

Relatório n.º 1/2017-FC/SRMTC

**Auditoria de fiscalização concomitante ao
Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM
- despesas de pessoal e contratação
pública - 2014-2015**

Processo n.º 03/15 – Aud/FC

Funchal, 2017



**Auditoria de fiscalização concomitante ao Serviço
Regional de Proteção Civil, IP-RAM - despesas de
pessoal e contratação pública - 2014-2015**

RELATÓRIO N.º 1/2017-FC/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS



ÍNDICE

ÍNDICE	1
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	2
FICHA TÉCNICA	2
1. SUMÁRIO.....	3
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	3
1.2. OBSERVAÇÕES	3
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	4
1.4. RECOMENDAÇÕES	5
2. INTRODUÇÃO	7
2.1. ÂMBITO E OBJETIVOS	7
2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	7
2.3. O SERVIÇO REGIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL, IP-RAM.....	9
2.3.1. CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL, ORGANIZACIONAL E OPERATIVA.....	9
2.3.2. RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS PARA 2015	11
2.4. RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	13
2.5. COLABORAÇÃO DO SERVIÇO AUDITADO	13
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	13
3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS	15
3.1. O CONTROLO INTERNO ADMINISTRATIVO	15
3.1.1. RECURSOS HUMANOS	15
3.1.2. CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	16
3.2. ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL	16
3.3. CONTRATAÇÃO PÚBLICA	16
3.3.1 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, INCLUINDO CONTRATOS DE TAREFA	16
3.3.2. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	27
3.4. OUTRAS SITUAÇÕES VERIFICADAS	27
3.4.1. IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS IMPOSTAS PELO PAEF E PELO PAEF-RAM.....	27
3.4.2. ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	29
4. EMOLUMENTOS.....	31
5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	33
ANEXOS	35
I – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS	37
II – ATOS E CONTRATOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA ANALISADOS	39
III – NOTA DE EMOLUMENTOS	41

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
CD	Conselho Diretivo
Cfr.	Confrontar
CGA	Caixa Geral de Aposentações
DL	Decreto(s)-Lei
DLR	Decreto(s) Legislativo(s) Regional(is)
DRR	Decreto(s) Regulamentar(es) Regional(is)
FC	Fiscalização concomitante
IP	Instituto Público
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
Lda.	Limitada
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LQIP	Lei-Quadro dos Institutos Públicos
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LVCR	Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações
NAR	Núcleo de Análise de Riscos
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
PAP	Pedido de Autorização de Pagamento
PDS	Pasta da Documentação de Suporte
PG	Plenário Geral
PGA	Plano Global de Auditoria
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PPA	Pasta do Processo de Auditoria
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
S.A.	Sociedade Anónima
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPC	Serviço Regional de Protecção Civil, IP-RAM
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 ao Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM (SRPC), tendo em vista aferir a legalidade e regularidade das despesas emergentes de atos e contratos dispensados de visto por força de lei, em harmonia com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2015¹.

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:

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

- a) O SRPC disponibiliza na sua página eletrónica os elementos elencados no art.º 44.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (LQIP), aplicável aos Institutos Públicos da Região Autónoma da Madeira (RAM) por força do Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 17/2007/M, de 12 de novembro, com exceção dos orçamentos, contas e balanços relativos aos últimos três anos (cfr. o ponto **2.3.1.**).
- b) O mapa de pessoal para 2015 foi elaborado, e devidamente aprovado, com respeito pelo art.º 29.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), mas não foi objeto de divulgação na página do SRPC na *internet* (cfr. o ponto **2.3.2. A.**).
- c) As nomeações para o Conselho Diretivo (CD) não foram publicitadas na página eletrónica do SRPC, nem a “*nota sobre o currículo académico e profissional dos nomeados*”, contrariando o preceituado na al. b) do art.º 44.º e no n.º 4 do art.º 19.º da LQIP (cfr. o ponto **2.4.**)

O CONTROLO INTERNO ADMINISTRATIVO

- d) A área dos Recursos Humanos do SRPC 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. o ponto **3.1.1.**).
- e) Não foram identificadas falhas que comprometessem a legalidade e a regularidade das despesas públicas, quer em relação ao cumprimento das normas legais que norteiam a aquisição de bens e serviços, quer no tocante à autorização e processamento de despesas públicas (cfr. o ponto **3.1.2.**).

ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL

- f) A análise efetuada aos dois atos de pessoal selecionados aponta no sentido de que o SRPC cumpriu a disciplina normativa aplicável aos procedimentos concursais comuns de recrutamento para a constituição jurídica de emprego público por tempo indeterminado e à mobilidade interna/destacamento (cfr. o ponto **3.2.** e o **Anexo II**).

¹ Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 15 de dezembro de 2014, pela Resolução n.º 2/2014-PG, publicada no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, II série, Suplemento, n.º 236, de 19 de dezembro de 2014, como Resolução n.º 1/2014, e no Diário da República, II série, n.º 247, de 23 de dezembro de 2014, como Resolução n.º 38/2014.

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, INCLUINDO CONTRATOS DE TAREFA E AVENÇA

- g) Neste domínio foi observado que alguns Pedidos de Autorização de Pagamento (PAP) não se encontravam datados e, em menor escala, que não foram devidamente assinados, o que impede, naquele caso, que se conheça o exato momento em que ocorreu a correspondente autorização e, neste, a identidade do autor dessa mesma autorização (cfr. o ponto **3.1.2**).
- h) A decisão de escolha do procedimento, tomada sem a devida fundamentação, e a da adjudicação, no caso do *fornecimento e implementação de todos os bens e serviços necessários à disponibilização do Sistema de Apoio à Decisão Operacional do SRPC, IP-RAM - SADO*, foram da autoria do Presidente do CD sem que este possuísse competência para o efeito, acarretando, com isso, o desrespeito pelos art.ºs 38.º e 73.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP), e pelo art.º 27.º, al. b), do DLR n.º 31-A/2013/M, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento Regional para 2014 (cfr. o ponto **3.3.1., A.I.**).

A ficha do contrato, publicada no Portal dos Contratos Públicos, foi incorretamente preenchida pois nela foi registado um valor que está aquém do preço contratual (cfr. o ponto **3.3.1., A.III.**).

- i) O contrato de *fornecimento e transformação de uma viatura com características 4x4 para a Equipa de Emergência Médica Regional*, firmado na sequência de um ajuste direto lançado ao abrigo do CCP, foi executado antes da publicitação da correspondente ficha no Portal dos Contratos Públicos, contrariando o n.º 3 do art.º 127.º do mesmo Código (cfr. o ponto **3.3.1., B.I.**).

No mesmo procedimento foi definido como critério de desempate o da ordem cronológica da apresentação das propostas o qual não se relaciona com os atributos das mesmas, ao contrário do que emana do CCP (cfr. o ponto **3.3.1., B.II.**).

- j) Os contratos firmados nas áreas contabilístico-financeira e de análise de riscos não constituem prestações de serviços com as características próprias de uma tarefa dado que implicavam a execução de funções com caráter continuado, sistemático, nuclear e indispensável ao normal funcionamento do SRPC e, nessa medida, estrutural, permanente e duradouro, e não pontual e extraordinário, o que é passível de acarretar a respetiva nulidade por violação das disposições dos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, al. b), e 32.º, n.º 1, al. a), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) (cfr. o ponto **3.3.1., C.**).

PROGRAMA DE APOIO ECONÓMICO E FINANCEIRO NACIONAL E REGIONAL

- k) O SRPC 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 em 2015 (cfr. o ponto **3.4.1.**).

PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

- l) 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 o SRPC aprovou, em 30 de dezembro de 2009, o seu Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), tendo apenas elaborado um Relatório de Monitorização em 2011 (cfr. o ponto **3.4.2.**).

1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Os factos referenciados e sintetizados nos pontos 1.2., als. h) e j) configuram infrações financeiras geradoras de responsabilidade sancionatória, puníveis com multa, no quadro das als. b) e l) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) na redação introduzida



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro (cfr. o Anexo I)², mas a matéria apurada fornece um quadro adequado à relevação da mesma por se encontrarem preenchidos os requisitos cumulativos enunciados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão introduzida pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, atual n.º 9, em harmonia com as alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 6 de janeiro³.

1.4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda ao Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, que:

1. Proceda à divulgação na sua página eletrónica:
 - a) Dos orçamentos, contas e balanços relativos aos últimos três anos, em harmonia com o art.º 44.º da LQIP;
 - b) Das nomeações para o Conselho Diretivo e da “*nota sobre o currículo académico e profissional dos nomeados*”, em sintonia com o ordenado na al. b) do art.º 44.º e no n.º 4 do art.º 19.º da LQIP, e
 - c) Do mapa de pessoal atualizado, de acordo com a exigência formalizada na parte final do n.º 4 do art.º 29.º da LTFP.
2. Em procedimentos pré-contratuais de natureza concorrencial tendentes à aquisição de bens ou serviços que desencadear futuramente:
 - a) Institua mecanismos de controlo para assegurar que os Pedidos de Autorização de Pagamento sejam datados e assinados;
 - b) Acautele que é a entidade com competência para a decisão de contratar a escolher os procedimentos, de modo fundamentado, e a proceder à correspondente adjudicação, em observância do disposto nos art.ºs 38.º e 73.º, n.º 1, do CCP;
 - c) Garanta que as fichas dos contratos, a publicar no Portal dos Contratos Públicos, sejam devidamente preenchidas e publicadas em momento anterior ao da sua execução, em respeito pelo comando do n.º 3 do art.º 127.º do mesmo Código;
 - d) Acolha o vertido no n.º 2 do art.º 40.º do CCP, através da definição de critérios de desempate que se reconduzam ao conteúdo das propostas, utilizando, quando o critério de adjudicação adotado for o do mais baixo preço e o valor das propostas resulte da soma de preços decompostos, algum ou alguns desses preços parciais para tal efeito ou, em última análise, recorra ao sorteio, caso em que deverão ser fixadas as regras nos programas dos procedimentos ou nos convites, de molde a serem aprovadas pelo órgão com competência para a decisão de contratar.
 - e) Assegure que apenas sejam firmados contratos de prestações de serviços na modalidade de tarefa quando estejam verificados todos os requisitos fixados na al. a) do n.º 2 do art.º 10.º e na al. a) do n.º 1 do art.º 32.º, ambos da LTFP, para esse efeito, especialmente a natureza dos trabalhos a executar, que deve ser específica e excecional.

² Este diploma foi, ainda, alterado pelas Leis n.ºs 2/2012, de 6 de janeiro e 20/2015, de 9 de março.

³ A saber:

- a) *Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) *Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;*
- c) *Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática”.*



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 LOPTC, e foi 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 II e III.

Teve por objeto auditar, especificamente, os procedimentos, atos e contratos administrativos geradores de despesas de pessoal, e os contratos de aquisição de bens e serviços celebrados pelo SRPC entre 1 de junho de 2014 e 30 de junho de 2015, tendo em vista aferir a sua conformidade face à legislação em vigor, designadamente, o cumprimento dos princípios e regras aplicáveis à admissão e gestão de pessoal e à contratação pública naqueles domínios.

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

- Caracterizar a entidade pública objeto da ação, nomeadamente, a sua orgânica e atividade, em particular nas áreas a auditar, bem como 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);
- Analisar a legalidade e regularidade dos procedimentos, atos e contratos de pessoal e de contratação pública, do período em referência, selecionados, neste caso, a partir de uma amostra do respetivo universo;
- Confirmar, em 2014 e em 2015, a concretização das medidas de racionalização de custos consagradas pelo PAEF nacional e pelo PAEF-RAM, ao nível da realização de despesas públicas e da reorganização dos serviços;
- Averiguar qual o grau de implementação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

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)⁴, e a **metodologia** traçada no correspondente PGA⁵, tendo-se, no essencial, recorrido às seguintes **técnicas**:

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

⁴ 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.

⁵ Aprovado por despacho da Juíza Conselheira da SRMTC, de 17 de julho de 2015, exarado na Informação n.º 53/2015 – UAT I, da mesma data. Os trabalhos de campo da ação decorreram no período compreendido entre 27 e 31 de julho 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, o qual foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 1995/2011, de 30 de dezembro.

- ⇒ Realização de **entrevistas** junto dos responsáveis pelas áreas de pessoal e da contratação pública, ao nível da instrução e execução, material e financeira dos respetivos processos;
- ⇒ Aplicação de **questionários** orientadores para o levantamento dos procedimentos internos e das medidas instituídas no âmbito dos procedimentos genéricos relativos à realização de despesas com o pessoal;
- ⇒ **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**, uma vez que o SRPC é um instituto público integrado na administração indireta da RAM, foram tidos em conta os princípios e normas estabelecidos no DLR n.º 17/2007/M⁶, que manda aplicar aos institutos públicos da RAM, com as devidas adaptações, a disciplina vertida na Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, que aprovou a LQIP⁷.

Por outro lado, por constituir um serviço com autonomia administrativa e financeira e administrado por um conselho diretivo, atendeu-se em especial, no domínio da competência para autorização de despesas, à moldura legal fornecida pela Lei das Finanças Regionais⁸, pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública⁹, pelos diplomas que aprovaram os Orçamentos do Estado (OE) para os anos de 2014 e 2015¹⁰, incluindo as respetivas normas de execução¹¹, os Orçamentos regionais para 2014 e 2015¹², incluindo as respetivas normas de execução¹³, pelo DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro¹⁴, e pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA), que aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas¹⁵, e nas normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA e à operacionalização da prestação de informação nela prevista, contempladas no DL n.º 127/2012, de 21 de junho¹⁶.

Por sua vez, a apreciação dos processos integrantes da amostra teve por referência, no domínio dos atos e contratos de **pessoal**, a Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR)¹⁷, a LTFP¹⁸, o

⁶ Estabelece os princípios e normas a que devem obedecer os organismos da administração direta e indireta da RAM em termos de criação e estrutura. Foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 1/2008, de 4 de janeiro, e alterado pelo DLR n.º 24/2012/M, de 30 de agosto.

⁷ Alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelos DL n.ºs 200/2006, de 25 de outubro, e 105/2007, de 3 de abril, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo DL n.º 40/2011, de 22 de março, pela Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, pelos DL n.ºs 5/2012, de 17 de janeiro, e 123/2012, de 20 de junho, pelas Leis n.ºs 24/2012, de 9 de julho, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e pelos DL n.ºs 102/2013, de 25 de julho, 40/2015, de 16 de março, e 96/2015, de 29 de maio.

⁸ Aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro e alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2015, e que suspendeu a aplicação, à RAM, do disposto nos art.ºs 16.º e 40.º (*vide* o art.º 143.º).

⁹ Aprovado pelo DL n.º 232/97, de 3 de setembro.

¹⁰ Aprovados pelas Leis n.ºs 83-C/2013 e 82-B/2014, ambos de 31 de dezembro.

¹¹ Contidas nos DL n.ºs 52/2014, de 7 de abril, e 36/2015, de 9 de março.

¹² Aprovados, respetivamente, pelos DLR n.ºs 31-A/2013/M, e 18/2014/M, ambos de 31 de dezembro (este alterado pelo DLR n.º 6/2015/M, de 13 de agosto).

¹³ Contidas nos Decretos Regulamentares Regionais (DRR) n.ºs 6/2014/M, de 17 de abril, e 11/2015/M, de 14 de agosto.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 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.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP)¹⁹, e o respetivo Regulamento, o Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e regional do Estado²⁰, para além das normas que disciplinam as correspondentes remunerações²¹.

No tocante aos processos de **contratação pública**, a sua análise foi essencialmente presidida pelas normas vertidas no CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro²², adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M²³, no DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho²⁴, nas Portarias n.ºs 701-A/2008²⁵, 701-F/2008²⁶ e 701-G/2008²⁷, todas de 29 de julho.

2.3. O SERVIÇO REGIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL, IP-RAM

2.3.1. CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL, ORGANIZACIONAL E OPERATIVA

O SRPC funcionava, à data, sob a tutela da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais²⁸, e tinha por missão “(...) *prevenir os riscos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, bem como resolver os efeitos decorrentes de tais situações, socorrendo pessoas e protegendo bens*” segundo o art.º 3.º, n.º 1, do DLR n.º 17/2009/M, de 30 de junho, que aprovou a sua orgânica²⁹.

Além disso, tem como atribuições genéricas “(...) *orientar, coordenar e fiscalizar as actividades exercidas pelos corpos de bombeiros, bem como todas as actividades de protecção civil e socorro*”, em harmonia com o n.º 2 do mesmo art.º 3.º.

¹⁸ Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que revogou (com exceção dos art.ºs 88.º a 115.º), a LVCR, tendo sido 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, e que entrou em vigor em 1 de agosto de 2014.

¹⁹ Aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pelo DL n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, 66/2012, de 31 de dezembro, e 68/2013, de 29 de agosto, e também foi revogado pela LTFF.

²⁰ Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e alterado pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 64/2011, de 22 de dezembro, e 68/2013, de 29 de agosto.

²¹ 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 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.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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, tendo sido alterada pela Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro, revogado pela Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, que passou a regular a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação.

²⁵ Que consagra os modelos de anúncio aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP.

²⁶ 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.

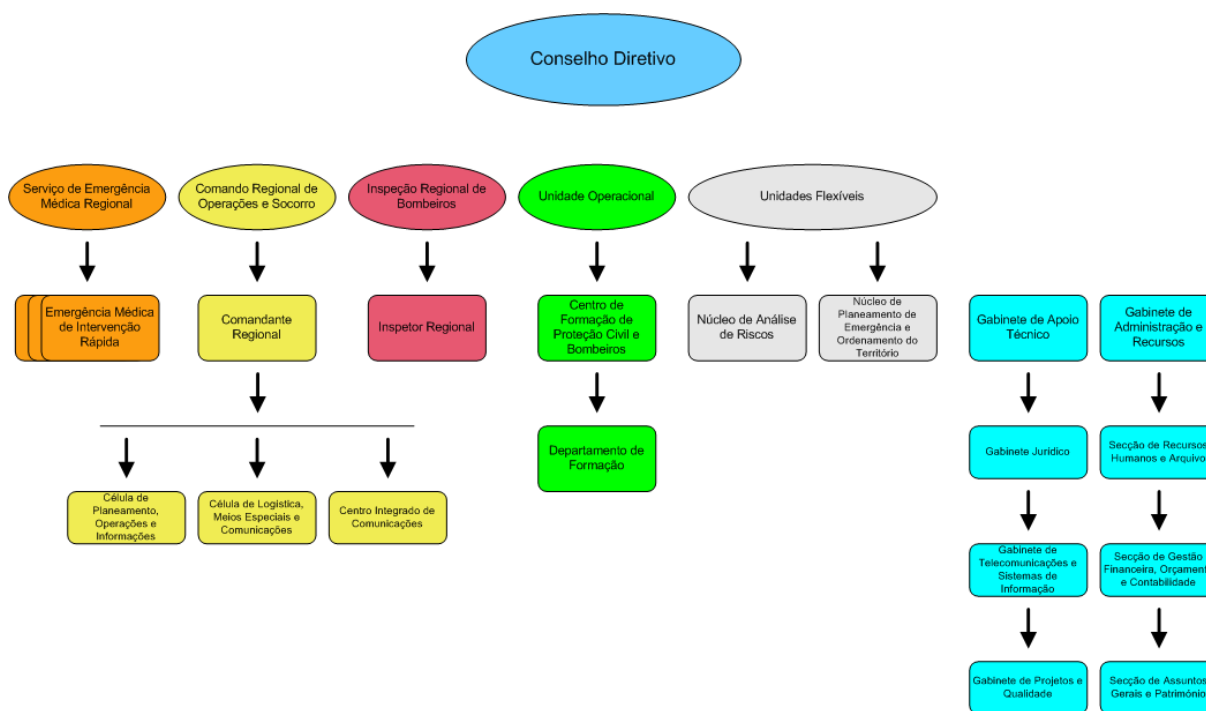
²⁷ Que define os requisitos e condições de utilização a que deve obedecer o uso de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, e estabelece as regras de funcionamento daquelas plataformas (cfr. o art.º 1.º do DL n.º 223/2009, de 11 de setembro), revogada pela Lei n.º 96/2015.

²⁸ Cfr. o art.º 7.º, n.º 1, al. d), do DRR n.º 7/2012/M, de 1 de junho, que aprovou a orgânica da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, e que foi alterado pelo DRR n.º 15/2013/M, de 25 de novembro. Por força do disposto no art.º 5.º, n.º 2, al. d), do DRR n.º 2/2015/M, de 12 de maio (que aprovou a organização e funcionamento do XII Governo Regional da Madeira) o SRPC passou a funcionar sob a tutela e superintendência da Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais.

²⁹ Alterado pelos DLR n.º 8/2010/M, de 26 de maio, e 12/2013/M, de 25 de março.

Para o desenvolvimento das suas atribuições e competências, o SRPC tem como órgãos o conselho diretivo³⁰, o fiscal único, a Inspeção Regional de Bombeiros, o conselho consultivo e o Centro de Coordenação Operacional Regional (cfr. o art.º 5.º da orgânica).

Para efeitos de enquadramento da atividade administrativa e financeira do SRPC, e no que a esta ação concerne, a sua estrutura organizacional³¹ encontra-se representada no seguinte organigrama:



Nesta estrutura relevam para a presente auditoria:

- O Centro de Formação de Proteção Civil e Bombeiros (cfr. o art.º 8.º), unidade operacional que assegura todos os processos de aquisição de serviços relativos aos formadores dos vários cursos que são ministrados;
- O Gabinete Jurídico (cfr. o art.º 11.º, n.º 4), integrado no Gabinete de Apoio Técnico³², que, entre outras atividades, procede à elaboração dos procedimentos pré-contratuais de aquisições, no âmbito da contratação pública;
- O Gabinete de Administração de Recursos³³, que integra 3 Secções:
 - A Secção de Assuntos Gerais e Património (cfr. o art.º 12.º, n.º 4), que procede à execução dos processos de aquisição;
 - A Secção de Recursos Humanos e Arquivo (cfr. o art.º 12.º, n.º 5), a qual organiza e mantém atualizados os processos individuais dos colaboradores, gere o sistema de controlo de

³⁰ Composto, de acordo com o art.º 6.º da sua orgânica “(...) por um presidente, coadjuvado por um vogal (...) equiparados para todos os efeitos legais, a diretor e a subdiretor regionais, cargos de direção superior de 1.º grau e 2.º grau, respetivamente”.

³¹ Cfr. a Portaria n.º 69/2013, de 2 de agosto, que aprovou os Estatutos do SRPC.

³² Este Gabinete funciona na dependência direta do presidente do conselho diretivo do SRPC.

³³ Que funciona na dependência direta do vogal do conselho diretivo do SRPC.



assiduidade (férias, faltas e licenças)³⁴ e efetua o processamento e pagamento de vencimentos, abonos e outras remunerações;

- A Secção de Gestão Financeira, Orçamento e Contabilidade (cfr. o art.º 12.º, n.º 6), que gere todos os procedimentos financeiros, dos quais se destacam a elaboração dos orçamentos anuais e suplementares e suas alterações, o controlo orçamental sobre a oportunidade do cabimento de despesas, a verificação e o processamento dos documentos de despesa e a promoção dos pagamentos.

É de assinalar que o SRPC disponibiliza na sua página eletrónica³⁵ os elementos elencados no art.º 44.º da LQIP, aplicável *in casu* por força do DLR n.º 17/2007/M³⁶, especificamente, os diplomas legais pelos quais se rege, incluindo os estatutos e demais regulamentos internos, os planos e relatórios de atividades, todos referentes aos últimos três anos, para além do mapa de pessoal³⁷. Ainda assim, não foi integralmente observada a obrigação de disponibilizar os orçamentos, contas e balanços, também relativos aos últimos três anos.

2.3.2. RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS PARA 2015

A. RECURSOS HUMANOS

De acordo com os elementos fornecidos, os diversos serviços que integravam a estrutura orgânica do SRPC, dispunham, para o desenvolvimento das suas atividades em 2015, de 32 postos de trabalho, assim repartidos:

Quadro 1. Recursos humanos do SRPC para 2015

CARGO/CARREIRA/CATEGORIA	2015	
	EM N.º	EM %
<i>Dirigente</i> ³⁸	5	16 %
<i>Técnico Superior</i>	8	25 %
<i>Informática</i>	1	3 %
<i>Assistente Técnico</i> ³⁹	13	41 %
<i>Assistente Operacional</i>	3	9 %
<i>Carreiras e categorias subsistentes</i> ⁴⁰	1	3 %
<i>Outros</i> ⁴¹	1	3 %
TOTAL	32	100 %

Fonte: Ficheiro com os efetivos a 31-12-2014, fornecido pelo SRPC.

³⁴ No SRPC, o sistema de controlo de assiduidade é mecânico. De referir que, à data, o sistema de controlo da assiduidade não se encontrava interligado com o sistema de processamento de vencimentos e outros abonos (remunerações acessórias, ajudas de custo, horas extraordinárias, etc.).

³⁵ Em <http://www.procivmadeira.pt/>, Instrumentos de Gestão/Recursos Humanos, por um lado, e Legislação/Estruturante/Regional, por outro.

³⁶ Pois o seu art.º 29.º, n.º 1, mandou aplicar a LQIP aos institutos públicos da RAM com as devidas adaptações.

³⁷ O mapa de pessoal não se encontra atualizado, pois o constante do *site* refere-se ainda a 2010.

³⁸ Inclui o Presidente, o Vice-Presidente, o Inspetor Regional de Bombeiros e 2 Chefes de Divisão.

³⁹ Inclui 1 coordenador técnico.

⁴⁰ Corresponde à categoria de Chefe de Departamento, específica da RAM.

⁴¹ Inclui 1 professor em regime de mobilidade.

A análise efetuada à sua distribuição permite extrair a conclusão de que, tendo em conta as carreiras gerais definidas no art.º 49.º da LVCR, a de assistente técnico era a predominante, com 13 trabalhadores (41%), seguida pela de técnico superior, com 8 (25%), enquanto existiam 5 detentores de cargos dirigentes (16%).

O mapa de pessoal para 2015, foi corretamente elaborado nos termos do art.º 29.º do anexo da LTFP, e devidamente aprovado⁴², mas não foi divulgado na página do SRPC na *internet*.

Apesar de os ex-responsáveis pelo SRPC terem informado no contraditório que o mapa “(...) não se encontrava publicado na página do SRPC na *internet*, pelo facto de se estar a aguardar a sua aprovação pela tutela (...)”, constatou-se que em 10 de janeiro de 2017, o único mapa de pessoal publicado no *site* do SRPC, continuava a ser o relativo ao ano de 2010.

B. RECURSOS FINANCEIROS

No plano orçamental, a previsão das despesas do SRPC para o ano de 2014 e de 2015 apresentava a seguinte distribuição por classificação económica:

Quadro 2. Orçamentos do SRPC para os anos de 2014 e de 2015

Classificação	Orçamento 2014	%	Orçamento 2015	%	Δ %
Despesas com pessoal	1.255.800,00	21,9%	1.344.500,00	26,4%	7,1%
Aquisição de bens e serviços	974.000,00	17,0%	1.019.750,00	20,0%	4,7%
Aquisição de bens de capital	3.506.000,00	61,1%	2.723.500,00	53,5%	-22,3%
	5.735.800,00	100,0%	5.087.750,00	100,0%	-11,3%

Face ao orçamento de 2014, as dotações para 2015 apresentaram um decréscimo de 648 050,00€ (-11,3%). A despesa prevista era essencialmente de capital (61,1% e 53,5%), e na previsão da despesa corrente assume relevância a relacionada com as *Despesas com pessoal* (21,9% e 26,4%).

Já no que respeita à execução orçamental de 2014 verifica-se que o orçamento final teve um acréscimo de 34%, totalizando 7 682 598,00 €, essencialmente, em virtude da inscrição de uma dotação destinada a transferências de capital, de 1 450 000,00€.

Quadro 3. Execução orçamental de 2014

Classificação	Orçamento inicial	%	Orçamento final	%	Execução 2014	%	Taxa de execução
Despesas com pessoal	1.255.800,00	21,9%	1.271.513,00	16,6%	1.244.218,94	35,6%	97,9%
Aquisição de bens e serviços	974.000,00	17,0%	1.455.085,00	18,9%	593.209,55	17,0%	40,8%
Aquisição de bens de capital	3.506.000,00	61,1%	3.506.000,00	45,6%	805.299,90	23,0%	23,0%
Transferências de capital	0,00	0,0%	1.450.000,00	18,9%	854.528,61	24,4%	58,9%
	5.735.800,00	100,0%	7.682.598,00	100,0%	3.497.257,00	100,0%	45,5%

A taxa de execução orçamental do ano ficou-se pelos 45,5% (menos 4,2 milhões de euros do que o orçamentado) destacando-se nas despesas correntes os gastos com pessoal, com um peso de 35,6% (1,2 milhões de euros) e nas despesas de capital, as transferências de capital, com um peso de 24,4% (854,5 mil euros).

⁴² Pelo Secretário Regional dos Assuntos Sociais, a 25 de fevereiro de 2015.



2.4. RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

A relação dos responsáveis do SRPC durante o período entre 1 de junho de 2014 e 30 de junho de 2015 consta do quadro seguinte:

Quadro 4. Responsáveis do SRPC – 2014 e 2015

NOME	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE
<i>Luís Manuel Guerra Neri</i>	Presidente do Conselho Diretivo	De 01-06-2014 a 30-06-2015
<i>Pedro Manuel Dias Alves Barbosa</i>	Vogal do Conselho Diretivo	

Fonte: Nomeações publicadas no JORAM, II Série, n.º 73, de 15.04.2013, ambos com efeitos a 25.03.2013.

Note-se, porém, que as nomeações para os cargos acima identificados **não foram divulgadas** na página eletrónica do SRPC, nem a “*nota sobre o currículo académico e profissional dos nomeados*”, em desrespeito pelo preceituado na al. b) do art.º 44.º e no n.º 5 do art.º 19.º da LQIP⁴³.

2.5. COLABORAÇÃO DO SERVIÇO AUDITADO

É de salientar a colaboração prestada pelos responsáveis, dirigentes e trabalhadores do SRPC contactados, quer em termos de celeridade na apresentação da documentação solicitada, quer nos esclarecimentos prestados⁴⁴, 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, procedeu-se à audição dos membros do Conselho Diretivo do SRPC à data da realização da auditoria, Luís Manuel Guerra Neri e Pedro Manuel Dias Alves Barbosa⁴⁵, relativamente ao relato da auditoria, os quais apresentaram alegações conjuntas⁴⁶ dentro do prazo definido para esse fim, 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.

⁴³ Na nova redação e numeração dadas pelo DL n.º 5/2012, de 17 de janeiro.

⁴⁴ Por vezes com recurso a meios eletrónicos (correio eletrónico e CD-ROM's).

⁴⁵ Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 2583 e 2584, respetivamente, ambos de 20 de dezembro de 2016 (cfr. a Pasta do Processo da Auditoria - PPA, folhas 44 a 49).

⁴⁶ Através do ofício n.º 1602, de 29 de dezembro de 2016, que deu entrada nesta Secção Regional a 4 de janeiro de 2017, onde foi registado com o n.º 37 (a folhas 50 a 75 da PPA).



3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS

Os resultados do trabalho de verificação, apoiados na documentação de suporte recolhida junto do SRPC, 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 SRPC compete à Secção de Recursos Humanos e Arquivo coordenar e assegurar toda a atividade relacionada com a gestão de pessoal, a organização dos processos de concurso, a administração dos cadastros individuais e o processamento das remunerações e demais regalias sociais.

Apesar de não existirem instruções e/ou normas internas escritas que enquadrem os procedimentos administrativos na área dos recursos humanos⁴⁷ identificaram-se, na sequência dos trabalhos realizados⁴⁸, os seguintes aspetos positivos:

- ✓ A existência de formulários internos para controlo da assiduidade e justificação das faltas nos termos legalmente previstos;
- ✓ A organização dos processos individuais⁴⁹;
- ✓ O controlo de acessos às aplicações informáticas;
- ✓ A elaboração do balanço social de 2014 em sintonia com o disposto na Portaria n.º 27/2010, de 29 de abril⁵⁰;
- ✓ A implementação do processo de avaliação do desempenho que foi adequadamente enquadrado nas regras definidas pelo DLR n.º 27/2009/M, de 21 de agosto⁵¹;
- ✓ O correto processamento de abonos e de descontos obrigatórios;
- ✓ A aplicação das medidas de contenção de despesas na área de pessoal impostas pelo PAEF (cfr. o ponto 3.4.1. do presente documento).

Importa ainda frisar que o princípio da segregação de funções⁵², elemento essencial de um sistema de controlo eficaz, é de difícil aplicação no SRPC por força do reduzido número de efetivos que integram os denominados “*serviços internos*”, podendo induzir um maior risco de ocorrência de erros e omissões.

⁴⁷ Designadamente ao nível da segregação de funções e do registo dos factos, na parte relativa aos procedimentos administrativos e contabilísticos e à autorização e processamento das despesas.

⁴⁸ Que incluíram a aplicação do Questionário I, remetido à técnica superior do Gabinete Jurídico, através de correio eletrónico, a 10 de agosto de 2015, cuja resposta, subscrita pelo Vogal do CD, foi obtida, pela mesma via, incluindo os documentos que a acompanharam, a 11 de setembro seguinte.

⁴⁹ No SRPC existem restrições no acesso e consulta aos processos individuais do pessoal por parte de terceiros, pois apenas “(...) são consultados pelos próprios na presença do responsável pelo Recursos Humanos e sempre que solicitado ao responsável pela respetiva área”.

⁵⁰ 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 sediada 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.

⁵¹ Que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração regional.

⁵² Por exemplo, no caso dos vencimentos o processamento e a conferência dos vencimentos estão afetos ao mesmo funcionário.

3.1.2. CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A maioria dos procedimentos pré-contratuais lançados pelo SRPC, por força do seu valor, não corre em plataforma eletrónica, o que só sucede quando é adotado o concurso público.

Os processos de despesa analisados estavam adequadamente instruídos⁵³ e, de uma maneira geral, a informação e os registos existentes apresentavam consistência e suficiência quanto à identificação e justificação das despesas. Estavam devidamente autorizadas pelo órgão competente, os demais trâmites e formalidades dos procedimentos pré-contratuais foram observados e a execução dos contratos que se lhes seguiu correu, na generalidade das situações, sem deficiências. Salienta-se, por último, a fiabilidade da documentação contabilística de suporte aos pagamentos realizados.

Neste domínio, e como aspeto negativo a registar, surge o facto de os Pedidos de Autorização de Pagamento (PAP), documento que suporta a autorização de pagamento da despesa, encontrarem-se assinados por quem de direito mas sem data. Também sucede, embora em menor escala, que alguns PAP não têm qualquer assinatura dos membros do CD.

3.2. ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL

Atendendo à realidade encontrada no SRPC, no decurso dos trabalhos de campo, e ao objeto da auditoria, foram analisados todos os atos e contratos de pessoal da amostra discriminada no Anexo II⁵⁴, verificando-se que o SRPC observou os regimes legais aplicáveis, nada havendo a observar.

3.3. CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Neste domínio foram analisados sete contratos de aquisição de bens e serviços, incluindo contratos de tarefa e avença, no valor total de 282 592,50€ (s/IVA), que se encontravam em execução, ou que produziram efeitos entre 1 de junho de 2014 e 30 de junho de 2015 (cfr. o Anexo III⁵⁵), bem como duas empreitadas no montante global de 2 282 592,50€ (s/IVA), uma delas submetida a fiscalização prévia e visada por este Tribunal, onde se acompanhou a respetiva execução.

Nos pontos seguintes destacam-se as situações que merecem reparo.

3.3.1 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, INCLUINDO CONTRATOS DE TAREFA

A. FORNECIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE TODOS OS BENS E SERVIÇOS NECESSÁRIOS À DISPONIBILIZAÇÃO DO SISTEMA DE APOIO À DECISÃO OPERACIONAL DO SRPC - SADO

- I. O CD, reunido a 11 de junho de 2014, proferiu a deliberação n.º 3/2014, “(...) a fim de (...) decidir sobre a implementação do Sistema de apoio à Decisão Operacional – SADO, no SRPC, IP-RAM”, tendo dado “(...) início à tramitação deste procedimento legal, com vista à aquisição deste Serviço”.

⁵³ Deles constando: as decisões de contratar, de autorização da despesa e de escolha do procedimento; as peças do procedimento; a(s) proposta(s) apresentada(s); a prova da realização da audiência prévia; o relatório preliminar; o projeto de decisão de adjudicação e o relatório final; o despacho de adjudicação; os documentos de habilitação; o contrato devidamente outorgado; a publicação de ficha no Portal dos Contratos Públicos (ainda que por vezes tardia).

⁵⁴ A amostra foi definida de acordo com os critérios estabelecidos na Informação n.º 53/2015-UAT I, de 17 de julho, aprovada por despacho da Juíza Conselheira da SRMTC, da mesma data (cfr. a PPA, folhas 12 a 17). Note-se que no período em análise não se celebraram contratos de trabalho em funções públicas nem se celebraram e/ou renovaram contratos de trabalho a termo resolutivo, certo ou incerto. Também não ocorreram alterações de posição remuneratória ou mudanças de nível, conforme informou o SRPC num documento constante do CD-ROM remetido em anexo ao ofício n.º 1116, de 16 de julho de 2015 (cfr. a PPA, folha 9).

⁵⁵ Cuja amostra foi definida de acordo com os critérios estabelecidos na referida Informação n.º 53/2015-UAT I.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

O procedimento pré-contratual a adotar não foi, porém, definido nessa deliberação, tendo sido o Presidente do CD que, depois de ordenar no seu despacho de 18 de junho ao Gabinete Jurídico que iniciasse “(...) *este processo de consulta (...)*”, aprovou as peças do procedimento a 27 de julho⁵⁶, donde constava, designadamente no preâmbulo do ofício-convite remetido à *INDRA, Sitems Portugal, S.A.*, que se estava diante de “(...) *um ajuste direto em função de critérios materiais nomeadamente por questões técnicas, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 23.º (leia-se 24.º) do Código dos Contratos Públicos*”.

A mesma deliberação do CD invocava vários considerandos para justificar a despesa a assumir, nomeadamente “(...) *que o sistema SADO é utilizado atualmente pela ANCP com o objetivo de avaliar as situações de risco e garantir a prevenção nas operações de socorro;*” incorporando “(...) *novas funcionalidades que contribuem para uma ação mais eficaz, ao nível do planeamento, coordenação e gestão dos meios de proteção e socorro; (...) que a aplicação operacional de gestão de ocorrências atualmente em funcionamento no SRPC (IFPROTEC), já não cumpre com as atuais necessidades de tomada de decisão; (...) que é fundamental a ligação permanente entre o CROS e o CNOS para o acompanhamento de tudo o que são intervenções ao nível da proteção e socorro;*” e “(...) *que das reuniões tidas com a empresa INDRA, o valor estimado para a implementação do SADO na RAM ronda o valor de 110.000,00€, a que acresce IVA, à taxa legal em vigor*”.

O ofício-convite especifica melhor os serviços a adquirir e caracteriza o SADO como “(...) *uma plataforma de avaliação, prevenção e operação das ações de proteção civil desenvolvida pela empresa INDRA para a Autoridade Nacional de Proteção Civil e que o SRPC, IP-RAM, pretende implementar, com as necessárias configurações e adaptações adequadas à orgânica do socorro na RAM. Sendo implementado o SADO no SRPC-IP,RAM, a plataforma será partilhada com a ANCP (...)*”.

Continua exprimindo, com clareza, o argumento que fundamenta a opção por essa empresa, que residiu no facto de o SRPC pretender “(...) *atuar de modo a não colocar em causa o funcionamento do SADO, contratando uma empresa diferente para realizar os trabalhos necessários de configuração e manutenção do SADO, pelo que estes serviços só poderão ser fornecidos pela empresa INDRA*”.

Refira-se que também o Diretor Regional de Informática, no parecer n.º 78/2014, emitido a 9 de junho, onde concluiu nada ter a opor à aquisição vertente, reforçou a opção pelo ajuste direto em função de critérios materiais ao elucidar que “[o] *acesso ao SADO por parte do SRPC insere-se no âmbito do protocolo de cooperação e coordenação assinado com a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANCP)*”, que com a integração do SRPC no sistema SADO “(...) *o SRPC passa a estar ligado à rede nacional tornando-se mais fácil a articulação com a ANCP*”, e que “[o] *SADO, sistema adotado pela ANCP desde 2012, foi desenvolvido pela INDRA Portugal*”.

Na sequência da deliberação do CD foi solicitado à Secção de Contabilidade, a 24 de junho, pelo Comando Regional de Operações de Socorro, cabimento para a contratação, tendo sido estimada, para 2014, uma despesa de 90 000,00€, referentes à Implementação do SADO, e para 2015 e anos seguintes, 18 000,00€, respeitantes à Manutenção Preventiva, num total de 108 000,00€ (s/IVA).

Decorridos os trâmites legais exigidos foi firmado o correspondente contrato a 25 de agosto, na sequência da adjudicação autorizada por despacho do Presidente do CD do antecedente dia 11, pelo prazo de 150 dias e pelo preço contratual de 108 000,00€ (s/IVA), correspondendo às duas parcelas acima discriminadas.

O procedimento pré-contratual aqui descrito levanta uma questão que coloca em causa a legalidade do contrato subsequente, e que deriva do facto de a sua escolha, de acordo com as

⁵⁶ Vide a Pasta da Documentação de Suporte (PDS), separador n.º 7, folhas 192 a 203.

regras articuladas nos art.ºs 38.º e 73.º, n.º 1, do CCP, não ter sido nem fundamentada, de facto e de direito, nem ter sido tomada pelo órgão competente para a decisão de contratar e de adjudicar.

Tal como destacado, todos esses atos foram praticados pelo Presidente do CD. Sucede que este responsável apenas possuía competência delegada pelo CD para a realização de despesas até aos 101 250,00€⁵⁷, sendo que, os atos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção são anuláveis, nos termos do art.º 135.º do Código do Procedimento Administrativo⁵⁸, sanção que se transmite ao contrato, por força do preceituado no art.º 283.º, n.º 2, do CCP.

A prática desses atos feridos de incompetência é suscetível de fazer incorrer o Presidente do CD em eventual responsabilidade financeira sancionatória, por violação de normas sobre a autorização de despesas públicas, a coberto da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, e do n.º 2 do mesmo normativo, este na versão da Lei n.º 61/2011, por aplicação do n.º 1 do art.º 61.º e do n.º 2 do art.º 62.º, na decorrência do permitido pelo n.º 3 do art.º 67.º, todos da citada Lei.

Os contraditados, nas suas alegações, esclareceram que “[I.] Inicialmente, foi considerado que seriam realizados dois contratos, um para a implementação do Sistema de Apoio à Decisão Operacional (SADO) do SRPC, IP-RAM, com o valor apresentado na proposta da empresa (90.000,00€) e outro para a manutenção e assistência ao referido Sistema (18.000,00€), como consta da informação de cabimento e do Parecer n.º 78/2014 da Direção Regional de Informática.

O desenvolvimento do projeto SADO (...) iria concretizar-se durante o ano de 2014, como aliás estava previsto no Plano de Atividades para esse ano (...) e só depois da sua implementação (início de 2015) é que se iria realizar o contrato da manutenção daquele Sistema. No entanto e como os dois serviços foram adjudicados à mesma empresa, foi realizado apenas um contrato.

Este facto, foi a causa, que deu origem, a nível do procedimento contratual, a que houvesse falha a nível do órgão competente para a decisão de contratar e conseqüentemente à publicação do valor do contrato”.

Apesar de a justificação apresentada pelos contraditados de que a ilegalidade observada teve origem numa falha de concetualização do objeto do procedimento em causa não ser suficiente para modificar a posição do Tribunal sobre as consequências que dela se extraíram considera-se, face à inexistência de indícios de que as infrações financeiras em apreço tenham sido praticadas de forma intencional⁵⁹, ao facto de o Tribunal nunca ter formulado recomendações ao SRPC com vista à correção das irregularidades detetadas e porque esta é a primeira vez que o *retro* identificado responsável é censurado pela sua prática, que se encontram preenchidos os pressupostos necessários à relevação da responsabilidade financeira sancionatória elencados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, atual n.º 9, em virtude das alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015.

- II.** Apesar de o adjudicatário não ter juntado a declaração exigida no ponto 6.3 do ofício-convite⁶⁰ o SRPC, na Informação do Gabinete Jurídico de 14 de agosto de 2014, confirmou a boa entrega de todos os documentos de habilitação e as condições necessárias para a outorga do contrato.

⁵⁷ Vide a deliberação n.º 5/2013, de 9 de dezembro, do CD, publicada no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, II série, n.º 235, de 18 de dezembro de 2013 (vide a PDS, separador n.º 7, folha 182).

⁵⁸ Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro, retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 265/91, de 31 de dezembro, e 22-A/92, de 29 de fevereiro, e alterado pelo DL n.º 6/96, de 31 de janeiro, e 18/2008, de 29 de janeiro.

⁵⁹ Estará em causa uma atuação meramente negligente, que terá resultado da convicção de que a atuação adotada no âmbito do procedimento de formação do contrato não envolveria qualquer incumprimento das apontadas disposições normativas.

⁶⁰ Tratava-se da declaração que “[o] adjudicatário (...) não” estava “legalmente obrigado ao cumprimento das obrigações declarativas relativas a rendimentos gerados no território da Região Autónoma da Madeira”, a atestar, sob “compromisso de honra, subscrita por quem a obriga, referindo expressamente essa situação”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

III. Noutra vertente, a ficha do contrato publicada no Portal dos Contratos Públicos não indicou o preço contratual correto (ficou-se pelos 90 000,00€ ao invés dos 108 000,00€).

B. FORNECIMENTO E TRANSFORMAÇÃO DE UMA VIATURA COM CARACTERÍSTICAS 4X4 PARA A EQUIPA DE EMERGÊNCIA MÉDICA REGIONAL

I. Com vista à aquisição de uma viatura com características 4x4, não permanente, para ser usada pela EMIR, o CD do SRPC, pela deliberação n.º 4/2014, de 4 de agosto, adotou um ajuste direto com consulta a três entidades.

A única proposta apresentada, a da *Futurvida – Fabricação de Veículos Especiais, Lda.*, foi apreciada pelo júri apontado pelo CD para o efeito, o qual procedeu à elaboração do relatório preliminar e à audiência prévia do interessado, embora tais formalidades não fossem exigidas à luz do disposto no art.º 125.º do CCP.

Posto o que foi aquela adjudicada por despacho do Presidente do CD de 21 de outubro de 2014, tendo o correspondente contrato sido celebrado a 10 de novembro seguinte, pelo preço de 69 600,00€ (s/IVA).

Sucede que a publicitação da correspondente ficha no Portal dos Contratos Públicos apenas ocorreu a 2 de junho de 2015, ou seja, quando o fornecimento do bem já havia ocorrido, conforme prova a fatura emitida a 24 de fevereiro desse ano. O pagamento ocorreu em 10 de junho de 2015, i.e, posteriormente àquela divulgação.

Esta atuação mostra-se desconforme ao ordenado pelo n.º 1 do art.º 127.º do CCP, que sinaliza que a celebração de um contrato na sequência de ajuste direto é obrigatoriamente comunicada pela entidade adjudicante ao dito portal, fazendo o n.º 3 do mesmo artigo, na versão resultante da Lei n.º 64-B/2011, depender a respetiva produção de efeitos, nomeadamente quanto a pagamentos, da sua publicitação, através da inserção da respetiva ficha.

É isso que resulta da informação vertida no referido portal⁶¹, que confirma que “(...) para que o contrato celebrado por ajuste direto possa ser executado será necessário publicar, neste Portal, uma ficha com a informação relevante acerca desse contrato, da qual depende a sua eficácia. A publicitação dos contratos ocorre na sequência da comunicação, efetuada pela entidade adjudicante, do respetivo Relatório de Contratação (para contratos relacionados com obras públicas) (...)”, e que essa publicação “(...) é efetuada após a celebração do contrato”.

Essa publicitação, por outro lado, ocorreu antes da realização de quaisquer pagamentos o que impede que se retirem outras consequências legais de tal irregularidade.

II. O critério de adjudicação selecionado foi o do mais baixo preço, e o de desempate o da proposta com data de entrada mais antiga, tal como resulta do ponto 6.2 do convite que lhe é inerente.

Tal factualidade suscita uma questão tida por juridicamente relevante mas que não teve repercussão na legalidade do ato de adjudicação vertente e, conseqüentemente, no contrato posteriormente outorgado, porquanto nunca foi utilizado, tendo-se o júri bastado com a aplicação do critério de adjudicação selecionado.

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

⁶¹ In: <http://www.base.gov.pt/Base/pt/PerguntasFrequentes>, ponto 4.5 (vide a PDS, separador n.º 7, folhas 240 e 241).

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 carácter 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 Cabral⁶², 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 (aspetos 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.

Embora este entendimento, que o TC tem vindo a assumir na sua jurisprudência⁶³, 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.

A doutrina tem, a este propósito, considerado que o princípio da transparência impõe que das peças do procedimento, designadamente do modelo de análise das propostas, se possam retirar as informações necessárias e úteis à conceção e apresentação da melhor proposta. Ou seja, devem poder delas retirarem-se *“os dados necessários para conhecer o que é que as entidades adjudicantes irão tomar em consideração para apurar a proposta mais competitiva, e em que medida ou com que peso”*, nas palavras de Rodrigo Esteves Oliveira.

Que considera, por outro lado, que o princípio da concorrência *“pressupõe, portanto, considerar os candidatos ou concorrentes como opositores em condições de igualdade, permitindo-se-lhes que compitam entre si e que sejam medidos (as suas candidaturas ou as suas propostas) sempre e apenas pelo seu mérito”*⁶⁴.

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

⁶² In *O concurso público no Código dos Contratos Públicos*, in *Estudos da Contratação Pública I*, Coimbra Editora, 2008, pág. 205 (cfr. a PDS, separador n.º 7, folha 242).

⁶³ 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 PDS, separador n.º 7, folhas 243 a 254).

⁶⁴ In *Os princípios gerais da contratação pública*, in *Estudos de Contratação Pública I*, Coimbra Editora, 2008, págs. 101 e 67 (cfr. a PDS, separador n.º 7, folhas 255 e 256).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

basilares da contratação pública, não emanaram daí quaisquer consequências jurídicas, mormente por em nenhuma das situações assinaladas ter havido lugar à aplicação prática daquele critério.

III. Uma última nota para assinalar que o ponto 11.5 do convite exigia que “[j]untamente com os documentos de habilitação, o adjudicatário” apresentasse “os seguintes documentos:

a) *Certidão de Registo Comercial da empresa ou Código de acesso à Certidão Permanente (consoante o caso);*

b) *Identificação completa (através de cópias do BI/Cartão do Cidadão) e identificação de residência(s) da(s) pessoa(s) que assinará(ão) o contrato, com junção dos documentos que atribuem poderes para o efeito”.*

Documentos que o SRPC, não veio a exigir à adjudicatária nem foram por esta apresentados.

Os responsáveis, na sua exposição no âmbito do contraditório, aduziram a que “[q]uanto, à certidão de Registo Comercial e às cópias dos Cartões de Identificação das pessoas que assinaram o respetivo contrato, os mesmos foram enviados por e-mail, juntamente com os outros documentos de habilitação, mas, por lapso, não foram impressos e juntos ao processo (...)”.

C. PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS NA MODALIDADE DE TAREFA

I. A fim de encontrar uma solução que garantisse “(...) a continuação do desempenho eficiente da área contabilístico-financeira, determinante para o bom funcionamento do SRPC, face ao gradual aumento de solicitações, quer interna quer externamente” (sublinhado nosso), o CD aprovou a 11 de junho de 2014⁶⁵, através da deliberação n.º 3/2014, “(...) por unanimidade, que fosse feito um pedido de autorização prévia a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças para a aquisição de uma prestação de serviços, cujo valor base será de 6 750,00€, a iniciar no mês de setembro do presente ano e cujo objeto será:

- *O lançamento de dados na plataforma SIAG relativos aos mapas mensais e anuais da Conta de Gerência e preparação de todos os elementos referentes ao acompanhamento dos trabalhos do Fiscal Único;*
- *A execução das reconciliações bancárias;*
- *A execução e expedição de toda a faturação relativa a taxas cobradas pelo SRPC, IP-RAM;*
- *A elaboração de Relatórios e acompanhamento dos processos relativos ao PIDDAR;*
- *A execução dos processos de aquisição, dentro dos procedimentos normalizados e controlo patrimonial de bens adquiridos”.*

O Gabinete Jurídico, no dia 16 seguinte, solicitou ao Presidente do CD que indicasse, nos termos do CCP, o procedimento a adotar para a formação do contrato em causa, tendo este, por despacho da mesma data, determinado a realização de um ajuste direto no regime simplificado, ao abrigo do art.º 128.º do CCP, e que a adjudicação recairia sobre a Dr.ª Joana Paula Rodrigues Sousa, que já se encontrava a exercer as mesmas funções a coberto de um contrato que terminava no mês de agosto desse ano.

Nessa sequência, o Presidente dirigiu ao Chefe do Gabinete do Secretário Regional dos Assuntos Sociais um ofício a solicitar que fossem emitidos o parecer prévio e a autorização para a assunção dos respetivos encargos plurianuais junto das entidades competentes para o efeito, juntando, para

⁶⁵ Cfr. a PDS, separador n.º 7, folha 257.

além da informação de cabimento e respetivo compromisso, o Anexo I da Portaria n.º 20/2011, de 16 de março⁶⁶, por si subscrito, onde informa nos pontos 4., 5 e 10. que:

- ✓ *“Os trabalhos objeto desta modalidade de Contrato de Prestação de Serviços têm uma natureza excepcional e são limitados no tempo”;*
- ✓ *“O prestador de Serviços não está subordinado hierarquicamente ao SRPC, IP-RAM, realiza a sua prestação de serviços de uma forma autónoma, e sem estar subordinado a um horário estabelecido pelo SRPC, IP-RAM”, e que*
- ✓ *“Existe mais 1 contrato de prestação de serviços com a mesma contraparte, no valor de 6.075,00€, que termina no mês de agosto do presente ano”⁶⁷ (destaques nossos).*

Depois de cumpridas as formalidades acima descritas a minuta do contrato foi aprovada, a 18 de agosto de 2014, pelo mesmo Presidente, precedida da apresentação, pela contraparte, da sua situação fiscal e para com a Segurança Social regularizadas e do registo criminal, tendo o contrato de “prestação de serviços na área contabilístico financeira” sido firmado a 1 de setembro seguinte.

II. Através da Informação n.º 9/NAR/2014, de 8 de julho⁶⁸, o Chefe do Núcleo de Análise de Riscos (NAR) colocou à consideração do CD “a continuidade do colaborador (...) Eng.º Pedro André Teixeira Nascimento” “(...) em regime de prestação de serviços, se outra melhor não for possível” (sublinhado nosso) invocando, para tal, os seguintes fundamentos:

“ 1. Após a realização do seu estágio formal, para efeitos de admissão como membro efetivo da Ordem dos Engenheiros, ocorrido entre maio de 2013 e fevereiro de 2014 (sem direito a qualquer remuneração), o Engenheiro Pedro Nascimento continuou como colaborador nesta unidade orgânica através do programa ocupacional de desempregados, que teve início em 15-01-2014 (...).

2. Após a sua integração, o Engenheiro Pedro Nascimento acompanhou e executou a metodologia e tarefas que a equipa do Núcleo de Análise de Riscos coloca habitualmente em prática, desde a verificação processual, a análise de projetos de SCIE e de processos de medidas de autoproteção, bem como o acompanhamento de vistorias, inspeções e simulacros, e ainda a realização de ações de sensibilização.

Durante estes períodos, revelou bom conhecimento dos aspetos abordados, relevante assiduidade e dedicação, elevado empenho no exercício das ações profissionais requeridas e esmerado relacionamento humano, constituindo assim uma mais-valia significativa para o núcleo onde está inserido.

3. Além da sua formação de base em Engenharia Civil, o Eng.º Pedro Nascimento, frequentou com aproveitamento o Curso de Projetistas de SCIE da 3.ª e 4.ª categoria de risco;

4. Dentro das competências do NAR, previstas no artigo 9.º da Portaria n.º 69/2013, de 2 de agosto, o técnico em apreço encontra-se habilitado para colaborar na:

a) Emissão de parecer sobre os projetos de especialidade de SCIE;

b) Emissão de parecer sobre as medidas de autoproteção e gestão de segurança;

⁶⁶ A qual regulava “(...) os termos e a tramitação do parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração pública e das finanças, para a celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços, previsto no n.º 2 do artigo 53.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/M, de 10 de Janeiro, e no n.º 4 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro”, devendo ser preenchido o respetivo Anexo I “(...) nas situações de pedido de parecer para a celebração novos contratos de aquisição de serviços” [vd. os art.ºs 1.º, n.º 1, e 3, n.º 2, al. a].

⁶⁷ Cfr. a PDS, separador n.º 7, folha 261.

⁶⁸ Cfr. a PDS, separador n.º 7, folhas 279 a 282.



- c) Realização de vistorias;
 - d) Realização de inspeções regulares ou extraordinárias, para a fiscalização da manutenção das condições de SCIE aprovadas e da execução das medidas de autoproteção e segurança;
 - e) Realização e avaliação de simulacros e/ou exercícios para teste dos planos de emergência internos;
 - f) Realização de ações de sensibilização e formação do domínio dos riscos.
5. O NAR continua a deparar-se com falta de recursos humanos para a concretização de todas as atividades e objetivos que são propostos/solicitados” (destaques nossos).

O CD, “(...) a fim de decidir sobre a contratação de uma prestação de serviços para a área de análise de riscos, face ao aumento da dimensão de tarefas neste âmbito e definir o procedimento de contratação a adotar”, proferiu a seguinte deliberação com o n.º 8/2014, de 11 de junho:

“(…) tendo em consideração a experiência adquirida pelo Eng.º Pedro André Teixeira Nascimento, que desenvolveu atividades neste Serviço, no âmbito do Programa Ocupacional para Desempregados, nomeadamente no apoio à apreciação de Projetos de Segurança Contra Incêndios, na apreciação de Processos de Medidas de Auto Proteção e em Campanhas de Ações de Formação e Sensibilização, foi decidido celebrar um contrato de prestação de serviços, no valor anual de 6.750,00€, através do procedimento de Ajuste Direto no Regime Simplificado”.

Desta feita, no Anexo I da Portaria n.º 20/2011, também assumido pelo Presidente do CD, que foi devidamente submetido às entidades competentes⁶⁹, era mencionado nos seus pontos 4. e 5. que:

- ✓ “O objeto desta modalidade de Contrato de Prestação de Serviços tem natureza excepcional e é limitado no tempo”, e que
- ✓ “O prestador de Serviços não está subordinado hierarquicamente ao SRPC, IP-RAM, realiza a sua prestação de uma forma autónoma, e sem estar subordinado a um horário estabelecido pelo SRPC, IP-RAM”⁷⁰ (destaque nosso).

Após a emissão de parecer prévio, da autorização para a assunção dos respetivos encargos plurianuais e da apresentação da declaração da Segurança Social, do registo criminal e do comprovativo da situação fiscal da contraparte foi o contrato de “prestação de serviços na modalidade de tarefa na área da análise de riscos”, na modalidade de tarefa, assinado a 3 de novembro de 2014.

III. Acontece que os factos anteriormente caracterizados põem em causa a legalidade dos dois contratos que aqui se cuidam.

Precisamente porque só excepcionalmente a Administração Pública pode celebrar contratos de prestações de serviços nas modalidades de tarefa, no quadro da LTFP que atualmente regula esta matéria.

⁶⁹ A qual regulamentava “(...) os termos e a tramitação do parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração pública e das finanças, para a celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços, previsto no n.º 2 do artigo 53.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/M, de 10 de Janeiro, e no n.º 4 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro”, cujo Anexo I deveria ser preenchido “(...) nas situações de pedido de parecer para a celebração novos contratos de aquisição de serviços” [vd. os art.ºs 1.º, n.º 1, e 3.º, n.º 2, al. a].

⁷⁰ Cfr. a PDS, separador n.º 7, folha 285 (verso).

Desde logo, o art.º 6.º da LTFP atribui prioridade ao recrutamento através das modalidades da relação jurídica de emprego público, designadamente o contrato de trabalho em funções públicas, a nomeação e a comissão de serviço. Enquanto o art.º 10.º, n.ºs 1 e 2, al. a), da mesma Lei condiciona a celebração de contratos de prestação de serviços para o exercício de funções públicas “(...) para a prestação de trabalho em órgão ou serviço sem sujeição à respetiva disciplina e direção, nem horário de trabalho”, revestindo a modalidade de contrato de tarefa quando o respetivo objeto seja “(...) a execução de trabalhos específicos, de natureza excecional, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido”.

Especificando, o n.º 1 do art.º 32.º circunscreve a possibilidade de celebrar contratos de tarefa quando se mostrem reunidas as seguintes condições:

- a) *Se trate da execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público;*
- b) *Seja observado o regime legal de aquisição de serviços;*
- c) *Seja comprovada pelo prestador do serviço a regularidade da sua situação fiscal e perante a segurança social”.*

Cominando o n.º 3 do art.º 10.º com a nulidade “(...) os contratos de prestação de serviço para o exercício de funções públicas em que exista subordinação jurídica, não podendo os mesmos dar origem à constituição de um vínculo de emprego público”, enquanto o n.º 4 prescreve que “[a] nulidade dos contratos de prestação de serviço não prejudica a produção plena dos seus efeitos durante o tempo em que tenham estado em execução, sem prejuízo da responsabilidade civil, financeira e disciplinar em que incorre o seu responsável”.

Em suma, o contrato de tarefa tem como objeto a execução de trabalhos específicos, de natureza excecional, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido, e a sua outorga depende do preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos:

- ♦ Tratar-se da execução de trabalhos de carácter não subordinado – isto é, autonomamente executado pelo trabalhador, sem sujeição a um horário de trabalho nem à direção e disciplina da entidade que o contrata –, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público;
- ♦ Observância do regime legal da aquisição de serviços;
- ♦ O contratado comprovar ter regularizado as suas obrigações fiscais e para com a Segurança Social.

E todos os contratos de prestação de serviços para o exercício de funções subordinadas, seja qual for a forma utilizada, são nulos, incorrendo em responsabilidade civil, disciplinar e financeira, pela prática de atos ilícitos, os dirigentes que os celebrem ou autorizem em violação das regras anteriormente referidas.

Na abordagem das normas em apreço ao modelo contratual de prestação de serviços é patente que o legislador pretende evitar a criação de uma relação jurídica de emprego público, admitindo, tão-só, a constituição de uma relação jurídica que se traduza na inexistência de subordinação jurídica.

Insiste-se, o art.º 32.º da LTFP postula que o recurso a este tipo de vinculação [prestação de serviços], na modalidade de contrato de tarefa, visa assegurar as necessidades da Administração Pública sem apelo à execução de trabalho subordinado. Para além disso, o recurso ao contrato de tarefa não se perfila como inteiramente livre, pois o legislador ao optar por conferir-lhes natureza residual, concebe-o somente para as situações em que as necessidades a acautelar não possam ser asseguradas por alguém titular de uma relação jurídica de emprego público.

IV. Debrucemo-nos, agora, sobre os contratos vertentes.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

No primeiro caso, é o próprio CD que na sua deliberação n.º 3/2014, de 11 de junho, assume existir a necessidade de encontrar uma solução que garantisse “(...) a continuação do desempenho eficiente da área contabilístico-financeira, determinante para o bom funcionamento do SRPC, face ao gradual aumento de solicitações, quer interna quer externamente” (sublinhado nosso), ou seja, que assegurassem funções com natureza permanente e/ou duradoura, o que não se coaduna com a natureza da contratação de uma prestação de serviços na modalidade de tarefa.

Tal situação também não se harmoniza com o arrojado pelo Presidente do CD no ponto 5. do Anexo I da Portaria n.º 20/2011, que instrui o respetivo processo, designadamente que “[o]s trabalhos objeto desta modalidade de Contrato de Prestação de Serviços têm uma natureza excecional e são limitados no tempo”.

Aliás, caso prefigurasse uma tarefa não poderia exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido, em harmonia com a al. a) do n.º 2 do art.º 10.º da LTFP, uma vez que estava em vigor “(...) *1 contrato de prestação de serviços com a mesma contraparte, no valor de 6.075,00€, que termina no mês de agosto do presente ano*”, conforme evidencia o ponto 10. do mesmo Anexo I da Portaria n.º 20/2011, e o novo contrato iniciou a sua produção de efeitos a partir do dia 1 de setembro seguinte.

Os factos apurados permitem que se conclua, então, que a presente contratação pressupõe uma continuidade e permanência, e não algo pontual e transitório.

No tocante ao segundo dos contratos descritos, é o Chefe do NAR que solicita ao CD, na sua Informação n.º 9/NAR/2014, “(...) a continuidade do colaborador (...)” “(...) *em regime de prestação de serviços, se outra melhor não for possível*”, em virtude de desde 15 de janeiro de 2014, aquando da sua integração naquela unidade orgânica, ter vindo a acompanhar e a executar a metodologia e tarefas que a respetiva equipa coloca habitualmente em prática, e indica que “[d]entro das competências do NAR, previstas no artigo 9.º da Portaria n.º 69/2013, de 2 de agosto” (que aprova os Estatutos do SRPC) “*o técnico em apreço encontra-se habilitado para colaborar na:*

- a) *Emissão de parecer sobre os projetos de especialidade de SCIE;*
- b) *Emissão de parecer sobre as medidas de autoproteção e gestão de segurança;*
- c) *Realização de vistorias;*
- d) *Realização de inspeções regulares ou extraordinárias, para a fiscalização da manutenção das condições de SCIE aprovadas e da execução das medidas de autoproteção e segurança;*
- e) *Realização e avaliação de simulacros e/ou exercícios para teste dos planos de emergência internos;*
- f) *Realização de ações de sensibilização e formação do domínio dos riscos”.*

Ou seja, mostra-se apto para executar funções dentro das competências conferidas a esse órgão, elencadas nas als. h) a j), subalíneas i) a vi) do art.º 9.º da Portaria n.º 69/2013.

Para concluir que “[o] NAR continua a deparar-se com falta de recursos humanos para a concretização de todas as atividades e objetivos que são propostos/solicitados” (destaques nossos).

Factos que contrariam o referido no ponto 4. do Anexo I da Portaria n.º 20/2011 pelo Presidente do CD, de que “[o] *objeto desta modalidade de Contrato de Prestação de Serviços tem natureza excepcional e é limitado no tempo*”.

- V. Porquanto as tarefas a realizar no âmbito das prestações de serviços em referência são continuadas, sistemáticas, nucleares e indispensáveis ao normal funcionamento do SRPC, assumem carácter estrutural, permanente e duradouro, e não pontual e extraordinário, conforme é reconhecido pela entidade adjudicante na deliberação do CD n.º 3/2014, onde salienta a

necessidade de “(...) encontrar uma solução que garanta a continuação do desempenho eficiente na área contabilístico-financeira (...)”, e na Informação n.º 9/NAR/2014 do Chefe do NAR, que solicita ao CD “a continuidade do colaborador (...)”, e ao invés do que emerge dos Anexos I subscritos pelo Presidente do CD em ambas das situações, não se enquadrando, nessa medida, na definição de um contrato de prestação de serviços de tarefa pois carecem de um rigoroso controlo e responsabilização por parte da entidade dirigente.

Afigura-se, assim, que tais contratualizações visaram assegurar parte das funções cometidas a pessoal do quadro em falta, o que põe em causa a norma da al. a) do n.º 1 do art.º 32.º da LTFP, pois está em causa a execução de trabalho subordinado para a qual se revela conveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público que não a selecionada.

Aqui chegados, urge concluir pela não verificação dos pressupostos legais – “*execução de trabalhos específicos, de natureza excepcional*” e “*execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público*” – invocados pela entidade adjudicante como fundamento do recurso aos contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa em apreço, e que se contêm na al. a) do n.º 2 do art.º 10.º e na al. a) do n.º 1 do art.º 32.º, ambos da LTFP.

A aquisição de serviços operada com violação dos requisitos previstos nos n.ºs 1 e 2, al. a), do art.º 10.º da LTFP gera a nulidade do correspondente contrato, ao abrigo do seu n.º 3, tal como já se assinalou, e pese embora por força do n.º 4 da mesma norma “[a] nulidade dos contratos de prestação de serviço não” prejudique “a produção plena dos seus efeitos durante o tempo em que tenham estado em execução”, chama à colação a “responsabilidade civil, financeira e disciplinar em que incorre o seu responsável”.

Nestes termos, a violação dos preceitos legais ínsitos aos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, al. b), e 32.º, n.º 1, al. a), da LTFP, é suscetível de configurar um ilícito financeiro, enquadrável na previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, al. l), e n.º 2, da LOPTC, na redação da Lei n.º 61/2011, dispositivos que consagram a possibilidade de aplicação de multas pelo TC, dentro dos limites quantitativos aí fixados, quando esteja em causa, designadamente, a inobservância de normas legais ou regulamentares relativas à admissão de pessoal, a imputar aos membros do CD autores das deliberações n.ºs 3 e 8/2014, designadamente ao seu Presidente e ao Vogal, ao abrigo do n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC, aplicável por força do n.º 3 do art.º 67.º.

Inconformados com este entendimento os ex-membros do CD contra-argumentam que “[a] Dr.^a Joana Sousa não tinha horário fixo imposto pelo SRPC, IP-RAM, só sendo convocada quando o representante do Fiscal Único se apresentava para trabalho neste Serviço.” e que “(...) também procedia a trabalhos, limitados no tempo relativos à elaboração dos mapas mensais e anuais da conta de gerência e relatórios do PIDDAR, sendo que todos estes trabalhos eram realizados de forma autónoma”. E sobre o Eng.º Pedro André Teixeira Nascimento que “(...) não tinha horário fixado pelo serviço, apenas fazia a análise de Projetos SCIE e processo de medidas de auto proteção, sendo, que a maior parte das vezes, após efetuada a análise dos mesmos, procedia à sua entrega no SRPC. Quanto à sua participação em vistorias, que eram realizadas de forma autónoma, apenas se informava o técnico do dia da vistoria, à qual este comparecia e dessa forma concluía o Auto (...)”.

As alegações transcritas vincam o facto de que com os contratos analisados se visava a execução de trabalhos de carácter não subordinado, com autonomia e sem sujeição a um horário de trabalho nem à direção e disciplina da entidade contratante, o que já resultava das informações subjacentes a cada uma dessas contratações.

Deixam ainda subjacente que para a execução desses trabalhos não era conveniente o recurso a uma das modalidades da relação jurídica de emprego público, dado as tarefas em causa serem excecionais e pontuais, o que se mostra contrário ao evidenciado na *retro* invocada deliberação do CD n.º 3/2014 e na Informação n.º 9/NAR/2014 do Chefe do NAR.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Termos em que se mantém o entendimento anteriormente versado quanto à natureza dos trabalhos a executar, que não se tem por específica e excecional e, logo, não encontra acolhimento na letra da lei.

A argumentação aqui dirimida, por outro lado, permite concluir que as infrações financeiras não foram praticadas de forma intencional, o que associado ao facto de o Tribunal nunca ter formulado recomendações ao SRPC com vista à correção das irregularidades detetadas e porque esta é a primeira vez que os *retro* identificados responsáveis são censurados pela sua prática, se afigura estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória assacada, vertidos nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, atual n.º 9, *ex vi* da Lei n.º 20/2015, anteriormente invocados.

3.3.2. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

Nas empreitadas, foram analisados 2 contratos, precedidas de concurso público, um dos quais dispensado de fiscalização prévia (a saber, o contrato de “*Construção dos Cenários do Centro de Formação de Proteção Civil e Bombeiros*”).

O contrato submetido a visto prévio foi analisado na perspetiva do acompanhamento da sua execução e da confirmação da produção de efeitos materiais apenas após a concessão de visto⁷¹ por ser representativo de uma despesa de valor superior a 950 000,00€.

A análise aos processos selecionados não revelou quaisquer irregularidades pese embora se saliente, no caso do contrato de “*Construção do Quartel dos Bombeiros do Porto Santo*”, que a obra sofreu atrasos significativos tendo o empreiteiro acumulado, nos últimos 2,5 meses da obra, quase 69% do volume de trabalhos a realizar.

A prorrogação, por 80 dias, do prazo de conclusão da empreitada foi concedida pela Secretária Regional da Inclusão e Assuntos Sociais, em 26 de junho de 2015, devendo a mesma ser concluída até 31 de agosto de 2015. No dia 25 de setembro de 2015 foi assinado o auto de receção provisória que confirma que a obra se encontra totalmente executada tendo-se apurado, de acordo com a informação veiculado pelo SRPC, que o Quartel está em pleno funcionamento e que os valores devidos pela sua construção se encontram totalmente liquidados⁷².

3.4. OUTRAS SITUAÇÕES VERIFICADAS

Em cumprimento do plano 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

A análise das medidas impostas pelo PAEF, no que diz respeito à reorganização dos serviços e à contenção de despesas na área de pessoal, vertidas nos pertinentes normativos, permitiu concluir que estas foram corretamente implementadas. Assim:

A. MEDIDAS IMPLEMENTADAS

- ◆ O art.º 1.º do DLR n.º 1/2012/M, de 15 de março⁷³, que não só proibiu o processamento de quaisquer verbas relativas ao subsídio de insularidade, como também revogou o complemento

⁷¹ Cfr. o art.º 45.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

⁷² Por mensagem remetida por correio eletrónico a 17 de novembro de 2016 (*vide* a PDS, separador n.º 7, folhas 415-A e 415-B).

⁷³ Revogou o DLR n.º 4/90/M, de 18 de janeiro, que havia criado o subsídio de insularidade ao funcionalismo público da RAM e estabelecido o seu regime, adotando a medida 15., al. a), do PAEF-RAM. Também alterou de 30% para 15% o

regional de 30 % nas ajudas de custo para funcionários e agentes da administração regional e local⁷⁴, ambos a partir de 2012, inclusive.

- ◆ Os art.ºs 41.^{o75} e 42.^{o76} da Lei n.º 66-B/2012, que aprovou o OE para 2013⁷⁷, 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, que aprovou o OE para 2014:
 - ✓ 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€⁷⁸, 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 Natal⁷⁹.
 - ✓ O art.º 39.º, que impede a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do art.º 33.º⁸⁰;
 - ✓ O art.º 45.º, que determinou a redução, como medida excecional de estabilidade orçamental, de todos os acréscimos ao valor da retribuição horária referentes a pagamento de trabalho extraordinário, quer seja prestado em dia normal de trabalho⁸¹, quer seja em dia de descanso

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.

⁷⁴ Que havia sido estabelecido pelo DLR n.º 29/98/M, de 29 de dezembro.

⁷⁵ 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 “(...) adoptar 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.º da Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

⁷⁶ 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.º da Portaria n.º 1553-D/2008.

⁷⁷ Aprovado pela Lei n.º 66-B/2012.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ “(...) 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”.

⁸¹ Fixada em 12,5% da remuneração na primeira hora e em 18,75% da remuneração nas horas ou frações subsequentes.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado⁸², 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 semana⁸³;

✓ O art.º 176.º, n.º 5, que impôs a incidência de uma sobretaxa de 3,5% em sede de IRS⁸⁴.

- ◆ Finalmente, o art.º 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro⁸⁵, que aplicou, com efeitos a 13 de setembro de 2014, a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o seu n.º 9, de valor superior a 1 500,00€⁸⁶, 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 2009⁸⁷, procurou-se aferir o grau de implementação pelo SRPC do seu PGRCIC, aprovado em 30 de dezembro de 2009.

O Plano do SRPC aborda as áreas da Contratação Pública, da Receita e Património, dos Recursos Humanos, e dos Estudos, Pareceres, Vistorias e Inspeções. Para cada área de intervenção foram detalhados, e vertidos em quadros, os potenciais riscos de corrupção e de infrações conexas, classificados segundo uma escala de riscos (fraco/moderado/elevado) em função do grau de probabilidade de ocorrência, na sequência do que se definiram as medidas a adotar que previnam a sua ocorrência.

Em 2011 foi elaborado um Relatório de Monitorização, onde se efetuou uma análise da implementação do PGRCIC em vigor com a avaliação das medidas de prevenção propostas.

Segundo informação prestada pelo SRPC, não foram preparados mais relatórios dessa natureza nem tão pouco se procedeu a qualquer revisão do Plano aprovado em 2009.

Sobre esta temática os anteriores responsáveis do SRPC informaram que foi elaborado “(...) o *Relatório anual referente a 2015 o qual foi enviado para o Ex.º Senhor Secretário Geral do Conselho*

⁸² Só permite o acréscimo de 25% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado.

⁸³ 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 LTFP manteve estas percentagens, com efeitos a 2 de agosto de 2014).

⁸⁴ 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).

⁸⁵ 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).

⁸⁶ 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 ilíquida 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.

⁸⁷ 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.

de Prevenção e da Corrupção, (...) dando cumprimento aos disposto na alínea d) do n.º 1 da Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho do Conselho de Prevenção e da Corrupção”.



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 maio⁸⁸, são devidos emolumentos a suportar pelo Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, no montante de 12 095,73€ (cfr. o Anexo III).

⁸⁸ 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.



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 e as recomendações nele formuladas.
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória enunciada nos pontos **3.3.1., A.I., e 3.3.1., A.III.**, ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 8, als. a) a c), da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, atual n.º 9, em virtude das alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
- c) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
 - A Sua Excelência a Secretária Regional da Inclusão e Assuntos Sociais, enquanto titular do departamento regional com a tutela sobre o Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM;
 - Ao anterior Presidente e aos atuais membros⁸⁹ do Conselho Diretivo do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM.
- d) 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.
- e) Determinar que o Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, no prazo de seis meses, informe o Tribunal de Contas sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado, mediante o envio de documentos comprovativos desse facto.
- f) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4..
- g) Mandar divulgar este relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades *supra* mencionadas.
- h) Expressar ao Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, 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 18 dias do mês de janeiro de 2017.

O Juiz Conselheiro, em substituição

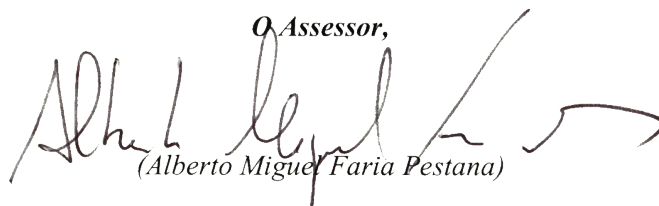
(António Francisco Martins)

⁸⁹ Cujas nomeações ocorreram já na fase de elaboração do anteprojeto de relatório.

A Assessora,

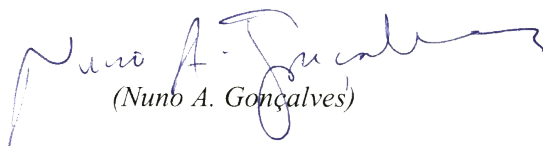
Ana Natal da Morbey Affonso
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,


(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,


(Nuno A. Gonçalves)



ANEXOS



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

I – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS

TIPOLOGIA		CARREIRA/CATEGORIA /CARGO	N.º DE TRABALHA DORES	PRODUÇÃO DE EFEITOS NA AUDITORIA	DESPESA CONTROLADA	OBSERVAÇÕES
1	Procedimento concursal comum, de recrutamento para a constituição jurídica de emprego público por tempo indeterminado	Assistente técnico	2	N/A	N/A	Nada a observar
2	Mobilidade	Professor	1	N/A	N/A	Nada a observar
TOTAL			3	—	—	



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

II – ATOS E CONTRATOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA ANALISADOS

A. Aquisições de bens e serviços, incluindo tarefas e avenças:

IDENTIFICAÇÃO DO BEM/ SERVIÇO ADQUIRIDO	ADJUDICATÁRIO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	VALOR (s/ IVA)	OBSERVAÇÕES
1 Prestação de serviços de fiscalização e coordenação de segurança da empreitada de construção do Quartel dos Bombeiros do Porto Santo	<i>ECGPLAN – Engenharia, Gestão e Planeamento, Lda</i>	05-08-2014	93.742,50 €	Nada a observar
2 Fornecimento e implementação de todos os bens e serviços necessários à disponibilização do Sistema de Apoio à Decisão Operacional do SRPC - SADO	<i>Indra Sistemas Portugal, S.A.</i>	25-08-2014	108.000,00 €	Ponto 3.3.1.B
3 Fornecimento e transformação de uma viatura com características 4x4 para a Equipa de Emergência Médica Regional	<i>Futurvida – Fabricação de Veículos Especiais.</i>	10-11-2014	69.600,00 €	Ponto 3.3.1.C
4 Prestação de serviços na área da Contabilístico Financeira, na modalidade de Tarefa	<i>Joana Paula Rodrigues Sousa</i>	01-09-2014	6.750,00 €	Ponto 3.3.1.D
5 Prestação de serviços na área dos Projetos Comunitários, na modalidade de Tarefa	<i>João Hugo Andrade Rodrigues</i>	10-10-2014	6.750,00 €	Nada a observar
6 Prestação de serviços na área de Análise de Riscos, na modalidade de Tarefa	<i>Pedro André Teixeira Nascimento</i>	03-11-2014	6.750,00 €	Ponto 3.3.1.E
7 Prestação de serviços na área de manutenção do Posto de Transformação elétrica da sede do SRPC, na modalidade de Avença	<i>Luis Manuel Vasconcelos</i>	31-07-2013	9.000,00 €	Nada a observar
DESPESA TOTAL			282.592,50 €	—

B. Empreitadas:

IDENTIFICAÇÃO DA EMPREITADA	ADJUDICATÁRIO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	VALOR (s/ IVA)	OBSERVAÇÕES
1 Construção do Quartel dos Bombeiros do Porto Santo	<i>Afaviás – Engenharia Construção, S.A.</i>	30.05.2014	2.074.999,98 €	Nada a observar
2 Construção dos Cenários do Centro de Formação de Proteção Civil e Bombeiros	<i>Tecnovia Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A.</i>	02.04.2014	208.000,01 €	Nada a observar
DESPESA TOTAL			2.282.999,99 €	—



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

III – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)⁹⁰

ACÇÃO:	Auditoria de fiscalização concomitante ao Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM - Despesas de pessoal e contratação pública – 2014-2015
ENTIDADE FISCALIZADA:	Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM
SUJEITO PASSIVO:	Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM

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€	137	12 095,73€
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 €
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 3H30 de trabalho. 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).	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		12 095,73€
	LIMITES	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
	b)	MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		12 095,73€
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		0,00 €
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		12 095,73€

⁹⁰ 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.