

DECISÃO N.º 3/2024-FP/SRMTC

11/01/2024

Processo n.º 109/2023-FP/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
POR ILEGALIDADE / ANTECIPAÇÃO DE
PAGAMENTO / ASSISTÊNCIA TÉCNICA /
CABIMENTO ORÇAMENTAL / CONTRATO
MISTO / CUSTO ESTIMADO / CUSTOS
UNITÁRIOS / DESPESA ELEGÍVEL /
FINACIAMENTO / MANUTENÇÃO /
NULIDADE / ONEROSIDADE / PREÇO BASE /
PRESTAÇÃO INCINDÍVEL / NORMA
FINANCEIRA / RECUSA DE VISTO

CONTRATO PARA A MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA DOS CENTROS DE DADOS (DATACENTERS) DOS ÓRGÃOS DE GOVERNO PRÓPRIO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL (LOTES 1 A 4), CELEBRADO ENTRE A REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA, ATRAVÉS DA DIREÇÃO REGIONAL DE INFORMÁTICA, E A EMPRESA MC-COMPUTADORES, S.A.

SUMÁRIO

1. Nos termos do n.º 1 do artigo 32.º do CCP, só é permitida a celebração de contratos mistos se as prestações a abranger pelo respetivo objeto forem técnica ou funcionalmente incindíveis ou, não o sendo, se a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante.
2. Não tendo a entidade adjudicante demonstrado que as prestações objeto do contrato relativas à manutenção e assistência técnica são técnica e funcionalmente incindíveis das prestações referentes à aquisição e instalação dos bens, o recurso ao contrato misto não se mostra materialmente sustentado e fundamentado em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 32.º do CCP.
3. O n.º 3 do artigo 47.º do CCP, determina que a fixação do preço base deve ser fundamentada com base em critérios objetivos, tais como os preços atualizados do mercado obtidos através dos custos médios unitários, resultantes de anteriores procedimentos, para prestações do mesmo tipo.

4. Ao não estipular os custos unitários das prestações referentes aos serviços de manutenção e assistência técnica, a entidade adjudicante não deu cumprimento à objetividade que lhe é exigida pelo n.º 7 do artigo 17.º e pelo n.º 3 do artigo 47.º do CCP, para efeitos de determinação do custo estimado do contrato e do preço base.
5. O n.º 1 do artigo 292.º do CCP dispõe que no caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pelo contraente público, este pode efetuar adiantamentos de preço por conta de prestações a realizar ou de atos preparatórios ou acessórios das mesmas quando (i) o valor dos adiantamentos não seja superior a 30% do preço contratual; e (ii) seja prestada caução de valor igual ou superior aos adiantamentos efetuados.
6. Considerando a onerosidade dos serviços de manutenção e assistência técnica, e uma vez que o custo e o preço da prestação dos mesmos pelo prazo de 36 meses se encontram diluídos no custo e no preço globais do contrato, a pagar nos primeiros 180 dias da execução do contrato, sem que os futuros serviços de manutenção e assistência técnica tenham sido prestados, é de concluir que as condições de pagamento dos encargos decorrentes da contratação em apreço violam o disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 6 do artigo 292.º do CCP, o que constitui fundamento de recusa de visto nos termos das alíneas b), 2.ª parte, e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
7. A diluição dos custos e preços relativos aos serviços de manutenção e assistência técnica (despesas não elegíveis para efeitos de obtenção de financiamento) nos custos e no preço global do contrato, contorna a limitação imposta no Contrato de Financiamento, acarretando para a entidade adjudicante o risco de ficar desprovida de financiamento para fazer face aos encargos assumidos.
8. A falta de fonte de financiamento para fazer face às despesas assumidas configura, não só uma ilegalidade que pode alterar o resultado financeiro do contrato, situação que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, mas também uma nulidade por falta de cabimento em verba orçamental própria, situação que constitui fundamento de recusa de visto por força da parte final do n.º 1 conjugado com a primeira parte da alínea b) do n.º 3 do mesmo artigo.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
POR ILEGALIDADE / APLICAÇÃO
CONDICIONADA / CONTRATO DE
EMPREITADA / INFRAÇÃO FINANCEIRA /
NULIDADE / RECUSA DE VISTO /
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE
SANCIONATÓRIA / RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / REVISÃO
DO PROJETO DE EXECUÇÃO

DECISÃO N.º 13/2024 – FP/SRMTTC

08/02/2024

Processo n.º 140/2023-FP-SRMTTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

CONTRATO PARA A EMPREITADA PARA A REABILITAÇÃO DAS ESTRUTURAS HIDRÁULICAS DA RIBEIRA BRAVA A JUSANTE DA PONTE VERMELHA, CELEBRADO ENTRE A REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA, ATRAVÉS DA SECRETARIA REGIONAL DO EQUIPAMENTO E INFRAESTRUTURAS (SREI), E A EMPRESA JOSÉ AVELINO PINTO - CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA S.A.

SUMÁRIO

- 1.** Por força do disposto no n.º 2 do artigo 43.º do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, é obrigatória a revisão do projeto de execução de determinadas obras por entidade qualificada para a sua elaboração e distinta do autor do mesmo, ficando a mesma condicionada à publicação do diploma que estabeleça o regime aplicável à revisão do projeto.
- 2.** O universo de obras sujeito ao n.º 2 do artigo 43.º do CCP é o mesmo que se subsume ao n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, o qual não condiciona a sua aplicação à publicação de diploma regulamentar, revogando implicitamente a norma constante do Decreto-Lei n.º 149/2012.
- 3.** Encontrando-se a empreitada em apreço no âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 18.º, a entidade fiscalizada deveria ter submetido a revisão o projeto de execução que integra o caderno de encargos do procedimento, uma vez que a mesma já não se encontra dependente de publicação regulamentar.
- 4.** Na sequência deste entendimento, a violação da norma em apreço é uma ilegalidade pré-contratual que gera a nulidade do caderno de encargos nos termos e com o fundamento do artigo

43.º, n.º 8, alínea b) do CCP, e, consequentemente, a nulidade do próprio contrato nos termos da 1.ª parte do n.º 2 do artigo 284.º do CCP, na medida em que o caderno de encargos faz parte integrante do contrato, o que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

5. A ilegalidade detetada mostra-se, ainda suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, constituindo fundamento de recusa de visto, nos termos previstos na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
6. A ilegalidade identificada indicia um ilícito financeiro enquadrável na previsão normativa da alínea l) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, que contempla a possibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas.
7. A verificação cumulativa dos pressupostos elencados nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC constitui motivo de relevação da responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

DECISÃO N.º 18/2024 – FP/SRMTC

19/03/2024

Processo n.º 2/2024-FP-SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
POR ILEGALIDADE / APLICAÇÃO
CONDICIONADA / CONTRATO DE
EMPREITADA / INFRAÇÃO FINANCEIRA /
NULIDADE / RECUSA DE VISTO /
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE
SANCIONATÓRIA / RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / REVISÃO
DO PROJETO DE EXECUÇÃO

CONTRATO DE EMPREITADA PARA A CONSTRUÇÃO DO CAMINHO AGRÍCOLA DA PEDRA - VIGIA - RIBEIRA BRAVA, CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO DA RIBEIRA BRAVA E A EMPRESA AFAVIAS - ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES S.A.

SUMÁRIO

1. Por força do disposto no n.º 2 do artigo 43.º do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, é obrigatória a revisão do projeto de execução de determinadas obras

por entidade qualificada para a sua elaboração e distinta do autor do mesmo, ficando a mesma condicionada à publicação do diploma que estabeleça o regime aplicável à revisão do projeto.

2. O universo de obras sujeito ao n.º 2 do artigo 43.º do CCP é o mesmo que se subsume ao n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, o qual não condiciona a sua aplicação à publicação de diploma regulamentar, revogando implicitamente a norma constante do Decreto-Lei n.º 149/2012.
3. Encontrando-se a empreitada em apreço no âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 18.º, a entidade fiscalizada deveria ter submetido a revisão o projeto de execução que integra o caderno de encargos do procedimento, uma vez que a mesma já não se encontra dependente de publicação regulamentar.
4. Na sequência deste entendimento, a violação da norma em apreço é uma ilegalidade pré-contratual que gera a nulidade do caderno de encargos nos termos e com o fundamento do artigo 43.º, n.º 8, alínea b) do CCP, e, conseqüentemente, a nulidade do próprio contrato nos termos da 1.ª parte do n.º 2 do artigo 284.º do CCP, na medida em que o caderno de encargos faz parte integrante do contrato, o que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
5. A ilegalidade detetada mostra-se, ainda suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, constituindo fundamento de recusa de visto, nos termos previstos na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
6. A ilegalidade identificada indicia um ilícito financeiro enquadrável na previsão normativa da alínea l) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, que contempla a possibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas.
7. A verificação cumulativa dos pressupostos elencados nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC constitui motivo de relevação da responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
POR ILEGALIDADE / APLICAÇÃO
CONDICIONADA / CONTRATO DE
EMPREITADA / INFRAÇÃO FINANCEIRA /
NULIDADE / RECUSA DE VISTO /
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE
SANCIONATÓRIA / RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / REVISÃO
DO PROJETO DE EXECUÇÃO

DECISÃO N.º 23/2024 – FP/SRMTTC

01/04/2024

Processo n.º 136/2023-FP-SRMTTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRA PÚBLICA DESIGNADO "EXECUÇÃO DE ABASTECIMENTOS DE ÁGUA E SANEAMENTO - LOTES" - LOTE I - CAMINHO DO CABOUÇO E ESTRADA DOS LEMES/CAMINHO DO TOPO DO SALÃO (ÁGUAS E SANEAMENTO), CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO DA PONTA DO SOL E A EMPRESA AFAVIAS - ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES S.A.

SUMÁRIO

- 1.** Por força do disposto no n.º 2 do artigo 43.º do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, é obrigatória a revisão do projeto de execução de determinadas obras por entidade qualificada para a sua elaboração e distinta do autor do mesmo, ficando a mesma condicionada à publicação do diploma que estabeleça o regime aplicável à revisão do projeto.
- 2.** O universo de obras sujeito ao n.º 2 do artigo 43.º do CCP é o mesmo que se subsume ao n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, o qual não condiciona a sua aplicação à publicação de diploma regulamentar, revogando implicitamente a norma constante do Decreto-Lei n.º 149/2012.
- 3.** Encontrando-se a empreitada em apreço no âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 18.º, a entidade fiscalizada deveria ter submetido a revisão o projeto de execução que integra o caderno de encargos do procedimento, uma vez que a mesma já não se encontra dependente de publicação regulamentar.

4. Na sequência deste entendimento, a violação da norma em apreço é uma ilegalidade pré-contratual que gera a nulidade do caderno de encargos nos termos e com o fundamento do artigo 43.º, n.º 8, alínea b) do CCP, e, consequentemente, a nulidade do próprio contrato nos termos da 1.ª parte do n.º 2 do artigo 284.º do CCP, na medida em que o caderno de encargos faz parte integrante do contrato, o que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
5. A ilegalidade detetada mostra-se, ainda suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, constituindo fundamento de recusa de visto, nos termos previstos na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
6. A ilegalidade identificada indicia um ilícito financeiro enquadrável na previsão normativa da alínea l) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, que contempla a possibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas.
7. A verificação cumulativa dos pressupostos elencados nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC constitui motivo de relevação da responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 1/2024–FS/SRMTC**

01/02/2024

Processo n.º 3/2021 – AUD/FS

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

**AJUSTE DIRETO / AUTORIZAÇÃO DE
PAGAMENTOS / CONTRAPRESTAÇÃO
EFETIVA / COVID-19 / EXCLUSÃO DAS
PROPOSTAS / PANDEMIA / SERVIÇOS DE
ALIMENTAÇÃO / SERVIÇOS HOTELEIROS**

**AUDITORIA ÀS DESPESAS DO INSTITUTO DE
ADMINISTRAÇÃO DA SAÚDE, IP-RAM NO
ÂMBITO DO COMBATE À COVID-19 E AOS SEUS
EFEITOS**



SUMÁRIO

A auditoria teve por objetivo verificar o cumprimento da legalidade e regularidade das despesas contratualizadas em 2020 pelo “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM” para combate à pandemia causada pela COVID-19 e aos seus efeitos.

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas que incidiram sobre uma amostra constituída por 6 contratos, cujo preço conjunto ascendeu a 3,5 milhões de euros, o Tribunal de Contas concluiu que:

- 1.** A adjudicação dos serviços hoteleiros com pensão completa e alojamento às empresas “ITI – Sociedade de Investimentos Turísticos na Ilha da Madeira, S.A.” e à “M. & J. Pestana, S.A.”, foi ilegal, uma vez que:
 - (i)** não existem suportes documentais que permitam asseverar que só existia um fornecedor disponível para fornecer, nas condições requeridas pela entidade adjudicante, os referidos serviços, situação que põe em causa os fundamentos do ajuste direto com convite a uma só entidade respaldado no critério material previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do

Código dos Contratos Públicos, por remissão do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março;

(ii) as propostas das referidas empresas não cumpriram o disposto nas cláusulas 2.4., 2.5. e 2.15 do caderno de encargos, o que, nos termos do preceituado nos artigos 70.º, n.º 2, alínea b), e 146.º, n.º 2, alínea o), ambos do Código dos Contratos Públicos, constituía fundamento de exclusão das propostas, exclusão que não ocorreu.

2. Em consequência das ilegalidades ocorridas, antes da celebração de cada contrato foram ilegalmente autorizados pagamentos às empresas “ITI – Sociedade de Investimentos Turísticos na Ilha da Madeira, S.A.” e “M. & J. Pestana, S.A.”, no montante de 109 797,00€ e de 574 671,00€, respetivamente.

3. Por ausência de contraprestação efetiva, a parcela dos pagamentos ilegais referidos anteriormente, respeitante aos serviços eventuais de alimentação associados aos denominados quartos-garantia¹ (não ocupados), é causadora de dano para o erário público, que deve ser reintegrado nos montantes seguintes:

(i) 8 701,82€, relativamente ao contrato celebrado com a empresa “ITI – Sociedade de Investimentos Turísticos na Ilha da Madeira, S.A.”;

(ii) 106 419,64€, no âmbito do contrato celebrado com a empresa “M. & J. Pestana, S.A.”

4. Apesar do contexto pandémico, o sistema de controlo interno do “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM” revelou, quanto aos contratos incluídos na amostra que analisámos, fragilidades importantes que carecem de ação corretiva, concretamente:

(i) a falta ou a insuficiência da fundamentação da escolha do cocontratante e da fixação do preço base, bem como da Economia ou Economicidade e da Eficiência das aquisições;

(ii) a desconformidade entre as cláusulas contratuais e do caderno de encargos e as das propostas apresentadas pelas empresas interessadas;

(iii) a falta, nos processos de contratação, das declarações de inexistência de conflitos de interesses;

(iv) a atribuição, sem fundamentação atendível, de efeitos retroativos aos contratos;

(v) a excessiva concentração de funções incompatíveis num só dirigente da entidade pública;

(vi) o pagamento de faturas sem a prévia conferência;

¹ Número de quartos dos estabelecimentos hoteleiros que a Região se comprometeu a pagar diariamente mesmo que os mesmos não fossem ocupados.

- (vii) o processamento e pagamento de documentos de fornecedores que não continham todos os requisitos legais para titular uma obrigação de pagamento (fatura).

Em face das conclusões, o Tribunal de Contas recomenda ao “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM” que:

1. Acautele o estrito cumprimento da legislação em matéria de contratação pública, do seguinte modo:
 - a) Garantindo a verificação de todos os pressupostos que possibilitam o recurso ao procedimento de ajuste direto e fazendo constar das respetivas decisões de contratar a fundamentação expressa de cada um deles;
 - b) Privilegiando os procedimentos de contratação que promovam o mais amplo acesso dos operadores económicos, no âmbito dos quais sejam adotadas consultas preliminares de auscultação do mercado, tendo em vista a fundamentação expressa do preço e da escolha do operador económico;
 - c) Elaborando peças procedimentais claras que traduzam de forma inequívoca a vontade real e declarada da entidade pública, e que observem as normas imperativas da contratação pública;
 - d) Providenciando pela subscrição sistemática das declarações de inexistência de conflitos de interesses por todos os intervenientes no processo de avaliação das propostas;
 - e) Utilizando criteriosamente e demonstrando o preenchimento de todos os pressupostos de facto e de direito do instituto excecional da retroatividade dos contratos.
2. Ao nível do sistema de controlo interno, implemente procedimentos que:
 - a) Acautelem a necessária segregação entre as funções decisivas de acompanhamento dos contratos e as funções de contratualização, de autorização e de pagamento das despesas;
 - b) Promovam o cumprimento dos deveres de controlo e de monitorização dos contratos, através de uma efetiva e tempestiva intervenção do respetivo gestor;
 - c) Assegurem a rastreabilidade dos procedimentos de contratação pública, devendo os processos administrativos conter todas as evidências documentais necessárias para comprovar a realização das consultas preliminares ao mercado, a execução física e financeira dos contratos, e o seu acompanhamento e monitorização por parte do respetivo gestor.

APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES
FINANCEIRAS / ASSUNÇÃO DE
COMPROMISSOS / REGIME FINANCEIRO DAS
AUTARQUIAS LOCAIS E DAS ENTIDADES
INTERMUNICIPAIS / REGULARIZAÇÃO DE
DÍVIDAS

**RELATÓRIO DE APURAMENTO
DE RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA N.º 5/2024–SRMTC**

09/05/2024

Processo n.º 2/2023 – AUD/FS

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

**AUDITORIA DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS EMERGENTES DA
CELEBRAÇÃO DE UM ACORDO DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDA ENTRE O MUNICÍPIO DE MACHICO E
A EEM-EMPRESA DE ELETRICIDADE DA MADEIRA, S.A., EM 2020**

SUMÁRIO

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

1. A consistência e suficiência dos registos contabilísticos dos encargos com a iluminação pública a regularizar à referida empresa pública e das receitas a haver por conta dos direitos de passagem, na medida em que refletem na totalidade as verbas a pagar e a receber consideradas no *Acordo*.
2. O município de Machico ao celebrar um *Protocolo-Acordo de regularização de dívida* diretamente com o credor, com o efeito prático de consolidar dívida de curto prazo e de prolongar o seu pagamento para exercícios orçamentais posteriores, sem que essas dívidas estivessem reconhecidas em decisão judicial transitada em julgado, não acautelou a observância da norma proibitiva contida na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, a qual impede que, mediante operações de consolidação e de reprogramação, se transfira o pagamento de dívida vencida para exercícios orçamentais futuros.

3. Ao abrigo do *Protocolo* em causa, entre 31 de outubro de 2020 e 31 de julho de 2023, o Município liquidou 34 prestações, no montante total de 584 479,38€, correspondendo 26,2% (153 242, 03€) a juros e 73,8% (431 237,35€) a capital, e representativas da regularização de 35,4% do valor global da dívida protocolada.
4. Embora a factualidade sumarizada no precedente ponto n.º 2 seja suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória [cf. o artigo 65.º n.º 1 alínea d) da [Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas](#)], a matéria de facto apurada faculta-nos um quadro apropriado à sua relevação, por se encontrarem preenchidos os pressupostos estabelecidos no n.º 9 do artigo 65.º da mesma Lei.
5. No contexto da matéria exposta, o Tribunal de Contas recomenda aos membros do órgão executivo e do órgão deliberativo do município de Machico que, no âmbito da regularização de dívidas, acautelem a regra de que os compromissos assumidos devem ser pagos com recurso a receitas orçamentais do próprio ano, não podendo a sua satisfação ser protelada para exercícios orçamentais futuros, mediante o recurso a operações financeiras de consolidação e de reprogramação ilegais, em violação do disposto na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do [Regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais](#).