativo dotado de personalidade jurídica e com autonomia administrativa e financeira⁷ –, foi tido como referência o quadro normativo que rege a competência para autorização de despesas, a Lei das Finanças Regionais⁸, o Plano Oficial de Contabilidade Pública⁹, o diploma que aprovou o Orçamento de Estado (OE) para 2014 e o que o colocou em execução¹⁰, o Decreto-Lei (DL) n.º 26/2002, de 14 de fevereiro¹¹, e a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas¹², e as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da *supra* citada Lei e à operacionalização da prestação de informação nela prevista, contempladas no DL n.º 127/2012, de 21 de junho¹³.

Por sua vez, a apreciação dos processos integrantes da amostra teve por referência, no âmbito dos atos e contratos de pessoal, a Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR)¹⁴, o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas¹⁵, o Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e regional do Estado¹⁶, e das normas que disciplinam as correspondentes remunerações¹⁷.

⁷ Cfr. o Decreto Regulamentar Regional n.º 13/93/M, de 25 de maio, que aprova a orgânica do Serviço do PNM, alterado pelos Decretos Regulamentares Regionais n.ºs 19/99/M, de 31 de novembro, e 13/2003/M, de 2 de maio.

⁸ Aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (a aplicação à RAM do disposto nos art.ºs 16.º e 40.º foi suspensa em 2014 pelo art.º 142.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para esse ano).

⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro.

¹⁰ Contida no Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.

¹¹ Que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central. Foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 8-F/2002, de 28 de fevereiro, aditado pelo DL n.º 69-A/2009, de 24 de março, e alterado o anexo I pelo DL n.º 29-A/2011, de 1 de março.

¹² Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, e 22/2015, de 17 de março, que a republicou.

¹³ Também alterado pelas Leis n.ºs 64/2012 e 66-B/2012, pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, e pelo DL n.º 99/2015, de 2 de junho, que o republicou.

¹⁴ Que estabelecia os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, aprovado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 22-A/2008, de 24 de abril, e alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, 3-B/2010, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66 e 66-B/2012, de 31 de dezembro, e pelo DL n.º 47/2013, de 5 de abril, e foi revogada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, retificada pela Declaração de Retificação n.º 37-A/2014, de 19 de agosto, e alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, e 84/2015, de 7 de agosto.

¹⁵ Aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, pelo DL n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, 66 e 68/2012, de 31 de dezembro, e revogada pela Lei n.º 35/2014.

¹⁶ Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, e 64/2011, de 22 de dezembro.

¹⁷ Nos termos do art.º 69.º, n.º 1, da LVCR, traduzidas no Decreto Regulamentar n.º 14/2008, de 31 de julho, que procedeu à identificação através de uma tabela única remuneratória dos diferentes níveis remuneratórios dos trabalhadores que



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

No tocante aos processos de contratação pública, a sua análise foi presidida pelas normas vertidas no Código dos Contratos Públicos (CCP)¹⁸, adaptado à RAM pelo Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 34/2008/M, de 14 de agosto¹⁹, no DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho²⁰, e nas Portarias n.ºs 701-A/2008²¹, 701-F/2008²² e 701-G/2008²³, todas de 29 de julho.

2.3. O Serviço do Parque Natural da Madeira

2.3.1. Caracterização institucional, organizacional e operativa

O SPNM foi criado pelo Decreto Regional n.º 14/82/M, de 10 de novembro, tendo-lhe sido conferidas as atribuições de ordenamento biofísico das serras da Madeira com vista ao recreio de ar livre e a proteção da natureza, e de promoção económica, social e cultural das populações, abrangidas na sua área, com participação ativa das mesmas, de maneira que o SPNM seja uma forma orgânica de desenvolvimento, com respeito pelas bases biofísicas e ecológicas do ambiente e pelas tradições culturais das populações [vide o art.º 2.º, als. a) e b)].

O SPNM goza de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira (art.º 5.º), funciona sob a tutela da Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais (SRA)²⁴ e tem como objetivo a proteção da natureza nas áreas delimitadas na descrição e mapa constantes do anexo I do seu diploma criador.

Tendo por referência as áreas abrangidas pela presente ação (administrativa e financeira, recursos humanos e contratação pública) relevam do organigrama do SPNM *infra* reproduzido os seguintes órgãos²⁵.

exercem funções públicas, correspondentes às posições remuneratórias das categorias pertencentes às carreiras gerais estabelecidas pelo DL n.º 121/2008, de 11 de julho, de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional.

¹⁸ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, objeto da Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março, tendo sido alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelo DL n.º 223/2009, de 11 de setembro, pelo DL n.º 278/2009, de 2 de outubro (que o republicou), pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo DL n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pelo DL n.º 69/2011, de 15 de junho, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelos DL n.ºs 117-A/2012, de 14 de junho, 149/2012, de 12 de julho, e 214-G/2015, de 2 de outubro.

¹⁹ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 60/2008, de 10 de outubro, e alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31 de dezembro, 34/2009/M, de 31 de dezembro, 2/2011/M, de 10 de janeiro, 5/2012/M, de 30 de março, 42/2012/M, de 31 de dezembro, e 28/2013/M, de 6 de agosto.

²⁰ Que estabelece os princípios e regras gerais a que devem obedecer as comunicações, trocas e arquivos de dados e informações previstos no CCP, em particular, a disponibilidade das peças do procedimento, bem como o envio e receção dos documentos que constituem as candidaturas, as propostas e as soluções.

²¹ Que consagra os modelos de anúncio aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP.

²² Que regula a constituição, funcionamento e gestão do portal único da *internet* dedicado aos contratos públicos, a partir de 30 de julho de 2008, alterada pela Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro.

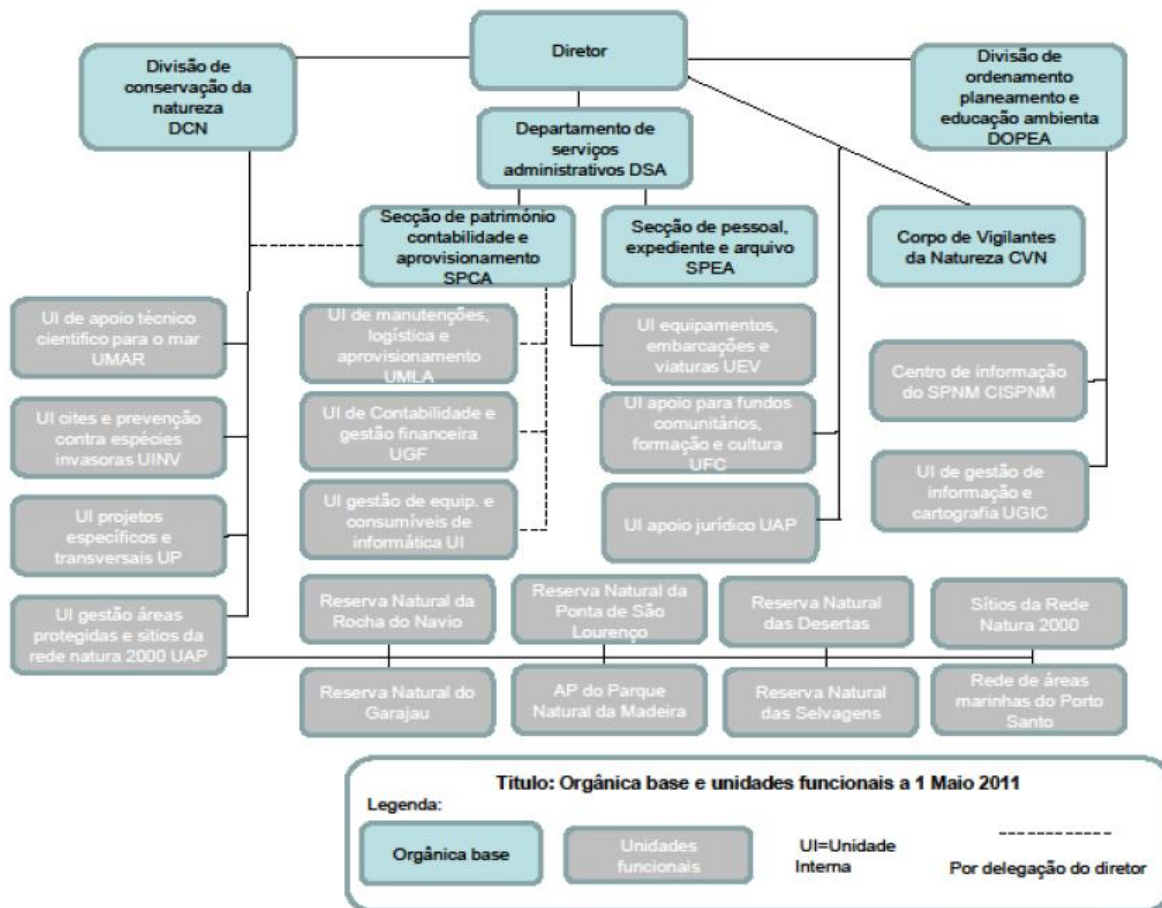
²³ Que define os requisitos e condições de utilização a que deve obedecer o uso de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, e estabelece as regras de funcionamento daquelas plataformas (cfr. o art.º 1.º do DL n.º 223/2009, de 11 de setembro).

²⁴ Cfr. ainda o art.º 5.º do DRR n.º 2/2012/M, de 13 de março, que estabeleceu a base da orgânica da SRA, na redação dada pela Declaração de Retificação n.º 22/2012, de 30 de abril, e que foi alterado pelo DRR n.º 20/2012/M, de 22 de agosto.

Notar bem que o DRR n.º 8/2015/M, de 5 de agosto, que aprovou a orgânica mais recente da SRA, por força do art.º 14.º extingue, sendo objeto de fusão, a Direção Regional de Florestas e Conservação da Natureza e o SPNM, devendo as suas atribuições ser integradas no Instituto das Florestas e Conservação da Natureza, IP-RAM, Instituto que, nos termos do art.º 11.º, será criado por decreto legislativo regional, o qual será um serviço público personalizado com autonomia administrativa, financeira e patrimonial com a missão de promover a conservação da natureza, o ordenamento e a gestão sustentável da bio e geodiversidade, da paisagem e da floresta bem como dos recursos a ela associados e ainda a gestão das áreas protegidas.

²⁵ Cfr. o art.º 17.º do DRR n.º 13/93/M, de 25 de maio, alterado pelo DRR n.º 19/99/M, de 30 de novembro.

Quadro 1. Organograma do SPNM



- Ao Diretor compete genericamente administrar o SPNM e superintender a atuação de todos os seus órgão e serviços, em particular, assegurar a gestão dos recursos financeiros, materiais e humanos do SPNM e autorizar as despesas e providenciar pela arrecadação de receitas (cfr. o art.º 4.º), e
- Ao DSA, serviço de apoio administrativo ao SPNM, e que integra a Secção de Pessoal, Expediente e Arquivo e a Secção de Contabilidade, Património e Aprovisionamento, compete dirigir, avaliar e controlar todas as atividades, competências e tarefas que se inserem nos domínios da administração geral, gestão de recursos humanos e finanças.

2.3.2. Recursos humanos e financeiros para 2014 e 2015

A. Recursos humanos

Os diversos serviços que integravam a estrutura orgânica do SPNM dispunham para o desenvolvimento das suas atividades, tanto em 2014 como em 2015, de 74 postos de trabalho, assim distribuídos:



Quadro 2. Recursos humanos do SPNM para 2014 e 2015

CARGO/CARREIRA/CATEGORIA	2014		2015	
	EM N.º	EM %	EM N.º	EM %
<i>Dirigente</i> ²⁶	3	4 %	3	4 %
<i>Técnico Superior</i>	12	16 %	14	19 %
<i>Informática</i>	2	3 %	2	3 %
<i>Assistente Técnico</i> ²⁷	12	16 %	12	16 %
<i>Assistente Operacional</i>	5	7 %	5	7 %
<i>Vigilantes da Natureza</i>	37	50%	37	50%
<i>Carreiras e categorias subsistentes</i> ²⁸	2	3 %	1	1 %
<i>Outros</i> ²⁹	1	1 %	0	0 %
TOTAL	74	100 %	74	100 %

Fonte: Ficheiro com os efetivos a 31-12-2013 e a 31-12-2014, fornecido pelo SPNM.

Destes postos de trabalho 50% encontravam-se preenchidos por vigilantes da natureza, 16% por técnicos superiores em 2014 e 19% em 2015, correspondentes a 12 e a 14 trabalhadores, 16% por assistentes técnicos, e 4% por dirigentes (3 trabalhadores).

Os mapas de pessoal de ambos os anos em apreço foram elaborados com respeito pelo determinado no art.º 5.º da LVCR, e devidamente aprovados³⁰ e divulgados através da página do SPNM na *internet*³¹.

B. Recursos financeiros

No plano orçamental, as despesas do SPNM para o ano de 2014 e a sua execução apresentava a seguinte distribuição por classificação económica:

Quadro 3. Orçamento e execução do SPNM para o ano de 2014

Classificação	Orçamento	%	Execução 2014	%	Tx de execução
Despesas com pessoal	1.859.379,00	71,9%	1.820.916,53	88,5%	97,9%
Aquisição de bens e serviços	564.653,00	21,8%	227.191,83	11,0%	40,2%
Aquisição de bens de capital	160.477,00	6,2%	11.249,16	0,5%	7,0%
	2.584.509,00	100,0%	2.059.357,52	100,0%	79,7%

A execução do ano de 2014 revela que as despesas relacionadas com a aquisição de bens (correntes e de capital) e de serviços apresentam taxas de execução reduzidas que contrastam com a das despesas com pessoal que ascendeu a quase 98%.

Quadro 4. Orçamento inicial do SPNM de 2014 e de 2015

Classificação	Orçamento 2014	%	Orçamento 2015	%	Δ %
<i>Despesas com pessoal</i>	1.622.518,00	72,2%	1.819.401,00	62,4%	12,1%
<i>Aquisição de bens e serviços</i>	482.631,00	21,5%	1.001.637,00	34,4%	107,5%
<i>Aquisição de bens de capital</i>	141.814,00	6,3%	93.339,00	3,2%	-34,2%
Totais	2.246.963,00	100,0%	2.914.377,00	100,0%	29,7%

²⁶ Inclui 1 Diretor de Serviços e 2 Chefes de Divisão.

²⁷ Inclui 4 coordenadores técnicos.

²⁸ Corresponde à categoria de Chefe de Departamento, específica da RAM.

²⁹ Inclui 1 Marinheiro.

³⁰ Pelo Secretário Regional do Ambiente e Recursos Naturais, a 8 de janeiro de 2014 e a 15 de janeiro de 2015, respetivamente.

³¹ Cfr. www.SPNM.pt, em "Legislação"/"Informação institucional".

Comparando o orçamento inicial de 2014 com o de 2015 constata-se:

- Que as dotações para 2015 apresentaram um acréscimo de 667 414,00€ (29,7%) face ao ano anterior explicado, maioritariamente, pela inscrição de novos projetos ambientais³² cofinanciados por verbas oriundas da União Europeia com reflexo na aquisição de bens e serviços.
- Um incremento da dotação disponível para as despesas de pessoal adaptando-se à sua real execução.

2.4. Responsável

O quadro seguinte identifica o responsável do SPNM durante o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de janeiro de 2015:

Quadro 5. Responsável do SPNM – 2014 e 2015

NOME	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE
<i>Paulo Jorge dos Santos Gomes Oliveira</i>	Diretor	De 01-01-2014 a 31-01-2015

Fonte: Nomeações publicadas no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira em 19-10-2011 e 11-02-2015.

2.5. Colaboração do serviço auditado

É de salientar a colaboração prestada pelos responsáveis, dirigentes e trabalhadores do SPNM contactados, quer em termos de celeridade na apresentação da documentação solicitada, quer nos esclarecimentos prestados³³, o que contribuiu, de forma decisiva, para que os objetivos da ação fossem alcançados dentro dos prazos previstos.

2.6. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, na redação dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, procedeu-se à audição do Diretor do SPNM, Paulo Jorge dos Santos Gomes Oliveira e da Secretária Regional do Ambiente e dos recursos Naturais, Susana Luísa Rodrigues Nascimento Prada enquanto titular do departamento regional com a tutela sobre este organismo, relativamente ao relato da auditoria³⁴.

Dentro do prazo definido para esse fim apenas o Diretor Regional apresentou alegações³⁵ as quais foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, onde se encontram sintetizadas e/ou transcritas na exata medida da sua pertinência, acompanhadas dos comentários tidos por convenientes.

³² Projeto 51161 – Instalação de Recife Artificial no Garajau – Outras iniciativas comunitárias (LIFE).

³³ Por vezes com recurso a meios eletrónicos (correio eletrónico e *pendrives*).

³⁴ Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 2334 e 2335, respetivamente, ambos de 9 de dezembro de 2015 (vide a Pasta do Processo, folhas 47 a 52).

³⁵ Através do ofício com a referência n.º 141/PNM/15, de 17 de dezembro de 2015, que deu entrada nesta Secção Regional em 21 de dezembro de 2015, onde foi registado com o n.º 3171 (a folhas 53 e 54 da Pasta do Processo).



3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS

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

3.1. O controlo interno administrativo

3.1.1. Recursos humanos

No SPNM compete ao DSA coordenar e assegurar toda a atividade relacionada com a gestão de pessoal, a organização dos processos de concurso e cadastros individuais e o processamento das remunerações e demais regalias sociais, com recurso a instruções e/ou normas internas escritas que enquadram os procedimentos administrativos na área dos recursos humanos.

Os trabalhos de avaliação ao sistema de controlo instituído, que incluíram a aplicação de um questionário³⁶, evidenciaram os seguintes aspetos positivos:

- ✓ Existência de formulários internos para controlo da assiduidade e justificação das faltas nos termos legalmente previstos;
- ✓ A segregação de funções;
- ✓ A organização dos processos individuais³⁷;
- ✓ O controlo de acesso às aplicações informáticas;
- ✓ A elaboração do balanço social de 2014 em sintonia com o disposto na Portaria n.º 27/2010, de 29 de abril³⁸;
- ✓ A implementação da avaliação de desempenho enquadrada pelas regras definidas pelo DLR n.º 27/2009/M, de 21 de agosto³⁹;
- ✓ O correto processamento de abonos e de descontos obrigatórios;
- ✓ A aplicação, de acordo com as regras estabelecidas, das medidas de contenção de despesas na área de pessoal, impostas pelo PAEF⁴⁰.

3.1.2. Contratação pública

Para a área da contratação pública, pese embora não se encontrem definidos procedimentos específicos, o Manual de Controlo Interno elaborado pelo PNM assegura uma abordagem sistematizada dos passos a atender nesse âmbito.

A comprová-lo está a análise dos processos aquisitivos abrangidos pela ação que permitiu constatar que:

³⁶ Nomeadamente o questionário I, remetido à Chefe de Divisão de Conservação da Natureza, Dr.ª Dília Menezes, através de correio eletrónico, a 6 de julho de 2015, cuja resposta, subscrita pelo técnico superior jurista, João Cristiano Loja, foi obtida, pela mesma via, incluindo os documentos que a acompanharam, a 16 de julho seguinte.

³⁷ No SPNM o acesso e a consulta dos processos individuais do pessoal é “(...) permitido apenas aos próprios, aos dirigentes e ao pessoal responsável pela organização.”, mas “[n]ão existe norma interna” que preveja a restrição desse acesso.

³⁸ Estabelece a estrutura e os modelos dos mapas do balanço social a enviar pelos serviços e organismos da administração regional autónoma e da administração local sedeadas na RAM, em harmonia com o indicado no art.º 5.º do DLR n.º 40/2008/M, de 10 de dezembro, que adaptou à RAM o DL n.º 190/96, de 9 de outubro, que aprovou o Regime do Balanço Social.

³⁹ Que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração regional autónoma da Madeira.

⁴⁰ Como já se destacou no ponto 1.2.4., e que tem o seu desenvolvimento no ponto 3.4.1..

- ✓ Estavam adequadamente instruídos;
- ✓ A informação e os registos existentes são consistentes e suficientes;
- ✓ As despesas assumidas estão identificadas e justificadas sendo previamente autorizadas pelo órgão competente;
- ✓ Os demais trâmites e formalidades legais dos procedimentos pré-contratuais foram respeitados;
- ✓ A execução dos contratos é regular, e
- ✓ A documentação contabilística de suporte aos pagamentos realizados é suficiente.

3.2. Atos e contratos de pessoal

Todos os atos e contratos de pessoal constantes da amostra discriminada no Anexo I⁴¹ observaram os regimes legais aplicáveis, nada havendo a observar.

3.3. Aquisição de bens e serviços

Nesta área foram analisados os 5 contratos de aquisição de bens e serviços que se encontravam em execução, ou que produziram efeitos entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de janeiro de 2015⁴², importando destacar as subseqüentes situações no domínio da aquisição dos serviços de aluguer operacional do sistema informático integrado de apoio à gestão contratualizada em 10 de julho de 2014, que foi corretamente precedida:

- Do parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do n.º 7 do art.º 48.º do DLR n.º 31-A/2013/M, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento da Região para 2014;
- Da prévia autorização pelo mesmo membro do Governo e do parecer prévio da Direção Regional de Informática, em respeito pelo art.º 20.º do DRR n.º 6/2014/M, de 17 de abril, diploma que estabeleceu as disposições necessárias à execução do Orçamento da Região para 2014;
- Da autorização prévia do Secretário Regional do Plano e Finanças exigida pelo n.º 1 do art.º 29.º do diploma que aprovou o Orçamento Regional para 2014, necessária à assunção de compromissos plurianuais;
- E da autorização, pelo mesmo Secretário Regional, do descongelamento da respetiva rubrica de despesa.

Posto isto, a única irregularidade a apontar registou-se, de forma transversal, no âmbito de todos os processos selecionados, respeita à utilização da ordem cronológica das propostas como critério de desempate.

Assim, em todos os procedimentos pré-contratuais apreciados o SPNM adotou o critério do mais baixo preço para efeitos de adjudicação dos contratos de aquisição de bens e serviços identificados no Anexo II, tendo ficado definido nas respetivas peças, que, para efeitos de desempate, seria escolhida a proposta entregue em primeiro lugar⁴³.

⁴¹ A amostra foi definida de acordo com os critérios estabelecidos na Informação n.º 33/2015 – UAT I, de 18 de maio, aprovada por despacho da Juíza Conselheira da SRMTC, de 19 de maio (cfr. Pasta do Processo). Note-se que no período em análise não se verificaram no SPNM situações de recrutamento e seleção de pessoal, nomeações em comissão de serviço, celebração de contratos de trabalho em funções públicas, celebração e/ou renovação de contratos de trabalho a termo resolutivo, certo ou incerto, alterações de posição remuneratória e mudanças de nível, conforme informado através do ofício n.º 18/SPNM/15, de 13 de fevereiro (cfr. Pasta do Processo).

⁴² Cfr. o Anexo II.

⁴³ Vide o ponto 14.2 dos ofícios-convite dos ajustes diretos relativos ao *Fornecimento de gasóleo e gasolina, através do cartão frota, nos postos de abastecimento da Região Autónoma da Madeira, à Aquisição de variado material de divulga-*



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Em resultado da aplicação do referido critério a adjudicação acabou por recair sobre as propostas que, de entre as admitidas aos procedimentos, apresentavam o preço mais baixo⁴⁴, ou sobre a única proposta apresentada⁴⁵.

A factualidade descrita suscita uma questão tida por juridicamente relevante que, apesar de não ter tido repercussão na legalidade dos atos de adjudicação vertentes e, conseqüentemente, nos contratos posteriormente outorgados⁴⁶, justifica que seja abordada, e que se prende com a circunstância de o critério de desempate adotado pelo SPNM no âmbito dos procedimentos que presidiram à escolha das entidades cocontratantes se ter reconduzido à ordem cronológica da apresentação das propostas.

No quadro normativo traçado pelo CCP só o regime jurídico que disciplina o concurso público urgente contempla um critério de desempate para as propostas, que faz recair a adjudicação sobre aquela que tiver sido entregue mais cedo, como se retira do art.º 160.º, n.º 2, sendo bom de ressaltar que o recurso à referida modalidade procedimental depende da verificação cumulativa dos pressupostos enunciados no art.º 155.º, entre os quais se conta precisamente a urgência na celebração de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente para a entidade adjudicante e de valor inferior aos limiares aí indicados.

É certo que o critério de desempate ligado ao momento de entrega das propostas reveste um caráter inegavelmente objetivo, o que faria com que, numa abordagem mais imediatista, a sua adoção no âmbito do concurso público como critério determinante da adjudicação pudesse, à semelhança do que ocorre no domínio do concurso público urgente, ser encarada como um garante dos princípios da igualdade, da transparência e da concorrência, tidos como estruturantes da contratação pública e legalmente consagrados no art.º 1.º, n.º 4, do CCP.

Porém, como assinala Margarida Olazabal Cabral⁴⁷, não pode olvidar-se que, no caso dos procedimentos que visem a celebração de contratos abrangidos pela disciplina das Diretivas Comunitárias, mormente empreitadas e aquisição de serviços e concessões de obras públicas e de serviços públicos, os critérios de adjudicação têm necessariamente de reportar-se a atributos (aspectos ou elementos) das propostas.

Posto isto, e ressalvada a exceção legal acima assinalada do concurso público urgente em que a celeridade procedimental constitui um aspeto fulcral da sua caracterização, o processo adjudicatório há de assentar nos atributos (ou, de forma mais abrangente, no conteúdo) da proposta, devendo o momento de apresentação desta no domínio específico do concurso público relevar apenas para efeitos da sua admissibilidade formal.

ção – Projeto Life Eco Compatível, à Aquisição de variado material de informação e divulgação no âmbito do Projeto Life09 NAT/PT/000041 Life Ilhéus do Porto Santo, e à Aquisição de peças para a embarcação Freira do Bugio, e o ponto 8.2 da mesma peça no caso da Aquisição dos serviços de aluguer operacional do sistema informático integrado de apoio à gestão, incluindo a área de recursos humanos e a gestão orçamental e financeira, incluindo os correspondentes serviços de assistência técnica e de desenvolvimento e adaptação permanente (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte).

⁴⁴ Como se alcança dos relatórios preliminares e finais elaborados pelos júris apontados para o *Fornecimento de gasóleo e gasolina, através do cartão frota, nos postos de abastecimento da Região Autónoma da Madeira*, para a *Aquisição de variado material de divulgação – Projeto Life Eco Compatível* e para a *Aquisição de variado material de informação e divulgação no âmbito do Projeto Life09 NAT/PT/000041 Life Ilhéus do Porto Santo* (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte).

⁴⁵ Tal como sucedeu no âmbito da *Aquisição de peças para a embarcação Freira do Bugio* e da *Aquisição dos serviços de aluguer operacional do sistema informático integrado de apoio à gestão, incluindo a área de recursos humanos e a gestão orçamental e financeira, incluindo os correspondentes serviços de assistência técnica e de desenvolvimento e adaptação permanente* (vide os projetos da decisão de adjudicação elaborados pelos serviços da entidade adjudicante ao abrigo do art.º 125.º do CCP - cfr. a Pasta da Documentação de Suporte).

⁴⁶ Salvo no caso da *Aquisição de variado material de divulgação – Projeto Life Eco Compatível* e da *Aquisição de peças para a embarcação Freira do Bugio*, cujo preço contratual, por não exceder os 10 000€, não implicou a redução a escrito do contrato.

⁴⁷ *In O concurso público no CCP, in Estudos da Contratação Pública I*, pág. 25 (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte).

Embora este entendimento, que o TC tem vindo a assumir na sua jurisprudência⁴⁸, tenha sido delineado na perspetiva do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, não se vê, contudo, razão para o mesmo não ser igualmente válido para as situações em que o critério de adjudicação seja o do preço mais baixo e o valor total das propostas seja decomponível.

Com efeito, quando o preço total das propostas resultar da soma de vários preços parciais, será viável e estará em linha com os princípios da contratação pública atrás enunciados atender a tais preços decompostos para resolver uma situação de empate decorrente da ponderação daquele atributo, assegurando-se assim que o fundamento da escolha da entidade cocontratante ainda se reconduza ao conteúdo das propostas admitidas ao procedimento pré-contratual.

Como ficou registado, embora nos casos *sub judice* o critério de desempate estipulado se tivesse reconduzido à ordem cronológica da apresentação a concurso das propostas, solução essa que, como foi também enfatizado, não se afigura ser a que melhor se coaduna com os princípios basilares da contratação pública, não emanam daí quaisquer consequências jurídicas, mormente por em nenhuma das situações assinaladas ter havido lugar à aplicação prática daquele critério.

3.4. Outras situações verificadas

Em cumprimento do traçado para esta ação no ponto 2. do PGA, foram analisadas as situações descritas nos pontos seguintes.

3.4.1. Implementação das medidas impostas pelo PAEF e pelo PAEF-RAM

As medidas impostas pelo PAEF e pelo PAEF-RAM, no que diz respeito à reorganização dos serviços e à contenção de despesas na área de pessoal, vertidas nos pertinentes normativos, foram implementadas sem que se tivesse detetado alguma irregularidade. Assim:

Medidas implementadas

- ◆ O art.º 1.º do DLR n.º 1/2012/M, de 15 de março⁴⁹, que não só proibiu o processamento de quaisquer verbas relativas ao subsídio de insularidade, como também revogou o complemento regional de 30 % nas ajudas de custo para funcionários e agentes da administração regional e local⁵⁰, ambos a partir de 2012, inclusive.
- ◆ Os art.ºs 41.^{o51} e 42.^{o52} da Lei n.º 66-B/2012, que aprovou o OE para 2013, e que envolveram a redução, respetivamente, da distância nas deslocações em território nacional e dos valores das ajudas de custo a abonar nas deslocações ao estrangeiro.
- ◆ Da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o OE para 2014:

⁴⁸ Vd. os Acórdãos n.ºs 1/2013, de 8 de janeiro - 1.ª S/SS, e 4/2013, de 15 de maio - 1.ª S/PL (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte).

⁴⁹ Revogou o DLR n.º 4/90/M, de 18 de janeiro, que havia criado o subsídio de insularidade ao funcionalismo público da Região Autónoma da Madeira e estabeleceu o seu regime, adotando a medida 15., al. a), do PAEF-RAM. Também alterou de 30% para 15% o subsídio de insularidade atribuído aos funcionários, agentes e contratados há mais de um ano na ilha de Porto Santo, que havia sido mantido em vigor pelo art.º 61.º do DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2011.

⁵⁰ Que havia sido estabelecido pelo DLR n.º 29/98/M, de 29 de dezembro.

⁵¹ Ao alterar o art.º 6.º do DL n.º 106/98, de 24 de abril, impõe que “[s]ó há direito ao abono de ajudas de custo nas deslocações diárias que se realizem para além de 20 km do domicílio necessário e nas deslocações por dias sucessivos que se realizem para além de 50 km do mesmo domicílio.” Já em 2010, tendo em vista “(...) adotar um conjunto de medidas de consolidação orçamental adicionais às previstas no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2010 -2013” haviam sido reduzidos os valores das ajudas de custo a que se refere o art.º 38.º do DL n.º 106/98, fixados pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

⁵² Altera o art.º 4.º do DL n.º 137/2010, de 28 de dezembro, reduzindo os valores das ajudas de custo a que se refere o art.º 4.º do DL n.º 192/95, de 28 de julho, fixados pelo n.º 5 da Portaria n.º 1553-D/2008.



- ✓ O art.º 33.º, que impôs, com efeitos a 1 de janeiro de 2014, a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9 do mesmo art.º 33.º, de valor superior a 675,00€⁵³, quer estivessem em exercício de funções naquela data, quer iniciassem tal exercício, a qualquer título, depois dela;
- ✓ O art.º 35.º, que compeliu ao pagamento mensal por duodécimos do subsídio de Natal⁵⁴;
- ✓ O art.º 39.º, que impediu a prática de quaisquer atos que consubstanciassem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do art.º 33.º⁵⁵;
- ✓ O art.º 45.º, que obrigou à redução, como medida excecional de estabilidade orçamental, de todos os acréscimos ao valor da retribuição horária referentes a pagamento de trabalho extraordinário, quer fosse prestado em dia normal de trabalho⁵⁶ quer fosse em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado⁵⁷, pelas mesmas pessoas do aludido n.º 9 do art.º 33.º cujo período normal de trabalho, legal e ou convencional, não exceda 7 horas por dia nem 35 horas por semana⁵⁸;
- ✓ O art.º 48.º⁵⁹, que veda os “(...) *órgãos abrangidos pelo âmbito de aplicação objetivo definido no artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (...)*” de “(...) *proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não tenham sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída*”;

⁵³ A redução seria aplicada da seguinte forma: para valores de remunerações superiores a 675,00€ e inferiores a 2.000,00€, aplicava-se uma taxa progressiva que variava entre os 2,5% e os 12%, sobre o valor total das remunerações (a taxa progressiva de redução para aplicar aos valores de remuneração entre os 675,00€ e os 2.000,00€ era determinada por interpolação linear entre as taxas definidas para os valores de remuneração de referência imediatamente abaixo e acima do valor de remuneração em análise, determinada da seguinte forma: $2,5\% + [(12\% - 2,5\%) \times \frac{\text{valor da remuneração} - 675,00\text{€}}{2000,00\text{€} - 675,00\text{€}}]$); para valores de remunerações superiores a 2.000,00€, aplicava-se uma taxa de 12%, sobre o valor total das remunerações. Contudo, nos casos em que da aplicação do disposto no referido artigo resultasse uma remuneração total ilíquida inferior a 675,00€, aplicar-se-ia apenas a redução necessária a assegurar a percepção deste valor. Este artigo foi declarado inconstitucional pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, publicado no Diário da República, I série, n.º 121, de 26 de junho, com efeitos a 30 de maio de 2014.

⁵⁴ O qual seria “(...) *apurado mensalmente com base na remuneração relevante para o efeito, nos termos legais, após a redução remuneratória (...)*” prevista no art.º 33.º desta Lei.

⁵⁵ “(...) *designadamente os resultantes dos seguintes atos: a) Alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos; b) Atribuição de prémios de desempenho ou outras prestações pecuniárias de natureza afim que excedam os limites fixados no n.º 5; c) Abertura de procedimentos concursais para categorias superiores de carreiras pluricategoriais, gerais ou especiais, ou, no caso das carreiras não revistas e subsistentes, incluindo carreiras e corpos especiais, para as respetivas categorias de acesso, incluindo procedimentos internos de seleção para mudança de nível ou escalão; d) Pagamento de remuneração diferente da auferida na categoria de origem, nas situações de mobilidade interna na modalidade de mobilidade na categoria, iniciadas após a entrada em vigor da presente lei, suspendendo -se a aplicação a novas situações do regime de remuneração dos trabalhadores em mobilidade prevista no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro*”.

⁵⁶ Fixada em 12,5% da remuneração na primeira hora e em 18,75% da remuneração nas horas ou frações subsequentes.

⁵⁷ Só permite o acréscimo de 25% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado.

⁵⁸ Para as restantes pessoas aplicava-se o art.º 32.º da Lei n.º 64-B/2011, que aprovou o OE para 2012, tendo sido fixados, para o trabalho extraordinário normal diurno, em 25% da remuneração na primeira hora e em 37,5% da remuneração nas horas ou frações subsequentes, enquanto que o trabalho extraordinário prestado em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado, foi reduzido para 50% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado (o art.º 162.º da Lei n.º 35/2014 – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas –, manteve estas percentagens, com efeitos a 2 de agosto de 2014).

⁵⁹ Aplicável, por força do art.º 66.º, “(...) *imediate e diretamente aos órgãos e serviços das administrações regionais*”.

- ✓ O art.º 176.º, n.º 5, que impôs a incidência de uma sobretaxa de 3,5% em sede de IRS⁶⁰.
- ◆ O art.º 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro⁶¹, que estabeleceu os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão, e que aplicou, com efeitos a 13 de setembro de 2014, a redução das remunerações totais líquidas mensais das pessoas a que se refere o seu n.º 9, de valor superior a 1 500,00€⁶², quer estivessem em exercício de funções naquela data, quer iniciassem tal exercício, a qualquer título, depois dela.

3.4.2. Elaboração e implementação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

No seguimento da recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 1 de julho de 2009⁶³ foi aferido o grau de implementação pelo SPNM do seu PGRIC, aprovado em 29 de janeiro de 2010.

O Plano aborda as áreas dos Recursos Humanos, da Contratação Pública, da Gestão Patrimonial, da Gestão Financeira, do Ordenamento do território nas áreas protegidas da RAM e da Fiscalização.

Subsequentemente, para cada área de intervenção foram detalhados os potenciais riscos de corrupção e de infrações conexas, classificados segundo uma escala de riscos (fraco/médio/elevado) em função do grau de probabilidade de ocorrência. Em resultado dos riscos/infrações identificados foram definidas as medidas a adotar com vista a prevenir a sua ocorrência, tendo sido elaborados quadros resumo que espelham os riscos de corrupção ou infração conexa por área, assim como as respetivas medidas preventivas a adotar.

Mais se constatou que de 2011 a 2014 foram elaborados relatórios de execução que versam sobre cada uma das áreas acima referidas, pese embora não tenham aferido o grau de implementação do Plano nem proposto melhorias para o mesmo através da sua revisão, em função das conclusões retiradas em função da redução, ou não, da escala dos riscos.

3.5. Apreciação das alegações produzidas em sede de contraditório

Nas alegações produzidas pelo Diretor do SPNM, foi salientado que *“No ponto 1.2.3, alínea a) e no ponto 3.3, no que respeita ao critério de desempate previsto nas peças dos procedimentos de contratação, (...) em todos os procedimentos de contratação promovidos desde o primeiro trimestre do ano de 2015 já não prevemos o critério da ordem cronológica da entrada das propostas, mas prevemos que, caso seja necessário, o desempate será efetuado através de sorteio com a presença do Júri e dos concorrentes interessados”*.

⁶⁰ Esta sobretaxa incide na parte do valor do rendimento que, depois de deduzidas as retenções previstas no art.º 99.º do Código de IRS (sobre os rendimentos de trabalho dependente) e as contribuições obrigatórias para regimes de proteção social e para subsistemas legais de saúde (ADSE, CGA e Segurança Social), exceda o valor da retribuição mínima mensal garantida (485,00€, valor definido pelo DL n.º 143/2010, de 31 de dezembro, até 30 de setembro de 2014, e 505,00€, valor definido pelo DL n.º 144/2014, de 30 de setembro, a partir de 1 de outubro de 2014).

⁶¹ Determina a aplicação com carácter transitório de reduções remuneratórias cujos efeitos ocorreram a 13 de setembro de 2014, e define os princípios a que deve obedecer a respetiva reversão, a qual só produziria efeitos a 1 de janeiro de 2015 (art.º 4.º).

⁶² A redução seria aplicada da seguinte forma: 3,5 % sobre o valor total das remunerações superiores a 1 500,00€ e inferiores a 2 000,00€, 3,5 % sobre o valor de 2 000,00€, acrescido de 16 % sobre o valor da remuneração total que excedesse os 2 000,00€, perfazendo uma taxa global que variava entre 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a 2 000,00€, até 4 165,00€, e 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a 4 165,00€. Todavia, nos casos em que da aplicação do disposto no referido artigo resultasse uma remuneração total líquida inferior a 1 500,00€, aplicar-se-ia apenas a redução necessária a assegurar a percepção deste valor (n.º 5). De acordo com o art.º 4.º deste diploma, esta redução remuneratória vigoraria de 13 de setembro de 2014 até 31 de dezembro de 2015, sendo revertida em 20% a partir de 1 de janeiro de 2015.

⁶³ De que os órgãos de controlo interno e externo do Setor Público, no âmbito das suas ações, verifiquem a efetiva elaboração e aplicação de tais planos de prevenção de riscos pelos serviços – cfr. o ponto 2 da Recomendação n.º 1/2009, publicada no Diário da República, II série, n.º 140, de 22 de julho de 2009.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

“No que respeita à referência constante na nota de rodapé n.º 35, informamos que será introduzido regulamento adequado, consagrando os procedimentos já atualmente seguidos em matéria de organização e acesso aos processos individuais dos trabalhadores”.

Salienta ainda que *“(…) na elaboração dos futuros relatórios de execução do PGRIC serão levadas em consideração a necessidade de aferir o grau de implementação do mesmo e a proposta de eventuais revisões em consequência de tal aferição”.*



4. EMOLUMENTOS

Nos termos dos art.ºs 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo art.º 1.º do DL n.º 66/96, de 31 de maio⁶⁴, são devidos emolumentos a suportar pelo PNM, no montante de 8 387,55 € (cfr. o Anexo III).

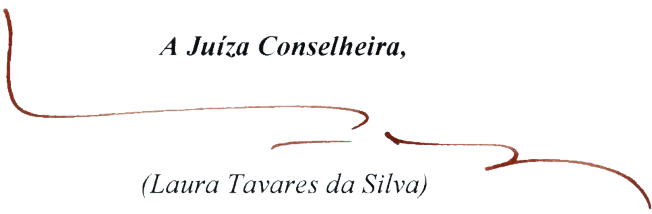
5. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, e ao abrigo do disposto no art.º 106.º, n.º 2, da LOPTC, decide:

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria.
- b) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido:
 - A Sua Excelência a Secretária Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, enquanto titular do departamento regional com a tutela sobre o Serviço do Parque Natural da Madeira;
 - Ao Diretor do Serviço do Parque Natural da Madeira.
- c) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do art.º 29.º, n.º 4, da LOPTC.
- d) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4..
- e) Mandar divulgar o presente relatório na *intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.
- f) Expressar ao Serviço do Parque Natural da Madeira o apreço do Tribunal pela celeridade na apresentação dos documentos solicitados e dos esclarecimentos prestados.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 14 dias do mês de janeiro de 2016.

A Juíza Conselheira,



(Laura Tavares da Silva)

A Assessora,



(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

⁶⁴ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

O Assessor,



(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,



(Nuno A. Gonçalves)



ANEXOS



I – ATOS DE PESSOAL ANALISADOS

TIPOLOGIA	CARREIRA/CATEGORIA /CARGO	N.º DE TRABALHADORES	PRODUÇÃO DE EFEITOS NA AUDITORIA	DESPESA CONTROLADA	OBSERVAÇÕES	
1	Renovação de comissão de serviço	Chefe de Divisão	1	24.01.2014 / 31.01.2015	49.783,17 €	Nada a observar
2	Nomeação em regime de substituição	Diretor do SPNM	1	01.11.2014 / 31.01.2015	13.176,95 €	Nada a observar
3	Mobilidade interna	Técnico superior	1	01.07.2014 / 31.01.2015	19.742,86 €	Nada a observar
			1	01.01.2014 / 31.03.2014	11.243,03 €	
		Coordenador técnico	1	01.01.2014 / 31.01.2015	22.180,61 €	
		Assistente técnico	1	01.07.2014 / 31.01.2015	7.749,42 €	
TOTAL		6	—	123.876,04 €		



II – CONTRATOS PÚBLICOS ANALISADOS

A. Aquisições de bens e serviços:

	IDENTIFICAÇÃO DO BEM/ SERVIÇO ADQUIRIDO	ADJUDICATÁRIO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	VALOR (s/ IVA)	OBSERVAÇÕES
1	Aquisição de peças para a embarcação Freira do Bugio	<i>ANB – Assistência Náutica e Balnear, Lda</i>	02.02.2014	10.235,60 €	Vide o ponto 3.3.1.
2	Aquisição de variado material de divulgação – Projeto Life Eco Compatível	<i>Meio – Serviços de Publicidade e Marketing, Lda</i>	23.06.2014	7.150,00 €	Vide o ponto 3.3.1.
3	Aquisição dos serviços de aluguer operacional do sistema informático integrado de apoio à gestão, incluindo a área de recursos humanos e a gestão orçamental e financeira, incluindo os correspondentes serviços de assistência técnica e de desenvolvimento e adaptação permanente	<i>XGT – Soluções Informáticas, S.A.</i>	10.07.2014	20.754,36 €	Vide o ponto 3.3.1. a)
4	Aquisição de variado material de informação e divulgação no âmbito do Projeto Life09 NAT/PT/000041 Life Ilhéus do Porto Santo	<i>Manica – Soluções Digitais Sociedade Unipessoal, Lda</i>	27.06.2014	5.150,00 €	Vide o ponto 3.3.1.
5	Fornecimento de gasóleo e gasolina, através do cartão frota, nos postos de abastecimento da Região Autónoma da Madeira	<i>Galp Madeira – Distribuição e Comercialização de Combustíveis e Lubrificantes, Lda</i>	08.01.2015	39.388,20 €	Vide o ponto 3.3.1.
DESPESA TOTAL				82.678,16 €	—

- a) A análise do respetivo processo revela que, à data da outorga do contrato – 10 de julho de 2013 – os certificados do registo criminal da entidade cocontratante e dos titulares do conselho de administração em efetividade de funções encontravam-se caducados pois foram emitidos a 18 de março e eram válidos por três meses a contar dessa data (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte).



III – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)⁶⁵

ACÇÃO:	Auditoria de fiscalização concomitante ao Parque Natural da Madeira - Despesas de pessoal e contratação pública – 2014-2015
ENTIDADE FISCALIZADA:	Parque Natural da Madeira
SUJEITO PASSIVO:	Parque Natural da Madeira

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99€	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29€	95	8 387,55 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40 €
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale a 4H00 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de dezembro de 2008 (atualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		8 387,55 €
	LIMITES	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
	b)	MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		8 387,55 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		0,00 €
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		8 387,55 €

⁶⁵ 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 alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.