

**DECISÃO N.º 5/2022 – FP/SRMTC**

**01/02/2022**

**Processo n.º 141/2021 – SRMTC**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL /  
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CONCURSO  
LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO /  
REQUISITOS TÉCNICOS / RESTRIÇÃO DE  
CONCORRÊNCIA / RECUSA DE VISTO

**SUMÁRIO**

1. A seleção da tipologia procedimental, no caso, o concurso limitado por prévia qualificação, vincula, desde logo, a entidade adjudicante às normas procedimentais reguladoras dessa forma de procedimento, nomeadamente a obrigatoriedade de estabelecer no programa do procedimento requisitos mínimos de capacidade técnica para efeitos de qualificação dos candidatos (cfr. os artigos 164.º n.º 1 al. h) e 165.º n.º 1 do CCP), a aferir na fase de qualificação.
2. A margem de livre decisão administrativa na escolha dos critérios a presidir à avaliação da capacidade técnica tem, como é comum em Direito, limites: além de concretas normas-regra legais, os “princípios gerais” da contratação pública, onde avulta o da sã concorrência, e os “princípios gerais” de Direito administrativo, onde avultam a norma-regra da prossecução do interesse coletivo e, expressamente no n.º 1 do artigo 165.º citado, a máxima metódica da proporcionalidade jurídica com as suas três submáximas ou subprincípios.
3. O que se exige à entidade adjudicante é que, perante o objeto contratual e a função e objetivos do procedimento em causa, não adote medidas restritivas e inadequadas ao efeito pretendido, que potenciem a redução do universo concorrencial, ou seja, que resultem numa limitação desproporcionada e prejudicial à sã concorrência que, aliás com algumas regras legais estritas interpostas (artigo 165.º n.º 1 do CCP), serve o interesse público que se visa prosseguir.
4. A natureza das obrigações emergentes do contrato surge como um fator determinante (1.º) na ponderação da adequação, indispensabilidade e razoabilidade ou equilíbrio dos critérios de

averiguação da capacidade mínima dos candidatos, por referência ao conteúdo, aos deveres e às sujeições por ele constituídas, e (2.º) na ponderação dos níveis mínimos de capacidade para se aceder ao concurso. De tal modo que a definição de tais requisitos não pode ser feita em abstrato, sem qualquer conexão com o contrato que se visa celebrar na sequência do procedimento adjudicatório; deve a mesma ajustar-se àquele objeto contratual; deve reportar-se, para o efeito, a elementos adequados e necessários por causa da natureza das prestações contratuais.

5. Aqui, da análise comparativa entre (i) os requisitos técnicos definidos pela Direção Regional do Património e (ii) o que é legalmente admissível, concluímos que existe uma disparidade, resultante da inadequação e desnecessidade face ao fim (de interesse público) que se pretendeu alcançar com este procedimento de contratação pública. Ao fazer as exigências plasmadas nas alíneas a), b), e) e f) do artigo 12.º do programa do procedimento, (i) de que, para efeitos de demonstração da capacidade técnica, as prestações de serviços de objeto similar ao posto a concurso tivessem de ter sido exclusivamente executadas em Portugal, e (ii) de que os candidatos deveriam dispor de um quadro de pessoal com um mínimo de cinco trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira, a Direção Regional do Património impôs uma restrição inadequada, desnecessária e desequilibrada ou irrazoável, tendo presente o objeto do contrato a celebrar como manda o proémio do n.º 1 do artigo 165.º do CCP; e pondo, assim, em crise comandos legais que enformam o Direito da contratação pública.
6. A ilegalidade referida é fundamento de recusa de visto deste tribunal, por se reconduzir à previsão da al. c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC: por ser suscetível de ter provocado a alteração do resultado financeiro do contrato, na medida em que pode ter afastado do procedimento outros potenciais interessados em contratar (tenha-se em conta que o adjudicatário foi o único dos dois candidatos que foi qualificado), afastando daquele procedimento outras propostas porventura mais vantajosas para o interesse coletivo.

**DECISÃO N.º 35/2022 –  
FP/SRMTC**

**31/05/2022**

**Processo n.º 14/2022 – SRMTC**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL /  
AQUISIÇÃO DE BENS / ACORDO-QUADRO /  
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / CRITÉRIO DE  
DESEMPATE / RECUSA DE VISTO

## SUMÁRIO

1. O acordo-quadro é um “contrato-quadro”, com efeitos normativos: enquadra jurídico-normativamente a celebração de contratos futuros. É um instrumento contratual administrativo importante no aprovisionamento da Administração Pública, poupando tempo à entidade adjudicante, que, a final, se limita a enviar os “*call-off*”; afinal, há uma obrigação de os cocontratantes celebrarem os contratos, se o acordo-quadro não for ilegal (cf., *i.a.*, os artigos 255.º n.º 1 e 457.º al. b) do CCP).
2. No prazo da vigência do acordo-quadro, a abertura à concorrência está licitamente reduzida ou excluída.
3. O n.º 2 do artigo 257.º do CCP significa que, entre outros aspetos, (i) as prestações contratuais principais, (ii) o critério de adjudicação e (iii) qualquer regra da contratação pública a fazer ao abrigo do acordo-quadro que tenha fundamento no princípio geral da concorrência na prossecução do interesse público devem corresponder ao que se predeterminou no acordo-quadro.
4. As questões relacionadas com o preço e o critério de adjudicação são obviamente parte nuclear do apelo à concorrência.
5. O critério de adjudicação aqui criado para a consulta prévia não coincide com o consagrado na al. b) do n.º 1 do artigo 20.º do caderno de encargos do acordo-quadro que lhe serviu de base, que foi o da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os fatores que densificaram o critério da proposta economicamente mais vantajosa. E, além disso, os critérios

de desempate não seguem o disposto no n.º 2 do mesmo artigo 20.º, porque não estão relacionados com as ponderações atribuídas aos fatores que densificaram o critério de adjudicação.

6. Estas divergências constituem alterações substanciais face ao estabelecido no acordo-quadro, pois estamos perante a definição do critério (de adjudicação) que permitiria escolher a proposta vencedora; independentemente de só ter sido apresentada uma proposta.
7. Pelo que não era irrelevante considerar uma modalidade (melhor relação preço e outros quatro fatores) ou outra (apenas o preço); o que significa que o resultado da adjudicação poderia ter sido diferente.
8. Esta opção da Direção Regional do Património constituiu, portanto, uma violação do quadro jurídico regulador a que se tinha previamente autovinculado e, conseqüentemente, uma violação do disposto no artigo 257.º n.º 2 do CCP, de acordo com o qual *“da celebração de contratos ao abrigo de acordos-quadro não podem resultar alterações substanciais das condições consagradas nestes últimos”*.
9. Ao agir como agiu, a DRP criou uma alteração substancial das regras fixadas pelo acordo-quadro, de onde decorre que o procedimento aquisitivo de consulta prévia lançado ao abrigo do n.º 1 do artigo 259.º do CCP não teve correta sustentação legal. Pelo que, com o critério de adjudicação assim densificado pelos fatores escolhidos pela entidade adjudicante, e estando em causa uma aquisição cujo preço base era de 817.000 euros, o procedimento para contratação pública legalmente devido era outro; no caso, um concurso público ou um concurso limitado por prévia qualificação com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, em obediência ao artigo 20.º n.º 1 al. a)<sup>1</sup> do CCP, conjugado com os n.ºs 1 e 2 do art.º 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M de 14 de agosto, que adapta à RAM o CCP.
10. Ocorreu uma conduta procedimental ilegal e suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que é, nos termos da al. c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, motivo de recusa de visto prévio ao referido contrato.
11. Com a eleição de um procedimento assim limitado aos cocontratantes do acordo-quadro, ao invés de um outro aberto à concorrência nos termos das regras legais, foi preterido o procedimento legalmente exigido para a situação regulamentar objetivamente criada pela DRP, o que determina

---

<sup>1</sup> Que preceitua que *“para a celebração de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, pode adotar-se”* o *“concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, qualquer que seja o valor do contrato.”*

a nulidade daquele procedimento, por força do artigo 161.º n.º 2 al. 1) do CPA, sendo consequentemente nulo o contrato dele derivado conforme comina o n.º 1 do artigo 283.º do CCP. E esta nulidade integra o fundamento legal previsto na al. a) do n.º 3 do suprarreferido artigo 44.º da LOPTC para recusa de visto ao contrato em questão.

**RELATÓRIO N.º 1/2022 –  
VIC/SRMTC**

**17/02/2022**

**Processo n.º 26/2021 – VIC**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

CONTA DE GERÊNCIA / CONTROLO FINANCEIRO /  
ENSINO SUPERIOR / IRREGULARIDADE  
CONTABILÍSTICA / MADEIRA.REGIÃO AUTÓNOMA /  
NORMA CONTABILÍSTICA / PRESTAÇÃO DE CONTAS /  
PAGAMENTO / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
SANCIONATÓRIA / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO  
CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES  
PÚBLICAS (SNC-AP) / VERIFICAÇÃO INTERNA DE  
CONTAS

**VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA DE GERÊNCIA DA UNIVERSIDADE DA MADEIRA – 2018**

**SUMÁRIO**

- 1.** A conta de gerência da Universidade da Madeira, relativa ao ano económico de 2018, foi objeto de verificação interna, tendo-se procedido à análise e conferência dos documentos de prestação de contas apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência, com evidência para os saldos de abertura e de encerramento.
- 2.** Tendo em conta o resultado e âmbito das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas concluiu que a conta em análise não reúne as condições para ser homologada, tendo em consideração que as situações detetadas, relacionadas com o registo contabilístico de pagamentos sem que tenha havido lugar à emissão dos respetivos meios de pagamento no exercício a que diziam respeito, afetam, de forma significativa, a fiabilidade da demonstração numérica do exercício de 2018.
- 3.** No contexto da matéria exposta no Relatório da Verificação Interna, o Tribunal de Contas recomendou ao Conselho de Gestão da Universidade da Madeira que diligencie no sentido de assegurar, inclusive com referência ao período findo a 31 de dezembro de 2021, que:

- a) É dado cumprimento ao disposto no art.º 29.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e, bem assim, à Norma de Contabilidade Pública 26, ponto 8.1., do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro; e
- b) Aperfeiçoe a prestação de contas, nomeadamente, através da apresentação ao Tribunal de todos os mapas e elementos indicados nas Instruções aplicáveis.

CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL / CONTROLO  
FINANCEIRO / IRREGULARIDADE  
CONTABILÍSTICA / MADEIRA.REGIÃO  
AUTÓNOMA / NORMA CONTABILÍSTICA / PLANO  
OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES  
DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E DE  
SEGURANÇA SOCIAL (POCISSSS) / PRESTAÇÃO DE  
CONTAS / PRINCÍPIO DA ANUALIDADE  
ORÇAMENTAL / RECEITA / RELEVAÇÃO DA  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
SANCIONATÓRIA / VERIFICAÇÃO INTERNA DE  
CONTAS

**RELATÓRIO N.º 2/2022 –  
FS/SRMTC**

**03/03/2022**

**Processo n.º 102/2020 – VIC**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

**VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA DE GERÊNCIA DO INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL DA  
MADEIRA, IP-RAM - 2019**

**SUMÁRIO**

1. A conta de gerência do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, relativa ao ano económico de 2019, foi objeto de verificação interna, tendo-se procedido à análise e conferência dos documentos de prestação de contas apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência para os saldos de abertura e de encerramento.
2. Tendo em conta o resultado e âmbito das verificações efetuadas, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas concluiu que a conta em análise não reúne as condições para ser homologada, tendo em consideração que a falta de contabilização no exercício de 2019 de 1.671 732,37€, respeitantes a contribuições recebidas em 31/12/2019, que subvalorizou o saldo para a

gerência seguinte naquele mesmo montante, afetam, de forma significativa, a fiabilidade e a veracidade da demonstração numérica do exercício de 2019.

3. No contexto da matéria exposta neste documento, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas recomendou ao Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM que diligencie no sentido de assegurar, inclusive com referência ao período findo a 31 de dezembro de 2021, que os documentos de prestação de contas da entidade reflitam o cumprimento dos Princípios da Anualidade e da Materialidade previstos, respetivamente, nos pontos 3.1 e 3.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social, aprovado e publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de janeiro, bem como do disposto no 2.º parágrafo do referido ponto 3.2. do mesmo diploma.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 3/2022 – FS/SRMTC**

**24/03/2022**

**Processo n.º 1/20 AUD/FS**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

APOIO FINANCEIRO PÚBLICO / CONTROLO  
FINANCEIRO / CONTROLO PÚBLICO /  
CONTROLO SUCESSIVO / INSTITUIÇÃO  
PARTICULAR DE SOLIDARIEDADE SOCIAL  
(IPSS) / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / PLANO  
OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS  
INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE  
SOLIDARIEDADE E DE SEGURANÇA SOCIAL  
(POCISSSS) / SEGURANÇA SOCIAL

**AUDITORIA DE CONFORMIDADE AOS SUBSÍDIOS ATRIBUÍDOS ÀS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL PELO INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL DA MADEIRA I.P. RAM**

**SUMÁRIO**

A auditoria visou apreciar a legalidade e a adequação dos procedimentos de acompanhamento e controlo dos apoios concedidos pelo Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM) às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), entidades legalmente equiparadas e outras instituições que prosseguem atividades sociais na Região Autónoma da Madeira, entre 01/01/2016 e 31/12/2018.

Tendo em conta o resultado e âmbito das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas concluiu que:

1. No período auditado, os apoios financeiros concedidos pelo ISSM às IPSS e entidades similares ascenderam a cerca de 65 milhões de euros, aplicados maioritariamente (cerca de 62% dos apoios) no apoio às pessoas idosas.
2. O sistema de controlo interno associado aos apoios concedidos era pouco fiável, apresentando notórias insuficiências e fragilidades, decorrentes mormente da:
  - a) Insuficiência do controlo financeiro à execução dos Acordos de Cooperação, assente num sistema pouco automatizado e com atuação desarticulada por parte dos diferentes departamentos de controlo intervenientes;
  - b) Insuficiência dos controlos da qualidade dos serviços prestados;
  - c) Ausência de ações inspetivas proativas por parte do Departamento de Inspeção.
3. Em termos da verificação do(in)cumprimento dos acordos e da legislação subjacente, observou-se que:
  - a) Cerca de 39,7% das instituições subsidiadas pelo ISSM não publicitaram as suas contas com regularidade, continuando, contudo, a beneficiar de apoios públicos;
  - b) As entidades financiadas através de acordos que subvencionam défices de funcionamento, apresentavam custos por utente muito divergentes para uma mesma resposta social;
  - c) As cláusulas contratuais que permitem que os excedentes sejam aplicados em períodos subsequentes e noutras valências da entidade beneficiária introduzem uma excessiva discricionariedade na utilização dos fundos públicos;
  - d) Apesar do acompanhamento, avaliação e controlo da aplicação dos apoios financeiros concedidos diretamente pela Secretaria Regional da Inclusão Social e Cidadania, ao abrigo dos acordos tripartidos, competir ao ISSM, à data da realização dos trabalhos da auditoria nenhum dos seus departamentos havia executado essas tarefas.
4. A contabilidade das IPSS beneficiárias dos apoios não é segregada por fonte de financiamento, dificultando o rastreio dos fundos públicos e, conseqüentemente, o seu controlo externo.

No contexto da matéria exposta neste documento, o Tribunal de Contas recomendou aos membros do Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM que diligenciem no sentido de:



1. Assegurar uma melhor articulação entre os serviços intervenientes, garantindo uma atuação conjunta e suportada por fluxos de informação normalizados, que permita colmatar as situações identificadas, nomeadamente através da:
  - a) Designação de um departamento/entidade que exerça, ativamente, a função de coordenação do controlo dos apoios às IPSS;
  - b) Aprovação de um plano de fiscalização/auditoria proativa, que possibilite aferir o cumprimento da moldura legal vigente e a aplicação criteriosa dos apoios, sem prejuízo das ações inspetivas oficiosas e *ad hoc* a realizar pelo Departamento de Inspeção.
2. Garantir que, antes da renovação dos acordos, é realizada uma avaliação da cooperação, tendo por base, relativamente a cada valência, designadamente:
  - a) indicadores de serviço/custo padrão, para os quais deverão convergir progressivamente os apoios a contratualizar pelo ISSM, por forma a serem introduzidas nos Acordos medidas corretivas relativamente às instituições/respostas sociais com pior desempenho relativo;
  - b) a necessidade de corrigir excedentes sistemáticos de financiamento e de ser promovida a devolução das importâncias sobranes, que ascendiam, no caso da "Causa Social" à data do último Acompanhamento Técnico Financeiro, a cerca de 798 mil euros.
3. Ser elaborado, no caso específico do Programa de Emergência Alimentar, um documento, em forma de contrato social, que especifique as quantidades dos géneros alimentares a que cada beneficiário/agregado tem direito e que implemente um controlo físico que permita aferir a elegibilidade e o montante dos produtos adquiridos ou entregues em contraponto com o que cada beneficiário efetivamente tem direito.
4. Passar a ser incluída tendencial e progressivamente, no clausulado dos acordos de cooperação a celebrar, a obrigação de as verbas provenientes do ISSM e os correspondentes gastos serem contabilisticamente segregadas das restantes, e a obrigação de que a informação complementar pertinente a essa escrituração seja alvo de divulgação no Anexo às Demonstrações Financeiras.