



Relatório n.º 5/2006-FS/SRMTC

**Verificação Externa à Conta da Associação  
de Municípios da Região Autónoma da  
Madeira**

**Exercício de 2002**

Processo n.º 6/03-VEC

Funchal, 2006







**PROCESSO N.º 6/03-VEC**

**Verificação Externa à Conta da Associação de  
Municípios da Região Autónoma da Madeira  
Exercício de 2002**

**RELATÓRIO N.º 5/2006-FS/SRMTC**

**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Maio/2006**





## Índice

FICHA TÉCNICA .....	3
RELAÇÃO DE SIGLAS .....	4
<b>1. SUMÁRIO EXECUTIVO.....</b>	<b>5</b>
1.1 CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	5
1.2 OBSERVAÇÕES.....	5
1.3 RECOMENDAÇÕES .....	9
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
2.1 FUNDAMENTO, ÂMBITO E NATUREZA DA AUDITORIA .....	10
2.2 IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	10
2.3 OBJECTIVOS DA AUDITORIA .....	11
2.4 METODOLOGIAS E TÉCNICAS DE CONTROLO .....	11
2.5 CONDICIONANTES E COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	11
2.6. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA ENTIDADE AUDITADA.....	11
2.6.1. <i>A concessão do Jogo Instantâneo</i> .....	12
2.6.1.1 A licença de exploração.....	12
2.6.1.2 O quadro legal Regional .....	13
2.6.1.3 A exclusividade atribuída à SCML para a exploração da “ <i>Lotaria Instantânea</i> ” .....	13
2.6.2. <i>Apreciação da legalidade da actividade da AMRAM (venda de jogo)</i> .....	15
2.7. CONTRADITÓRIO.....	17
<b>3. DESENVOLVIMENTO DO PLANO DE TRABALHOS .....</b>	<b>19</b>
3.1 ENQUADRAMENTO DA ACTIVIDADE DA AMRAM .....	19
3.2 LEVANTAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	21
3.2.1 <i>Organização Geral</i> .....	21
3.2.2 <i>A gestão do jogo instantâneo</i> .....	22
3.2.2.1 O circuito da receita .....	22
3.2.2.1.1 A utilização do Jogo requisitado pela AMRAM .....	24
3.2.2.1.2 Reposição do valor do jogo requisitado .....	25
3.2.2.2 O circuito da despesa - Prémios do Jogo .....	30
3.2.3 <i>Caixa e bancos</i> .....	30
3.2.4 <i>Despesas gerais</i> .....	32
3.2.5 <i>Avaliação global do Sistema de Controlo Interno</i> .....	33
<b>4. CONFERÊNCIA DOCUMENTAL .....</b>	<b>33</b>
4.1 RECEBIMENTOS .....	34
4.1.1 <i>Recebimentos de 2002</i> .....	35
4.2 PAGAMENTOS .....	36
4.2.1 <i>Pagamentos pelo Fundo de Maneio</i> .....	36
4.2.2 <i>Aquisição de Serviços relativos a Estudos e Consultadoria</i> .....	37
4.2.3 <i>Aquisição de serviços - Bombeiros</i> .....	38
4.2.4 <i>Despesas com deslocações e ajudas de custo</i> .....	40
4.2.5 <i>Horas extraordinárias</i> .....	41
4.2.6 <i>Alimentação e alojamento</i> .....	42
4.2.7 <i>Estudos e Consultadoria</i> .....	44
4.2.8 <i>Transferências para a EIMRAM</i> .....	46
4.2.9 <i>Aquisição de Serviços – Scientific Games</i> .....	47
4.2.10 <i>Aquisição de Serviços – TIC Internacional</i> .....	48
4.2.11 <i>Aquisição de Serviços – Publicidade e promoção</i> .....	50
4.2.11.1 Programa “ <i>Raspa o nosso Jogo</i> ”.....	50
4.2.11.2 Prestação de serviços por “ <i>Dília Jardim</i> ” e pela DPM.....	52
4.2.11.3 Patrocínios ao Club Sports Madeira e ao Club Sport Marítimo.....	54
4.2.12 <i>Prémios do Jogo Instantâneo - Aquisição de viaturas</i> .....	55
4.2.13 <i>Irregularidades relevadas no Relatório da SROC</i> .....	56
4.2.13.1 Consumos de secretaria – Observação n.º 9 .....	57
4.2.13.2 Despesas de representação – Observação n.º 13.....	57

4.2.13.3 Despesas de Publicidade – Observação n.º 13 .....	59
4.3 O GRAU DE COBERTURA DAS DESPESAS PELAS RECEITAS NO ÂMBITO DO JOGO INSTANTÂNEO .....	60
4.4 DÍVIDAS AO ESTADO.....	62
4.5 O RELATÓRIO DOS AUDITORES EXTERNOS .....	65
4.6 A CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS .....	66
4.7 SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA DA AMRAM EM 2002.....	67
4.8 ANÁLISE AO MAPA DE FLUXOS DE CAIXA .....	69
4.8.1 Saldo da gerência anterior.....	69
4.8.2 Saldo para a gerência seguinte .....	70
4.8.3 Contabilização das remunerações do pessoal .....	72
<b>5. AJUSTAMENTO.....</b>	<b>72</b>
<b>6. EMOLUMENTOS.....</b>	<b>73</b>
<b>7. DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>73</b>
ANEXOS.....	75
Anexo I – Quadro síntese das eventuais infracções financeiras .....	77
Anexo II – Organograma .....	80
Anexo III – Funções exercidas pelo pessoal da AMRAM (em 2003).....	81
Anexo IV – Resultados da certificação da receita efectuada pelos auditores externos .....	82
Anexo V – Despesas de publicidade.....	83
Anexo VI – Nota de emolumentos e outros encargos.....	84



## Ficha técnica

<i>SUPERVISÃO</i>	
Mafalda Morbey Afonso**	Auditora-Coordenadora
Rui Águas Trindade	Auditor-Coordenador
<i>COORDENAÇÃO</i>	
José Manuel Martins da Conceição	Auditor-Chefe
Miguel Pestana*	Auditor-Chefe
<i>EQUIPA DE AUDITORIA</i>	
Paulo Faria	Técnico V. Superior Estagiário
Jaime Manuel Simão Leandro	Técnico Superior
Rui Rodrigues*	Técnico Verificador Superior
<i>APOIO JURÍDICO</i>	
Merícia Dias*	Técnico Verificador Superior

\* A partir da execução do Relato.

\*\* A partir da fase de Anteprojecto de Relatório.

## Relação de Siglas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AMRAM	Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira
Banif	Banco Internacional do Funchal
CA	Conselho de Administração
CMF	Câmara Municipal do Funchal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Decreto Regulamentar
DRR	Decreto Regulamentar Regional
EIMRAM	Empresa Intermunicipal da RAM
GR	Governo Regional
OP	Ordem de Pagamento
RTP-M	Rádio Televisão Portuguesa - Madeira
SGI	<i>"Scientific Games International"</i> , ex <i>"Opax International Limited"</i> ou (Opax Lotteries International)
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TIC	<i>"Técnicas, Iniciativas e Contactos Promocionais, Lda"</i> , ex <i>"Turismo, Investimentos e Construções, Lda"</i>



## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1.1 Considerações prévias

O presente documento consubstancia o resultado da Verificação Externa à conta da Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira (AMRAM), relativa ao exercício de 2002, a qual, para além da verificação às demonstrações financeiras, compreendeu ainda a avaliação dos mecanismos de controlo interno relacionados com a aquisição, distribuição e venda do Jogo Instantâneo.

A acção foi desenvolvida em conformidade com os métodos e técnicas internacionalmente aceites e acolhidas no Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas (Vol. I)<sup>1</sup>.

### 1.2 Observações

Com base no exame efectuado, apresentam-se, de seguida, as principais observações, sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas ao longo do texto.

#### 1.2.1 Aspectos gerais

1. A AMRAM é uma pessoa colectiva de direito público, constituída, em 1985, ao abrigo do Decreto-Lei (DL) n.º 266/81, de 15 de Setembro (regime jurídico das associações de municípios de direito público)<sup>2</sup>, que tem por objecto social “(...) explorar na Região Autónoma da Madeira (...) uma forma de jogo denominada «Jogos Instantâneos» (...)” – Cfr. o art.º 4.º dos Estatutos.

A licença para o exercício dessa actividade foi concedida por despacho do Presidente do Governo Regional, de 22 de Agosto de 1985. [Cfr. o ponto 2.6.1]

2. Entretanto, em 23 de Dezembro de 1994, foi publicado o DL n.º 314/94, através do qual o Governo da República concedeu à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa o direito de organizar e explorar, em regime de exclusividade, para todo o território nacional, um jogo denominado “*Lotaria Instantânea*”.
3. Ora, para a AMRAM, a exploração do jogo instantâneo representava a principal actividade e a sua única fonte de receitas próprias (vd. art.º 4.º dos seus Estatutos), pelo que, após a publicação do já citado DL n.º 314/94, a Associação, em Março de 1995 e em Janeiro de 2001, impugnou, junto do Supremo Tribunal Administrativo (STA), o acto administrativo incluso naquele diploma legal, porque entendia, entre outras coisas, que o Governo da República estava a interferir com as competências e atribuições da RAM que teriam sido transferidas pelos referidos DL n.º 420/80, de 29 de Setembro e n.º 318/84, de 1 de Outubro.
4. Mas as decisões proferidas por aquele Tribunal foram-lhe desfavoráveis, tendo-lhe sido negado provimento aos recursos contenciosos interpostos (Cfr. os Acórdãos de 11 de Março de 1997; de 27 de Abril de 1999; de 20 de Novembro de 2002; e de 19 de Fevereiro de 2004, todos do STA).

---

<sup>1</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2ª Secção, de 28 de Janeiro, e adoptado pela SRMTC, através do Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

<sup>2</sup> Entretanto revogado pelo DL n.º 412/89, de 29 de Novembro, que foi, por sua vez revogado pela Lei n.º 172/99, de 21 de Setembro, posteriormente revogada pela Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio.

5. Da leitura da referenciada jurisprudência, ressalta que a matéria de concessão de jogos de fortuna ou azar se insere na esfera das atribuições do Governo da República. E que sendo a «lotaria instantânea» uma modalidade de lotaria, não foram cometidas ao governo regional ou transferidas para a Região Autónoma da Madeira competências ou atribuições no âmbito da concessão deste ou outro tipo de lotaria.
6. Com efeito, a jurisprudência a que se alude com base no regime jurídico regulador da matéria em apreço acaba por colocar directamente em causa a legalidade da actividade da AMRAM (exploração do jogo instantâneo), que constitui o seu objecto social (Cfr. o art.º 4.º dos Estatutos). Tal facto inquina necessariamente a legalidade de todos os actos de cobrança de receita e despesas relacionadas com o jogo, que é a única fonte de receitas próprias da referenciada Associação.

### **1.2.2 O sistema de controlo interno**

#### **A) Aspectos Gerais**

7. No exercício em apreciação, a AMRAM contava, em termos de instrumentos de gestão previsionais, com um plano de actividades e um orçamento, devidamente aprovados, mas não dispunha de um manual de procedimentos que enquadrasse a sua actividade e os mecanismos de gestão em vigor nem elaborava actas das reuniões do Conselho de Administração (CA). [Cfr. pontos 3.2.1 e 3.2.4]
8. Não foram fornecidas evidências da existência de delegações de competências do CA nos seus membros em matéria de autorização de despesas e do correlativo pagamento. [Cfr. pontos 3.2.1, 3.2.4 e 4.]
9. A aplicação informática de suporte à contabilidade não oferecia garantias de se conformar às regras da contabilidade pública, porquanto, por exemplo, permitia o registo de despesas sem dotação orçamental. [Cfr. ponto 3.2.4]
10. O Fundo de Maneio, que não era enquadrado por normas de movimentação e reposição periódica das verbas, coexistia com recebimentos resultantes da venda directa do jogo que, em vez de serem depositadas, eram utilizadas, não raras vezes, para pagar despesas.

Em resultado disso, a auditoria de certificação às contas de 2002 detectou que se encontrava na posse do Fiscal do Jogo o montante de € 1.535,00, que não estava registado na contabilidade. [Cfr. ponto 3.2.3]

11. Era prática corrente contabilizar pagamentos a fornecedores, quando as facturas e respectivos cheques ainda aguardavam as assinaturas dos dirigentes, desvirtuando a posição contabilística dos fornecedores e dificultando a execução das conciliações bancárias. [Cfr. ponto 3.2.3]
12. Foram criadas duas contas bancárias no Banco Internacional do Funchal (Banif), uma destinada ao pagamento de prémios do jogo (Banif – Pagamentos) e outra para depósito das verbas provenientes do jogo (Banif-Recebimentos) e para os pagamentos correntes da instituição.

Para além dos movimentos nesta última conta serem de natureza diversa, dificultando as operações de controlo, observou-se que os registos nas contas contabilísticas equivalentes eram frequentemente trocados, contribuindo, com isso, para que não tivessem sido elaboradas na gerência as reconciliações bancárias. [Cfr. ponto 3.2.3]



## **B) Sobre o Jogo Instantâneo**

13. A exploração do Jogo envolve, para além da AMRAM, a empresa britânica “*Scientific Games International Limited*” (SGI), responsável pela produção e fornecimento dos lotes do jogo e o Banif, que está encarregue da guarda, distribuição e venda do jogo, pagamento dos prémios e fornecimento à AMRAM da informação de controlo.

Apesar do papel fundamental desempenhado pelo Banif, a sua intervenção na gestão do jogo não se encontra definida em contrato escrito de onde conste, designadamente a remuneração pelos serviços prestados e as obrigações das partes. [Cfr. ponto 3.1]

14. A declaração anual de receitas líquidas emitida pelo Banif e que servia de base ao registo dos recebimentos anuais da AMRAM não era adequada para o efeito, pois referia-se à movimentação interna da existência do jogo (caixa de jogo) da Tesouraria Central do Banif para os balcões da instituição e não a vendas efectivas. [Cfr. pontos 3.2.2.1 B), 3.2.3 e 4.1]
15. Existia um procedimento de requisição de Jogo ao Banif pelo Administrador-delegado para venda directa ou publicidade, que se revelou desprovido de controlos, tendo-se apurado uma diferença de €23.478,93 entre o jogo requisitado e os depósitos do produto da sua venda. [Cfr. ponto 3.2.2.1.2]
16. Em virtude das insuficientes condições de segurança das instalações da AMRAM e da ausência de inutilização dos cartões premiados após o seu pagamento pelo Banif, não estava assegurada a impossibilidade da repetição do pagamento dos prémios de menor valor. [Cfr. ponto 3.2.2.2]

### **1.2.3 Outras questões de legalidade e regularidade financeira**

17. Os processos de despesa mostraram na generalidade grandes insuficiências:
- Os processos não se encontravam instruídos com as requisições externas e as ordens de pagamento nem sempre identificavam o responsável, a evidência da sua conferência e a classificação contabilística correspondente;
  - Todos os processos consultados careciam da competente deliberação de autorização de despesa do CA da AMRAM (Cfr. ponto 4.2.);
  - Foram detectadas despesas incorrectamente classificadas [Cfr. ponto 3.2.1., 4.2.6 e 4.2.8,];
  - Detectou-se o recurso frequente ao ajuste directo sem consulta, sem que essa opção fosse objecto da necessária fundamentação legal e de facto [Cfr. pontos 4.2.2; 4.2.7; 4.2.11.2; e 4.2.12];
18. Não foram observadas as disposições normativas que regulam a realização de despesas públicas e a contratação com a aquisição de bens e de serviços, constantes do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, mormente quanto aos procedimentos exigíveis e à celebração de protocolo ou contrato escrito [Cfr. ponto 4.2.11; e 4.2.11.2 e 4.2.12]
19. Algumas despesas (seguros contra acidentes pessoais dos bombeiros da RAM, refeições e material de consumo de secretaria) extravasavam claramente o objecto social da AMRAM. [Cfr. ponto 4.2.3 e 4.2.13.]

20. Foram processadas e pagas horas extraordinárias para além do limite de 120 horas anuais estabelecido no n.º 1 do art.º 27.º do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto, sem terem sido proferidos os competentes despachos autorizadores desses excessos. [Cfr. ponto 4.2.5]
21. Realizaram-se transferências para a “*Empresa Intermunicipal da RAM*” (EIMRAM) sem que tivessem sido celebrados os contratos-programa exigidos pelos Estatutos e pelo art.º 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto. [Cfr. ponto 4.2.8]

#### **1.2.4 A exploração do Jogo**

22. A estrutura de custos associada à exploração do “Jogo Instantâneo” não se encontrava ajustada aos correspondentes proveitos, pondo em causa a sustentabilidade económica da Associação. Se deduzirmos às receitas brutas de 2002 o valor dos custos directos apura-se um resultado negativo próximo dos €181.000. [Cfr. ponto 4.3.]

#### **1.2.5 Dívidas ao Estado**

23. Em Setembro de 2005 a AMRAM era devedora à Fazenda Pública de cerca de 1,7 milhões de euros. Tais dívidas resultaram, na sua grande maioria, da falta de entrega de imposto retido e de erros ou falta de retenção de IRS e IRC que incidia sobre os prémios distribuídos. [Cfr. ponto 4.4.]

#### **1.2.6 Situação económico-financeira da Associação**

24. A Associação apresentava uma situação económico-financeira extremamente débil, em resultado da exploração deficitária de um Jogo e de uma acumulação de sucessivos erros na gestão das suas obrigações tributárias geradora de fortes desequilíbrios de tesouraria.

Essa factualidade traduziu-se, em termos estruturais, na não satisfação do limiar mínimo de viabilidade económica e na incapacidade de manter um equilíbrio financeiro mínimo, colocando a Associação numa situação de falência técnica. [Cfr. ponto 4.7.]

#### **1.2.7 Ajustamento**

25. Tendo em conta:
  - As fragilidades evidenciadas pelo sistema de controlo interno, com particular destaque para as relacionadas com o controlo das vendas e pagamentos de prémios do Jogo, incluindo a situação da requisição do Jogo para venda directa ou para oferta a título de publicidade e bem assim para o incumprimento generalizado do regime de realização das despesas públicas;
  - As incongruências detectadas no Mapa de Fluxos de Caixa, das quais se destaca a falta de reconciliação entre os saldos de abertura (€ 2.030.544,37) e de encerramento (€ 2.046.451,88) e os valores expressos nas certidões bancárias que podem configurar erros de contabilização e/ou uma situação de alcance;
  - As irregularidades detectadas e a falta de certificação legal das contas da AMRAM;
  - A restante factualidade exposta ao longo do texto;

Não é possível realizar o ajustamento da conta de gerência de 2002 atenta a falta de fiabilidade, consistência e integridade das contas e respectivas demonstrações financeiras. [Cfr. ponto 5]



### **1.2.8 Eventuais infracções financeiras**

Os factos referenciados, com desenvolvimento nos pontos próprios, são susceptíveis de configurar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade sancionatória e reintegratória, encontrando-se sintetizados no Anexo I.

### **1.3 Recomendações**

Em face das matérias analisadas ao longo da auditoria, insertas no presente relatório e sintetizadas nas observações atrás enunciadas, o Tribunal de Contas formula ao CA da AMRAM as seguintes recomendações:

1. Ponderação da continuidade da actual actividade da Associação tendo em conta as decisões judiciais sobre a legalidade do seu objecto social e a redefinição das suas atribuições, competências e estatutos em conformidade com o exigido pelo artigo 44.º da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio.
2. Independentemente do que venha a ser a actividade futura da AMRAM, deverá ser:
  - 2.1. Promovida uma clarificação das competências, das responsabilidades e do funcionamento dos órgãos da Associação;
  - 2.2. Assegurada, em conformidade com o CPA (art.ºs 122.º, 124.º e 125.º), a relevação em acta das deliberações dos seus órgãos e da respectiva fundamentação de facto e de direito;
  - 2.3. Garantido que as despesas da entidade se enquadram no seu objecto social, estejam suficientemente documentadas e satisfaçam os requisitos legais aplicáveis;
  - 2.4. Implementado um sistema de controlo interno que atenda aos requisitos definidos no ponto 2.9 das normas técnicas do POCAL;
  - 2.5. Fomentado o equilíbrio financeiro da Associação e da Empresa Intermunicipal através da adequação do volume de custos às suas receitas;
3. Implementar as medidas necessárias a um maior rigor nos processamentos e registos contabilísticos das despesas, de forma a evitar discrepâncias entre os mapas de prestação de contas.
4. Na eventualidade da AMRAM continuar a operar a exploração do Jogo Instantâneo:
  - 4.1. Toda a sua estrutura de custos directos deverá ser objecto de profunda remodelação no sentido de ser ultrapassado o estrangulamento económico evidenciado;
  - 4.2. A participação do Banif na gestão do Jogo deverá ser objecto de contratualização, devendo aquela instituição ser especialmente responsabilizada pela qualidade e oportunidade das informações prestadas - vendas efectivas registadas, n.º de cartões em stock e prémios distribuídos;
  - 4.3. Os aspectos relativos à inutilização dos cartões premiados e à sua guarda física deverão ser melhorados.

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1 Fundamento, âmbito e natureza da auditoria

Em conformidade com o Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2003, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 19 de Dezembro de 2002, através da Resolução n.º 2/02-PG, foi determinada uma verificação externa à Conta da AMRAM, relativa à gerência de 2002.

### 2.2 Identificação dos responsáveis

A conta de gerência, relativa ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2002, é da responsabilidade dos membros do CA<sup>3</sup>, identificados no quadro seguinte (Cfr. relação nominal dos responsáveis<sup>4</sup>):

Nome	Cargo *	Período
Miguel Filipe Machado Albuquerque	Presidente	2002-01-01 a 2002-10-11
Gabriel Gregório Nascimento Ornelas	Vogal	2002-01-01 a 2002-02-15
José Ismael Fernandes	Vogal	2002-01-01 a 2002-02-15
	Presidente	2002-10-11 a 2002-10-23
Carlos de Sousa Pereira	Vogal	2002-01-01 a 2002-02-15
Roberto Paulo Cardoso da Silva	Vogal	2002-01-01 a 2002-10-11
José Savino dos Santos Correia	Presidente	2002-10-23 a 2002-12-31
Gabriel Lima Farinha	Vogal	2002-10-23 a 2002-12-31
Emanuel Sabino Vieira Gomes	Vogal	2002-02-15 a 2002-10-11
	Vogal	2002-10-23 a 2002-12-31
Manuel Baeta Castro	Vogal	2002-02-15 a 2002-10-11
	Vogal	2002-10-23 a 2002-12-31
João Duarte Mendes	Vogal	2002-02-15 a 2002-10-11
	Vogal	2002-10-23 a 2002-12-31

\* Os membros do Conselho de Administração da AMRAM não são remunerados<sup>5</sup>.

Ao longo do exercício de 2002, estiveram em exercício na AMRAM quatro diferentes administrações.

A primeira delas, que transitou do exercício anterior, era encabeçada pelo Presidente da Câmara Municipal do Funchal (CMF) e terminou em 14 de Fevereiro de 2002, e a administração seguinte, liderada pelo mesmo autarca, tomou posse no dia seguinte, mantendo-se até 11 de Outubro, altura em que apresentou a sua demissão na sequência de uma votação desfavorável, em Assembleia Intermunicipal.

<sup>3</sup> Os órgãos sociais da AMRAM (cfr. art.º 12.º dos Estatutos) comportam a Assembleia Intermunicipal (órgão deliberativo) e o CA (órgão executivo, composto por cinco membros, um dos quais é o presidente) cujas competências estão definidas nos art.ºs 18 e seguintes dos Estatutos e no art.º 10.º do DL n.º 172/99, em vigor em 2002.

<sup>4</sup> Relativamente à eventual responsabilidade do Senhor Gabriel Gregório Nascimento Ornelas confronte o ponto 2.7.

<sup>5</sup> Em 2002, o valor do índice 100 aplicável aos Dirigentes era de €3.375,65 (Cfr. Anexo I à Circular, Série A, n.º 1285, da Direcção-Geral do Orçamento). As tabelas de retenção na fonte para vigorarem na RAM, durante o ano de 2002, foram aprovadas pelo Despacho do Secretário Regional do Plano e Finanças n.º 1/2002/M, publicado no DR, II Série, n.º 62, de 14 de Março (a taxa de retenção na fonte para um trabalhador dependente, não casado, sem dependentes, que afigure o vencimento de Director-Geral era de 24,48%).



Desde a data da demissão do CA até à data do acto eleitoral, a administração corrente foi assegurada pelo Presidente da Câmara da Ribeira Brava na qualidade de Presidente da Assembleia Intermunicipal.

Finalmente, a 23 de Outubro, tomou posse o último CA do ano económico de 2002, dirigido pelo Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz.

### **2.3 Objectivos da auditoria**

De acordo com o Plano de Auditoria foram definidos os seguintes objectivos operacionais:

- O estudo da estrutura orgânico-funcional da AMRAM;
- A análise da receita e despesa inerente ao jogo instantâneo;
- A análise do Fundo de Maneio;
- A análise dos contratos de fornecimento de bens e serviços.

Contudo, em resultado das insuficiências detectadas no sistema de controlo interno, procedeu-se a uma reformulação dos objectivos operacionais, com o objectivo de dar uma maior ênfase ao exame dos mecanismos relacionados com a aquisição, distribuição e venda do Jogo Instantâneo.

### **2.4 Metodologias e técnicas de controlo**

A acção desenvolveu-se em três fases (planeamento, execução e elaboração do relato), tendo a fase preparatória compreendido um estudo prévio que envolveu a análise do enquadramento jurídico e financeiro da entidade.

Para a concretização dos objectivos programados, recorreram-se aos métodos e técnicas internacionalmente aceites e consignados no “*Manual de Auditoria e de Procedimentos*” aprovado pela 2.<sup>a</sup> Secção<sup>6</sup> do Tribunal de Contas. Para o efeito, desenvolveram-se diferentes técnicas de auditoria, designadamente a realização de entrevistas, questionários e testes de procedimento, testes de conformidade e substantivos, bem como a análise e conferência de documentos das áreas previamente seleccionadas, com recurso a técnicas de amostragem, em conformidade com o Plano Global de Auditoria e Programa de Auditoria.

### **2.5 Condicionantes e colaboração dos responsáveis**

Apesar da colaboração e apoio do Presidente do CA e, em geral, de todos os colaboradores da AMRAM, é de realçar que os dirigentes contactados durante os trabalhos de campo não desempenhavam tais funções na gerência de 2002.

Tal facto aliado à insuficiente documentação e fundamentação da actividade administrativa e financeira da Associação em gerências anteriores, dificultou a execução dos trabalhos programados impossibilitando o completo esclarecimento de algumas situações relatadas ao longo do presente documento.

### **2.6. Enquadramento jurídico da entidade auditada**

Por escritura lavrada em 7 de Agosto de 1985, foi constituída uma associação por todos os municípios da RAM, denominada AMRAM.

---

<sup>6</sup> Resolução n.º 2/99 – 2.<sup>a</sup> Secção, de 28 de Janeiro, também adoptada pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

Os seus estatutos estão publicados no Jornal Oficial da RAM, II Série - n.º 34, de 7 de Novembro de 1985, situando-se a sua sede social no Funchal (Rua da Moraria n.º 44 – 46, 9000 – Funchal, Madeira.).

A AMRAM é uma pessoa colectiva de direito público, criada em conformidade com o art.º 254.º da Constituição da República Portuguesa, e nos termos do DL n.º 266/81, de 15 de Setembro<sup>7</sup>, diploma em vigor à data.

O objecto social da Associação, nos termos do art.º 4.º dos seus estatutos, consiste em “...explorar na Região Autónoma da Madeira, por conta própria ou mediante contrato com uma entidade especialmente vocacionada para esse efeito, uma forma de jogo denominada «Jogos Instantâneos» de acordo com as condições de licença de autorização aprovada por despacho do Presidente do Governo Regional da Madeira.”.

A Associação tem como corpos sociais o CA, órgão executivo que na data da acção compunha-se de 5 membros, e a Assembleia Intermunicipal, onde estão representados os municípios associados, através dos correspondentes Presidentes de Câmara ou seus substitutos, a quem cabe eleger a mesa da Assembleia e designar os membros do executivo.

O património da AMRAM é constituído pelos bens e direitos transferidos no acto de constituição ou por ela adquiridos (art.º 9.º dos Estatutos), e a sua gestão financeira pressupõe a definição de planos de actividades (anuais e plurianuais) e a elaboração de um orçamento (art.º 21.º dos Estatutos), obrigando-se os municípios a contribuir anualmente na parte não coberta pelas receitas de outra natureza.

Em termos contabilísticos, a AMRAM está abrangida pelo Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro (art.º 2.º).

Relativamente ao enquadramento fiscal, a Associação beneficia das isenções fiscais previstas na Lei para as autarquias locais (art.ºs 13.º e 16.º, respectivamente, do DL n.º 266/81 e da Lei n.º 172/99, de 21 de Setembro), nomeadamente a isenção de IRC no cômputo das actividades que constituem o seu objecto social. Já quanto ao IVA, realiza operações isentas nos termos do n.º 32 do art.º 9º do respectivo Código.

### **2.6.1. A concessão do Jogo Instantâneo**

#### **2.6.1.1 A LICENÇA DE EXPLORAÇÃO**

O processo de concessão da denominada “*Lotaria Instantânea*” foi iniciado a requerimento das Câmaras. No seguimento da pretensão apresentada, o Governo Regional, por despacho do seu Presidente<sup>8</sup> (Despacho n.º 65/83, de 19 de Dezembro), sujeitou a concessão da exploração à apresentação de uma proposta definitiva que respeitasse um determinado conjunto de requisitos, entre eles a observância dos parágrafos 43.º do DL n.º 48912, de 18 de Março de 1969 (Lei do Jogo)<sup>9</sup>, que disciplinava, na altura, a prática de jogos de fortuna ou azar, assim denominados por

---

<sup>7</sup> Este diploma foi revogado pelo DL n.º 412/89, de 29 de Novembro, entretanto, revogado pela Lei n.º 172/99, de 21 de Setembro, cujo art.º 11.º foi alterado pelo art.º 20.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, posteriormente revogada pela Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio.

<sup>8</sup> Publicado no JORAM, II Série, n.º 38.

<sup>9</sup> O art.º 43.º estava inserido no capítulo VI, com a epígrafe “*das modalidades afins do jogo de fortuna ou azar, incluindo a aposta mútua*” e versava o seguinte “*As operações oferecidas ao público em que a esperança de ganho reside essencialmente na sorte ficam dependentes de autorização do Ministro do Interior, que fixará, para cada caso, as condições que tiver por convenientes e determinará o respectivo regime de fiscalização. § 1.º São especialmente abrangidos por este artigo as rifas, tómbolas, sorteios, assim como quaisquer máquinas automáticas cujo funcionamento não dependa da utilização, nem origine a atribuição, de*



serem jogos cujos resultados são contingentes, dependendo exclusivamente da sorte. Este diploma foi revogado parcialmente pelo DL n.º 422/89, de 2 de Dezembro, e, por completo, pelo DL n.º 10/95, de 19 de Janeiro.

Constituíam algumas das condicionantes para a formalização da concessão a definição de um Regulamento da Lotaria Instantânea, a garantia de que o produto líquido de cada emissão não fosse inferior a 25% do valor da venda e a demonstração de que a assistência técnica ao Jogo seria devidamente assegurada.

A exploração do jogo, pela AMRAM, foi autorizada por Despacho, de 22 de Agosto de 1985, do Presidente do GR, exarado sobre a proposta final apresentada por aquela associação, entretanto constituída, por escritura pública de 7 de Agosto de 1985.

De harmonia com o solicitado, a AMRAM, através desse mesmo Despacho, obteve autorização para celebrar contratos de fornecimento e assistência técnica com “*uma firma inglesa de grande reputação e experiência neste tipo de material*”, denominada “*OPAX – Internacional*”, “*participada por uma empresa pública inglesa*”, e representada na RAM “*pela sociedade portuguesa TIC, a quem ela credenciou devidamente*”

O requerimento comunicava ainda que a Caixa Económica do Funchal (actual Banif) tinha sido a entidade escolhida para “*(...) proceder ao controlo financeiro da operação e para garantir a guarda e inviolabilidade dos bilhetes, tarefa em que será assistida pela TIC.*”.

#### **2.6.1.2 O QUADRO LEGAL REGIONAL**

O art.º 2.º do DL n.º 420/80, de 29 de Setembro, dispôs que os governos regionais passavam a exercer nas regiões autónomas as competências do Ministro da Administração Interna previstas nos artigos 43.º a 45.º do DL n.º 48912, em matéria de autorização de operações oferecidas ao público que fossem modalidades afins de jogos de fortuna ou azar.

Posteriormente, o DL n.º 318/84, de 1 de Outubro transferiu para as mesmas Regiões Autónomas, os poderes do Governo Central, “*(...) para a adjudicação da concessão da exploração dos jogos de fortuna ou azar, nos termos que vierem a ser estabelecidos pelos órgãos do Governo de cada Região, atentas as condições específicas dos respectivos territórios.*”, com excepção das lotarias e concursos de prognósticos ou apostas mútuas (artigo único).

#### **2.6.1.3 A EXCLUSIVIDADE ATRIBUÍDA À SCML PARA A EXPLORAÇÃO DA “LOTARIA INSTANTÂNEA”**

Em 23 de Dezembro de 1994, foi publicado o DL n.º 314/94, através do qual o Governo da República concedeu à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa o direito de organizar e explorar, em

---

*fichas e para cujos resultados não influa a perícia e, ainda, os concursos de publicidade, ou outros, em que se verifique a atribuição de prémios. § 2.º Quando houver emissão de bilhetes, a autorização será sempre condicionada pela proibição da sua venda em estabelecimentos onde se vendam bilhetes de lotaria da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, salvo acordo da respectiva mesa, e pela aplicação a fins de assistência ou outros de interesse público do correspondente lucro líquido. § 3.º Sempre que os prémios forem representados em dinheiro, títulos de crédito ou imóveis, a autorização só poderá ser concedida depois de ouvida a Misericórdia de Lisboa. § 4.º O Ministro do Interior pode delegar no Conselho de Inspeção de Jogos ou nos governadores civis a competência a que se refere este artigo, com as restrições e condicionamentos que tenha por convenientes. § 5.º As dúvidas sobre a natureza das actividades abrangidas por este artigo são resolvidas por despacho do Ministro do Interior, ouvido o Conselho de Inspeção de Jogos.”*

regime de exclusividade, para todo o território nacional, um jogo denominado “*Lotaria Instantânea*”<sup>10</sup>.

Em consonância com o art.º 4.º dos Estatutos da AMRAM, desde a sua constituição, a exploração do jogo instantâneo representa a principal actividade e a única fonte de receitas próprias da AMRAM.

Após a publicação do já citado DL n.º 314/94, a associação impugnou junto do Supremo Tribunal Administrativo (STA), em Março de 1995, o acto administrativo incluso naquele diploma legal, invocando que o acto padecia de diversos vícios, tais como violação de lei, incompetência e usurpação de poder (Proc.º 37127).

Em acórdão de 11 de Março de 1997, a 2ª Subsecção daquele Tribunal, negou provimento ao recurso apresentado, apreciando, quanto à natureza do jogo, que “*A Lotaria Instantânea (...) é uma verdadeira Lotaria (...), e não uma modalidade afim dos jogos de fortuna e azar pelo que a sua concessão à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, em regime de exclusivo para todo o território nacional, não é incompatível nem viola a norma do art.º 1 n.º 2 do DL n.º 420/80, de 29 de Setembro que transfere para as Regiões Autónomas a competência para autorizar a concessão das modalidades afins do jogo de fortuna e azar.*”<sup>11</sup>

A decisão tomada nesse processo, que foi a de negar provimento ao recurso, foi confirmada em Acórdão do Pleno do STA, proferido em 27 de Abril de 1999, onde concluiu que o DL n.º 318/84 transferiu para as regiões autónomas as competências do Governo da República em matéria de jogos de fortuna ou azar, com excepção das lotarias e concursos de prognósticos ou apostas mútuas, pelo que o DL n.º 314/94 não tinha violado a transferência de competências operadas para a RAM pelo DL n.º 420/80 e pelo DL n.º 318/84.

Mais tarde, em Janeiro de 2001, outras questões de legalidade, relativas ao mesmo diploma, foram objecto de nova contestação, como foi o caso da alegada interferência do Governo Central nas competências próprias da RAM, atribuídas ao abrigo do anteriormente mencionado DL 314/94.

Mais tarde, a AMRAM voltou a recorrer contenciosamente do acto administrativo contido no n.º 1 do DL n.º 314/94, desta vez invocando para além da invasão pelo Governo da República nas atribuições da pessoa colectiva que é a RAM, outros fundamentos, entre os quais a inconstitucionalidade do mesmo DL, nomeadamente por falta de audição da RAM (Proc.º 046322).

O STA, em acórdão de 20 de Novembro de 2002, volta a “*negar provimento*” ao recurso apresentado, sustentando que “*(...) A «lotaria instantânea» é uma modalidade de lotaria e,*

---

<sup>10</sup> Artigo 1.º: “- 1 – É concedido à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) o direito de organizar e explorar um jogo denominado «*Lotaria Instantânea*», em regime de exclusivo, para todo o território nacional. 2 - Por *Lotaria Instantânea* entende-se um jogo vendido através de bilhetes onde figura, em zona reservada e vedada por película de segurança, a remover pelo jogador, um conjunto de símbolos ou números que determinarão, de forma automática, a atribuição de prémio, conforme regras indicadas no próprio bilhete.

<sup>11</sup> Ainda em Maio desse mesmo ano, na sequência de um outro recurso interposto pela Associação de Municípios dos Açores, sobre o mesmo acto do Conselho de Ministros, o STA, em acórdão da I Subsecção, sobre esta mesma matéria, mais clarifica a posição atrás formulada, adiantando o seguinte:

“(...)

II - A qualificação de um jogo de fortuna e azar, como lotaria ou como jogo afim daquele depende da qualificação legal da sua realidade, isto é, de norma primária. (...)

V – Sendo o jogo qualificado como lotaria instantânea, excluído está de transferência de competências da regulação da sua exploração para as Regiões Autónomas, dado a exploração de lotarias caber, em exclusivo e em todo o território nacional, à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.”.



*portanto, está coberta pela excepção contida no DL n.º 318/84 e simultaneamente abrangida pela exclusividade concedida à SCML (...). Temos assim que nunca à Região Autónoma da Madeira foi cometida competência para a concessão deste ou outro tipo de lotaria e, por tal motivo, não se pode dizer que o Governo Central tenha legislado em invasão de poderes ou com retrocesso de autonomia anteriormente concedido.”.*

A AMRAM voltou a recorrer contenciosamente do referido Acórdão, tendo o STA, em 19 de Fevereiro de 2004, decidido negar provimento ao recurso, sustentando a sua decisão na seguinte argumentação, constante do sumário do citado Acórdão<sup>12</sup>:

*“O art.º 2.º do Dec. Lei 420/80, de 29 de Set. dispôs que os governos regionais passavam a exercer nas regiões as competências do Ministro da Administração Interna previstas nos artigos 43.º a 45.º do DL 48912, de 9.8.58, em matéria de autorização de operações oferecidas ao público que fossem modalidades afins de jogos de fortuna ou azar, significando que estas atribuições do Governo passavam a ser exercidas nas regiões por aqueles órgãos, sem transferir as atribuições, ou a titularidade dos poderes na matéria que permaneceram no Governo da Republica. Tratou-se de uma desconcentração de competência por força da lei que tem a especificidade de permitir que a competência desconcentrada possa ser avocada e exercida pelo órgão a quem caberia se não existisse a desconcentração.*

*II - Assim, posteriormente, o DL 318/84, de 1 de Out. transferiu para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira as anteriores atribuições do Governo para a adjudicação da concessão da exploração de jogos de fortuna ou azar nas regiões, com excepção das referentes a lotarias e concursos de prognósticos ou apostas mútuas.*

*III - O DL 314/94, de 23 de Dezembro, pelo qual o Governo concedeu o direito de organizar e explorar um jogo denominado "lotaria instantânea" à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa fez uso das atribuições em matéria de concessão de jogos de fortuna ou azar que permanece na esfera do Governo e que nunca foi transferida para as regiões pelo que actuou no âmbito das suas atribuições não sofrendo por esta via de nulidade.*

*IV - O DL 314/94 define as características da lotaria que concessiona, bem como a forma de distribuição dos resultados líquidos, o destino dos prémios caducados e todos os aspectos relativos à lotaria instantânea, apenas remetendo para Portaria aspectos ou pormenores de execução como as condições de habilitação aos prémios, o seu número o preço dos bilhetes, de forma que o seu objecto está suficientemente determinado sem que sofra da nulidade da al. c) do n.º 2 do artigo 133.º do CPA.”*

### ***2.6.2. Apreciação da legalidade da actividade da AMRAM (venda de jogo)***

Da leitura da referenciada jurisprudência, ressalta que a matéria de concessão de jogos de fortuna ou azar se insere na esfera das atribuições do Governo da República. E que sendo a «lotaria instantânea» uma modalidade de lotaria, não foram cometidas ao governo regional ou transferidas para a Região Autónoma da Madeira competências ou atribuições no âmbito da concessão deste ou outro tipo de lotaria<sup>13</sup>. Aliás, no próprio texto do Acórdão do STA de 2002 podemos ler que a RAM nem teria um interesse específico em legislar nesta matéria.

---

<sup>12</sup> Este Acórdão e o de 2002 identificado no texto estão publicados no site do STA, na Internet.

<sup>13</sup> Conforme podemos ler no Acórdão do STA, de 19 de Fevereiro de 2004: “ (...) Foi esta competência do Ministro do Interior para autorizar jogos de fortuna ou azar com carácter ocasional, ou sem concessão, que passou, pelo DL 420/80, a ser exercida nas regiões autónomas pelo respectivos Governos Regionais, mas tratou-se de uma transferência das competências para exercer poderes que permaneceram na esfera das atribuições do Governo, tal como antes se encontravam na sua esfera de atribuições, por força do DL 48912. Apenas com o DL 318/84 houve transferência de atribuições, agora para as regiões

Com efeito, a jurisprudência acima citada, com base no regime jurídico regulador da matéria em apreço, acaba por colocar directamente em causa a legalidade da actividade da AMRAM (exploração do jogo instantâneo), que constitui o objecto social da AMRAM (Cfr. o art.º 4.º dos Estatutos). Assim sendo, neste contexto, e, independentemente da análise da legalidade da autorização da exploração do jogo instantâneo pelo Presidente do GR, importa reter os seguintes aspectos:

- O art.º 2.º do DL n.º 266/81, de 15 de Setembro (lei quadro das associações de municípios, de direito público, vigente à data da criação da AMRAM), com a epígrafe “*objecto possível*”, determina que “*a associação pode ter por objecto a realização de quaisquer interesses compreendidos nas atribuições dos municípios, salvo os que, pela sua natureza ou por disposição da lei, devam ser directamente realizados por aqueles*”.
- À data, as atribuições dos municípios estavam elencadas, de forma exemplificativa, no art.º 2.º do DL n.º 100/84, de 29 de Março, não se fazendo ali qualquer referência à exploração de jogos de fortuna ou azar, e como ressalta das decisões judiciais, acima identificadas, esta matéria inseria-se na esfera das atribuições do Governo da República.
- De acordo com a alínea a) do n.º 1 do art.º 88.º do já referido DL n.º 100/84, bem como com o n.º 1 do art.º 363.º do Código Administrativo<sup>14</sup>, vigente na altura, estavam feridas de nulidade, independentemente de declaração dos tribunais, as deliberações dos órgãos autárquicos que fossem estranhas às suas atribuições<sup>15</sup>.
- Assim sendo, as deliberações de aprovação dos estatutos da AMRAM, tomadas pelas câmaras municipais<sup>16</sup> em conformidade com o diploma em vigor à data (DL n.º 266/81 – art.º 5.º) seriam sancionáveis com a nulidade, já que as deliberações que extravasassem as atribuições das pessoas colectivas públicas (no caso a exploração dos “*Jogos Instantâneos*”) padeceriam de um vício de incompetência absoluta.
- Por outro lado, e face à ilegalidade detectada, os estatutos, aprovados pelas câmaras municipais associadas, infringem o art.º 280.º do Código Civil, segundo o qual é nulo o negócio jurídico cujo objecto seja contrário à lei, entendendo-se como tal o negócio cujo objecto viola uma disposição da lei “*(...) isto é quando a lei não permita uma combinação negocial com aqueles efeitos (objecto imediato) ou sobre aquele objecto mediato*”<sup>17</sup>.

Face ao exposto, a única conclusão é a de que existe uma impossibilidade legal da AMRAM prosseguir o seu objecto social, tal como está definido nos estatutos, aprovados pelas câmaras municipais associadas. E que tal facto inquina necessariamente a legalidade de todos os actos de cobrança de receita e despesas relacionadas com o jogo, que é a única fonte de receitas próprias da referenciada Associação.

---

*autónomas (e não de competência para os governos regionais) das atribuições do Governo da República, mas esta transferência teve como objecto a adjudicação da concessão da exploração dos jogos de fortuna ou azar, exceptuadas as lotarias e os concursos de prognósticos ou apostas mútuas. Isto é, o DL 420/80, tal como o capítulo VI do DL 48912, não se referia a exploração de jogos, como actividade susceptível de exploração o que pressupõe continuidade, mas sim aos jogos de fortuna ou azar, afins dos que são explorados como actividade permanente, isto é, a autorizar ocasional ou sazonalmente, operações (modalidades afins dos jogos) que têm de semelhante o facto de permitirem obter um ganho dependendo essencialmente da sorte”.*

<sup>14</sup> Este Código foi aprovado pelo DL n.º 31 095, de 31 de Dezembro de 1940, tendo sofrido, entretanto, diversas alterações.

<sup>15</sup> Solução idêntica foi acolhida pela alínea b) do n.º 2 do art.º 133.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de Novembro e alterado pelo DL n.º 6/96, de 31 de Janeiro.

<sup>16</sup> Nos termos do n.º 2 do art.º 5.º do DL n.º 266/81, estas deliberações careciam de aprovação das assembleias municipais dos municípios para se tornarem eficazes.

<sup>17</sup> Cfr. a anotação 11 ao artigo em causa do Código Civil anotado, por Abílio Neto, 13.ª edição actualizada – 2001.



## 2.7. Contraditório

De harmonia com o princípio do contraditório, previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os membros dos CA da AMRAM, que exerceram funções na gerência de 2002, foram instados a pronunciarem-se sobre o relato da auditoria, bem como o Administrador-delegado e o Fiscal do Jogo.

Os actuais membros do CA da AMRAM e a responsável pela coordenação da gestão corrente da Associação na data da realização dos trabalhos de campo foram igualmente ouvidos mas na qualidade de interessados.

A totalidade das entidades oficiadas pronunciou-se, individual<sup>18</sup> ou colectivamente<sup>19</sup>, dentro do prazo estabelecido. Em relação às alegações genéricas formuladas destacam-se os aspectos seguintes:

- A) *O Sr. Gabriel Ornelas, ex-presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, alega que não lhe pode ser imputada qualquer responsabilidade nas contas do exercício de 2002, uma vez que a partir desse ano deixou de fazer parte do CA da AMRAM. Sustenta esta sua posição no facto da nomeação dos novos órgãos autárquicos, decorrente do processo eleitoral de 16 de Dezembro de 2001, ao qual não foi candidato, ter ocorrido a 3 de Janeiro de 2002. Consequentemente, considera que desde a data de posse do novo Presidente de Câmara ficou desvinculado das funções que exercia na Associação.*

A argumentação do responsável encontra sustentação no n.º 3 do art.º 13.º dos Estatutos da AMRAM, segundo o qual, o mandato dos membros do Conselho Administrativo “*será coincidente com o período de mandato normal dos órgãos das Autarquias Locais*”. Todavia, esta questão também foi regulada pela Lei n.º 172/99, de 21 de Setembro<sup>20</sup> (aplicável à data), cujo n.º 4, do seu art.º 10.º dispunha que “*Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, a duração do mandato dos membros do conselho de administração é de um ano, automaticamente renovável por iguais períodos, se na primeira reunião da assembleia intermunicipal após o seu termo não se deliberar proceder a nova eleição*”

Os n.ºs 5 e 6 do art.º 10.º previam ainda que “*5 - No caso de vacatura do cargo por parte de qualquer membro do conselho de administração, a assembleia intermunicipal deve proceder, na primeira reunião que se realize após a verificação da vaga, à eleição de novo membro, cujo mandato terá a duração do período em falta até ao termo do mandato do anterior titular, aplicando-se à sua renovação o disposto no número anterior. 6 - Sempre que se verificarem eleições para os órgãos representativos de, pelo menos, metade dos municípios associados cessam os mandatos do conselho de administração, devendo a assembleia intermunicipal proceder a nova eleição na primeira reunião que se realize após aquele acto eleitoral.*”

A fundamentação invocada pelo ex-autarca não obsta a que permanecesse transitoriamente em funções, até à nomeação dos novos membros, conforme decorre do princípio da

---

<sup>18</sup> Responderam individualmente: Gabriel Gregório Nascimento Ornelas, João Duarte Mendes, João Manuel Martins, Savino Correia, Maria João Monte e Jorge Abreu.

<sup>19</sup> Responderam conjuntamente: Miguel Albuquerque, José Ismael Fernandes, Carlos Sousa Pereira, Roberto Silva, Gabriel Farinha, Emanuel Gomes e Manuel Baeta Castro.

<sup>20</sup> De acordo com o art.º 24.º da mesma Lei, os estatutos das associações existentes à data da entrada em vigor da presente lei deviam ser modificados em tudo o que fosse contrário ao que na mesma se dispunha, no prazo de um ano a contar da data da sua publicação (o que, no caso da AMRAM não aconteceu). A referida Lei foi revogada pela Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio.

continuidade do órgão<sup>21</sup>, com afloramentos nos art.ºs 15.º, 22.º e 41.º do CPA. Todavia, para efeito de responsabilidade financeira o relevante é que deixou de intervir nas deliberações do CA, facto que excluirá a imputação daquela responsabilidade (cfr. o n.º 1 do art.º 61.º da Lei n.º 98/97, aplicável *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º).

- B) A Dr.ª Maria João Monte, coordenadora das actividades da AMRAM (a partir de Dezembro de 2002) a título informal, referiu ter sido realizada uma auditoria com retroactividade ao ano de 2000 que *“determinou a execução de diversas acções correctivas, quer em termos de procedimentos internos, quer em termos da regularização da situação fiscal da AMRAM.”*, realçando que *“alguns dos factos agora relatados pelo Tribunal de Contas, haviam já sido identificados através de iniciativas lançadas pela própria Associação”*, tendo já sido iniciado *“aquando dessa auditoria do Tribunal de Contas, o processo de regularização de algumas das incorrecções detectadas.”*

Por outro lado, salientou que *“alguns dos factos apurados e informação recolhida e disponibilizada ao Tribunal de Contas (...) poderão eventualmente estar descontextualizados, tanto mais que se verificou a impossibilidade de fornecimento de alguma da documentação solicitada (por desorganização do Arquivo documental da AMRAM, extravio/deterioração, etc.)”*.

Por fim, expressa o entendimento<sup>22</sup> *“(...) porventura equivocado, de que a situação de aparente «desordem» da actividade da AMRAM (...) e bem como de algumas das dúvidas existentes sobre os seus elementos de prestação de Contas é o resultado, em primeiro lugar, da ampla confiança dos órgãos sociais da AMRAM no seu Administrador-delegado e que motivou um maior afastamento destes em relação à vida corrente da Associação; em segundo, de um possível abuso de confiança em si depositada por parte desse Administrador-delegado (...)”*.

- C) O Sr. João Duarte Mendes, ex-presidente da Câmara de São Vicente<sup>23</sup> afirma que, no decurso de 2001, *“parte dos membros do Conselho de Administração foi-se dando conta de que algo não estava bem no funcionamento (...) da AMRAM (...)”*, pois, o Administrador-delegado não estava a dar seguimento a várias directivas e orientações do CA da AMRAM e, sobretudo, do Plenário da Assembleia Intermunicipal.

Explica ainda que o CA eleito em 23 de Outubro de 2002 promoveu a realização de auditorias às contas da Associação, na sequência das quais foram dispensados os serviços do Administrador-delegado.

Terminou a sua apreciação concluindo que *“foram os membros do Conselho de Administração da AMRAM cessante que se empenharam na recuperação da credibilidade desta instituição (...) tudo fez para corrigir o que estava mal (...) Tal como em outras situações em que desempenhei funções públicas, confiei nos técnicos, nos funcionários que ali já trabalhavam quando cheguei (...)”*.

---

<sup>21</sup> Ver Mário Esteves de Oliveira e outros, “Código do Procedimento Administrativo”, anotado, 2.ª edição, Almedina.

<sup>22</sup> Insertas no ponto I - Considerações Prévias da sua resposta ao contraditório.

<sup>23</sup> Nas suas declarações alude indistintamente aos órgãos da Associação e da Empresa intermunicipal, como se fizessem parte da mesma entidade. A esta imprecisão não será alheio o facto do Administrador-delegado da AMRAM acumular essas funções com as de Presidente do CA da EIMRAM, e do CA da Associação dispor de poderes de superintendência do sobre a EIMRAM (art.º 17.º dos Estatutos da EIMRAM).



As alegações e observações que se referem a factos e apreciações de natureza específica foram tidas em consideração na fixação do presente texto, através da sua transcrição e análise nos pontos pertinentes do presente documento.

Assinale-se finalmente que doravante, na análise às respostas dos responsáveis, a referência aos membros dos CA da AMRAM de 2002 reporta-se ao conteúdo do ofício n.º 44/06, que foi assinado pelos membros do CA da referida Associação em exercício de funções em 2002 (cfr. o ponto 2.2. deste Relatório), com excepção de Gabriel Gregório Nascimento Ornelas, João Duarte Mendes e Savino Correia, os quais responderam individualmente.

### 3. DESENVOLVIMENTO DO PLANO DE TRABALHOS

#### 3.1 Enquadramento da actividade da AMRAM

A principal actividade da AMRAM, e única fonte de receitas próprias do exercício de 2002, consiste na exploração do “*Jogo Instantâneo*” na RAM, que gerou um volume de vendas na ordem dos 6,5 milhões de euros.

Os aspectos gerais do Jogo como a sua caracterização, funcionamento e administração estão reflectidos num documento designado de “*REGULAMENTO DO JOGO INSTANTÂNEO*”.

A sua gestão envolve, entre outras tarefas, a organização da logística (desde a encomenda dos cartões até à entrega dos lotes de jogo para comercialização), o licenciamento de vendedores<sup>24</sup> (agentes), as actividades de promoção, publicidade e marketing, e o controlo dos prémios.

Em termos operativos, é de realçar o importante papel desempenhado pelo Banif, entidade responsável pela(o):

- a) dispersão dos cartões de jogo através da rede de agências espalhadas pela RAM;
- b) guarda dos lotes de jogo que aguardam comercialização;
- c) venda do jogo aos agentes;
- d) pagamento de prémios;
- e) fornecimento à AMRAM da informação relativa às vendas, prémios e stocks do Jogo Instantâneo.

Apesar da importância do trabalho desenvolvido por esta entidade bancária para a gestão do jogo, a sua actuação não se encontra regulada ou sequer foi objecto de enquadramento contratual escrito.

O único documento disponibilizado pela AMRAM para sustentar aquela relação foi a minuta de um protocolo, apreciada e aprovada pela Assembleia Intermunicipal em 15 de Outubro de 1990,

---

<sup>24</sup> Podem ser de dois tipos:

Vendedor Ambulante - Para que qualquer indivíduo se torne agente do jogo é necessário solicitá-lo à Associação, mediante apresentação prévia da sua licença de Vendedor Ambulante emitida pela Polícia de Segurança Pública, do Bilhete de Identidade e do Cartão de Identificação Fiscal. Concluído o processo a AMRAM emite o correspondente Cartão de Agente.

Estabelecimento Comercial - Quando se trate de um estabelecimento comercial, o pedido também é endereçado à AMRAM, devendo para o efeito ser facultado o Cartão de Identificação de Pessoa Colectiva ou de Empresário em Nome Individual, bem como a identificação do responsável pelo estabelecimento comercial.

concedendo ao CA plenos poderes para proceder à respectiva assinatura, o qual nunca veio a acontecer.

Só para referir os aspectos essenciais da actuação do Banif neste processo, destaca-se a importância da quantidade e qualidade da informação fornecida pelo banco sobre as vendas e prémios do jogo que constituem um elemento incontornável para a fiabilidade das demonstrações financeiras da AMRAM e para o acompanhamento da comercialização do Jogo.

Aliás, a prestação de serviços efectuada pelo Banif, que no exercício em análise ascendeu a € 131.726,00, foi objecto de um ajuste directo em 1985, não obstante o valor em jogo apontar para a necessidade de realização de um procedimento concursal mais solene (cfr. art.º 7.º do DL n.º 390/82, de 17 de Setembro). Ainda que razões ponderosas possam ter estado na base dessa opção, não foi apresentada pela AMRAM a justificação para a dispensa de um procedimento mais solene (Cfr. art.º 1.º do DL n.º 256 - A/77, de 17 de Junho, em vigor na altura da adjudicação) nem para a falta de redução a escrito dos direitos e deveres das partes, obrigatórias à data, pelo n.º 2 do art.º 9.º do DL n.º 390/82, e bem assim, se fosse caso disso, a submissão do contrato de fiscalização prévia a este Tribunal (Cfr. art.º 16.º do DL n.º 390/82).

Constituindo esta associação uma pessoa jurídica de direito público que está sujeita às regras de realização das despesas públicas e, em particular, à fundamentação expressa, de facto e de direito, das suas decisões (Cfr. art.ºs 122.º e 124.º do CPA e art.º 1.º do DL n.º 256 - A/77<sup>25</sup>), o desrespeito pelo citado normativo legal é susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, imputável ao CA da AMRAM.

Para o período anterior à publicação da Lei n.º 29/99, de 12 de Maio (lei da amnistia), o procedimento atinente à imputação da correspondente responsabilidade estará extinto, por força da amnistia decorrente do art.º 7.º, alínea a) da mesma Lei, e prevista na alínea c) do n.º 2 do art.º 69.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Como a infracção financeira se concretiza com a realização da despesa, os pagamentos de 2002<sup>26</sup>, que continuaram a ser efectuados sem o procedimento adjudicatório adequado e sem o necessário contrato escrito (exigíveis também pelos art.ºs 59.º e 81.º do DL n.º 197/99), não estarão abrangidos pela referida amnistia.

O ex-presidente da Câmara Municipal de São Vicente, Duarte Mendes, alega que à data do lançamento do jogo, o Banif *“era a instituição que melhor se posicionava para servir os interesses da AMRAM. Devido à especialização das actividades e, posteriormente, às questões levantadas sobre a continuidade do Jogo (devido ao Processo com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, seria mais irracional, injustificado e, certamente, mais lesivo, lançar um concurso para selecção do referido “Prestador de Serviços de Gestão do Jogo Instantâneo)”*.

O Dr. Savino Correia, ex-presidente do CA da AMRAM, e parte dos membros que integraram o CA no período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2002, alegaram que o procedimento era realizado desde 1985, por negociação directa entre a AMRAM e o Banif (ex-Caixa Económica do Funchal), visto ser a única Instituição Bancária que, na altura, reunia as condições necessárias para assegurar os serviços de guarda e venda dos bilhetes de Jogo Instantâneo, nomeadamente por dispor de Agências em todos os concelhos da Região.

---

<sup>25</sup> Aplicável à data.

<sup>26</sup> Concretizados pelo documento de despesa n.º 2002001400 (respeitante à comissão de 2% sobre o valor dos lotes vendidos em 2002), de 31/12/2002, e confirmados pela certidão do Banif, ref.º 064-03/NOF de 07/02/2003.



Argumentaram ainda que o Banif desenvolveu “*ao longo dos anos, vários investimentos para assegurar a referida prestação de serviços (recentemente desenvolveu uma plataforma informática específica para o controlo do Jogo Instantâneo). Por outro lado há toda uma rede de Agentes (mais de 1000 Agentes) que já estão habituados à relação com o Banif. Note-se que cada um dos Vendedores de Jogo instantâneo têm uma conta própria domiciliado numa Agência Banif, onde são registadas as aquisições e os correspondentes prémios do Jogo, pelo que efectuar qualquer alteração nesse sentido traria naturalmente muitas implicações que em última instância afectaria significativamente, e de uma forma negativa, os Agentes e as vendas do Jogo Instantâneo, pelo que os vários Conselhos de Administração da AMRAM nunca pensaram em mudar a relação institucional com o Banif.*”

Finalmente, o Dr. Savino Correia alegou ainda que a AMRAM tem envidado “*todos os esforços no sentido de formalizar a sua relação comercial com o BANIF*”, tendo para o efeito preparado uma minuta de contrato que a Assembleia Intermunicipal em reunião de 2 de Junho de 2003 deliberou remeter à consideração do referido banco.

Não obstante serem plausíveis as razões para a dispensa de um procedimento mais solene do que o ajuste directo (nomeadamente, a circunstância de o Banif dispor de Agências em todos os concelhos da Região), o facto é que, à data, tal opção não ficou expressamente fundamentada de facto e de direito, nem agora tal ficou demonstrado.

Acresce que os mesmos argumentos não justificam a falta de redução a escrito dos direitos e deveres das partes. Assim, mantemos as apreciações já efectuadas, com a base factual e legal invocada.

## **3.2 Levantamento do Sistema de Controlo Interno**

### **3.2.1 Organização Geral**

A AMRAM era dirigida por um CA composto por 5 membros, todos eles autarcas e exercendo funções não remuneradas a tempo parcial.

No final de 2002, a entidade dispunha de uma pequena estrutura organizacional de apoio que totalizava oito colaboradores e um Administrador-delegado.

Dos colaboradores, seis eram funcionários requisitados à CMF<sup>27</sup> e estavam distribuídos pelos três departamentos orgânicos da Associação: Tesouraria, Contabilidade e expediente; Controlo de vendas e prémios e Controlo de cartões premiados.

Os restantes dois pertenciam ao quadro de pessoal da EIMRAM<sup>28</sup>, tendo sido recrutados no final de 2002, por contrato a termo certo e encontravam-se no desempenho de funções de coordenação e de apoio ao CA na gestão corrente, em substituição do Administrador-delegado.

A organização técnico-administrativa, a distribuição dos funcionários pelas unidades orgânicas e as principais tarefas exercidas por cada colaborador encontram-se sumariamente descritas no Anexo III.

Relativamente à gestão corrente da instituição, cumpre salientar que essas funções foram asseguradas desde Março de 1994 até 15 de Dezembro de 2002 por um Administrador-delegado,

---

<sup>27</sup> A CMF procede ao processamento e pagamento dos vencimentos dos funcionários requisitados debitando à AMRAM, no mês subsequente, os encargos suportados, com base numa Nota de Débito.

<sup>28</sup> Integralmente detida pela AMRAM e funcionando nas mesmas instalações.

o Sr. João Manuel Martins<sup>29</sup>, cujos poderes foram delegados através de deliberação do CA, de 4 de Março de 1994, conforme consta da cópia da acta da referida reunião que foi enviada pelos responsáveis aquando das respostas ao contraditório.

Em 16 de Dezembro de 2002, esse dirigente iniciou um período de ausência ao serviço por motivo de doença, não mais tendo voltado ao serviço activo na AMRAM.

Nesse contexto, a gestão corrente da AMRAM passou a ser assegurada informalmente pela Dr.<sup>a</sup> Maria João Monte<sup>30</sup>, em simultâneo com o desempenho do cargo para o qual foi contratada (directora executiva da EIMRAM<sup>31</sup>).

Entretanto, o administrador ausente acabou por ser destituído<sup>32</sup>, o que lhe foi comunicado por carta de 20 de Março de 2003, com efeitos a partir de 01.04.2003.

Relativamente a outros aspectos organizativos, observou-se que, em 2002, a Associação não possuía um Manual de Procedimentos, nem tinha aprovado e publicado na II.<sup>a</sup> Série do Diário da República<sup>33</sup> o organograma legal do organismo. Contava, porém, com um Plano de Actividades e um Orçamento, elaborado e aprovado pela Assembleia Intermunicipal.

A contabilidade encontrava-se informatizada, com recurso à aplicação “*GESPÚBLICA*”, que estabelecia um interface automático entre o classificador económico das receitas e despesas públicas e o plano de contas do POCAL. Contudo, contrariamente ao exigido pelo n.º 3 do art.º 5.º do DL n.º 562/99, de 21 de Dezembro<sup>34</sup>, foi utilizado, na elaboração do orçamento e no registo das operações de 2002, o classificador aprovado pelo DL n.º 341/83 de 21 de Julho.

Em 2003, na sequência das alterações legislativas entretanto introduzidas, o programa informático e os arquivos foram organizados em conformidade com a nova classificação plasmada no DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro (que revogou o DL n.º 562/99).

### **3.2.2 A gestão do jogo instantâneo**

#### **3.2.2.1 O CIRCUITO DA RECEITA**

Observemos então o conjunto de procedimentos e operações executados pelos diversos intervenientes na comercialização do jogo instantâneo.

- I. O circuito inicia-se com a recepção e conferência pela AMRAM dos lotes de cartões de jogo instantâneo fabricados no Reino Unido<sup>35</sup>.
- II. Depois de recepcionados, os lotes são entregues ao Banif que, através da sua rede de agências, procede à sua venda aos agentes, recebendo em contrapartida o valor facial dos

---

<sup>29</sup> Funcionário requisitado pela AMRAM à CMF desde a sua criação.

<sup>30</sup> A gestora funcionava como elemento de ligação com o CA, não possuindo quaisquer competências delegadas.

<sup>31</sup> Tendo iniciado funções a 2 de Dezembro de 2002 (cfr. a acta do CA da AMRAM, de 27 de Novembro de 2002).

<sup>32</sup> Cfr. a acta da reunião da Assembleia Intermunicipal, de 15 de Janeiro de 2003 e a acta do CA, de 7 de Fevereiro de 2003.

<sup>33</sup> Cfr. o n.º 2 do artigo 11.º do DL n.º 116/84, de 6 de Abril (adaptado à RAM pelo DLR n.º 15/85/M, de 28 de Junho), na redacção dada pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro.

<sup>34</sup> Sob a epígrafe “*Aplicação futura*” a norma citada refere que “ 3 - *Aos serviços com planos de contas sectoriais específicos aplicam-se os códigos referidos no n.º 1, com os necessários ajustamentos e desagregações, apenas à elaboração dos orçamentos para o ano de 2002 e seguintes.*”

<sup>35</sup> Pela “*SGI Scientific Games International, Limited*” (ex: “*Opax Lotteries Limited*”), representada em Portugal pela “*TIC – Iniciativas e Contactos Promocionais, Lda*”, que é responsável pelo acompanhamento, assistência técnica e segurança do Jogo Instantâneo. Em 2002 a sua remuneração pelos serviços prestados foi de 0,6% sobre o total do jogo vendido.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

cartões deduzido de 10%<sup>36</sup>. Desta operação resulta a emissão de um documento comprovativo da venda, assinado pelos agentes, e o crédito do valor correspondente na conta “Banif – recebimentos”.

- III. Ao longo do ano, os duplicados dos comprovativos de venda são remetidos à AMRAM, e, no final do exercício, o Banif emite a declaração das receitas líquidas<sup>37</sup>, utilizada pela AMRAM para sustentar os recibos dos recebimentos da conta de gerência.
- IV. Além do circuito normal atrás exposto, a própria AMRAM costumava proceder ao levantamento (junto do Banif) de caixas de jogo para posterior venda directa ou oferta a título de publicidade<sup>38</sup>.
- a. Na venda, o valor recebido era entregue no banco, sob a forma de depósito, embora se registasse um desfasamento significativo entre o momento da requisição do jogo e o depósito dos valores. A título de exemplo, constatou-se que o último depósito de cobranças, no montante de €7.200,00 levou precisamente um ano a ser concretizado – o jogo foi requisitado a 15 de Março de 2002 e o depósito só foi efectuado a 15 de Março de 2003.
- b. No caso de oferta, não era emitido qualquer documento de suporte de que essa oferta estava devidamente autorizada, não havendo registos contabilísticos dessa “despesa”, para além de algum “post-it” ou de listagens manuscritas elaboradas pelo Fiscal do Jogo que não dão garantias de fiabilidade.

Aos elementos atrás sintetizados, obtidos durante os trabalhos de campo salientam-se as seguintes conclusões obtidas a partir de trabalhos desenvolvidos por entidades externas contratadas pela AMRAM, concretamente nos termos de um estudo elaborado pela empresa IN.FORMAR, abrangendo o período compreendido entre 9 Março de 2000 e 2 de Maio de 2001<sup>39</sup>, com o objectivo de avaliar o processo de venda do jogo instantâneo e quantificar os erros gerados no processo da aquisição de dados<sup>40</sup> fornecidos pelo Banif:

- Existia, no mínimo, um erro em 25% (erros de data de Documento, de código de Balcão e de número de Agente), dos documentos lançados em vendas<sup>41</sup>;
- Devido às elevadas taxas de erro, as vendas nos Concelhos, Balcões e agentes podiam variar significativamente;
- A chegada dos documentos à AMRAM demorava entre 1 e 3 meses, não permitindo a análise da comercialização do Jogo em tempo real.

---

<sup>36</sup> A designada comissão de comercialização (10%) que consubstancia o lucro dos agentes.

<sup>37</sup> O valor que acaba por ser creditado na conta da AMRAM corresponde a 88% do valor facial do Jogo emitido, pois ao montante total há que retirar os 10% respeitantes à margem de comercialização dos Agentes e os 2% da comissão do Banif que é cobrada a título de contrapartida pelo trabalho administrativo e logístico inerente à venda dos cartões e ao pagamento dos prémios.

<sup>38</sup> Como, por exemplo, no caso do concurso da RTP-M, “*Raspa o Nosso Jogo*”, em que eram distribuídos cartões gratuitamente.

<sup>39</sup> O estudo abrangeu um período de cerca de 14 meses e um volume de vendas global no montante de 2,1 milhões de contos, distribuídos por 8 lotes de 100\$00, que atingiram um volume de vendas de 1,2 milhões de contos (55,79% do total) e 3 lotes de 200\$00, com um valor de vendas de 0,9 milhões de contos (44,21% do total).

<sup>40</sup> Obtidos a partir dos Comprovativos de Venda (Ver o n.º III do presente ponto, supra), preenchidos pelo Banif e enviados à AMRAM que os regista em folha de cálculo.

<sup>41</sup> Dos dois tipos de lotes existentes, a taxa de erro nos lotes de 200\$00 (de 44%) era bastante superior à dos lotes de 100\$00 (15%). A amplitude de erro detectado variou entre os 77% (no lote EE13, de 200\$00) e os 5% (no Lote 207, de 100\$00).

O estudo em apreço, embora não pondo em causa o volume de vendas registado, alertava a AMRAM para o risco que incorria na leitura dos dados sobre os seus canais de distribuição, bem como para a morosidade na remessa dos comprovativos de venda.

Consequentemente, a empresa sugeria o desenvolvimento de uma aplicação informática específica, a desenvolver em colaboração com o Banif, que responderia não apenas aos problemas identificados mas que integrasse também o controlo do pagamento de prémios e a validação da informação fornecida pela “Scientific Games”.

Relativamente à credibilidade das declarações das receitas líquidas, mencionadas no ponto III anterior, utilizadas para certificação das vendas do jogo, a auditoria conduzida pela SROC às contas de 2002 detectou que:

- As vendas declaradas pelo Banif para o lote EE15, efectuadas durante os exercícios de 2000 e 2001, eram superiores ao valor do lote emitido;
- Em 2002, os montantes relativos às vendas e às existências, declarados pelo Banif, correspondiam a “vendas internas” (da Tesouraria central do Banif<sup>42</sup> para os balcões da instituição) e não a vendas efectivas aos agentes do jogo.

Tal facto justifica os arredondamentos constantes das declarações de vendas<sup>43</sup> (a tesouraria vende caixas com um número idêntico de cartões) e uma parte das disparidades existentes entre as declarações anuais de vendas e os montantes determinados, dia a dia, com base nos extractos bancários da conta de depósitos à ordem (Cfr. ponto 4.1).

### **3.2.2.1.1 A utilização do Jogo requisitado pela AMRAM**

O mecanismo de controlo do Jogo requisitado pela AMRAM, para venda directa ou publicidade (Ver n.º IV do ponto anterior), evidenciou fragilidades que põem em risco a salvaguarda e integridade desses activos. Senão vejamos:

- i. Não foi detectada prova documental que o CA tivesse autorizado a venda directa de jogo por alguns colaboradores da AMRAM, nem foram estabelecidos procedimentos de controlo tendentes à salvaguarda dos valores públicos requisitados através de uma prestação regular de contas dos funcionários envolvidos.
- ii. Nos termos da documentação recolhida o procedimento era da iniciativa do Administrador-delegado, que rubricava as requisições de jogo, sendo estas levantadas pelo Fiscal do Jogo que era responsável pela sua guarda (note-se que o levantamento dos cartões não envolvia qualquer pagamento).
- iii. As vendas directas eram efectuadas pelo “Fiscal de Jogo”, que distribuía os cartões pelos agentes, recebendo o contra-valor correspondente.

As importâncias arrecadadas ficavam na sua posse até serem depositadas em conta bancária relevando os factos:

---

<sup>42</sup> A tesouraria do Banif quando dá saída de um determinado volume de jogo para uma qualquer agência, contabiliza-o como tendo sido integralmente vendido. Contudo, na realidade, a venda do jogo pelas agências não só não é imediata como existem cartões em stock em todos os balcões que já foram contabilizados como vendidos pelo Banif.

<sup>43</sup> O montante das vendas declarado pelo Banif, era arredondado para o milhar de escudos em 2001, e para o milhar de euros em 2002.



- a. Do numerário obtido ser utilizado para reforço do Fundo de Maneio sem transitar previamente por uma das contas bancárias da instituição (Cfr. ponto 4.2.1);
  - b. Do registo das vendas só ser efectuado na altura do depósito, normalmente meses depois da requisição do jogo, potenciando o risco de utilização indevida, temporária ou definitiva, das verbas para fins alheios à instituição.
- iv. De acordo com as declarações recolhidas, as ofertas de cartões de jogo (para sorteios, concursos na rádio ou televisão, etc.) eram da responsabilidade do Administrador-delegado.

Todavia não existiam registos credíveis dos cartões oferecidos de onde constasse, designadamente, a sua quantidade e os números de série<sup>44</sup>.

Consequentemente, não foi possível apurar, com rigor, qual o número de cartões requisitados e que foram vendidos ou oferecidos, e em que circunstâncias. Tal descontrolo, só por si, obviamente potencia uma utilização indiscriminada dos cartões de jogo, nomeadamente do numerário em que podem ser convertidos.

Também se observou que não foi dado qualquer tratamento contabilístico às ofertas efectuadas, o que constitui uma derrogação ao princípio do orçamento bruto e uma limitação às contas uma vez que nem todos os custos incorridos foram relevados.

### 3.2.2.1.2 Reposição do valor do jogo requisitado

O quadro seguinte evidencia os movimentos ocorridos com as requisições de jogo efectuados pela AMRAM, para venda directa ou oferta, entre os anos de 1998 e 2002.

(em euros)

Ano da Requisição do Jogo	Valor do Jogo Requisitado (a)	Comissão Agente (b)	Valor Líquido (c)=(a)-(b)	Valor Reposto (d)	Valor em Falta (e)=(c)-(d)
1998	117.965,70	11.796,57	106.169,13	106.169,13	0,00
1999	71.826,90	7.182,69	64.644,21	64.644,21	0,00
2000	103.051,65	10.305,16	92.746,49	90.950,81	-1.795,68
2001	83.798,05	8.379,80	75.418,25	75.582,69	164,44
2002	33.980,77	3.398,08	30.582,69	7.200,00	-23.382,69
<b>Totais</b>	<b>410.623,07</b>	<b>41.062,30</b>	<b>369.560,77</b>	<b>344.546,84</b>	<b>-25.013,93</b>

Da leitura do quadro anterior é possível constatar que:

- O volume de jogo requisitado, ao longo dos 5 anos em análise, oscilou entre um valor máximo próximo dos 118 mil euros, registado em 1998, e um mínimo de 34 mil euros, em 2002;
- Existe uma diferença de € 25.013,93 entre o valor do jogo requisitado e o valor dos correspondentes depósitos. Se a este montante for subtraída a verba de €1.535,00, entretanto entregue pelo Fiscal do Jogo, em 2003, à coordenadora interina<sup>45</sup>, restam €23.478,93 de Jogo requisitado, que não deram entrada nos cofres da Associação.

<sup>44</sup> Apenas existiam uns apontamentos soltos, em folhas soltas ou "post-it", do destino dado aos cartões.

<sup>45</sup> Que corresponde ao montante existente na Tesouraria, detectado pela auditoria externa, e que não se encontrava lançado na contabilidade.

Relativamente a esta matéria adianta-se que a última reposição de que se tem conhecimento, no montante de €7.200,00, levou precisamente um ano a ser depositada no Banif<sup>46</sup>, tendo esse desfasamento sido explicado, pelo Tesoureiro<sup>47</sup>/Fiscal do Jogo, como uma consequência do atraso do Administrador-delegado na regularização de despesas pessoais que foram pagas (pelo Tesoureiro) com verbas da AMRAM.

Tendo em conta a gravidade dos factos, foi determinada a audição formal<sup>48</sup> em auto de declarações de três funcionários<sup>49</sup> (Cfr. os autos de declaração anexos à Informação n.º 60/2004 – UAT III, de 13 de Maio de 2004), tendo-se apurado que:

- O Administrador-delegado terá ordenado (desde 1997 ou 1998) o recurso a verbas da AMRAM para custear despesas de natureza pessoal;
- Os correlativos pagamentos com recurso aos fundos provenientes da venda dos cartões requisitados eram efectuados pelo Fiscal do Jogo, “*com base em ordens dadas pelo Secretário-Geral.*” estimados, com base nos seus registos informais (em folhas soltas ou “*post-it*”), em 4 mil contos<sup>50</sup>;
- “*Existiam compensações entre os saldos do Fundo de Maneio da AMRAM, e os montantes resultantes da venda directa do Jogo Instantâneo. Os saldos negativos do Fundo de Maneio (...) eram regularizados (...) com cheques da AMRAM.*”;
- “*Os cartões, uma vez levantados, eram vendidos ou dados para publicidade (em concursos ou sorteios) desconhecendo-se qual a proporção de vendas/publicidade.*”, dada a inexistência de registos formais.

Segundo a AMRAM, “*(...) o desvio entre o requisitado e o depositado, poderá constituir o montante e quantidade afectos à publicidade(...) cujos beneficiários e montante seria “(...): Impossível de determinar, face à natureza dos documentos de registo dessas situações (post-it e afíns) (...).”* .

Tal explicação constituiria uma leitura enviesada do sucedido pois:

1. Se, na verdade, parece resultar dos testemunhos recolhidos que uma parte do Jogo requisitado seria utilizada para publicidade e, conseqüentemente, distribuído gratuitamente, o facto é que não existe evidência documental de que o montante em falta (contravalor dos cartões de Jogo requisitados) estivesse relacionado, na sua totalidade, com a oferta de cartões ou que tivesse sido utilizada em proveito da AMRAM.

---

<sup>46</sup> O depósito do produto da venda de jogo requisitado a 15 de Março de 2002 só ocorreu em 15 de Março de 2003.

<sup>47</sup> Embora formalmente não tenha sido designado Tesoureiro o facto é que tinha à sua guarda dinheiro (proveniente da venda directa de cartões de jogo) e valores (cartões de jogo para venda e cartões premiados) da AMRAM.

<sup>48</sup> Cfr. Informação n.º 47/2004, com o Despacho do Exmo. Juiz Conselheiro de 16 de Abril de 2004.

<sup>49</sup> Um deles, da coordenadora interina da AMRAM, que à data dos factos relatados ainda não trabalhava na Associação, mas que se encontrava no exercício das funções do administrador-delegado, entretanto demitido. Os outros, de dois funcionários mais antigos: o responsável pela fiscalização e controlo do Jogo, e que, concomitantemente, exercia as funções de tesoureiro; e uma assistente administrativa, com funções na área do controlo contabilístico da receita e do pagamento dos prémios, no exercício de 2004, portanto, já depois, da ocorrência dos factos em apreciação.

<sup>50</sup> Apesar desses apontamentos não possibilitarem o apuramento da quantia em dívida, eles apresentam algumas cópias dos documentos de suporte (talões de depósitos, operações de câmbio, quitação de contribuições autárquicas, aquisição de uma viagem e de um telemóvel) que ilustram o género de despesas processadas.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

2. Pelo contrário, o que se obtém, dos autos de declarações e da evidência documental recolhida, é que o “*Fiscal do Jogo*”<sup>51</sup> utilizava, alegadamente em cumprimento de orientações do Administrador-delegado, parte do produto da venda directa de cartões para pagar despesas particulares deste último.

Assim sendo, face aos elementos disponíveis, e sem prejuízo de outro tipo de responsabilidade que a situação possa suscitar, os factos descritos reflectem procedimentos susceptíveis de fazer incorrer os seus autores em eventual responsabilidade financeira.

No caso do Fiscal do Jogo, que exercia também funções de tesouraria, o entendimento de que estará em causa uma saída de dinheiros sem suporte documental configura uma situação de alcance<sup>52</sup>, prevista no n.º 1 e 2 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, da qual decorre responsabilidade financeira reintegratória, no montante de € 23.478,93, e responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea d) do n.º 1 do art.º 65.º da mesma Lei, por se tratar de infracção às normas legais relativas à gestão e controlo de tesouraria (cfr. normas técnicas do POCAL estabelecidas no seu ponto 2.9.10.1.13 e 14).

Já em relação ao Administrador-delegado, na qualidade de responsável pela gestão corrente da AMRAM (cfr. o ponto 3.2.1 e a introdução ao ponto 4) e alegado beneficiário de utilizações indevidas de dinheiros públicos, poder-lhe-á também ser imputada a correlativa responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97.

Resta acrescentar que, a partir da entrada em funções da nova coordenadora interina, em Dezembro de 2002, cessou o levantamento de Jogo pela AMRAM.

Em sede de contraditório:

- A) O Fiscal do Jogo replicou que os procedimentos adoptados “*sempre se traduziram no estrito cumprimento de ordens do Sr. Administrador-delegado de quem dependia hierarquicamente (...) e sendo este da confiança dos órgãos directivos da Associação não me competia questionar as ordens que me eram dadas (...) atendendo ao facto do Sr. Administrador-delegado não ter regularizado, quer a entrega de dinheiro da venda directa de jogo, quer o pagamento das suas despesas pessoais (...) reporte todos os factos à Dr.ª Maria João Monte (...)*”.

Esclareceu também que nunca exerceu qualquer cargo de Tesoureiro embora estivessem à sua guarda alguns activos da AMRAM, relacionados com o jogo.

Sobre esta última alegação salienta-se que o essencial para a definição de alcance é o facto de se tratar de uma infracção “*que apenas pode ser imputada a quem, em virtude das suas funções de tesoureiro ou de exactor (de direito ou mesmo de facto), seja responsável por*

---

<sup>51</sup> O atraso no depósito do produto da venda directa do Jogo permitia que esse dinheiro pudesse ser utilizado para a realização de “*adiantamentos*” à AMRAM e, também, alegadamente ao seu administrador-delegado.

<sup>52</sup> Segundo o Prof. Sousa Franco in *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, volume I, Almedina, 4ª edição, Coimbra, 1993, pág. 485: “O alcance ocorre quando houver demora na entrega de fundos a cargo do exactor, subtracção de valores, omissão de receitas ou qualquer falta no cofre, erro de cálculo ou outras causas que não possam atribuir-se a infidelidade do gerente, arrebatamento, perda, destruição de valores e dinheiros públicos e outros casos de força maior bem assim, ainda, quando o tesoureiro da Fazenda Pública não tenha em cofre ou com saída justificada quantia que nele devia estar em função da escrita, ou quando não apresente ou não tenha documentos de cobrança ou outros valores à sua guarda, cuja falta não permita analisar o balanço e a escrita da sua responsabilidade (...)”, considerando bastar qualquer falta no cofre ou qualquer outro facto que não se possa atribuir a infidelidade, para que se verifique uma consumação formal do alcance como facto constitutivo de responsabilidade.

*aqueles fundos.*”<sup>53</sup>, sendo que, nos termos do n.º 3 do art.º 61.º da Lei n.º 98/97, são elencados como possíveis agentes da acção e, portanto, sujeitos de responsabilidade directa, os exactores “(...) categoria em que são de incluir quantos manejam dinheiros públicos nas funções de arrecadar, guardar ou pagar.”<sup>54</sup>.

Face ao exposto são susceptíveis de serem responsabilizados por um alcance todos aqueles que manejam dinheiros (ou valores) públicos nas funções de arrecadar, guardar ou pagar. Por conseguinte, do levantamento do sistema de controlo interno que foi efectuado e dos autos de declarações constantes do processo conclui-se que o Sr. Jorge Abreu, exercia de facto funções de Fiscal do Jogo e também de Tesoureiro, embora não existisse qualquer previsão estatutária ou designação formal para tal.

- B) O ex-Administrador-delegado começou por alegar que cabia ao Fiscal do Jogo levantar os pacotes de jogo da tesouraria do banco *“dando conhecimento aos serviços administrativos do número de pacotes que vai precisar. Como esses cartões ou o respectivo dinheiro de venda, estão sempre à sua guarda e exclusiva responsabilidade, o Fiscal constitui-se como tesoureiro do respectivo valor, tratando do seu pagamento directamente no Banco, logo que recebe a verba dos agentes.*

*O Banif nunca enviou qualquer documento sobre este assunto e, o fiscal afirmava sempre que estava tudo em ordem. Só pouco tempo antes de deixar a AMRAM fui alertado para a situação de atraso na regularização daquela verba, pela funcionária Rita, que tinha passado a ter o acesso informático do jogo. Falei com o fiscal para que regularizasse o assunto, inclusivé sobre os cartões para controlo, promoção e publicidade, até final de 2002. Ainda fui informado que havia sido feito um depósito e voltei a pedir-lhe a total regularização (...)*”

*Sobre os cartões para controlo, promoção e publicidade, sempre foi solicitado ao Fiscal, como responsável desse jogo, que fizesse a sua contabilização, referindo o número de pacotes, com indicação do respectivo lote e para que entidade se destinava. Sempre afirmou que tinha tudo devidamente controlado, no que de boa fé, acreditei.”*

Informou ainda que nunca foram dadas quaisquer indicações ao Fiscal para que utilizasse verbas da AMRAM ou custeasse despesas de natureza pessoal. Quanto à verba em falta, salientou que no início da venda de cada lote *“(...) era usado um pacote de jogo - para controlo da grelha de prémios, para verificar se continha os 100 cartões, ou a quantia pré – definida de 35% de prémios até 1.000 escudos por pacote e para detectar qualquer anomalia (...). Dos cartões desses pacotes, alguns eram utilizados para publicidade.*

*Aliás, no que respeita a pacotes de jogo que foram usados para promoção e publicidade, estes sempre foram entregues pelo Fiscal, directamente ou através da Secretaria, a funcionários da RTP/M, RDP/M, Rádios e Jornais, conforme combinado com cada programa e cuja informação lhe era dada para contabilizar.*

*Noutras vezes, por indicação do Conselho de Administração foram distribuídos cartões em Jornadas Autárquicas, Feiras de Municípios e outras iniciativas em que havia participação da AMRAM e o C. A. entendia oportuno promover o jogo instantâneo, sendo os cartões*

---

<sup>53</sup> Lídio de Magalhães, “Notas Sobre a Responsabilidade Financeira”, publicado na Revista do TC, n.ºs 5 e 6, de 1994, pág. 23. Ver também a anotação 2 ao art.º 53.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, feita pelos Conselheiros José Tavares e Lídio de Magalhães (Tribunal de Contas, Legislação Anotada, Almedina, Coimbra, 1990).

<sup>54</sup> Amável Raposo, “O Tribunal de Contas de Portugal. A Função Jurisdicional”, texto publicado na Revista do TC, n.º 42 (Julho/Dezembro de 2004), pág.58.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

*solicitados ao Fiscal para contabilização (...) Cobia ao Fiscal ter essa contabilização devidamente organizada, mas, caso isso não de verifique, pela média usada para controlo, promoção e publicidade, é de calcular que devem ter si do utilizados cerca de 2 pacotes por lote, do jogo vendido, desde o início até Outubro de 2002.” (sic).*

- C) O CA de 2002 respondeu que aquando da emissão de cada lote de Jogo Instantâneo eram retirados, em média, 2 pacotes (200 cartões) para, por um lado, comprovar a grelha de prémios e, por outro lado, verificar a existência de eventuais incorrecções e que alguns cartões eram utilizados para oferta com vista à promoção e publicidade.

De acordo com aqueles responsáveis *“foram emitidos até Outubro de 2002, 216 Lotes cujo custo por cada pacote era de 10 contos, e 19 Lotes cujo custo por cada pacote era de 20 contos;*

- i) Por cada Lote de Jogo Instantâneo eram retirados, em média, 2 pacotes (200 cartões)*
- ii) Significa que foram então utilizados, para efeitos de controlo e publicidade, cerca de 500 pacotes, o que em termos de valor é cerca de cinco mil contos.”*

Finalmente, informaram que a requisição de Jogo Instantâneo para venda directa ou publicidade terminou em Novembro de 2002 por altura da tomada de posse do novo CA (neste sentido está igualmente a resposta do Dr. Savino Correia).

- D) O Sr. Duarte Mendes, ex-presidente da Câmara Municipal de São Vicente, identificou o Administrador-delegado, em funções na altura, *“como executor do procedimento”*.
- E) A Dr.<sup>a</sup> Maria João Monte, confirmou relativamente à situação das vendas directas *“(da qual tivemos conhecimento por denúncia do Fiscal de Jogo)”* que *“esta foi automaticamente cancelada a partir do início do exercício de funções na AMRAM. Segundo apurado, existia algum controlo em termos do montante de jogo requisitado, mas, porventura, um tratamento deficiente ao nível da utilização (e respectiva contabilização).*

*Por outro lado, a utilização imprópria do numerário resultante das vendas directas foi efectuada por/ou a mando do Administrador-delegado, conforme nos foi referido e, de certo modo, demonstrado. Embora a análise formal dos factos possa indiciar responsabilidades por parte do Fiscal de Jogo, é meu entendimento que não está comprovada a sua responsabilidade na utilização abusiva desses dinheiros públicos, tanto mais que agia de acordo com as orientações de quem dependia hierarquicamente - o Administrador-delegado - ao qual reportava.. Que tenha memória, o Fiscal não exercia funções de Tesoureiro.*

*Ao nível da organização interna, a reduzida dimensão do serviço não permitia a especialização e a segregação de funções que, em instituições de maior dimensão, é possível e vantajoso existir (...).”*

As alegações acima referidas explicitam melhor os termos em que era feita a requisição de Jogo Instantâneo para venda directa ou publicidade e confirmam o valor envolvido (cerca de 25.000 euros), contudo, persiste a falta de evidência documental de que o montante de 23.478,93 tivesse sido utilizado em publicidade.

Assim, concluímos que também na parte relativa ao *“alcance”* não foram carreados elementos novos susceptíveis de alterar as apreciações anteriores mantendo-se por conseguinte, as apreciações urdidas no relato, mormente, as respeitantes à imputação de responsabilidade financeira.

### 3.2.2.2 O CIRCUITO DA DESPESA - PRÉMIOS DO JOGO

Em conformidade com as regras definidas, o pagamento dos prémios processa-se da seguinte forma:

- Para valores inferiores a €25,00, o pagamento é efectuado directamente pelos agentes, sendo estes posteriormente reembolsados pelo Banif, contra a apresentação dos cartões premiados, e compensados com uma comissão de 2,5%. Estes valores são lançados pelo banco a débito da conta “Prémios”;
- O pagamento de prémios superiores a €25,00 está a cargo do Banif, sendo que no caso de prémios superiores a €50,00, é efectuado um controlo prévio da autenticidade do cartão, através de contacto telefónico com a AMRAM<sup>55</sup>.

Posteriormente, os cartões premiados são devolvidos à AMRAM, conjuntamente com os duplicados dos documentos emitidos pelo Banif que comprovam o pagamento dos prémios.

Na AMRAM, os cartões premiados são entregues ao “Fiscal do Jogo” com vista à detecção de eventuais fraudes. Após o controlo, os cartões de valor inferior a €20,00 são destruídos, enquanto os de valor superior são guardados durante 5 anos.

Numa apreciação ao sistema instituído, podem assinalar-se os seguintes pontos fracos:

- os cartões premiados, devolvidos à AMRAM, não apresentam qualquer inutilização visível que evite, no caso dos prémios de valor igual ou inferior a 50 €, a repetição do seu pagamento;
- a falta de condições de segurança da sala (sem sistema de detecção de intrusão e/ou de segurança e de acesso interno e externo fácil) onde são guardados os sacos que contêm o jogo premiado. Em média, os cartões permanecem uma semana na referida sala, mas em período de férias do fiscal, os sacos ficam guardados na sala até ao seu regresso.

Neste contexto importa que o CA implemente mecanismos contra a eventual duplicação do pagamento de prémios de menor valor e de segurança das instalações, para colmatar os riscos acima identificados.

### 3.2.3 Caixa e bancos

Quanto ao conjunto de princípios básicos que dão consistência ao controlo interno das disponibilidades, é de referir a inexistência de um verdadeiro serviço de Tesouraria na AMRAM, contingência relacionada, em parte, com a reduzida dimensão do serviço.

O exame efectuado permitiu concluir que:

- Os cheques (nominativos mas não cruzados) eram preenchidos pela contabilidade, sendo obrigatoriamente assinados por dois membros do CA (ou pelo Administrador-delegado, em substituição), sendo um deles, obrigatoriamente o Presidente;
- Não existia uma suficiente segregação de funções ao nível dos procedimentos de pagamento através de cheque, uma vez que as tarefas de contabilização, preenchimento dos cheques e pagamento<sup>56</sup> estavam concentradas na funcionária responsável pela contabilidade;

---

<sup>55</sup> Confirmação do código do cartão premiado, verificado com base numa disquete enviada pela “Scientific Games” de onde constam os “números de controlo”.

<sup>56</sup> Depois de assinados os cheques voltavam à contabilidade para entrega aos fornecedores.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

- Não existia um sistema de segurança contra intrusão e o cofre instalado da AMRAM não era utilizado para a guarda de valores (designadamente dos cartões para venda directa e dos cartões premiados não inutilizados);
- Assim que as facturas davam entrada, era prática corrente contabilizar o seu pagamento, registar a saída de fundos da conta bancária e emitir os cheques que, em anexo à factura, ficavam a aguardar a assinatura da administração;
- Como a emissão dos meios de pagamento não era imediata a situação contabilística da entidade perante os seus fornecedores encontrava-se distorcida<sup>57</sup>, para além das diferenças a reconciliar (entre os saldos das contas bancárias e do montante dos cheques emitidos) serem maiores;
- Não existia um verdadeiro Fundo de Maneio cuja movimentação se encontrasse enquadrada por normas escritas que definissem, designadamente: o montante inicial, a periodicidade de reconstituição (e a obrigatoriedade desses movimentos serem efectuados através de cheque e nunca pelos fluxos de entrada de dinheiros na empresa) e a natureza das despesas susceptíveis de, por ele, serem satisfeitas.

Em 2002 era frequente o fundo constituído se misturar com as receitas do Jogo Instantâneo, numa prática absolutamente contrária às boas práticas de gestão de tesouraria.

A auditoria externa às contas de 2002 detectou um valor de €1.535,00 na posse do Fiscal do Jogo, que contrastava com o saldo nulo da conta caixa apurado pelo serviço.

Face às deficiências enunciadas, o sistema em vigor deverá ser reequacionado com a introdução de um verdadeiro serviço de tesouraria enquadrado por práticas que garantam: a segregação de funções, entre quem toma as decisões, efectua os registos e os controlos contabilísticos e manuseia a liquidez da instituição; o registo contabilístico oportuno das operações; a salvaguarda dos activos de maior liquidez em local seguro; e a constituição de um Fundo de Maneio (fundo fixo de caixa), exclusivamente dedicado às pequenas despesas correntes.

No que respeita às reconciliações bancárias de 2002 verificou-se que a contabilidade se limitou a elaborar uma listagem dos cheques em trânsito, não tendo realizado a indispensável reconciliação (mensal e anual) dos saldos das duas contas bancárias<sup>58</sup> (Cfr. ponto 3.8.2).

Uma delas destinava-se em exclusivo ao pagamento dos prémios de jogo (identificado contabilisticamente na conta 12.01 – Banif - Prémios), enquanto a outra era utilizada para o depósito das importâncias provenientes da venda do jogo (conta 12.02 – Banif – Recebimentos) e para o desconto dos cheques respeitantes aos pagamentos correntes da entidade (incluindo o aprovisionamento da conta prémios).

Todavia, ao nível da contabilidade, os cheques emitidos para pagamento de despesas da Associação eram contabilizados na conta 12.01, e não na conta em que efectivamente eram descontados (na conta n.º 12.02), prejudicando com isso a reconciliação bancária, visto que os saldos contabilísticos não tinham correspondência com os movimentos das contas respectivas (já de si complexa pela natureza diversificada dos movimentos na conta “Banif – Recebimentos”).

Uma das consequências desta prática materializou-se na não detecção dos erros no apuramento das receitas reais do Jogo Instantâneo. Na prática, não existiam controlos sobre os créditos resultantes da venda do jogo nem uma contabilização oportuna (actualizada) e sistemática desses

---

<sup>57</sup> Segundo os registos contabilísticos todas as facturas entradas encontravam-se liquidadas e pagas.

<sup>58</sup> Contas no Banif: 01/16140086/77/10 (Conta vendas ou Conta recebimentos) e 01/16140124/77/10 (Conta prémios ou Conta pagamentos).

recebimentos (a contabilização era efectuada uma vez por ano através da emissão de uma guia pelo valor global das receitas apuradas pelo Banif)

Já em 2003, com base nas recomendações formuladas pela SROC, foram introduzidas melhorias no sistema, sendo que as contas bancárias passaram a ser separadas por lote de jogo e, dentro de cada um deles, por “*conta de vendas*” e “*conta de prémios*”, permitindo assim um maior e melhor controlo sobre as receitas e despesas da AMRAM.

### **3.2.4 Despesas gerais**

Procede-se, por fim, ao tratamento das despesas gerais da AMRAM, excluindo as inerentes ao pagamento de prémios do Jogo Instantâneo.

Na sequência da autorização do Administrador-delegado para o início do procedimento de realização das despesas:

- I. A funcionária da Secção de Contabilidade verifica se há cabimento na rubrica adequada, procedendo, caso não exista verba suficiente, à elaboração da correspondente alteração orçamental, e regista o compromisso;
- II. Após a recepção da factura essa funcionária:
  - regista os encargos na conta corrente da despesa, no diário e na conta corrente com fornecedores;
  - elabora a ordem de pagamento que anexa à factura;
  - preenche o cheque que fica à sua guarda até ser autorizado o pagamento (por vezes também são efectuados pagamentos em numerário através do Fundo de Maneio);
  - contabiliza o pagamento da factura na conta corrente com os fornecedores por contrapartida de bancos.
- III. Finalmente, após a assinatura do cheque, o fornecedor contacta a AMRAM e o pagamento é efectuado, procedendo-se então ao seu registo na Conta Corrente e no Diário da despesa.

A análise efectuada ao circuito descrito evidenciou os seguintes pontos fracos:

- O software utilizado permite a cabimentação de despesas sem dotação suficiente;
- Nos processos de despesa analisados não foi encontrada nenhuma requisição externa que permitisse identificar o(s) responsável(eis) pela assunção dos compromissos;
- Em regra, independentemente do valor das despesas e do serviço a contratar, a AMRAM recorre ao ajuste directo, não tendo sido detectada, na amostra seleccionada, evidência documental do respeito pelo regime de realização de despesas públicas, preceituado no DL n.º 197/99, de 8 de Junho;
- A contabilização extemporânea dos pagamentos (aquando da emissão parcial dos cheques) induz um erro sistemático na contabilidade da AMRAM, ao nível das disponibilidades e da situação perante os fornecedores;
- Existem Ordens de Pagamento que não estão classificadas nem assinadas, não existindo evidência da sua conferência no momento da assinatura dos cheques;
- Não foi detectada a existência de delegação de competências na coordenadora (Dr.<sup>a</sup> Maria João Monte) que esteve em funções, a título interino, a partir de Dezembro de 2002 sendo que, a



delegação no Administrador-delegado só foi disponibilizada aquando da realização do contraditório;

- Não existem actas das reuniões do CA da AMRAM, o que dificulta o apuramento objectivo das responsabilidades daquele órgão na gestão da entidade.

### **3.2.5 Avaliação global do Sistema de Controlo Interno**

Face às deficiências referidas nos pontos anteriores, em particular as relacionadas com: o inadequado suporte documental das receitas; a falta de controlo das contas de depósitos à ordem e do Fundo de Maneio; a inexistência de documentação de suporte do destino dado aos cartões requisitados ao Banif; a ausência de actas e de assinatura das autorizações de pagamento; e a ausência de demonstração do cumprimento dos procedimentos legais atinentes à contratação pública, prevista no DL n.º 197/99:

- Conclui-se que o controlo interno implementado não era eficaz, pois não impediu, detectou ou corrigiu irregularidades, falhas e omissões materialmente relevantes no âmbito da legalidade e regularidade das operações;
- Note-se que a esta situação não deve ser estranho o facto do CA não ter exercido o seu dever de vigilância e orientação da actividade do seu Administrador-delegado.

## **4. CONFERÊNCIA DOCUMENTAL**

Em coerência com a posição expressa no ponto 2.6 salienta-se que todas as receitas e despesas da Associação são ilegais, atento o vício de que padece o seu objecto estatutário.

Realça-se ainda que ao longo deste ponto estão identificados factos que, configurando infracções enquadráveis nos art.ºs 59.º e/ou 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e por isso, susceptíveis de originarem responsabilidade financeira, foram imputadas ao CA da AMRAM e ao seu Administrador-delegado<sup>59</sup>, em funções à data das autorizações de pagamento (cujos números e datas constam do texto), pelas razões a seguir indicadas:

- a) Não existia suporte documental das deliberações do CA com as autorizações para a realização das despesas verificadas (art.ºs 122.º, 123.º e 124.º do CPA).
- b) Algumas das ordens de pagamento, na parte relativa à autorização propriamente dita, não estavam assinadas, outras estavam apenas pelo presidente, ou então por alguém que assinava em sua substituição. Relativamente ao processamento, a grande maioria das ordens de pagamento também estava rubricada pelo Administrador-delegado, embora existissem outras em que não interveio ou em que foi o único interveniente;
- c) Estes factos significam, em primeiro lugar, que em matéria de autorização da realização e pagamento das despesas que foram auditadas, não terão sido cumpridas as normas legais relativas ao funcionamento e à representação dos órgãos colegiais consagradas nos art.ºs 14.º a 28.º e 122.º do CPA.

---

<sup>59</sup> Como já foi referido no ponto 3.2.1., essa gestão corrente foi assegurada desde Março de 1994 até 15 de Dezembro de 2002 por um administrador-delegado, que foi nomeado na reunião do CA de 4 de Março de 1994, que lhe conferiu poderes de gestão corrente.

- d) Além disso, o CA era o órgão titular dos poderes em matéria de gestão financeira (cfr. os art.ºs 18.º e 21.º dos Estatutos e o art.º 10.º do DL n.º 172/99), incluindo o de autorizar as despesas e os respectivos pagamentos. O exercício dessas competências por outras entidades (previsto no art.º 19.º dos Estatutos da Associação)<sup>60</sup> obrigava à existência de um acto expresso de delegação de poderes, emitido nos termos e de acordo com os requisitos constantes dos art.ºs 35.º a 38.º do CPA.
- e) Com a publicação do DL n.º 412/89, de 29 de Novembro de 1989<sup>61</sup> os Conselhos de Administração das Associações de Municípios passaram a poder nomear um Administrador-delegado para os assuntos correntes (art.º 9.º), o que veio acontecer na reunião de 4 de Março de 1994, tendo sido nomeado para esse cargo o Sr. João Manuel Martins. Na acta correspondente ficaram expressamente determinados os poderes que lhe foram conferidos, entre os quais se destacam: “*b) gerir e controlar toda a actividade relacionada com o denominado Jogo Instantâneo (...) e) Gerir e administrar os recursos humanos e materiais da Associação (...)*”.

Apesar de não existir mais nenhuma delegação de poderes, constatou-se que existiam ordens de pagamento autorizadas apenas por um dos membros do CA, situação que determina a ilegalidade dos actos praticados, tornando-os, nessa medida, anuláveis, por vício de incompetência relativa (ver o art.º 135.º do mesmo CPA).

Pelas razões expostas nas alíneas antecedentes, e na falta das necessárias autorizações e deliberações, entendeu-se que as situações susceptíveis de configurar infracções financeiras deviam ser imputáveis ao CA e ao seu Administrador-delegado (na parte da gestão corrente<sup>62</sup>), nos termos do entendimento do Juiz Conselheiro Amável Raposo<sup>63</sup>, segundo o qual, “*Perante um facto previsto na lei como dando lugar a responsabilidade financeira importa, então, analisar quem o praticou, ou, havendo omissão ilícita, quem tinha o dever funcional de o praticar. Esse será o autor material do facto e, em razão disso, em primeira linha, responsável.*”

## 4.1 Recebimentos

No âmbito dos trabalhos de certificação da receita e das existências finais de Jogo constantes das contas de 2002, os auditores externos da AMRAM procederam ao confronto entre as quantidades de jogo produzidas e entregues ao BANIF e as vendas declaradas por aquela instituição financeira entre 2000 e 2002 (Cfr. anexo IV).

Desse confronto resultou a detecção de incorrecções na declaração de vendas do Jogo de 2001, que originaram a correcção do valor da receita do ano de €9.660.617,67 para €8.467.593,12<sup>64</sup> sem que, em conformidade, a AMRAM tenha providenciado no sentido de corrigir e enviar à

<sup>60</sup> Este artigo previa a faculdade do CA ou da Assembleia Intermunicipal delegar poderes no Presidente da AMRAM.

<sup>61</sup> Esta figura manteve-se aquando da sua revogação pelo DL n.º 172/99 (cujo art.º 11.º foi alterado pelo art.º 20.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29/12), aplicável à data.

<sup>62</sup> O DL n.º 155/92, de 28 de Julho, embora não aplicável ao caso em apreço, fornece uma referência sobre o conceito de “*gestão corrente*” no seu art.º 4.º 1 - *A gestão corrente compreende a prática de todos os actos que integram a actividade que os serviços e organismos normalmente desenvolvem para a prossecução das suas atribuições, sem prejuízo dos poderes de direcção, supervisão e inspecção do ministro competente. 2 - A gestão corrente não compreende as opções fundamentais de enquadramento da actividade dos serviços e organismos, nomeadamente a aprovação de planos e programas e a assunção de encargos que ultrapassem a sua normal execução.* 3 - *A gestão corrente não compreende ainda os actos de montante ou natureza excepcionais, os quais serão anualmente determinados no decreto-lei de execução orçamental.*”

<sup>63</sup> Cfr. a sua intervenção em seminário organizado pela Inspeção-Geral da Administração do Território, intitulada “*A nova lei orgânica do Tribunal de Contas e a responsabilidade financeira*” (Lisboa, 26 de Abril de 1999).

<sup>64</sup> As vendas do lote de Jogo EE15, contabilizadas pelo Banif em €3.687.114,06, excediam em quase 1,2 milhões de euros os montantes produzidos (€2.493.989,49).



SRMTC uma nova conta de gerência de 2001, atentos os efeitos dessa alteração no saldo a transitar para a gerência de 2002 (vide ponto 4.8.1.).

#### 4.1.1 Recebimentos de 2002

Em face das dúvidas suscitadas sobre as declarações anuais das vendas do Jogo, efectuou-se uma identificação exaustiva das importâncias creditadas nos extractos bancários entre Junho e Dezembro de 2002<sup>65</sup>, tendo-se posteriormente comparado o montante obtido com o apurado pela AMRAM, através de um controlo que visava apurar diariamente a receita do jogo.

(em euros)

Meses	Apuramento efectuado pela AMRAM (a)	Apuramento efectuado pela SRMTC com base no extracto bancário		Diferenças (d)=(a)-[(b)+(c)]
		Vendas Banif (b)	Depósitos (venda directa) (c)	
JUNHO	398.463,00	418.298,00		-19.835,00
JULHO	452.864,00	465.619,00	7.200,00	-19.955,00
AGOSTO	461.716,00	469.996,30		-8.280,30
SETEMBRO	493.703,00	482.375,50		11.327,50
OUTUBRO	382.240,00	377.454,20	14.400,00	-9.614,20
NOVEMBRO	215.300,00	231.986,80		-16.686,80
DEZEMBRO	1.014.378,00	1.014.685,50		-307,50
<b>Total</b>	<b>3.418.664,00</b>	<b>3.460.415,30</b>	<b>21.600,00</b>	<b>-63.351,30</b>

O referido teste concluiu pela existência de um erro de - 1,853 %<sup>66</sup> no apuramento do recebimento do 2º semestre de 2002.

Assim, pressupondo que essa taxa de erro se manteve constante ao longo de 2002:

A - Receita bruta anual segundo a AMRAM	€6.409.799,85
B - Taxa de erro	- 0,01853
C - Receita bruta anual corrigida da taxa de erro (A x (1-B))	€6.291.026,26
D - Declaração do Banif	€6.586.300,00
E - Diferença (E1) corrigida do erro detectado (D-C)	€295.273,74
(E2) não corrigida do erro detectado (D-A)	€176.500,15

Atentas as diferenças identificadas entre o valor das vendas calculado pela AMRAM (€ 6.409.799,85) e o indicado na declaração elaborada pelo Banif (€ 6.586.300,00), que servem de suporte ao registo contabilizado no Mapa de Fluxos de Caixa sob a designação de “08.03.04 – Vendas de Jogo Instantâneo”, e considerando os procedimentos de risco detectados na área de vendas (designadamente os relacionados com a requisição e venda directa de jogo pela AMRAM), regista-se um insuficiente controlo da AMRAM sobre as suas contas bancárias, pelo que se conclui que os registos contabilísticos apresentados não reflectem, com um grau de confiança aceitável, as receitas cobradas e o consequente encaixe monetário.

<sup>65</sup> O Banif só disponibilizou os extractos bancários em suporte informático de Junho a Dezembro de 2002.

<sup>66</sup> [€3.418.664 - (€3.460.415,30 + €21.600,00/ €3.418.664)].

## 4.2 Pagamentos

### 4.2.1 Pagamentos pelo Fundo de Maneio

Conforme referido anteriormente, a AMRAM não dispunha de um Fundo de Maneio formalmente constituído, sendo prática corrente a utilização directa (sem prévio depósito em conta) das receitas da venda directa do Jogo para providenciar as despesas da Associação.

A demonstração dessa situação consta do quadro seguinte, onde estão sintetizados os movimentos mensais de verbas registados naquele fundo.

(em euros)

Meses	Reforço do fundo por cheque				Total mensal	Valor utilizado	Saldo
	Número	Data de emissão	Data de desconto	Valor			
Janeiro	0054126713	31.01.2002	-	5.000	5.000	3.569,37	1.430,63
Fevereiro						3.362,34	-1.931,71
Março						3.058,56	-4.990,27
Abril	0054127412	03.04.2002	-	5.000	5.000	2.927,50	-2.917,77
Maió						3.028,17	-5.945,94
Junho	0054126899	12.06.2002	25.06.2002	5.000	5.000	3.909,63	-4.855,57
Julho						4.354,61	-9.210,18
Agosto						2.437,55	-11.647,73
Setembro						1.964,32	-13.612,05
Outubro	0057674693 0054127120 0054127234	08.10.2002 09.10.2002 09.10.2002	09.10.2002 22.10.2002 22.10.2002	5.000 5.000 5.000	15.000	1.437,26	-49,31
Novembro						169,34	-218,65
Dezembro	0057674387 0057674200 0057674413	10.12.2002 10.12.2002 30.12.2002	11.12.2002 11.12.2002 -	1.942,39 2.006,17 2.965,75	6.914,31	6.695,66	1.723,74 3.729,91 0
<b>Total</b>					<b>36.914,31</b>	<b>36.914,31</b>	

Da leitura dos dados constata-se que entre Fevereiro e Novembro foram efectuados pagamentos (utilizações) pelo Fundo de Maneio de valor superior ao montante afecto ao Fundo (i.e., em Setembro tinha sido mais €13,42 do que o montante atribuído ao Fundo) o que é explicável pelo influxo de fundos de outras proveniências.

De facto, em conformidade com os esclarecimentos prestados<sup>67</sup>, o montante efectivamente disponível para pagamentos em numerário era superior ao do Fundo de Maneio, pois era utilizado dinheiro proveniente das vendas directas de jogo instantâneo, na posse do Fiscal do Jogo, "(...) não contabilizado como sendo disponibilidades da AMRAM". Só, posteriormente, eram emitidos os cheques com vista à regularização da situação (do Fundo de Maneio e dos recebimentos respeitantes à venda directa do Jogo).

Da análise aos documentos e registos contabilísticos das despesas, que totalizaram o montante de €36.914,31, também se verificou que foram efectuados pagamentos que, pelo seu montante e

<sup>67</sup> Esclarecimento prestado ao Tribunal de Contas na sequência da requisição nº 3, de 13 de Junho de 2003.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

natureza, não deveriam ter sido suportados pelo Fundo de Maneio<sup>68</sup>, como foram os casos das horas extraordinárias e dos encargos com as instalações.

Considerando que a ausência de um Fundo de Maneio formalmente constituído<sup>69</sup> (aprovado pelo órgão executivo), colide frontalmente com as normas técnicas estabelecidas no n.º 2 do POCAL (publicado em anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro), mais concretamente com regras enunciadas nos seus n.º 2.3.4.3, 2.9.10.1.1 e 2.9.10.1.11, os factos descritos são susceptíveis de originar, nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, eventual responsabilidade financeira sancionatória, imputável aos membros do CA da AMRAM e ao Administrador-delegado<sup>70</sup> (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

O CA de 2002, o Dr. Savino Correia e o Sr. Duarte Mendes, confirmaram que, efectivamente, a AMRAM, até final do ano de 2002, não dispunha de um Fundo de Maneio formalmente constituído, salientando que essa situação actualmente estava regularizada, *“o Fundo Maneio actual, de valor igual a € 250 visa o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis, devidamente documentadas, sendo o mesmo regularizado no fim de cada mês e saldado no fim do ano.”* Sobre este assunto o Sr. Duarte Mendes adiantou ainda que a ausência de Fundo de Maneio formalmente constituído *“não corresponde necessariamente a uma situação lesiva para a AMRAM”*.

Considerando que a argumentação expendida não altera a factualidade descrita, designadamente a circunstância de terem sido infringidas as normas técnicas do POCAL já acima referenciadas, mantêm-se as apreciações urdidas no relato.

#### **4.2.2 Aquisição de Serviços relativos a Estudos e Consultoria**

No âmbito das aquisições de bens e serviços, foi seleccionada a rubrica de classificação económica abaixo indicada, relacionada com a prestação de serviços de consultoria e de elaboração de estudos de natureza jurídica, comercial e gestão. A despesa global envolvida e a conferência efectuada estão resumidas no quadro seguinte.

Rubrica	Montante	Montante Conferido	%	Nº de OP Conferidas
01/04.05	15.007,32 €	15.007,02 €	100%	11

A decomposição da rubrica por entidades prestadoras de serviços e respectivos montantes é a seguinte:

- JV Consultoria e Marketing, Lda €11.407,02
- In.formar € 2.520,00
- Mécia Maria dos Santos Rodrigues Figueira € 1.080,00

---

<sup>68</sup> Classificáveis nas seguintes rubricas: Representação da AMRAM; Deslocações e Ajudas de Custo; Trabalho Extraordinário; Consumos de Secretaria; Alimentação e Alojamento; Combustíveis e Lubrificantes; Outros Bens Não Duradouros; Encargos das Instalações; Transportes e Comunicações.

<sup>69</sup> Assente num regulamento que defina o montante adequado, a periodicidade de reconstituição e a natureza das despesas a serem pagas, discriminadas por rubrica de classificação económica.

<sup>70</sup> Excepto os pagamentos de Novembro e Dezembro de 2002 porque à data o administrador-delegado não se encontrava ao serviço por motivo de doença.

Em qualquer dos casos, o procedimento escolhido foi o do ajuste directo, sem celebração de contrato escrito. Todavia, no caso da empresa JV, que desenvolveu um conjunto de trabalhos na área da consultadoria de marketing para o programa “*Raspa o nosso Jogo*”, a AMRAM estava obrigada, em razão do montante, à realização de uma consulta prévia a pelo menos duas entidades, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 1 do art.º 81º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho. Apresenta-se, pois, a facturação paga:

(em euros)

N.º Factura	Data	Autorização de pagamento	Valor sem IVA
957/2001	27/12/2001	106/92, de 25/01/2002	598,56
979/2002	30/01/2002	165/02, de 05/02/2002	748,20
1017/2002	28/02/2002	291/02, de 05/03/2002	598,56
1032/2002	28/03/2002	417/02, de 08/04/2002	598,56
1050/2002	24/04/2002	503/02, de 29/04/2002	598,56
1068/02	24/05/2002	669/02, de 03/06/2002	748,20
1107/02	25/06/2002	859/02, de 23/07/2002	598,56
1149/02	24/07/2002	888/02, de 29/07/2002	448,92
905/01	21/11/2001	79/92, de 16/01/2002	5.237,38
<b>Total</b>			<b>10.175,50</b>

Não só a preterição do procedimento não foi fundamentada, como os processos de despesa apresentavam outras lacunas, designadamente, a não identificação de quem autorizou as despesas, o que viola o disposto na alínea d) do ponto 2.9.2 e o ponto 2.9.6 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Por tudo o atrás descrito, o procedimento adoptado enferma de irregularidades susceptíveis de constituir os membros do CA e o Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4) em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Os membros do CA de 2002 arguíram que com o decurso do concurso “*Raspa o Nosso Jogo*” “*foram notórias algumas falhas na realização do Programa, pelo que foi necessário recorrer pontualmente, mas com carácter de urgência a uma entidade externa – JV - para tratar da componente de publicidade. Verificou-se depois a necessidade de recorrer novamente aos serviços prestados por aquela entidade. Efectivamente pensou-se tratar de um serviço pontual, mas que com o decorrer do programa e as lacunas a ele inerentes houve a necessidade de recorrer por diversas vezes aos serviços daquela entidade tendo-se prolongado por mais tempo do que o inicialmente perspectivado.*”. O Sr. Duarte Mendes respondeu que, inicialmente, a situação tinha justificação, tornando-se, posteriormente, desnecessária, pelo que foi cancelada.

Os argumentos invocados, para além de não especificarem o carácter de urgência da aquisição do serviço, não afastam as irregularidades detectadas mantendo-se, por conseguinte, a apreciação constante do relato.

#### **4.2.3 Aquisição de serviços - Bombeiros**

Nesta rubrica foram contabilizadas as despesas da AMRAM relacionadas com o seguro de acidentes pessoais dos bombeiros da RAM.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Rubrica	Montante	Montante Conferido	%	Nº de OP Conferidas
01/05.01	49.325,88 €	49.325,88 €	100%	4

Estas despesas têm sido suportadas pela Associação desde 1994, em resposta aos ofícios que têm sido emitidos pela Federação de Bombeiros da RAM comunicando que o seguro se encontra a pagamento.

Segundo se apurou, a assunção destas despesas estava ligada à possibilidade de a AMRAM ser obrigada pela via de uma proposta de decreto legislativo regional (que nunca veio a ser aprovada) a proceder “(...)obrigatoriamente ao seguro do pessoal dos corpos de bombeiros municipais e voluntários contra acidentes pessoais ocorridos em serviço.” (Cfr. acta da reunião da Assembleia Intermunicipal, de 25 de Fevereiro de 1994, onde o referido DLR foi submetido a parecer desse órgão, tendo merecido parecer favorável<sup>71</sup>).

O enquadramento geral da matéria era remetido para o DL n.º 36/80, de 14 de Março, o qual atribuía aos Municípios a responsabilidade pela realização do seguro, em articulação com o Conselho Coordenador do Serviço Nacional de Bombeiros e o Instituto Nacional de Seguros, entidades incumbidas de acordar “As condições a que obedecerá a celebração dos contratos de seguro (...)”. Este diploma foi, entretanto, revogado pelo DL n.º 36/94, de 8 de Fevereiro, que manteve a obrigatoriedade dos municípios procederem ao seguro contra acidentes pessoais dos bombeiros profissionais e voluntários, não deixando claro, ao contrário do anterior diploma, de quem seria a responsabilidade pela sua contratação. No caso em análise quem procedeu à contratação foi a Federação dos Bombeiros da RAM<sup>72</sup>.

Relativamente ao enquadramento destas despesas<sup>73</sup> nas atribuições da Associação conclui-se<sup>74</sup> que, estando confinado à exploração “(...) de uma forma de jogo denominada “Jogos Instantâneos» (...)”, as despesas com os seguros dos bombeiros da RAM extravasaram inequivocamente o seu objecto social definido no artigo quarto dos Estatutos.

Nessa conformidade, é de concluir que a factualidade descrita seria susceptível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, respectivamente, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65º e dos n.º 1 e 2 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável aos membros do CA da AMRAM e ao Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

Acresce que não foram identificadas as deliberações relativas à autorização das despesas e que da O.P. n.º 1122 não constava a identificação do responsável pela autorização do seu pagamento.

Tais factos contrariam o disposto na alínea d) do ponto 2.9.2 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, respeitante à aprovação e controlo dos documentos, e o ponto 2.9.6 do mesmo diploma, que determina que “Os documentos escritos que integram os processos administrativos internos

---

<sup>71</sup> A Assembleia Intermunicipal encarregou o seu presidente para negociar a possibilidade do seguro ser pago pela AMRAM mas com fundos do orçamento regional.

<sup>72</sup> Inicialmente, a emissão das facturas do prémio de seguro era feita em nome da Federação de Bombeiros, entidade beneficiária do seguro, posteriormente, foi alterada a apólice de seguros para que o tomador passasse a ser a AMRAM (deliberação da Assembleia Intermunicipal de 26 de Junho de 2003).

<sup>73</sup> Cujo pagamento foi autorizado pelas Ordens de Pagamento n.º 1122, de 28/10/2002 (€ 796,87), n.º 105/02, de 25/01/2002 (€26.491,86), n.º 576, de 14/05/2002 (€42,80) e n.º 864, de 24/07/2002.

<sup>74</sup> Independentemente das considerações sobre a legalidade da prossecução do objecto social que expressamos no ponto 2.6.

(...) *devem identificar os (...) dirigentes, funcionários e agentes seus subscritores e a qualidade em que o fazem, de forma bem legível.*”.

Nessa conformidade, as irregularidades descritas seriam susceptíveis de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea d) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável aos membros do CA da AMRAM e ao Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

Os membros dos CA de 2002 aduziram que a AMRAM, desde 1994, ficou responsável pelo pagamento do referido seguro, *“no pressuposto de que cada Município reembolsaria posteriormente a AMRAM no montante calculado para cada um. Os valores pagos e no correspondente a cada Município era e foram deduzidas nos valores a que tinham direito das receitas do Jogo Instantâneo (...)”*. O Sr. Duarte Mendes acrescentou que considerava racional o pagamento do referenciado seguro pela AMRAM, entendendo que não podia ser *“considerado, de todo, uma utilização menos própria dos dinheiros públicos”*.

Sobre os argumentos invocados importa realçar que subsiste a questão fulcral, ou seja, as despesas com os seguros dos bombeiros não se contêm no objecto social da Associação (definido no artigo quarto dos seus Estatutos), independentemente daquela ser ou não o tomador do seguro. Consequentemente mantêm-se as apreciações iniciais, mormente, na parte respeitante à responsabilidade financeira.

#### **4.2.4 Despesas com deslocações e ajudas de custo**

As despesas com deslocações e ajudas de custo suportadas pela AMRAM em 2002 e o número e percentagem de operações conferidas constam do quadro seguinte:

Rubrica	Montante	Montante Conferido	%	Nº de OP Conferidas
02/01.02.01	1.506,11 €	1.506,11 €	100%	13

As despesas analisadas respeitavam, em exclusivo, a passagens aéreas e serviços de táxi, de e para o aeroporto, tendo-se verificado que não existiam as deliberações relativas à autorização das despesas, e que das O.P. n.ºs 687, 895, 896, 918 e 973<sup>75</sup> não constava a identificação do responsável pela autorização do seu pagamento, factos que violam o disposto na alínea d) do ponto 2.9.2 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, respeitante à aprovação e controlo dos documentos, e o ponto 2.9.6 do mesmo diploma, transcrito no ponto anterior.

Constituindo a identificação do responsável um dos procedimentos indispensáveis ao bom funcionamento de um sistema de controlo interno, a ausência dessa informação levanta dúvidas sobre o desenvolvimento ordenado e eficiente da actividade de uma instituição, a salvaguarda dos seus activos, a prevenção da ilegalidade e do erro, a integridade dos registos e a preparação oportuna e fiável da informação financeira.

Nessa conformidade, as irregularidades acima descritas seriam susceptíveis de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável aos membros do CA da AMRAM e ao Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

<sup>75</sup> Respectivamente de 07/06/2002, 30/07/2002, 30/07/2002, 05/08/2002 e de 28/08/2002.



#### 4.2.5 Horas extraordinárias

Couberam também, no âmbito dos trabalhos desenvolvidos, a análise e verificação das despesas com horas extraordinárias, sumariamente apresentadas de seguida:

Rubrica	Montante	Montante Conferido	%	Nº de OP Conferidas
02/01.02.02	14.890,36 €	14.890,36 €	100%	47

Em conformidade com os documentos analisados, foi necessário recorrer, com certa regularidade, ao trabalho extraordinário e em dias de descanso e feriados, o que se encontrava reflectido em boletim próprio, designado por “*Relação de horas por trabalho extraordinário e/ou nocturno*”, de onde constam as tarefas realizadas, o tempo dispendido e a remuneração horária dos funcionários.

Os seus valores anuais e a distribuição horária mensal por colaborador constam do quadro seguinte:

Funcionário:	MARIA L.C.		RITA M.P.J.S.		ANA O. F.C.T.		JORGE E.R.A.	
Valor(€/ano)	4.868,31		3.887,98		3.424,13		2.709,94	
Meses	Número de horas							
	Descanso semanal	Extraordinárias						
Janeiro	24	32	24	27	20	6	21	7
Fevereiro	24	24	24	24	18	6	18	8
Março	30	22	30	22	30	6	23	5
Abril	24	26	24	23	24	6	22	6
Maior	24	26	24	29	30	6	19	3
Junho	30	22	28	24	30	6	24	4
Julho	6	-	24	30	24	12	21	3
Agosto	30	20	30	20	6	-	8	5
Setembro	24	21	-	-	24	-	17	2
Outubro	20	26	18	17	18	13	21	3
Novembro	30	20	24	20	24	9	23	3
Dezembro	24	17	24	17	18	4	21	9
<b>Total</b>	<b>290</b>	<b>256</b>	<b>274</b>	<b>253</b>	<b>256</b>	<b>74</b>	<b>238</b>	<b>58</b>

#### I – Limites à duração do trabalho extraordinário

Dos dados acima compilados, observa-se que dois funcionários (Maria L. C. e Rita M. P. J. S.) excederam o limite de 120 horas por ano, fixado no n.º 1 do art.º 27º do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto. Também se identificaram casos<sup>76</sup> em que foi excedido o limite diário de 2 horas de

<sup>76</sup> A título exemplificativo, no mês de Janeiro de 2002 identificaram-se os seguintes casos: Ana Teles, dia 17 de Janeiro – 4 horas a mais; Rita M.P.J.S. – dia 10 de Janeiro – 4 horas a mais; Maria L.C. – dia 31 de Janeiro – 4 horas a mais.

trabalho extraordinário, estabelecido pela mesma norma, por força da participação desses funcionários no júri de um concurso promovido pela AMRAM, em conjunto com a RTP – Madeira ou com actividades de apoio a reuniões dos órgãos sociais.

Embora ambas as situações pudessem ser (em abstracto) enquadráveis nas excepções previstas no n.º 5 do citado artigo 27, o facto é que não foram proferidos os indispensáveis despachos de autorização.

Nessa conformidade, a falta de autorização para o processamento de horas extraordinárias para além dos limites legais é susceptível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável aos membros do CA da AMRAM e ao Administrador-delegado<sup>77</sup> (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

## II – Identificação da entidade que autorizou as despesas e os pagamentos

Verificou-se ainda que não existiam as deliberações relativas à autorização das despesas, e que, de um grande número de Ordens de Pagamento<sup>78</sup>, não constava a identificação do responsável pela autorização do seu pagamento, factos que violam o disposto na alínea d) do ponto 2.9.2 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, respeitante à aprovação e controlo dos documentos, e o ponto 2.9.6 do mesmo diploma.

Nessa conformidade, as irregularidades acima descritas seriam susceptíveis de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável aos membros do CA da AMRAM e ao Administrador-delegado<sup>79</sup> (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

### 4.2.6 Alimentação e alojamento

A rubrica afecta ao registo das despesas com alimentação e alojamento constituiu um outro conjunto de encargos objecto de análise. O montante das despesas processadas e os valores conferidos são apresentados no quadro que se segue:

Rubrica	Montante	Montante Conferido	%	Nº de OP Conferidas
02/01.02.04	416,50 €	416,50 €	100%	3

Compulsados os processos, verificou-se que todas as facturas registadas estavam relacionadas com o pagamento de refeições a entidades terceiras, sem vínculo laboral com a Associação, revestindo as mesmas a natureza de despesas de representação, pelo que deveriam ter sido registadas na correspondente rubrica de classificação económica da despesa<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> Excepto as OP n.º 1184, 1185, 1187, 1188, 1236, 1237, 1238, 1239, 1294, 1295, 1296 e 1297 porque à data o administrador-delegado não se encontrava ao serviço por motivo de doença.

<sup>78</sup> OP's n.ºs: 172 a 175, de 06/02; 267, 270, 271 e 273, de 01/03; 396 a 399, de 01/04; 534 a 537 de 02/05; 671 a 674 de 03/06; 798 a 801 de 02/07; 902 a 905, de 31/07; 991 a 994, de 03/09; 1062 a 1064 de 01/10 e 1188 de 15/11

<sup>79</sup> Excepto no caso da OP n.º 1188 porque a data da documentação correspondente é posterior à data de início das faltas ao serviço por motivo de doença.

<sup>80</sup> Rubrica "04.06. – Representação Municipal" do classificador aprovado pelo DL n.º 341/83, de 21 de Julho.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Para uma melhor ilustração do caso, observe-se a informação contida na tabela seguinte, contendo os dados principais das despesas efectuadas, a partir da qual é imediatamente observável a constatação do parágrafo anterior.

(em euros)

Nº OP	Montante	Data da OP	Entidade	Serviço
839	90,00	18-7-2002	Restaurante Adega da Quinta	Almoço com administradores e Engenheiros da Vecofabril por ocasião da reunião sobre equipamentos
1010	103,50	6-9-2002	Restaurante Dom Pepe	Almoço com administradores e Engenheiros da Vecofabril
601	223,00	14-10-2002	Restaurante Dom Pepe	Factura n.º 197

Para além da desadequada classificação económica das despesas, não é possível extrair dos processos a relação existente entre as entidades convidadas e a AMRAM que fundamentou a assunção da despesa com as referidas refeições.

Após indagação, apurou-se<sup>81</sup> que a Vecofabril era uma das empresas fornecedoras de equipamento móvel à EIMRAM, o que indicaria estarmos perante despesas da responsabilidade da EIMRAM, indevidamente registadas na Associação que ademais não têm enquadramento no objecto social definido no artigo quarto dos seus Estatutos, facto que, a confirmar-se, poderia originar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, respectivamente, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65º e dos n.º 1 e 2 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável aos membros do CA da AMRAM e ao Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

Os membros da CA de 2002 arguíram que a “Vecofabril” foi, entre 1994-1998, uma das empresas que forneceram à AMRAM equipamento de recolha e deposição de resíduos sólidos, “no âmbito de um projecto de aquisição de equipamentos promovido pela Associação em 1994. Aquela entidade sempre acompanhou muito de perto os equipamentos então fornecidos, mantendo por várias vezes reuniões com a Associação.” Ao invés nada foi referido quanto ao contexto que motivou o pagamento da factura n.º 197, no valor de €223,00.

A explicação dada não invalida a apreciação efectuada, pois, o citado projecto de aquisição de equipamento transitou para a EIMRAM em 1999, tendo deixado de existir uma relação directa entre a “Vecofabril” e a AMRAM, e não obstante os poderes de superintendência da AMRAM a Empresa Intermunicipal (EIMRAM) tem personalidade e capacidade jurídicas próprias (cfr. o art.ºs 1.º e 10.º dos Estatutos da empresa) distintas da Associação e dos Municípios que a compõem.

Comumente a outros processos, o responsável das autorizações de despesa (por não existirem os correspondentes documentos) e das autorizações de pagamento n.ºs 839 e 1010 não se encontra identificado, contrariando as disposições sobre controlo interno, designadamente o disposto na alínea d), do ponto 2.9.2 e o ponto 2.9.6 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro. Por contrariar o citado normativo a irregularidade mencionada é susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável ao CA da AMRAM e ao Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

---

<sup>81</sup> No decurso da auditoria realizada à EIMRAM, empresa criada pela Associação em finais de 1999, ao abrigo da Lei 58/98, de 18 de Agosto.

#### 4.2.7 Estudos e Consultadoria

Os gastos com estudos e consultadoria foram igualmente seleccionados para efeitos de controlo da sua legalidade e regularidade financeira.

Rubrica	Montante	Montante Conferido	%	Nº de OP Conferidas
02/04.05	23.934,83 €	23.934,83 €	100%	11

As despesas processadas estão integralmente relacionadas com serviços prestados pela sociedade “*Estudiconsulta – Sociedade de Consultadoria Planeamento e Organização, Lda.*”, que iniciou a sua colaboração com a AMRAM em 1992, mediante um contrato de avença, celebrado em 1 de Outubro desse mesmo ano, por 12 meses, e sucessiva e tacitamente prorrogável por iguais períodos, se qualquer das partes o não denunciasses (cfr. a cláusula 5.<sup>a</sup>).

O contrato estipulava uma remuneração mensal de Esc. 285.000,00 (€ 1.421,57), acrescida de IVA à taxa legal, anualmente actualizável de acordo com a percentagem da actualização salarial para os funcionários da administração pública. Em 2002, o valor da avença, incluindo o IVA à taxa de 12%, cifrava-se nos €2.184,68 (cfr. a cláusula 3.<sup>a</sup> do contrato).

O contrato foi celebrado ao abrigo do art.º 7.º do DL n.º 409/91, de 17 de Outubro<sup>82</sup>, o qual sujeitava a celebração dos contratos de tarefa e de avença ao regime geral das despesas públicas em matéria de aquisição de serviços. Na época, aplicava-se o DL n.º 390/82, de 17 de Setembro (cfr. o n.º 2 do art.º 1.º). No caso em apreço, constatou-se que o serviço foi adjudicado por ajuste directo em reunião do CA, de 8 de Julho de 1992 (cfr. o preâmbulo do citado contrato).

Todavia, de acordo com o art.º 7.º daquele diploma, “*O fornecimento de bens e serviços às autarquias e associações de municípios só pode [podia] ter lugar por concurso público, a realizar nos termos do disposto dos n.ºs 1, 2 e 3 do art.º 2.º*”, prevendo-se a sua dispensa nos casos e termos ali previstos.

Esta dispensa, com a consequente opção por um concurso limitado ou um ajuste directo, as duas outras alternativas previstas no diploma, deveria ter sido convenientemente fundamentada (cfr. o n.º 4 do art.º 8.º e o art.º 124.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)) sendo certo que a sua aprovação, por remissão<sup>83</sup> para o DL n.º 211/79, de 12 de Julho<sup>84</sup>, era da competência do CA, para valores até aos 3 mil contos<sup>85</sup>, ou da Assembleia Intermunicipal, para montantes superiores àquele valor (cfr. o n.º 4 do art.º 8.º do primeiro diploma). Ainda assim, mesmo quando a opção fosse pelo ajuste directo, este deveria ser precedido de consulta a três entidades (cfr. o n.º 6 do mesmo art.º 8.º).

<sup>82</sup> Que tem por epígrafe “*Contratos de tarefa ou avença*”. Este diploma legal aplica à Administração Local o DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro (define o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública), e foi alterado pela Lei n.º 6/92, de 29 de Abril.

<sup>83</sup> Como resulta da leitura conjugada dos n.º 1 do art.º 7.º, n.º 4 do art.º 8.º, 1 e 2 do art.º 2.º do citado diploma.

<sup>84</sup> Regime de aquisição de bens e serviços do Estado, e dos seus serviços e fundos autónomos, em vigor à data, actualizado pelo DL n.º 227/85, de 4 de Julho.

<sup>85</sup> Por força da alínea c) do art.º 21 do DL n.º 211/79, adaptado à RAM pelo art.º 13.º do DLR n.º 1/92/M, de 16 de Janeiro de 1992.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Ora, atendendo ao valor anual do contrato (3.420.000\$00), o que se verificou foi que o CA da AMRAM exorbitou as suas competências, tendo preterido o concurso público, sem expor os motivos que estiveram na base dessa decisão, com a agravante de ter optado pelo ajuste directo sem consulta, contrariando o estipulado no n.º 6 do art.º 8.º do DL n.º 390/82.

A ilegalidade referenciada afectaria a validade do acto final de adjudicação, com a anulabilidade, por vício de violação de lei, nos termos do art.º 135.º do CPA, invalidade essa que se repercutiu no contrato celebrado, *ex vi* do n.º 1 do art.º 185.º do mesmo Código, na versão do DL n.º 442/91, de 15 de Novembro<sup>86</sup>.

Em consequência, tais factos são susceptíveis de fazer incorrer os intervenientes em responsabilidade financeira sancionatória quer à luz do art.º 48º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, em vigor na época, quer do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto<sup>87</sup>.

Todavia, para o período anterior à publicação da Lei n.º 29/99, de 12 de Maio (lei da amnistia), o procedimento atinente à imputação da correspondente responsabilidade estará extinto, por força da amnistia decorrente do art.º 7.º, alínea a) da mesma Lei, e prevista na alínea c) do n.º 2 do art.º 69.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Para o período posterior, o contrato de avença que padecia das ilegalidades referenciadas foi sucessivamente e tacitamente renovado, por não ter sido denunciado, estando em vigor em 2002<sup>88</sup> (pois, como já foi anteriormente referido, de acordo com a cláusula 5.ª, o contrato era sucessiva e tacitamente prorrogável por períodos de 12 meses, até que houvesse denúncia de qualquer das partes).

A renovação tácita do contrato, que enfermava das ilegalidades descritas, ocorrida nos meses de Outubro de 2001 e de 2002, contagiou os pagamentos que foram feitos à sua sombra, em especial os de 2002 (ano em análise) e que não estarão abrangidos pela referida amnistia ou prescrição, pois, a infracção financeira concretiza-se com a realização da despesa.

Acresce que não foi possível identificar os responsáveis pelas autorizações de despesa, facto que viola o disposto na alínea d) do ponto 2.9.2 e o ponto 2.9.6 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, e é susceptível de originar, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, responsabilidade financeira sancionatória imputável aos membros do CA e ao Administrador-delegado<sup>89</sup> (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

Os membros do CA em 2002 entendem que a Assembleia Intermunicipal ratificou a deliberação do CA datada de 8 de Julho de 1992, bem como o contrato entretanto celebrado. Para o efeito, alegaram que “(...) *O Conselho de Administração reunido a 1992.07.08, deliberou celebrar um contrato de avença, o qual foi outorgado a 01 de Outubro do mesmo ano*”, deliberação que foi precedida de uma proposta da Estudiconsulta. Argumentaram ainda que “*Após a celebração do contrato, foi este e a respectiva proposta submetidos à reunião da Assembleia Intermunicipal que*

---

<sup>86</sup> Posteriormente alterado pelo DL n.º 6/96, de 31 de Janeiro.

<sup>87</sup> Com a entrada em vigor da Lei n.º 98/97, as irregularidades susceptíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória e/ou reintegratória passaram a ser enquadráveis nos art.ºs 65º e 59º, respectivamente. E, de acordo com o art.º 111º, aplicável aos processos pendentes, deverá o Tribunal aplicar o regime de responsabilidade mais favorável para os responsáveis, conforme o disposto nos n.ºs 2, 4 e 5 do referido artigo.

<sup>88</sup> Os pagamentos efectuados em 2002 foram autorizados pelas OP n.ºs 127, 139, 320, 382, 551, 734, 828, 995, 940, 1123 e 1165, respectivamente de 30/01/2002, 08/02/2002, 13/03/2002, 25/03/2002, 06/05/2002, 19/06/2002, 12/07/2002, 04/09/2002, 12/08/2002, 28/10/2002 e de 15/11/2002

<sup>89</sup> Excepto no caso da OP n.º 1123 e 1165 porque a data da documentação correspondente é posterior à data de início das faltas ao serviço por motivo de doença.

*teve lugar em 1992.11.25, tendo sido deliberado "Presente à Reunião Intermunicipal. Concorde-se", estando o documento datado e assinado pelo respectivo Presidente da Assembleia Intermunicipal".*

O Dr. Savino Correia adiantou ainda que *“de forma a reduzir ainda mais as despesas ao mínimo essencial, em Dezembro de 2003 terminou o contrato de avença, tendo a Associação funcionado com o apoio técnico-jurídico dos seus próprios membros de forma gratuita e do corpo técnico da EIMRAM, empresa associada.”*

O Sr. Duarte Mendes respondeu que a situação identificada foi decidida pela Assembleia Intermunicipal e tinha observado os procedimentos legais. Mais adiantou que a necessidade de continuidade *“não era prevista à altura da adjudicação mas, a evolução da vida da AMRAM, justificou o seu prolongamento (...) deverá ser considerado racional o procedimento adoptado (...)”*.

Sobre esta questão, registre-se que os elementos enviados na sequência do contraditório, já constavam do processo<sup>90</sup>, mantendo-se a questão da insuficiência do suporte documental da deliberação e do despacho invocado já que, tratando-se de um órgão colegial, a deliberação só é válida se tomada no seio do colégio (cfr. os art.ºs 328.º e ss do Código Administrativo, vigente na altura, e os art.ºs 14.º a 28.º do CPA, actualmente em vigor), exigindo o citado Código Administrativo (art.º 353.º) a elaboração de actas de *“tudo o que ocorrer nas reuniões (...)”* que seriam o único meio de prova das deliberações, salvo em casos excepcionais (cfr. o art.º 355.º desse Código Administrativo e o n.º 2 do art.º 122.º do CPA<sup>91</sup>).

Por não terem sido comentadas as restantes situações geradoras de eventual responsabilidade financeira mantêm-se as considerações feitas inicialmente.

#### **4.2.8 Transferências para a EIMRAM**

A selecção efectuada recaiu igualmente sobre as transferências processadas em benefício da EIMRAM - Empresa Intermunicipal da RAM.

Rubrica	Montante	Montante Conferido	%	Nº de OP Conferidas
02/05.03	231.571,96 €	231.571,96 €	100%	14

No decurso da gerência em apreço foi transferido para a EIMRAM o montante de €231.571.96,00, sustentado documentalmente, nos termos dos processos de despesa pelas O.P.<sup>92</sup> e pelos correspondentes talões de depósito na conta da empresa.

Antes de mais, como já tivemos oportunidade de observar anteriormente, verifica-se que do processo de despesa não constava a identificação do responsável pelas autorizações de despesa e que o documento que suporta o acto da autorização de pagamento também não identifica o seu

<sup>90</sup> Com excepção do ofício de 2 de Julho de 1992, através do qual a Estudiconsulta ofereceu os seus serviços à AMRAM, mas que não tem pertinência para a questão em apreço.

<sup>91</sup> Nesta norma prevê-se que os actos dos órgãos colegiais devem sempre ser consignados em acta, *“sem o que não produzirão efeitos”*. Cfr. ainda o art.º 90.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, sobre as deliberações dos órgãos das autarquias.

<sup>92</sup> OP's n.º 81, 139, 269, 358A, 497, 644, 761, 878, 959, 1039, 1091, 1189 e 1282, respectivamente de 17/01/2002, 31/01/2002, 01/03/2002, 21/03/2002, 24/04/2002, 29/05/2002, 24/06/2002, 27/08/2002, 20/09/2002, 26/07/2002, 09/10/2002, data desconhecida, e de 20/12/2002



autor (OP n.ºs 81, 139, 269, 358A, 497, 644, 761, 878, 959, 1039, 1091, 1282), contrariando as disposições sobre controlo interno, designadamente o disposto na alínea d), do ponto 2.9.2 e o ponto 2.9.6 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro. Por contrariar o citado normativo a irregularidade mencionada é susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável ao CA da AMRAM e ao Administrador-delegado<sup>93</sup> (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

Depois, constata-se que a classificação económica da despesa não foi a correcta<sup>94</sup>. As despesas foram registadas como transferências para o sector privado, quando aquela empresa, nos termos da alínea a) do n.º 3 do art.º 1.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, constitui uma empresa pública intermunicipal, integrada no subsector público empresarial correspondente. Consequentemente, a classificação correcta seria na rubrica “05.02.02 – Transferências correntes – Sector público empresarial autárquico”.

Por último, e mais importante, a atribuição de subsídios à Empresa Intermunicipal está dependente, nos termos do art. 24.º dos estatutos daquela empresa, da celebração de contratos-programa cujo n.º 3 estipula que dos mesmos “constará obrigatoriamente o montante dos subsídios e das indemnizações compensatórias que a empresa terá direito a receber como contrapartida das obrigações assumidas”, prerrogativas que a AMRAM não respeitou.

Note-se que a citada disposição estatutária decorre do art.º 31.º da Lei n.º 58/98, que sujeita a realização de investimentos de rentabilidade não demonstrada, promovidos pelas empresas criadas, neste particular, pelas associações de municípios, como é o caso da EIMRAM<sup>95</sup>, à celebração de contratos programa, onde devem constar os subsídios ou indemnizações compensatórias devidas em contrapartida das obrigações assumidas.

Consequentemente, a factualidade descrita poderá suscitar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável ao CA da AMRAM e ao Administrador-delegado<sup>96</sup> (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

Os membros do CA de 2002, o Dr. Savino Correia e o Sr. Duarte Mendes, confirmaram que as transferências processadas durante o exercício de 2002 em benefício da EIMRAM não estavam suportadas pelo respectivo contrato-programa, ressaltando, no entanto, que, actualmente, essa situação estava regularizada.

Não obstante ter sido, entretanto, promovida a regularização da situação entende-se que é de manter a apreciação efectuada visto que a argumentação expendida no contraditório não alterou a factualidade respeitante a 2002.

#### **4.2.9 Aquisição de Serviços – Scientific Games**

Na rubrica abaixo identificada foram registadas as despesas relacionadas com os custos de produção, transporte e seguro dos lotes de cartões de jogo, pela empresa “Scientific Games

---

<sup>93</sup> Excepto no caso da OP n.º 1282 porque a data da documentação correspondente é posterior à data de início das faltas ao serviço por motivo de doença.

<sup>94</sup> Estamos a referir-nos ao classificador aprovado pelo DL n.º 341/83, de 21 de Julho.

<sup>95</sup> Para constatar essa realidade (assumpção de investimentos de rentabilidade duvidosa) veja-se o Relatório n.º 38/2004 – FS/SRMTC, relativo à “Auditoria operacional à Empresa Intermunicipal da RAM – 2000 a 2002”.

<sup>96</sup> Excepto no caso da OP n.º 1282 porque a data da documentação correspondente é posterior à data de início das faltas ao serviço por motivo de doença.

*International Ltd.*<sup>97</sup>. O montante global despendido e conferido encontra-se sintetizado no quadro seguinte.

Rubrica	Montante	Montante Conferido	%	Nº de OP Conferidas
02/05.04	433.250,09 €	433.250,09 €	100%	8

O fornecimento dos cartões de jogo foi realizado ao abrigo de um contrato celebrado com a AMRAM e o representante exclusivo para Portugal da firma inglesa, a “*TIC – Turismo Investimentos e Construções, Lda*”, por ajuste directo.

A dispensa de realização de concurso público foi autorizada pela Assembleia Intermunicipal (Cfr. na Acta n.º 1, de 4 de Setembro de 1985) para a exploração do Jogo Instantâneo na RAM.

As despesas desta rubrica foram pagas por transferência bancária e encontravam-se suportadas pelas correspondentes: factura, ordem de transferência e nota de débito, emitida pelo Banif, a confirmar o pagamento.

Da conferência efectuada é de realçar a incorrecta classificação destas despesas, em “*Transferências correntes – Sector cooperativo*”. Atendendo a que estamos perante um género de aquisições que reveste a natureza de aquisição de bens não duradouros, à falta de melhor enquadramento, sugere-se o seu registo na rubrica residual deste grupo, portanto, na rubrica “*03.06 – Bens não duradouros – Outros*”.

Por outro lado, no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (SROC), foi observado que as compras dos cartões eram levadas directamente a custos, sem haver o cuidado de proceder ao seu inventário. Porém, no levantamento das operações com os lotes de jogo foram apuradas existências (cartões não vendidos) que totalizavam €102.442,50, situação que foi objecto de rectificação, em cumprimento do princípio da especialização consagrado pelo POCAL.

#### 4.2.10 Aquisição de Serviços – TIC Internacional

A identificação da correspondente rubrica económica, as importâncias processadas e as ordens de pagamento analisadas relativas ao contrato de assistência técnica celebrado com a “*TIC – Técnicas Iniciativas e Contactos Promocionais, Lda*”<sup>98</sup> constam do quadro seguinte.

Rubrica	Montante	Montante Conferido	%	Nº de OP Conferidas
02/05.05	45.998,92 €	45.998,92 €	100%	6

A TIC foi a entidade que, a 30 de Setembro de 1985, assinou o contrato inicial de fornecimento dos cartões do jogo instantâneo, em representação da ex “*Opax Lotteries, Inc.*” actualmente denominada “*SGI*”, obrigando-se a “*(...)prestar à AMRAM a colaboração, apoio e assistência*

<sup>97</sup> A “*Scientific Games International Limited*” é a actual designação da companhia que anteriormente se apresentava com a firma “*Opax International Limited*” (ou “*Opax Lotteries International*”), empresa europeia especializada na forma de jogo denominado “*Jogos Instantâneos*” (Cfr. Cláusula 1.1 do contrato assinado entre a AMRAM e a “*TIC – Turismo, Investimentos e Construções, Lda*”).

<sup>98</sup> Anteriormente designada de “*TIC – Turismo Investimentos e Construções, Lda*”



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

*técnica, não apenas à instalação desta actividade, mas ao seu funcionamento nas melhores condições tanto comerciais como de segurança e eficiência intervindo sempre que para isso for solicitada nas relações ou esclarecimentos com a Caixa Económica do Funchal<sup>99</sup>.*

Em contrapartida dos serviços prestados foi estabelecida uma compensação “(...)através do pagamento pela AMRAM à TIC, de uma percentagem sobre o valor dos bilhetes anualmente vendidos. (...) Nas duas primeiras emissões a percentagem que cabe à TIC será de um por cento, nas seguintes essa percentagem passará a ser de zero vírgula seis por cento.”.

O contrato foi assinado na sequência de deliberação da Assembleia Intermunicipal de 4 de Setembro de 1985 (Cfr. Acta n.º 1), que autorizou a sua formalização, com dispensa de concurso, tendo para tal sido invocadas as alíneas c) do n.º 1 e f) do n.º 2 do art.º 8.º do DL n.º 390/82, de 17 de Setembro<sup>100</sup>, e a autorização concedida pelo Presidente do Governo Regional (Despacho de 22 de Agosto de 1985, transcrito na proposta definitiva apresentada pela AMRAM, no sentido de satisfazer os requisitos necessários à concessão da licença do Jogo) para a realização do referido contrato.

Em clarificação da fundamentação legal recorrida, adianta o texto da deliberação “*Na verdade não só se trata de um fornecimento de artigos que não são de uso corrente sendo de fabricação e comércio controlados no país de aquisição, como a experiência, contactos e esclarecimentos anteriores levaram o próprio Governo a autorizar a celebração do contrato de fornecimento e assistência técnica, publicidade e formação com a Tic – Turismo Investimentos e Construções, Limitada, representante exclusiva da Opax Lotteries International Limited, única entidade na Europa susceptível de fornecer este tipo de material e de serviços de apoio mencionados com garantia oficial controlada, eficiência e segurança demonstrada no exercício deste tipo especial de actividades.*”.

Os registos insertos na presente rubrica correspondem exactamente à liquidação da comissão, prevista no contrato acima assinalado, no montante de 0,6% sobre as vendas dos lotes de jogo.

Não obstante se apresentarem, no seu conjunto, regulares e devidamente suportadas naquele contrato, os processos de despesa apresentam dois aspectos susceptíveis de reparo.

O primeiro, que é uma situação recorrente e já relatada noutros procedimentos, manifesta-se na circunstância da O.P. n.º 538, de 3 de Maio de 2002 não apresentar a identificação do seu responsável e de não existirem evidências das autorizações de despesa. Falhas que violam as normas técnicas sobre o Sistema de Controlo Interno, reflectidas na alínea d) do ponto 2.9.2 e no ponto 2.9.6 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que são susceptíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória, prevista nas alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável ao CA da AMRAM e ao Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

O outro aspecto respeita à incorrecta classificação económica das despesas visto que a rubrica de classificação utilizada “05.05 – *Transferência correntes para o exterior*” não é a adequada<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Hoje denominado “Banif – Banco Internacional do Funchal, S.A.”

<sup>100</sup> Al.ª c) do n.º 1 do art.º 8.º “*É dispensada a realização de concurso público relativamente aos fornecimentos de artigos cuja fabricação e comércio constituam exclusivo legal.*”.

Al. f) do n.º 2 do art.º 8.º “*Pode ser dispensada a realização de concurso público relativamente aos fornecimentos que só possam ser feitos convenientemente por determinada entidade em consequência de aptidão especialmente comprovada em contratos anteriores de os fornecimentos sejam complemento.*”.

<sup>101</sup> Estamos a referir-nos ao classificador aprovado pelo DL n.º 341/83, de 21 de Julho.

Estamos perante uma prestação de serviços que deverá ser registada na rubrica residual, mais concretamente na “04.09 – Aquisição de Serviços – Outros”.

Entretanto, apurou-se que, em Fevereiro de 2003, no âmbito dos esforços do CA da AMRAM para diminuir o custo dos cartões, o contrato em causa ficou resolvido ficando a colaboração entre a TIC e a AMRAM dependente de uma nova proposta de colaboração a apresentar pela empresa.

#### 4.2.11 Aquisição de Serviços – Publicidade e promoção

As despesas relativas a publicidade e prémios foram também abrangidas pela amostra seleccionada. A respectiva rubrica, o montante global envolvido e as verificações efectuadas constam no quadro resumo que se segue.

Rubrica	Montante	Nº de OP
02/05.06	562.083,06€	340

O universo abrangido por esta rubrica representava um número superior às 40 entidades (Cfr. Anexo V), pelo que a análise foi direccionada para um conjunto mais restrito, mas representativo daquelas entidades, e envolveu a circularização de algumas delas. Os aspectos mais relevantes do trabalho desenvolvido encontram-se reflectidos nos pontos seguintes.

Antes do mais, alerta-se novamente para a incorrecta classificação económica destas despesas, sendo que, neste caso, a classificação económica atribuída “05.06” nem consta do classificador utilizado pelo serviço – o aprovado pelo DL n.º 341/83, de 21 de Julho.

##### 4.2.11.1 PROGRAMA “RASPA O NOSSO JOGO”

A despesa publicitária com maior expressão respeita a fornecimentos efectuados pela RTP-M, no valor de € 89.534,24<sup>102</sup>, relacionados com um concurso televisivo, que visava a divulgação e promoção do Jogo Instantâneo. Estes programas foram iniciados na gerência de 2000, tendo a última emissão ocorrido em Julho de 2002.

Dos documentos de suporte às despesas constavam apenas dois protocolos, celebrados com a RTP-M. Um, com data de 31 de Maio de 2000, previa a realização de 12 programas a serem exibidos às quintas-feiras, sob a designação de “*Raspa O Nosso Jogo*”, prevendo-se ainda na cláusula oitava a “*continuidade em novas séries, nos termos do que vier a ser acordado*”. O que voltou a ocorrer com a celebração de outro protocolo, em 27 de Novembro de 2000, para a realização de uma nova série de 24 programas semanais, às quintas-feiras, sob o mesmo título e com início a 16 de Novembro desse ano (não obstante o protocolo só ter sido assinado em 27 de Novembro).

No entanto, observou-se que o referido concurso foi bem mais além dos 36 programas contratualizados, tendo sido realizado um total de 91 ao longo de três exercícios económicos: 12 em 2000, ao abrigo do primeiro Protocolo; 50 em 2001 e 29 em 2002, dos quais só 24 tinham cobertura do Protocolo de 27 de Novembro<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> Referentes a encargos com o patrocínio de 16 programas (12 realizados em 2002 e 4 em 2001), distribuídos por 4 facturas emitidas pela RTP-M (facturas n.ºs 4652/2001, 4787/2002, 4837/2002 e 5443/2002).

<sup>103</sup> Esse protocolo respeitava à produção, realização e promoção de uma série de 24 programas semanais, com início em 16 de Novembro de 2000, cabendo à AMRAM o pagamento de um patrocínio no montante de 500.000\$00 (€2.493,99) por programa mediante factura emitida mensalmente pela RTP-M.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

Com a emissão do 24.º programa semanal, o protocolo, de 27 de Novembro de 2000, deixou de vigorar, e se bem que, a já mencionada cláusula oitava do 1.º protocolo permitisse dar abertura para a realização de novas séries, o certo é que não terá sido celebrado o necessário acordo que suportou os fornecimentos adicionais (dos 36 programas contratualizados para os 91 programas efectivamente emitidos), o que era exigido pela citada cláusula e, em especial, pelo regime jurídico de realização de despesas públicas (DL n.º 197/99, de 8 de Junho).

Este facto, aliado à circunstância de não constarem no processo as correspondentes e necessárias deliberações da Assembleia Municipal ou do CA, leva a concluir que não existem evidências documentais que comprovem a observância do regime de realização de despesas públicas, definido pelo DL n.º 197/99, de 8 de Junho, em matéria de competência para autorização das despesas (cfr. o art.º 18.º), da escolha/dispensa do procedimento concursal adequado, adjudicação e de celebração de contrato escrito (cfr. os art.ºs 54.º, 79.º a 86.º; e 59.º a 60.º do DL n.º 197/99; e os art.ºs 122.º e 124.º do CPA).

Por contrariarem os citados normativos os pagamentos efectuados em 2002<sup>104</sup> são susceptíveis de originarem responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável ao CA da AMRAM e ao Administrador-delegado<sup>105</sup> (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

Refira-se ainda que, durante a análise aos pagamentos ocorridos em 2002, foi equacionada a possibilidade de estarmos perante pagamentos indevidos, susceptíveis de originar responsabilidade financeira reintegratória (art.º 59.º da Lei n.º 98/97), visto que as facturas da RTP-M, respeitantes ao “*PATROCÍNIO DOS PROGRAMAS DA SÉRIE: “RASPA O NOSSO JOGO”, EXIBIDOS NOS DIAS (...), DE ACORDO COM O PROTOCOLO ASSINADO EM NOVEMBRO DE 2000*”, indicavam que o custo unitário por programa era de € 4.987,98<sup>106</sup> enquanto o valor estabelecido na cláusula oitava do citado protocolo era de apenas 500.000\$00 (€ 2.493,99).

No entanto, entendemos que o protocolo invocado nas facturas deixou de vigorar aquando da emissão do 24.º programa semanal, e que estaríamos perante despesas realizadas em desrespeito pelas disposições normativas do DL n.º 197/99, já acima identificadas, nomeadamente, pela não outorga do contrato escrito.

Nota final para salientar que não foi possível identificar os responsáveis pelas autorizações de despesa (por não existir a correspondente documentação), facto que viola o disposto na alínea d) do ponto 2.9.2 e o ponto 2.9.6 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, e é susceptível de originar, nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, responsabilidade financeira sancionatória imputável aos membros do CA e ao Administrador-delegado<sup>107</sup> (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

Os membros do CA de 2002 responderam que, em 31 de Maio de 2000, foi celebrado um protocolo “*que previa a possibilidade de continuidade de novas séries (clausula n.º 8) nos termos que viessem a ser acordados. Pelo Protocolo celebrado em 27.11.2000, foram acordados a realização*

---

<sup>104</sup> A coberto das Ordens de Pagamento n.º 59, de 14/01/2002 (€22.346,15), 237, de 22/02/2002 (€27.932,69), 318, de 13/03/2002 (€22.346,15) e 1164, de 15/11/2002 (16.909,25).

<sup>105</sup> Excepto no caso da OP n.º 1164 porque a data da documentação correspondente é posterior à data de início das faltas ao serviço por motivo de doença.

<sup>106</sup> Esse valor foi cobrado a partir da emissão de 27 de Setembro de 2001, abrangendo um total de 53 programas.

<sup>107</sup> Excepto no caso da OP n.º 1164 porque a data da documentação correspondente é posterior à data de início das faltas ao serviço por motivo de doença.

*de 24 programas com novas condições, tendo sido realizado ao abrigo deste 79 programas. A não realização de um novo protocolo teve por base o entendimento que a única alteração ao segundo protocolo era e foi efectivamente o número de programas. Esse protocolo estava tacitamente prorrogado por força da cláusula n.º 8 do protocolo celebrado em Maio de 2000, uma vez que não havia qualquer alteração ao segundo protocolo”.*

Em nosso entender a interpretação do CA não tem acolhimento no clausulado do primeiro protocolo, cujo teor literal<sup>108</sup> aponta no sentido da continuidade do programa pressupor um novo acordo. Todavia, mesmo que fosse atendível a prorrogação tácita do primeiro protocolo, subsistem as restantes ilegalidades detectadas (inexistência de evidências documentais, nomeadamente, sobre a entidade competente para a autorização das despesas, adjudicação e celebração de contrato escrito). Acresce que a alteração do preço de cada programa (que passou de 500.000\$ para 1.000.000\$, a partir do programa n.º 4), motivada pelo termo do patrocínio que o Banif dava à RTP, demandava, só por si, a celebração de um aditamento ao protocolo.

O Sr. Duarte Mendes respondeu que as despesas relacionadas com a publicidade do Jogo estavam *“(...) justificadas na importância que este assumia na arrecadação de Receita por parte da AMRAM, a qual era usada em benefício público, nos mais variados domínios (...)”*. Relativamente aos procedimentos legais referiu que o CA depositava total confiança no Administrador-delegado, resposta que renovou no caso dos pontos subsequentes.

#### **4.2.11.2 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR “DÍLIA JARDIM” E PELA DPM**

Foi igualmente processado por esta rubrica um conjunto de pagamentos de serviços cuja conta-corrente identificava como tendo sido prestado por “Dília Jardim”, no montante total de € 42.630,00, correspondente a 7,58% do valor global da rubrica<sup>109</sup>.

Os serviços prestados por este fornecedor envolveram a criação de anúncios publicitários para os “media” (jornais, revistas, rádio e televisão) e o seu acompanhamento, gravação e ou organização, como foi o caso dos anúncios para a rádio ou para o programa “*Raspa o nosso jogo*”, transmitido na televisão.

A partir da circularização aos fornecedores foi detectado que esta prestadora de serviços também se relacionava com a AMRAM, fornecendo serviços de idêntica natureza através da empresa “*DPM – Design Publicidade e Marketing – Sociedade Unipessoal, Lda*”, o que originou uma despesa no montante de €31.679,68.

Se considerados conjuntamente, o valor dos serviços prestados por “Dília Jardim” atingiram a importância global de €74.309,68 (13% das despesas processadas na rubrica)<sup>110</sup>, o que tornaria exigível, nos termos do regime de realização de despesas públicas (DL n.º 197/99), o cumprimento de requisitos mais solenes de que os efectuados pela AMRAM (ajuste directo sem consulta e sem celebração de contrato escrito).

---

<sup>108</sup> Que estabelece o seguinte: “*As partes admitem desde já a possibilidade de a presente série de programas “RASPA – O NOSSO JOGO” vir a ter continuidade em novas séries, nos termos do que vier a ser acordado.*”.

<sup>109</sup> A documentação apresentada não revestia, à altura do pagamento, a forma de factura ou até mesmo um recibo de honorários, situação que haveria de ser corrigida posteriormente, com a sua substituição por documentos contabilisticamente válidos.

<sup>110</sup> Da conta-corrente extrai-se que os serviços cobrados variaram entre os €1.396,63 e os €5.229,19, sendo mais frequentes valores entre os 3 e os 4 mil euros.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

As próprias despesas individualmente consideradas (€42.630,00 e €31.679,68.) estariam sujeitas a uma consulta prévia (art.º 81.º do DL n.º 197/99), salvo se enquadráveis no art.º 86.º do mesmo diploma, o que deveria ser devidamente fundamentado (art.ºs 124.º e 125.º do CPA).

Dada a natureza dos trabalhos desenvolvidos (previsíveis e cíclicos), a administração da AMRAM ficaria melhor salvaguardada se tivesse documentado as adjudicações com as necessárias deliberações de autorização das despesas (art.º 122.º do CPA), desenvolvido um procedimento de aquisição compatível com os valores anuais envolvidos (cfr. o art.º 84.º - procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas) e, procedido à celebração de contrato escrito (cfr. o n.º 1, alínea a), do art.º 59.º do DL n.º 197/99).

Face à ausência de evidência documental ou factual que justifique a preterição daquelas formalidades legais, e à hipótese de um eventual fraccionamento da despesa<sup>111</sup> com a intenção de a subtrair a um procedimento mais solene, proibido pelo n.º 2 do art.º 16.º do DL n.º 197/99, os membros do CA da AMRAM e o Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4) poderão incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Não obstante todas as autorizações de pagamento<sup>112</sup> terem sido rubricadas por um vogal do CA (não identificado) e, algumas delas, também pelo Administrador-delegado, não foi possível identificar os responsáveis pelas autorizações de despesa, facto que viola o disposto na alínea d) do ponto 2.9.2 e o ponto 2.9.6 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, e é susceptível de originar, nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, responsabilidade financeira sancionatória imputável aos membros do CA e ao Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4)<sup>113</sup>.

O CA alegou que os serviços prestados foram contratados no seguimento de uma indicação da própria RTP para quem a empresária tinha feito serviços de idêntica natureza *"que pela sua qualidade constituíam referência e davam garantias à AMRAM para os seus programas. Os serviços prestados eram variados e quantitativamente diferentes tendo em conta cada programa de "per si", razão pela qual os valores da sua prestação serem também diferentes"*.

Mais declarou que, após a emissão dos 24 programas do protocolo celebrado em Novembro de 2000, *"a celebração de cada programa dependia da dinâmica comercial que era necessária da agora concorrência com a Lotaria Instantânea da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (...). Mesmo em relação aos 24 Programas do 2.º protocolo continuava a ser difícil quantificar as necessidades de trabalhos e respectivos valores, para efeitos de escolha de procedimento"*.

O CA concluiu que o trabalho prestado era *"na maior parte de natureza intelectual e criativa, o que poder-se-ia enquadrar na alínea d) do n.º 1 do artigo n.º 86 do Decreto-lei n.º 197/99 de 08 de Junho."*

---

<sup>111</sup> Veja-se que as OP's n.ºs 779, 780, 909, 986, 1005, 1079, 1080 estão justificadas por uma única factura – n.º 9 – com data de 17/12/2002, no valor, sem IVA, de €25.707,40

<sup>112</sup> As OP n.ºs 177, 178, 322, 325, 354, 355, 501, 530, 637, 638, 778, 910, 1015 e 1073 (respectivamente de 06/02/2002, 06/02/2002, 14/03/2002, 14/03/2002, 20/03/2002, 20/03/2002, 26/04/2002, 02/05/2002, 28/05/2002, 28/05/2002, 26/06/2002, 31/07/2002, 09/09/2002 e 02/10/2002) respeitam aos pagamentos efectuados em nome pessoal.

As OP's n.ºs 779, 780, 909, 986, 1005, 1079, 1080 e 1246 (respectivamente de 26/06/2002, 27/06/2002, 31/07/2002, 02/09/2002, 06/09/2002, 04/10/2002, 07/10/2002 e 05/12/2002) respeitam à Sociedade Unipessoal DPM.

<sup>113</sup> Excepto no caso da OP n.º 1246 porque a data da documentação correspondente é posterior à data de início das faltas ao serviço por motivo de doença.

Relativamente aos argumentos aduzidos, não obstante o enquadramento legal e factual agora invocado ser exigível na altura da contratação<sup>114</sup>, tem vindo a admitir-se que esta formalidade pode ser suprida, através da junção posterior da fundamentação devida. Todavia, a alínea referida exigia que fosse feita a demonstração de que o serviço apenas pudesse ser executado pela fornecedora em questão, o que no caso não foi feito. Finalmente, continuam a não existir as deliberações de autorização das despesas.

Deste modo, continuam válidas as apreciações anteriormente tecidas, nomeadamente, no que se reporta à responsabilidade financeira sancionatória.

#### **4.2.11.3 PATROCÍNIOS AO CLUB SPORTS MADEIRA E AO CLUB SPORT MARÍTIMO**

Nos termos de uma carta da Comissão Organizadora do Rali, de 14 de Janeiro de 2003, em que é solicitado à AMRAM o pagamento do patrocínio respeitante à edição de 2002 é referido que:

##### **I. Club Sports Madeira**

A AMRAM tem vindo ao longo dos anos a ser “...um patrocinador oficial do Rali Vinho da Madeira, sendo o apoio efectuado através da emissão especial de uma série de Jogo Instantâneo evocativa da Prova e cuja receita líquida reverte em 50% para a (...) Associação e 50% para a Organização do Rali Vinho da Madeira.”. Como contrapartida, afirma o mesmo documento, “(...) fica a AMRAM autorizada a utilizar o nome e o logótipo do Rali na referida emissão especial, figurando como Patrocinador Oficial em toda a documentação referente à Prova, dispondo, também, de contrapartidas publicitárias, através da afixação de painéis e faixas publicitárias.”.

De acordo com a conta corrente da rubrica a AMRAM pagou, na gerência de 2002, ao Club Sports da Madeira, o montante de €62.349,74<sup>115</sup>, reportando-se €31.174,84 à regularização do patrocínio da edição de 2001 do rali e €31.174,84 à edição de 2002.

Não constavam dos processos documentos que identificassem os responsáveis pelas autorizações de despesa e bem assim a identificação do responsável pela autorização de um dos pagamentos (OP n.º 1298, de 30 de Dezembro de 2002), factos que violam o disposto na alínea d) do ponto 2.9.2 e o ponto 2.9.6 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, e é susceptível de originar, nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, responsabilidade financeira sancionatória imputável aos membros do CA e ao Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

Por fim, expressa-se a conveniência, à luz dos princípios da boa gestão pública, em contratualizar os apoios atribuídos segundo critérios previamente definidos ou objectivos e metas perspectivadas por forma a permitir aferir *a posteriori* os resultados alcançados.

##### **II. Club Sport Marítimo**

As despesas processadas em favor do Club Sport Marítimo tinham por contrapartida “(...) publicidade que é feita, aquando da realização dos jogos que as (...)diversas modalidades amadoras disputam em vários pavilhões da R.A.M..”.

---

<sup>114</sup> O dever de fundamentação consagrado no art.º 124.º do CPA significa que a decisão ou deliberação, para além de ser expressa, e de conter a explicitação, ainda que sucinta, das razões de facto e de direito determinantes, deve ser clara, coerente e completa (exigências legais impostas pelo art.º 125º do CPA).

<sup>115</sup> Cfr. OP n.º 164/02, de 04/02/2002 e 1298, de 30/12/2002.



Do processo não constavam documentos que identificassem os responsáveis pelas autorizações de despesa, facto que viola o disposto na alínea d) do ponto 2.9.2 e o ponto 2.9.6 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, e é susceptível de originar, nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, responsabilidade financeira sancionatória imputável aos membros do CA e ao Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

Convém precisar que, durante o exercício de 2002, a AMRAM pagou ao Club Sport Marítimo a importância de €7.281,54<sup>116</sup>. Uma parcela, no montante de €5.586,54, na sequência de proposta<sup>117</sup> na qual se dispõe “(...)que a exemplo, do que tem sucedido em anos anteriores, vimos propor a continuidade do relevante patrocínio para a época 2002/2003 (...) como contrapartida da publicidade que é feita, aquando da realização dos jogos que as nossas diversas modalidades amadoras disputam em pavilhões da RAM.”. A outra parte, no valor de €1.695,00, a troco de publicidade num Rali organizado pelo Club.

### III. Regulamentação de atribuição de apoios financeiros

Importa salientar que a Assembleia Intermunicipal, em reunião de 15 de Janeiro de 2003, discutiu e aprovou uma proposta de “Regulamento para a Atribuição de Apoios Financeiros”, visando, segundo os termos constante em acta, “(...) o estabelecimento de critérios de atribuição de apoios pela AMRAM a título de publicidade e promoção do Jogo Instantâneo (...)”.

#### 4.2.12 Prémios do Jogo Instantâneo - Aquisição de viaturas

A realização do programa “*Raspa o nosso jogo*”, em parceria com a RTP-M envolveu, para além da distribuição de prémios monetários aos concorrentes, um conjunto de sorteios em que, a partir do 14.º programa (de Novembro de 2000), foram atribuídas 29 viaturas, com seguro obrigatório por um ano.

Todos os prémios relacionados com este programa foram lançados num conta-corrente autónomo, mas relevado no Mapa de Fluxos de Caixa na rubrica de classificação económica “05.01 – Prémio Jogo Instantâneo”, conjuntamente com todos os outros prémios atribuídos ao longo do exercício económico que ascenderam a €3.424.365,00.

Entrando na apreciação da rubrica confrontamo-nos, à semelhança de situações anteriores, com uma incorrecta classificação económica das despesas visto que o código utilizado se destina ao registo de “*Transferências Correntes*”. Atendendo à sua natureza, os prémios deveriam ser integrados na rubrica “07.03 - Outras despesas correntes – Outros”, especificados por alíneas.

As despesas com a compra das viaturas (em número de 10), IVA incluído (13%), foram de €89.384,49, tendo o respectivo pagamento sido autorizado ao abrigo das OP's n.ºs 103, 456, 775, 899, 906, 907 e 989, respectivamente de 25/01, 15/04, 26/06, 30/07, 31/07, 31/07 e 02/09.

Não obstante o valor dos fornecimentos efectuados no ano<sup>118</sup> obrigar à realização de um procedimento mais solene<sup>119</sup> (procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio –

---

<sup>116</sup> Cfr. OP n.º 157, de 04/02/2002, n.º 420, de 08/04/2002 e n.º 1050, de 25 de Setembro de 2002.

<sup>117</sup> Cfr. carta do Club, com a referência 405-02/03, de 6-12-2002, cujo assunto era “*Pedido de continuidade de Patrocínio para a Época de 2002/2003.*”.

<sup>118</sup> Ao qual, em rigor, devia ser adicionado o montante das viaturas adquiridas em anos anteriores. Desde Novembro de 2000 (data do primeiro programa em que se sorteou uma viatura) até Julho de 2002 (data do último sorteio envolvendo viaturas) foram sorteados 29 automóveis – 10 em 2000, outros 10 em 2001 e, por fim, 9 em 2002.

<sup>119</sup> Sendo também equacionável a hipótese de um eventual fraccionamento da despesa que é proibido pelo n.º 2 do art.º 16.º do DL n.º 197/99.

art.º 80.º do DL n.º 197/99), as viaturas foram adquiridas por ajuste directo sem consulta, e sem celebração de contrato escrito.

Como não foram detectadas evidências documentais que comprovem o cumprimento do regime de realização de despesas públicas, em matéria de competência para autorização das despesas, da escolha/dispensa do procedimento concursal adequado, adjudicação e de celebração de contrato escrito (cfr. os art.ºs 18.º, 54.º, 79.º a 86.º; e 59.º a 60.º do DL n.º 197/99; e os art.ºs 122.º e 124.º do CPA), os membros do CA da AMRAM e o Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4) poderão incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

À semelhança de outras rubricas, não foi possível identificar os responsáveis pelas autorizações de despesa, facto que viola o disposto na alínea d) do ponto 2.9.2 e o ponto 2.9.6 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, e é susceptível de originar, nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, responsabilidade financeira sancionatória imputável aos membros do CA e ao Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4).

A este propósito o CA de 2002 argumentou que tinha sido feita consulta, através de fax, a cinco empresas para a aquisição de 10 viaturas para entregar aos vencedores dos sorteios que eram realizados durante os concursos transmitidos em directo pela RTP, não tendo contudo, conseguido localizar as propostas apresentadas e as deliberações de adjudicação.

Acrescentaram ainda que o critério que presidiu à decisão *“foi se tratarem de carros com grande aceitação pública e o seu preço estar muito abaixo do valor de mercado”* e alegaram que *“basta confrontar com o preço, não de mercado, mas em concorrência, para um veículo da mesma característica no ano de 2002, em que o preço é substancialmente mais elevado (em cerca de 17%, passando para o valor de 10.700,00 Euros), ou seja, numa consulta feita em 2002, também a diversas entidades, para fornecimento veículos com as mesmas características, todas as propostas são superiores a 10.700,00 Euros, continuando a AMRAM a adquirir essas viaturas a um preço inferior 9.000,00 Euros.”* (sic)

A argumentação expendida e a documentação carreada para o processo confirmam que o fornecimento das viaturas em causa não foi precedido do procedimento legalmente exigido em função do valor adjudicado em 2002, que ascendeu a €89.384,49 (ou dispensa fundamentada do procedimento concursal adequado), no caso, o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio (art.º 80.º do DL n.º 197/99), o qual obrigava à publicação de um anúncio em 2 jornais de grande circulação e no Jornal Oficial (cfr. o art.º 137.º do mesmo DL) e demais normas aplicáveis (cfr. os art.ºs 132.º a 145.º do citado DL). Relativamente às restantes ilegalidades detectadas não foram apresentados factos ou documentos que justifiquem as observações efectuadas.

Relativamente ao cumprimento dos procedimentos legais o Sr. Duarte Mendes referiu que o CA depositava total confiança no Administrador-delegado.

#### **4.2.13 Irregularidades relevadas no Relatório da SROC**

O relatório da auditoria conduzida pela SROC às contas de 2002 evidencia no seu Anexo 3 um conjunto de situações que vão do simples erro (na sua maioria) até factos susceptíveis de poderem vir a originar eventuais responsabilidades financeiras.



Na sequência da análise aos factos ali relevados, entendeu-se que não deveriam ser abordadas as situações que já tivessem sido objecto de tratamento ao longo do presente relatório<sup>120</sup> e as que configuram incorrecções contabilísticas (aritméticas ou de classificação)<sup>121</sup>. Também dispensámos a apreciação das situações (observações n.ºs 1, 2, 3 e 5)<sup>122</sup> relativas a insuficiências documentais detectadas nos processos de despesa, não por não merecerem a nossa atenção, mas porque foram profusamente apreciadas em pontos anteriores.

#### **4.2.13.1 CONSUMOS DE SECRETARIA – OBSERVAÇÃO N.º 9**

Da análise à conta corrente e aos correspondentes processos de despesas verifica-se que pela rubrica “03.05 – Consumos de secretaria” foram processadas despesas com material para consumo de secretaria como recibos, recibos de vencimento, certidões de dívida, papel etc., destinados aos diversos municípios da Região. Os gastos com estes materiais atingiram o montante de €31.399,37, constituindo cerca de 90% do valor processado pela rubrica e ocorreram ao longo de todo o exercício.

Todas as facturas, emitidas pela empresa “Silva & Bettencourt Limitada”, identificam de forma inequívoca, no descritivo da factura, os municípios como os destinatários do material comprado, não tendo sido detectadas nos processos as autorizações de despesa e a respectiva fundamentação.

As despesas efectuadas a coberto das OP<sup>123</sup> em causa extravasam o objecto social da AMRAM, por constituírem encargos alheios à sua actividade, pelo que as autorizações a elas subjacentes padecem de um vício de incompetência absoluta, nos termos da alínea b) do n.º 2 do art.º 133.º do CPA, podendo ainda ser equacionada a susceptibilidade de vir a ser imputada eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória ao CA da AMRAM e ao Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4), ao abrigo, respectivamente, da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º e do n.º 1 e 2 do art.º 59.º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Entretanto, em reunião de Assembleia Intermunicipal de 26 de Junho de 2003, foi deliberado, “(...) que o pagamento da impressão dos recibos e facturas das Câmaras Municipais (água, vencimentos...) que até à data eram assumidos pela AMRAM sejam, a partir de agora, da responsabilidade de cada Câmara.”.

#### **4.2.13.2 DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO – OBSERVAÇÃO N.º 13**

Durante a gerência foram pagos a título de despesas de representação do CA (na rubrica 04.06 – Representação da AMRAM) os seguintes fornecimentos:

- Pela OP n.º 740, de 19/06/2002, no valor de €7.231,97, foi concretizado o pagamento de um jantar para 200 pessoas, no âmbito de um evento designado por “Jornadas Médico Desportivas”, ocorrido no Crowne Plaza Resort Madeira, no dia 30 de Maio de 2002. O processo de despesa só se encontrava documentado pela factura e pela correspondente OP;

---

<sup>120</sup> Caso das despesas com os seguros dos bombeiros da RAM, com publicidade relativos aos serviços prestadas por “Dília Jardim” e pela firma “DPM” e com os patrocínios para o Club Sports Madeira, organizador do Rali Vinho Madeira.

<sup>121</sup> Observações n.ºs 6, 7, 8, 11 e 12 que o serviço teve a oportunidade de corrigir em conformidade com indicações dadas pela SROC.

<sup>122</sup> A situação abrangida pela observação n.º 10, a única em falta, não foi objecto de análise por se tratar de um valor materialmente irrelevante (€84,75) e os documentos disponibilizados não se mostrarem conclusivos em relação à observação (Obs. n.º10 – “Pagamento efectuado pela AMRAM relativo a despesas de outras entidades”).

<sup>123</sup> Cfr. OP n.ºs 141, 142, 143, 144, 145, 911, 913, 914 e 976, respectivamente de 31/01, 31/01, 31/01, 31/01, 31/01, 31/07, desconhecida, 31/07, e de 29/08

- Pela OP n.º 1155, de 13/11/2002, no valor de €9.750,00, foi concretizado o pagamento de um almoço para 650 pessoas, no âmbito de um evento designado por “XXII Congresso da Associação de Técnicos Administrativos Municipais”, ocorrido na Residencial da Encumeada, no dia 9 de Novembro de 2002. O processo só estava documentado pela factura e pela correspondente OP.

Em nenhum dos processos analisados consta evidência documental dos actos de autorização da despesa e de escolha/dispensa dos procedimentos concursais exigidos pelo DL n.º 197/99 em função do valor estimado dos fornecimentos (cfr. os art.ºs 78.º e ss do mesmo diploma).

Para além do mais, as citadas despesas extravasam o objecto social da AMRAM (constituem encargos alheios à sua actividade) pelo que poderá ser equacionada a susceptibilidade da factualidade descrita poder originar eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória ao abrigo, respectivamente, da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º e do n.º 1 e 2 do art.º 59.º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, imputável aos membros do CA<sup>124</sup> da AMRAM e ao Administrador-delegado (cfr. argumentação expendida no ponto 4) no caso da OP n.º 740<sup>125</sup>.

Relativamente às “*Jornadas Médico Desportivas*”, o CA remeteu documentação comprovativa da realização de consultas através entidades e da adjudicação do serviço pelo então Presidente do CA.

Nessa conformidade, entende-se ter sido suprida a questão do cumprimento do DL n.º 197/99 em matéria de escolha do contratante subsistindo<sup>126</sup>, no entanto, o facto das aludidas despesas constituírem encargos alheios à actividade da AMRAM.

Mais se entende, face ao teor do documento que concretiza a autorização de despesa, que a eventual responsabilidade financeira decorrente desta factualidade seria imputável ao então Presidente do CA da AMRAM que, não obstante não dispor de delegação de poderes do CA, adjudicou o fornecimento em 30 de Maio de 2002.

Quanto ao pagamento de um almoço para 650 pessoas, no âmbito do “*XXII Congresso da Associação de Técnicos Administrativos Municipais*”, os membros do CA invocaram que esse evento foi promovido pela ATAM - Associação de Técnicos Administrativos Municipais, e que a AMRAM, em representação dos Municípios da Região, deliberou oferecer um almoço aos participantes naquele congresso, tendo em conta “*o interesse que assume para autarquias Locais a realização de eventos desta natureza (...)*”. O Dr. Savino Correia utilizou a mesma argumentação afirmando que a despesa se enquadrava no objecto social da AMRAM.

Não obstante se admitir que, na prática, a AMRAM tem assumido funções de representação dos municípios da RAM, e que, nessa conformidade, seria admissível o pagamento do almoço em causa através da rubrica “04.06-Representação da AMRAM”, o facto é que o cumprimento do princípio da legalidade por parte dos entes públicos é incontornável. Assim, face ao objecto social da Associação, entende-se que as citadas despesas não se enquadram no objecto da AMRAM e não foi demonstrado, em sede de contraditório, o cumprimento de formalidades legais atinentes à autorização da despesa e escolha/dispensa dos procedimentos concursais exigidos pelo DL n.º

---

<sup>124</sup> Na ausência de actas das reuniões do CA em que foram autorizadas as despesas e na falta de delegação de competências em matéria de autorização de despesa e de pagamento entendeu-se ser de imputar a eventual responsabilidade financeira a todos os membros do CA.

<sup>125</sup> No caso da aquisição a que se refere a OP n.º 1155 o administrador-delegado já não exercia funções na AMRAM por se encontrar ausente do serviço por motivos de saúde.

<sup>126</sup> Independentemente da questão da ilegalidade do objecto social estabelecido no art.º 4.º dos Estatutos da AMRAM.



197/99 em função do valor estimado dos fornecimentos (cfr. os art.ºs 78.º e ss do mesmo diploma).

Quanto a esta matéria o Sr. Duarte Mendes respondeu que o CA depositava total confiança no Administrador-delegado.

#### **4.2.13.3 DESPESAS DE PUBLICIDADE – OBSERVAÇÃO N.º 13**

Da análise à OP n.º 1151, de 13/11/2002, no valor de €6.234,97, registada na rubrica “05.06 – Publicidade e promoção”, verifica-se que o único elemento comprovativo do pagamento consta do seu descritivo onde é referido: *“Pague-se a Eng. Luiz Alberto Pedro Silva (...) a quantia de (...) proveniente de serviços publicitários efectuados pelo Sr.º Eusébio da Silva Pereira”*.

Segundo a informação constante do citado documento, o pagamento foi efectuado em 13 de Novembro de 2002 (através do cheque n.º 57674173-0, do BANIF), mediante autorização do Presidente do CA.

Desconhece-se quem autorizou a despesa, de que serviços se trataram, quando ocorreram e porque não existem facturas ou recibos a suportar aquele pagamento. Também não foram encontradas evidências de autorizações para a escolha do adjudicatário e para a dispensa dos procedimentos concursais exigidos pelo DL n.º 197/99, em função do valor estimado do fornecimento.

Nessa conformidade, e face às dúvidas sobre a natureza do serviço público prosseguido com aquela aquisição equacionou-se a possibilidade do referido pagamento configurar irregularidades susceptíveis de constituir o CA da AMRAM em responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, ao abrigo, respectivamente, da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º e do n.º 1 e 2 do art.º 59.º, ambos da Lei 98/97.

Em sede de contraditório o CA respondeu que *“os serviços prestados referem-se à realização de spots publicitários realizados com o objectivo de promover o "Jogo Instantâneo" utilizando como meio de divulgação a Tv, rádio e Jornais Locais. Os serviços ocorreram durante o mês de Novembro de 2002. Existe um contrato de suporte da despesa celebrado, com data de 13.11.2002, entre a AMRAM, representada pelo seu Presidente, Eusébio da Silva Ferreira, e Eng. Luís Alberto Pedro da Silva. A escolha enquadra-se na alínea d) do n.º 1 do artigo n.º 86 do Decreto Lei n.º 197/99 de 08 de Junho.”* O Dr. Savino Correia referiu ainda que a realização de “spots” publicitários se tornou necessária porque o “Jogo Instantâneo” estava em quebra vertiginosa, e que visou aumentar as vendas e *“assegurar pelo menos estável a única receita da AMRAM”*, fez notar que *“(…) esta estratégia (...) reduziu em mais de 95% as despesas de publicidade procurando com recursos menos onerosos a eficácia possível a nível da promoção do jogo”*.

Relativamente às autorizações devidas, os responsáveis adiantaram ainda que a despesa em causa foi autorizada pelo CA tendo para o efeito remetido a acta de 9 de Dezembro de 2002. Acontece que a aludida acta tem data posterior à outorga do contrato (13 de Novembro de 2002), e refere-se a *“escolha de imagens para spot televisivo”*, não especificando nada mais, assim, a entender-se que essa deliberação está ligada ao serviço em causa, poderá considerar-se que se trata de uma ratificação da escolha do respectivo prestador e do contrato celebrado.

Pela análise do contrato agora remetido, verifica-se que o valor acordado (€6.234,97) terá sido pago no momento da sua assinatura (13 de Novembro de 2002), tendo a respectiva ordem de pagamento sido emitida nessa mesma data (e a assinatura do contrato serviu de quitação). As explicações agora avançadas e, bem assim, a respectiva documentação de suporte, permitem

arredar os reparos anteriormente urdidos, contudo, a fundamentação factual e legal deveria ter sido feita previamente à contratação em apreço.

### 4.3 O grau de cobertura das despesas pelas receitas no âmbito do jogo instantâneo

O Regulamento do Jogo Instantâneo, no seu artigo oitavo, dispõe que “A relação entre os valores facial da emissão, e o dos prémios e do produto líquido será a seguinte:

*Valor da emissão 100% Valor dos prémios 50%; Receita líquida 25%*  
*Agentes 10% Administração 15%”*

A grelha de prémios, definia o art.º 9º do mesmo Regulamento, “... será organizada de modo a proporcionar os valores dos vários prémios na razão inversa do seu número (...)”.

Para melhor se compreender aquelas disposições vejamos o exemplo do lote 221 (1.000.000 de bilhetes ao preço de €0,50). A estrutura de prémios proposta foi a seguinte:

Prémios em valor (em €)	N.º de bilhetes premiados	Ratio de bilhetes premiados*	Valor dos prémios (em €)	% valor
5.000	2	500.000,00	10.000	4,08%
100	25	40.000,00	2.500	1,02%
50	100	10.000,00	5.000	2,04%
20	375	2.666,67	7.500	3,06%
10	1.500	666,67	15.000	6,12%
5	5.000	200,00	25.000	10,20%
2	22.500	44,44	45.000	18,37%
1	75.000	13,33	75.000	30,61%
0,5	120.000	8,33	60.000	24,49%
<b>Totais</b>	<b>224.502</b>	<b>4,45</b>	<b>245.000</b>	<b>100,00%</b>

\* - Valor total dos bilhetes a dividir pelo número de bilhetes premiados, por cada valor de prémio.

Para uma receita bruta de €500.000 os prémios líquidos ascendiam a €245.000, sendo o rácio médio de cartões premiados de 1 para 4,45.

A questão central da grelha dos prémios do jogo é que, quando se definiu que o valor do prémio representaria 50% do valor da emissão (atenção que o valor facial do prémio é o valor líquido), e se distribuiu o resto pelas despesas administrativas, agentes e receitas líquidas, não foi tido em consideração o impacto da fiscalidade incidente sobre o jogo.

Existindo uma taxa liberatória de 25% a incidir sobre o valor facial do prémio do Jogo, a estrutura inicialmente prevista, para a repartição das verbas do Jogo, fica completamente distorcida. Senão vejamos: em abstracto, mantendo-se o prémio facial na proporção definida (50% das vendas), ao contarmos com o encargo a mais correspondente às obrigações tributárias, de exactamente 16,67% da receita total gerada<sup>127</sup>, e considerando os outros valores constantes (agentes e Administração), aquela despesa não prevista repercute-se na receita disponível (líquida) da AMRAM, que irá ver os seus proveitos passarem dos 15% para um valor negativo correspondente a 1,67% das vendas.

<sup>127</sup> Para que os prémios líquidos (PL) a serem entregues, depois de retido o imposto, se mantenham nos 50% das vendas (V) é necessário que o prémio bruto (PB=PL+Encargos com impostos), sobre o qual vai incidir a taxa liberatória de 25%, obedeça à seguinte equação:  $PB \times (1-25\%) = PL$ . Como o  $PL=50\% V$ , temos então que  $PB=50\% V / (1-25\%) = 66,67\%$ . Logo  $25\% \times 66,67\% = 16,67\%$ .



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Mas, além dos prémios do Jogo Instantâneo, durante o exercício de 2002, à semelhança do ocorrido em anos anteriores, a AMRAM, em parceria com a RTP-M, desenvolveu concursos televisivos nos quais eram atribuídos aos concorrentes prémios monetários e automóveis. As retenções de imposto sobre o rendimento incidentes sobre estes prémios, que nos termos dos protocolos celebrados eram da responsabilidade da AMRAM, nunca foram efectuadas. A taxa liberatória definida para este tipo de prémios, sorteios ou concursos, é de 35%, nos termos da alínea b) do n.º 2.º do art.º 71.º do Código do IRS.

Analisando em concreto o exercício de 2002, e cingindo-nos apenas aos custos directamente relacionados com o jogo, podemos verificar o impacto da questão fiscal e a forma como aquela afectou toda a estrutura de custos e receitas previstas da AMRAM:

(em euros)

DESCRIÇÃO		VALOR	% DAS VENDAS
<b>RECEITAS</b>			
(1)	<b>Vendas Brutas Reais (i)</b>	<b>6.409.799,85<sup>1</sup></b>	<b>100,00%</b>
<b>CUSTOS</b>			
<b>Prémios (s/ o efeito fiscal)</b>			
	Prémios Líquidos	3.216.180,55	50,18%
	Prémios Líquidos Concurso RTP	208.184,49 <sup>2</sup>	3,25%
<b>Prémios (corrigido do efeito fiscal)</b>			
	Prémios Brutos	4.288.240,73	66,90%
	Prémios Concurso RTP (valor bruto)	342.995,78	5,35%
<b>Outros custos</b>			
	Comissão agentes	658.630,00	10,28%
	Aquisição Venda e Pagamento de Prémios (ii)	177.724,92	2,77%
	Comissão Banif	128.196,00	2,00%
	Publicidade	562.083,06	8,77%
	Custo dos Cartões	433.250,09	6,76%
(2)	<b>Total (c/o efeito fiscal)</b>	<b>6.591.120,58</b>	<b>102,83%</b>
(3)	<b>Resultado do Jogo em 2002 (3) = (1)-(2)</b>	<b>-181.320,73</b>	<b>-2,83%</b>

(i) Apuradas segundo as vendas diárias calculadas pela AMRAM; (ii) Inclui a Comissão da TIC bem como os 2,5% pagos aos agentes pelo pagamento de prémios aos apostadores de valor inferior a € 25,00; (1) Reflete o valor apurado pela AMRAM, que difere da declaração do Banif (Ver pontos 3.2.2.1.e 4.2.); (2) Conforme a conta-corrente disponibilizada pela AMRAM.

Como transparece do quadro anterior, os custos com os agentes mantiveram-se próximos das previsões estabelecidas (10,3% das vendas). De igual forma, se considerarmos como encargos de administração os custos com a aquisição dos cartões, a comissão Banif e as comissões de pagamento dos prémios e à TIC, observamos que estes estiveram ligeiramente acima dos valores estimados – constituíram 11,5% das vendas.

O restante, a margem de 25% de receita líquida prevista, foi então consumido e ultrapassado, quer pelo agravamento gerado pelas responsabilidades fiscais não previstas (16,9%), quer pelos encargos com a publicidade e prémios suportados com o concurso da RTP-M (ambas, com um peso de 14,1%), atingindo, no total, estas despesas a proporção de 30% das vendas.

A principal conclusão a tirar dos dados apresentados é a de que a estrutura de custos directos associada ao jogo apresenta desequilíbrios de tal ordem que põem em causa a própria sustentabilidade económica da sua exploração. De uma estimativa de 25% de receitas líquidas, que, segundo os dados de 2002, constituiria um valor próximo dos €1,6 milhões (25% da receita bruta, ou seja 25% x €6,4 milhões), o Jogo gerou resultados negativos próximos dos €181.000.

Se parte destas perdas resultam do efeito do imposto sobre os rendimentos do jogo, cujo encargo a AMRAM descuroou ao longo destes anos, a parcela mais importante do desequilíbrio está directamente associada às despesas de publicidade praticadas, que foram efectuadas sem critério económico, i.e., sem ponderar o impacto dessas políticas comerciais (contextualizando-as e traçando os objectivos e resultados pretendidos) sobre o negócio.

Todavia, uma vez clarificada a questão da fiscalidade associada ao jogo e conhecido o seu impacto sobre os custos, afigura-se inevitável um reequacionamento de toda a estrutura de encargos associada com a exploração do jogo, delimitando o que constitui efectivamente um custo fixo daqueles custos que poderão ser objecto de uma gestão mais criteriosa.

Apesar dos aspectos acima expostos, tanto os problemas com a incidência fiscal como os custos económicos da AMRAM não se limitam aos elementos atrás apresentados, como teremos oportunidade de evidenciar nos pontos seguintes.

#### 4.4 Dívidas ao Estado

Todas as observações aqui enunciadas estão sustentadas no relatório da auditoria solicitada a pela actual administração, que tomou posse em Outubro de 2002, a uma SROC, que acabou também por proceder à certificação legal das contas da AMRAM. Para melhor documentar a matéria foram ainda solicitados outros documentos, de que faremos menção ao longo do texto.

##### A) IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO – IRS E IRC

Começamos a exposição dos problemas de fiscalidade detectados na AMRAM, retomando a questão da taxa liberatória sobre os prémios de jogo.

De acordo com a alínea f) do n.º 2 do art. 71º do Código do IRS, os prémios de lotarias, incluindo as instantâneas, estão sujeitos à taxa liberatória de 25%, enquanto que a taxa para os prémios dos concursos ou sorteios é de 35%, conforme determina a alínea b) do mesmo artigo.

Estas taxas incidem sobre os rendimentos ilíquidos, em conformidade com o disposto no n.º 5º CIRS, o qual dispõe que:

*“5 - As taxas previstas nos números anteriores incidem sobre os rendimentos ilíquidos, excepto no que se refere às pensões, as quais beneficiam da dedução prevista no artigo 53.º, sem prejuízo do que se disponha na lei, designadamente no Estatuto dos Benefícios Fiscais”*

Os auditores externos, com base nos documentos da AMRAM, de 2001 e 2002, de suporte à retenção na fonte sobre os prémios concedidos no âmbito da Lotaria Instantânea e dos concursos televisivos, e respectivos sorteios, apuraram a existência de dívidas ao Estado de IRS (de € 1.686.325,71<sup>128</sup>) e de IRC (de €1.465,86<sup>129</sup>), com origem em situações distintas:<sup>130</sup>

##### I. Relativamente à Lotaria:

###### a. Não entrega ao Estado do imposto retido (Cfr. pág. 20 e 21 do Relatório)

Foi retido um total de € 1.844.914,42, mas somente foram entregues ao Estado € 1.350.859,54, encontrando-se em dívida o valor de €494.054,88, que acrescidos dos juros de mora à taxa legal em vigor perfaz uma dívida global de €545.976,1;

<sup>128</sup> Correspondendo €1.505.021,03 ao imposto em dívida e €181.304,68 a juros de mora e compensatórios.

<sup>129</sup> Correspondendo €1.290,50 ao imposto em dívida e €175,36 a juros de mora e compensatórios.

<sup>130</sup> A análise envolveu ainda o 1.º trimestre de 2003, mas os dados que apresentamos reportam-se apenas aos dois exercícios económicos anteriores.



b. Erro no cálculo da retenção na fonte de IRS (Cfr. pág. 22 e 23 do Relatório)

Em vez de fazer incidir a taxa liberatória de 25% sobre o valor ilíquido dos prémios, aquela ocorreu sobre o seu valor líquido (depois de deduzida a comissão de 2,5% a que os agentes têm direito, por efectuarem o pagamento dos prémios inferiores a €25,00). Do erro observado resultou um valor em dívida de €671.887,79, que acrescida dos juros de mora, corresponde a um total em dívida de €754.000,47.

II. Relativamente aos concursos televisivos e sorteios:

a. Não retenção na fonte de IRS (Cfr. pág. 24 e 25 do Relatório)

A AMRAM nunca liquidou as retenções na fonte dos prémios concedidos nos vários concursos televisivos, conforme era sua obrigação. Assim como, também não o fez com os sorteios de automóveis que promoveu pelo Natal, após a suspensão dos concursos, em meados de 2002. Em consequência, encontram-se por regularizar valores de IRS no montante de €339.078,36, que acrescidos dos juros de mora totalizam uma dívida de €386.349,13.

b. Não retenção na fonte de IRC (Cfr. pág. 28 e 29 do Relatório)

Um dos sorteios, que se efectuava nos concursos da RTP-M, consistia num prémio pecuniário atribuído aos agentes do jogo. Ora, quando os agentes são sociedades comerciais, os prémios atribuídos estão sujeitos a retenção na fonte de IRC, conforme o disposto na alínea e) do n.º 1 do art.º 88º do código do IRC, aplicando-se-lhe, por remissão, as taxas liberatórias constantes no art.º 71º do código do IRS. A AMRAM também não procedeu à retenção deste imposto, ascendendo o valor em dívida a €1.290,50, que acrescido dos juros de mora totaliza os €1.465,86.

Sustentada no relatório da SROC, a AMRAM procedeu a um auto de denúncia, junto da Direcção de Finanças da RAM, das falhas apuradas ao nível de tributação em sede de IRS e IRC, o que desencadeou uma inspecção daquela Direcção.

O Relatório de Inspecção Tributária, notificado à Associação em 14 de Fevereiro de 2004, validou os montantes em dívida<sup>131</sup>, apurados no trabalho desenvolvido pela SROC, quer quanto às prestações quer quanto aos juros em falta, informando ainda da incidência de uma coima, pela falta de entrega das prestações no prazo legal. Qualificava os factos verificados como susceptíveis de constituírem um crime de abuso de confiança fiscal, deles tendo sido levantado o competente auto de notícia, e comunicava à AMRAM de que “(...) será a breve prazo, notificado da liquidação pelos serviços da DGCI.”.

Também informava que a Associação havia regularizado o pagamento das importâncias apuradas do IRC<sup>132</sup> e propunha-se efectuar os restantes pagamentos em falta, de IRS, de acordo com as suas disponibilidades financeiras.

A citação para o pagamento da dívida ocorreu a 1 de Outubro de 2004. Nos termos da referida citação, foi aberto um processo de execução fiscal<sup>133</sup>, tendo sido fixado como valores globais definitivos de IRS em dívida (quantia exequenda) a importância de €1.783.619,28<sup>134</sup>, acrescida de

---

<sup>131</sup> De IRS: em 2001, €865.287,20; em 2002, €639.733,84; primeiro trimestre de 2003, €87.176,53.

De IRC: em 2001, €752,04; em 2002, €538,47.

<sup>132</sup> Situação confirmada pela certidão da DGCI, sobre as dívidas fiscais da AMRAM, de 30 de Dezembro de 2004, que não inclui aquele valor no cômputo da dívida.

<sup>133</sup> O processo n.º 2810200401519905.

<sup>134</sup> Valor composto, nos termos das certidões de dívida, por:

2001 - €865.287,20 de IRS e juros compensatórios, mais €130.263,71 de juros de mora vencidos;

juros de mora e custas processuais de € 111.526,35, totalizando a dívida €1.850.145,63.

Na sequência de requerimento, foi concedido à AMRAM a possibilidade de proceder ao pagamento dos valores em dívida em regime de prestações, nos termos do art.º 196.º do Código do Procedimento e Processo Tributário, através de prestações mensais de €100.000,00 a partir de Janeiro de 2005<sup>135</sup>. Desde essa data, a Associação tem executado regularmente os seus pagamentos por conta<sup>136</sup>.

Para além destas dívidas recentes, também de acordo com o relatório dos auditores, a AMRAM, no início de 1997, solicitou, ao abrigo do DL n.º 124/96, a regularização em prestações de uma dívida de IRS, no valor de €2.384.372,74, igualmente relacionadas com as retenções sobre os prémios. Tendo o pedido sido deferido pela DGCI, foi autorizado o seu pagamento em 150 prestações mensais, com início em Julho de 1997 e término em Dezembro 2009, sendo em 2002 o valor de cada prestação de €13.752,65. Ainda de acordo com o relatório, a AMRAM tem cumprido com o plano de pagamentos até ao momento da realização da auditoria, estando por vencer 84 prestações no montante global de €1.155.222,60.

Na sequência do pedido dirigido à AMRAM<sup>137</sup> no sentido de actualizar a sua situação perante o Fisco, foram apresentadas duas certidões passadas pela DGCI, através do Serviço de Finanças do Funchal-1. Nos termos dessas certidões:

- Em 30 de Dezembro de 2004, a AMRAM era “*devedora à Fazenda Pública por este Serviço de Finanças, de dívidas na importância de 2.750.256,58€. Mais certifico que relativamente à importância de 966.565, 30€ a mesma encontra-se regularizada nos termos do Dec-Lei 124/96; e à importância de 1.783.691,28€ foi solicitado o pagamento da dívida mediante pagamentos por conta a efectuar a partir de Janeiro de 2005.*”.
- Em 2 de Setembro de 2005, constavam “*(...) dívidas à Fazenda Pública (...) na quantia de 1.683.619,28€ e acrescidos legais.*”, não apresentando a correspondente certidão o valor discriminado.

## B) IVA

A AMRAM está enquadrada no regime normal trimestral de IVA. No entanto, sendo a principal, e neste momento única actividade da AMRAM a Lotaria Instantânea, esta encontra-se isenta de IVA, ao abrigo do disposto no n.º 32 do art.º 9º do Código do IVA.

De que resulta, conjugando o artigo anterior com o disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 20º do Código do IVA, que a AMRAM só pode ver deduzido o imposto suportado referente a “*(...) transmissões de bens e prestações de serviços sujeitas a imposto e dele não isentas (...)*.” Não sendo este o caso da actividade desenvolvida, não pode a Associação proceder à dedução do imposto suportado na aquisição de bens e serviços.

---

2002 - €639.733,84 de IRS e juros compensatórios, mais €57.527,01 de juros de mora vencidos;

2003 - €87.176,53 de IRS, e juros compensatórios, mais €3.630,99 de juros de mora vencidos

<sup>135</sup> Não foi disponibilizada a notificação do regime de pagamentos prestacionais.

<sup>136</sup> Foi-nos enviado cópias dos pagamentos executados entre Janeiro e Agosto de 2005.

<sup>137</sup> Por Ofício com o registo de saída da SRMTC n.º 1668, de 16 de Setembro de 2005, na sequência de despacho do Sr. Juiz Conselheiro, exarado sobre a Informação n.º 55/2005 – UAT III.



Como todo o material para a lotaria instantânea, adquirido no Reino Unido, está sujeito a RITI (Regime de IVA nas Transacções Intracomunitárias), fica a AMRAM obrigada a liquidar o IVA daquelas aquisições, para posterior entrega ao Estado. Coisa que tem feito com regularidade.

No entanto, atendendo à data da última entrega ao Estado do IVA liquidado (15 de Janeiro de 2003), o valor desse pagamento, no montante de € 15.474,74, deveria estar evidenciado no Balanço de 2002, cumprindo-se assim com o princípio da especialização do exercício, situação que teve de ser corrigida.

#### 4.5 O Relatório dos auditores externos

Na sequência da tomada de posse da nova administração (em Outubro de 2002), foi solicitada à “*Neves, Azevedo Rodrigues e Batalha, SROC*” uma auditoria às contas da AMRAM de 2002, tal como já foi relatado.

De harmonia com a sistematização desenvolvida (Cfr. páginas 47 a 50 do relatório daquela SROC), as principais críticas identificadas pelos auditores, parte delas referenciadas ao longo do relatório, são as seguintes:

##### A) QUANTO AO JOGO

- i. A ausência de contratualização na relação estabelecida entre a AMRAM e o Banif, relativamente à gestão do jogo;
- ii. A falta de fiabilidade nos controlos instituídos pelo Banif para as vendas e a atribuição de prémios;
- iii. O risco associado com o procedimento da AMRAM de requisição de jogo para venda directa ou publicidade.

##### B) RELATIVAMENTE À CONTRATUALIZAÇÃO DE SERVIÇOS

- i. Insuficiência de elementos disponíveis para a apreciação do cumprimento do regime de aquisição de bens e serviços na administração pública; acontecendo até, por vezes, não haver evidência das prestações efectuadas.

##### C) SOBRE A SITUAÇÃO PATRIMONIAL E RESULTADOS – DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

A opinião do auditor, sobre a versão inicial das contas, foi no sentido de considerar que o Balanço e a Demonstração de Resultados “(...) *não reflectem de forma verdadeira e apropriada a situação da AMRAM nesses domínios. Pelo contrário(...) os valores(...) afastam-se significativamente da realidade económica e financeira da AMRAM.*” A fundamentação para a apreciação desfavorável assentava nas seguintes constatações:

- A contabilidade apresentava um saldo de caixa nulo, quando existiam €1.535,00 na posse de colaboradores da Associação;
- O saldo de Depósitos à Ordem apresentado na contabilidade excedia em €2.269.517,05 o valor apurado;
- A contabilidade não apresentava créditos de fornecedores ou dívidas ao Estado, quando foi possível apurar quantias de, respectivamente, €493.787,68 e €2.859.005,28, por regularizar;
- No processamento das horas extraordinárias não foram efectuados os descontos para a CGA, no montante de €2.730,66;

- A não contabilização: das existências de jogo produzido e não vendido, no montante de € 102.449,54 - o valor foi indevidamente considerado custo do exercício; e de investimentos financeiros, no montante de €1.099.355,37;
- O valor da rubrica de imobilizado, de € 17.833,13, deverá ser bastante inferior ao real. E quanto aos bens inscritos, estes não foram objecto de amortização;
- Ausência e/ou insuficiência de documentos suporte das despesas lançadas como custos do período;
- A necessidade de alterar a classificação do montante de € 231.831,96, lançado como “*subsídios correntes concedidos*”, para transferências de capital, porquanto os documentos de suporte não observam as disposições estatutárias da EIMRAM;
- Falta de fiabilidade dos valores registados em vendas do jogo, por deficiente processo de controlo do mesmo pelo Banif;

Concluía assim a auditoria que, com base nos elementos anteriormente apresentados, se passava de umas demonstrações financeiras (prévias à auditoria) cujo valor do património líquido era positivo, de €1.931.703,83, para uma reavaliação de valor contrário (negativo) na ordem dos € 2.361.014,53, consubstanciando uma situação de falência técnica.

No seguimento do levantamento efectuado por aquela SROC, reflectindo a correcção das discrepâncias atrás apontadas, a AMRAM procedeu ao encerramento das demonstrações financeiras referentes ao exercício de 2002, após o que a conta foi remetida à SRMTC.

#### 4.6 A Certificação Legal de Contas

A certificação legal de contas emitida pela mesma SROC, mesmo após as reavaliações efectuadas, foi no sentido de considerar que “(...) *as demonstrações financeiras não apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspectos materialmente relevantes, a posição financeira da associação (...) AMRAM (...) em 31 de Dezembro de 2002.*”.

A opinião desfavorável assentou na “(...) *relevância e significado dos efeitos das situações descritas (...)*” nas reservas expressas nos pontos n.ºs 6, 8, 10 e 11 do relatório, os quais passamos a transcrever:

“6. *Foi detectado que a única actividade da associação, a gestão de jogo, é realizada pelo Banif, mas nunca foi celebrado formalmente qualquer acordo, existindo apenas uma minuta do contrato que não se encontra assinada, pelo que não estão claramente definidas as regras em que a mesma é efectuada; (...)*

“8. *Foram detectados procedimentos de risco na gestão do jogo adoptados pela AMRAM, no que respeita à aquisição de cartões para “publicidade e venda particular”. Consequentemente, verificou-se o uso indevido dessas importâncias, estando por justificar a importância de € 29.043,36;” (...)*

“10. *Em algumas situações não foram encontradas evidências da prestação dos serviços contratados, o que denota falta de rigor na gestão dos prestadores de serviços e do nível de apoio concedido;”*

“11. *A rubrica de imobilizados corpóreos evidencia um valor líquido de € 18.364,75, apurado com recurso a um levantamento efectuado pela associação. Nalguns elementos não foi*



*possível identificar os documentos de suporte, pelo que foi efectuada uma avaliação por peritos independentes, tendo estes activos sido registados pelo justo valor, derogando o princípio contabilístico do custo histórico;”*

#### 4.7 Situação económico-financeira da AMRAM em 2002

Não obstante a opinião desfavorável às contas, referida no ponto anterior, considerou-se conveniente proceder a uma breve análise da situação económico-financeira da AMRAM em 2002 com base nos indicadores que se encontram espelhados no quadro que se segue:

		(em euros)
Indicadores	Fórmula	2002
Resultados Líquidos		-179.184,89
Resultados Operacionais		-134.656,66
Autonomia Financeira	$\frac{\text{Fundos Próprios}}{\text{Activo}}$	-140,43%
Solvabilidade	$\frac{\text{Fundos Próprios}}{\text{Passivo}}$	-58,41%
Rentabilidade do Activo	$\frac{\text{Resultados Líquidos}}{\text{Activo}}$	-12,33%
Rentabilidade das Vendas	$\frac{\text{Resultados Líquidos}}{\text{Vendas}}$	-2,72%
Liquidez Geral	$\frac{\text{Disp.} + \text{Dív. Terc. CP} + \text{Exist.}}{\text{Passivo CP}}$	0,10
Liquidez reduzida	$\frac{\text{Disp.} + \text{Dív. Terc. CP}}{\text{Passivo CP}}$	0,07
Meios Libertos Brutos	Resultados de Exploração + Amortiz.+ Provisões	-126.650,93 €
Meios Libertos Líquidos	Resultados Líquidos + Amortiz.+ Provisões	-171.179,16 €
VAB	MLL+ Rend. e Al.+ Juros sup.+ Desp. Pes. + Imp. Dir.+ Imp. s/lucros	-22.221,07 €
Produtividade do Trabalho	$\frac{\text{VAB}}{\text{N.º de empregados}}$	-3.703,51 €

Através da análise ao quadro anterior, observa-se o seguinte:

- A AMRAM, em 2002, obteve um prejuízo de 179.184,89 €

Embora o fim lucrativo não constitua um elemento essencial nas associações de municípios, a verdade é que entidades estruturalmente deficitárias contribuem para o desequilíbrio económico e financeiro do sector municipal em que se inserem.

- A Associação apresenta meios libertos brutos negativos, o que denota uma exploração deficitária da actividade, cuja expressão foi de €-134.656,66 (aquém do requisito mínimo exigível para a viabilidade económica e financeira de qualquer instituição, ou seja, o equilíbrio entre as receitas e os custos de exploração).

Se tivermos em conta os meios libertos líquidos, em vez dos meios libertos brutos, a situação da AMRAM agrava-se devido aos elevados custos financeiros incorridos.

- Qualquer que fosse o rácio de rentabilidade que se apresentasse (operacional ou líquida: do activo, das vendas ou dos capitais próprios), a sua expressão seria sempre negativa.

A exploração económica deficitária acima evidenciada, aliada a todos os problemas anteriormente abordados, não podia deixar de ter um impacto negativo na estrutura financeira e de tesouraria da AMRAM. É o que vamos observar de imediato

- O rácio de autonomia financeira foi negativo. Os prejuízos acumulados de anos anteriores conduziram a que o património desta entidade seja negativo, tendo atingido, em 2002, um valor próximo dos -2,41 milhões de euros<sup>138</sup>.

Se a este valor, que coloca a AMRAM em situação de falência técnica, somarmos a decisão desfavorável do processo judicial sobre a sua única fonte de receitas, observamos estar em causa a própria continuidade da associação.

- O rácio de solvabilidade foi também negativo (muito inferior à unidade). Tal indicia estar a estrutura financeira da AMRAM fortemente sustentada em capitais alheios, o que praticamente terá esgotado toda a sua capacidade de endividamento. Ou a coloca numa posição negocial muito débil quanto a eventuais futuros financiamentos.

Efectuando uma análise ao indicador, conclui-se que para o seu desequilíbrio, para além do valor do património, também contribuíram: o descoberto bancário apurado nas contas de depósitos à ordem no BANIF, de cerca de 132 mil euros; mas principalmente, as dívidas ao Estado, que atingem a significativa quantia de 2,9 milhões de euros.

Toda esta dívida gera avultados encargos financeiros e onera, ainda mais, os débeis resultados líquidos da entidade. Mas, mais importante ainda, impõe responsabilidades financeiras de curto e médio prazo, às quais a AMRAM, sem a intervenção e o apoio financeiro dos associados, será incapaz de satisfazer.

- A AMRAM apresentou um VAB (Valor Acrescentado Bruto) negativo no ano em causa, e, por conseguinte, a sua produtividade também foi negativa.
- O rácio de liquidez geral, cujo valor de referência é a unidade, foi de apenas 0,1, bem inferior à unidade, o que denota não estar a ser cumprida a regra do equilíbrio financeiro mínimo. Ou, por outras palavras, a Associação apresenta um grave desequilíbrio estrutural na articulação entre o grau de exigibilidade das fontes de financiamento e a capacidade do seu activo gerar liquidez.
- Esse desequilíbrio é ainda mais notório, se tivermos em conta indicadores de mais curto prazo (de tesouraria) como o rácio de liquidez reduzida. O valor obtido para o indicador foi bastante fraco, mais exactamente de 0,07 (sendo a unidade a referência), o que manifesta a incapacidade da associação para satisfazer os seus compromissos de muito curto prazo.

Estes dois últimos indicadores acentuam a urgência de uma intervenção de saneamento financeiro da AMRAM. Ou através do recurso ao crédito bancário, o menos recomendável e que deverá ser preferencialmente de longo prazo, tendo em conta os graves desequilíbrios estruturais enunciados, ou, como seria o mais desejável, através de uma forte injeção de capitais pelos associados, ou, ainda, através de uma combinação de crédito e reforço de capital.

Em resumo, a AMRAM apresenta uma situação económico-financeira extremamente débil, em resultado da exploração deficitária de um Jogo, o qual era suposto gerar receitas líquidas significativas, e de uma acumulação de sucessivos erros na gestão das suas obrigações tributárias. Esta situação traduziu-se, em termos estruturais, na não satisfação do limiar mínimo de

---

<sup>138</sup> Cfr. o “Total dos Fundos Próprios” expresso no Balanço de 2002.



viabilidade económica e na ruptura com a regra do equilíbrio financeiro mínimo, colocando a Associação numa situação de falência técnica, gerando igualmente fortes desequilíbrios de tesouraria.

As fragilidades patenteadas criaram uma forte dependência e vulnerabilidade da associação a capitais alheios, situação que apenas poderá ser invertida através de uma intervenção que, sem descuidar os compromissos mais prementes, produza uma profunda revisão nas estruturas existentes. Esta revisão deverá envolver a estrutura de custos de exploração e uma solução para o financiamento de médio e longo prazo, que preferencialmente deverá contar com um pronunciado contributo dos associados.

#### **4.8 Análise ao Mapa de Fluxos de Caixa**

O Mapa de Fluxos de Caixa apresenta os recebimentos e pagamentos associados à execução do orçamento e às demais operações que afectam a tesouraria, evidenciando ainda os saldos iniciais e finais.

A análise efectuada permitiu relevar algumas incongruências que podem configurar irregularidades contabilísticas e/ou factos constitutivos de responsabilidade financeira.

##### **4.8.1 Saldo da gerência anterior**

De acordo com o referido mapa, a gerência abre com o saldo de €1.911.320,61, que corresponde ao valor inscrito no saldo do fecho da gerência de 2001<sup>139</sup>.

No entanto, compulsados os documentos de prestação de contas desse ano, só encontramos as certidões de duas contas domiciliadas no Banif que declaram serem os correspondentes saldos, a 31 de Dezembro de 2001, de €9.024,42 e de €-21.227,72.

Entretanto, relativamente ao primeiro dos saldos, o serviço apresenta uma reconciliação que evidencia a existência de cheques em trânsito no montante de €107.020,47, o que implicaria um saldo ajustado de €-97.996,05. A reconciliação do segundo saldo não alterava o valor certificado.

Consequentemente, agregando os saldos ajustados das contas, determina-se existir em depósitos à ordem, um valor negativo acumulado de exactamente €-119.223,76.

O que significa que, para validar o valor inscrito no Mapa de Fluxos de Caixa, está por reconciliar uma importância de **€ 2.030.544,37**, contrariando o ponto 2.9.10 do POCAL (em especial os pontos 2.9.10.1.5, 2.9.10.1.6, 2.9.10.1.13 e 2.9.10.1.14). Nessa conformidade poderá ser imputada eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista nas alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, ao CA da AMRAM e ao respectivo Administrador-delegado<sup>140</sup> ().

Acresce que caso não seja justificada a diferença entre o saldo inscrito na contabilidade como transitado das gerências anteriores e o montante efectivamente existente em caixa e bancos poderá equacionar-se a possibilidade de estarmos perante:

- um alcance (os meios financeiros da Associação provenientes da gerência anterior identificados na contabilidade não encontram expressão no valor em caixa e bancos) de valor

---

<sup>139</sup> A sua distribuição por caixa e bancos não está evidenciada.

<sup>140</sup> Na qualidade de responsável, no âmbito da gestão corrente, pela emissão de instruções para que os serviços procedessem à elaboração mensal das reconciliações bancárias.

ainda indefinido mas cujo limite máximo é o do montante que falta reconciliar, que seria constitutivo de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, prevista respectivamente nas alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º e nos n.ºs 1 e 2 do art.º 59.º, ambas da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

- sucessivos erros de contabilização e de controlo interno ocorridos em gerências anteriores e nunca corrigidos (veja-se, por exemplo, que a correcção da certidão de receitas do Banif respeitante ao ano de 2001 não originou a correcção da Conta de Gerência daquele ano);
- um misto de ambas as situações enunciadas anteriormente.

Face à gravidade da situação os actuais responsáveis da AMRAM deverão providenciar no sentido do esclarecimento da divergência detectada.

#### **4.8.2 Saldo para a gerência seguinte**

O valor inscrito no Mapa de Fluxos de Caixa como transitado para a gerência seguinte, de € 1.913.870,70<sup>141</sup>, difere do valor apresentado no Balanço, em disponibilidades, que ascende a apenas €1.535,00.

O relatório da auditoria da SROC esclarece que o valor em disponibilidades corresponde à regularização do numerário, que estava na posse de um colaborador, não se encontrava reflectido na contabilidade.

Não obstante, os saldos das duas únicas contas bancárias em operação registavam no final do exercício um saldo contabilístico de €-132.581,18, correspondente à soma dos saldos da conta de depósitos à ordem n.º 1161400867710, no montante de €-66.331,58 (denominado pelo Banif de “DESCOBERTO BANCÁRIO”), e da conta n.º 1161401247710, no montante de €-66.249,60 (obtido a partir do saldo bancário, em 31/12, no valor de €5.002,10, a que se subtraiu os cheques em trânsito, que ascendiam a €71.251,71).

Nesta conformidade suscitam-se duas questões:

- A) A primeira relacionada com a falta de reconciliação entre o saldo para a gerência seguinte inscrito no Mapa de Fluxos de Caixa, de € 1.913.870,70, com o saldo em bancos (após ajustamento dos cheques em trânsito), de €-132.581,18.

O que significa que, para validar o valor inscrito no citado mapa, está por reconciliar uma importância de **€2.046.451,88**.

Atenta a similitude desta situação com a referida no ponto anterior dão-se por reproduzidas as considerações ali tecidas.

- B) A segunda, relacionada com os procedimentos tendentes à concretização da operação de crédito que existe desde 2002<sup>142</sup> sob a forma de “*uma Autorização de Descoberto na Conta Depósitos à Ordem, (...) até ao montante de 500.000 Euros (...), da qual possuímos como garantias um Pacto de Preenchimento e uma Livrança de Caução (...)*”.

---

<sup>141</sup> Também de acordo com o citado relatório da SROC, o valor inscrito no saldo do Mapa de Fluxos de Caixa corresponde ao cômputo do saldo contabilístico das contas de depósitos à ordem: a conta “12.01 – Banif – Pagamentos”, que apresentava um crédito de €-4.672.687,60, e a conta “12.02 – Banif – Recebimentos”, com um débito de €6.586.558,30.

<sup>142</sup> Cfr. ofício do Banif com o registo de entrada na SRMTC n.º 2398, de 23 de Julho de 2004.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

A referida livrança foi subscrita por duas pessoas (sobre as assinaturas foi aposto o carimbo da AMRAM) cuja identidade não consta do referido documento. O primeiro descoberto do ano de 2002, no valor de -18.806,73 €, surge em 2002/01/28, pese embora só se identifiquem saldos consistentemente negativos a partir de 2002/05/13, que atingiram o seu máximo em 2002/11/30, com - 409.760,44 €

De entre a documentação analisada, não foram encontradas evidências que comprovem que a contracção da citada operação de crédito foi precedida da necessária autorização da Assembleia Intermunicipal (cfr. n.º 7 do art.º 53.º da Lei n.º 169/99 de 18/09, ex vi do n.º 1 do art.º 15.º da Lei n.º 172/99 de 21 de Setembro), pelo que poderá ser equacionada a susceptibilidade da factualidade descrita originar eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, imputável ao CA da AMRAM (da exígua prova documental fornecida não consta a data e a identificação das entidades que assinaram a livrança).

Note-se que a formalização do descoberto só ocorreu em 2003, depois do mesmo, nas palavras do Presidente da AMRAM<sup>143</sup>, ter sido detectado no âmbito da auditoria conduzida pela SROC.

Atendendo aos custos financeiros que comportava (em 2002, foram suportados juros no valor de € 44.646,21) e à insuficiência de tesouraria para saldar esse crédito, foi convertido, em 2004, num empréstimo de médio e longo prazo naquele mesmo montante<sup>144</sup>.

Em relação a esta matéria os membros do CA alegaram que *“as Contas de Gerência apresentadas em anos anteriores ao Tribunal de Contas carecem de alguma fiabilidade e credibilidade”*, por desconhecimento, por parte dos seus dirigentes, *“dos processos e sistemas contabilísticos implementados até à data. Por tal facto, entendemos que não se coloca um problema de «falta de reconciliação» entre saldos de gerência, dado que estes últimos não reflectem de forma verdadeira e apropriada os verdadeiros fluxos de caixa da AMRAM e muito menos a sua situação monetária à data da sua elaboração”*.

Em abono dessa opinião é invocado o facto da sociedade de revisores oficiais de contas ter detectado, no âmbito da auditoria às contas de 2002, um conjunto de incoerências (erros e omissões de factos patrimoniais) nas demonstrações financeiras, cujos movimentos de correcção, nomeadamente no respeitante à conta de Depósitos à Ordem, foram reflectidos na conta de Resultados Transitados, no entendimento de que as diferenças apuradas estavam relacionadas com exercícios anteriores. Com tal operação, estariam os saldos expressos em balanço conciliados com as certidões bancárias, expressando o Balanço o verdadeiro valor dos mesmos.

Num primeiro comentário às alegações produzidas, podemos afirmar que se, por um lado, é verdadeiro o sentido das correcções efectuadas ao Balanço, o facto é que estas não se encontram reflectidas no Mapa de Fluxos de Caixa, nomeadamente no seu saldo final. Não havendo, conseqüentemente, a correspondência, que seria exigível, entre o valor das disponibilidades expressas num e noutro documento.

---

<sup>143</sup> Cfr. ofício da AMRAM com o registo de entrada na SRMTC n.º 2320, de 16 de Julho de 2004. No mesmo sentido vai a resposta do último Presidente da AMRAM, o Dr. Savino Correia

<sup>144</sup> Empréstimo no montante de € 500.000,00; para um prazo de 10 anos, com um período de carência de 2 anos; e prestações trimestrais constantes de capital e juro; a uma taxa (Euribor 3M+3% arredondado para ¼ superior), mais favorável que a que era suportada até à altura.

Em segundo lugar, atenta a dimensão da verba por conciliar (€2.046.451,88 no saldo final da gerência de 2002), a justificação da impossibilidade de conciliação entre as certidões bancárias e os saldos do Mapa de Fluxos de Caixa, com base na falta de fiabilidade dos saldos das anteriores Contas de Gerência carece de melhor demonstração, sustentada em documentos suficientemente esclarecedores das irregularidades ocorridas (evidenciando os períodos, os montantes e o modo como aconteceram), ainda que involuntárias.

Por fim, é de registar com apreço a implementação de medidas tendentes a introduzir *“com carácter periódico e sistemático as reconciliações bancárias de cada uma das contas da Associação, o que à altura não era realizado.”*

#### **4.8.3 Contabilização das remunerações do pessoal**

O mapa em análise também reflecte, relativamente ao registo dos montantes pagos aos funcionários, expressos na rubrica *“01.01.03.02 – Pessoal - Remunerações certas e permanentes – Pessoal em qualquer outra situação – Outros”*, um procedimento contabilístico que se afigura incorrecto.

Recorde-se que os colaboradores da AMRAM são funcionários requisitados cujo quadro de origem é a CMF. E, conforme já tivemos oportunidade de aflorar, o processamento das remunerações e encargos sociais relacionados, tem sido efectuado pela autarquia, sendo esta posteriormente compensada pela AMRAM.

Ora, o que resulta da leitura do Mapa de Fluxos de Caixa, é que a regularização das verbas correspondentes às remunerações está a ser objecto de registo, sem evidenciar as operações de tesouraria que lhe estão associadas, decorrentes das retenções de IRS, CGA ou outras. Dado que estas verbas constituem uma responsabilidade concreta da AMRAM (e não de quem processa o vencimento), o local próprio para a sua relevação contabilística são os documentos de prestação de contas da Associação. Tal não está a acontecer, pelo que a situação deverá ser corrigida.

## **5. AJUSTAMENTO**

Considerando em especial:

- A avaliação globalmente negativa do sistema de controlo interno instituído (Ver ponto 3.2.5);
- As dúvidas suscitadas sobre o valor das receitas provenientes da venda do Jogo (Ver pontos 3.2.2.1.B e 4.1.2.) e sobre o saldo proveniente da gerência anterior (Ver ponto 4.1.1);
- Que faltam reconciliar € 2.030.544,37 no saldo de abertura e € 2.046.451,88 no saldo de encerramento evidenciado no Mapa de Fluxos de Caixa de 2002 (Ver ponto 4.8.1. e 4.8.2);
- O risco associado com a prática de requisição de cartões de jogo, para venda directa ou oferta como publicidade, agravado pela completa falta de controlo destas operações (Ver ponto 3.2.2);
- As fragilidades evidenciadas com o controlo do pagamento de prémios e as falhas de segurança registadas na guarda dos cartões premiados (Ver ponto 3.2.2.);
- As ilegalidades e deficiências de contabilização da despesa elencadas ao longo do ponto 4.2;
- As situações que sustentam a opinião negativa da SROC sobre as contas de 2002 (Ver ponto 4.5 e 4.6.);



Não é possível proceder ao ajustamento da conta de gerência de 2002 atenta a falta de fiabilidade, consistência e integralidade das contas e respectivas demonstrações financeiras.

## **6. EMOLUMENTOS**

Nos termos conjugados dos n.ºs 2 e 5 do art.º 9.º do DL n.º 66/96, de 31 de Maio (Regime jurídico dos emolumentos do TC), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, são devidos emolumentos pela AMRAM, relativos à presente verificação externa de contas, no valor de €13.173,12 (Cfr. o Anexo VI).

## **7. DETERMINAÇÕES FINAIS**

Nos termos conjugados dos artigos 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório e, designadamente, as recomendações nele formuladas;
- b) Declarar, nos termos da alínea f) do n.º 3 do art.º 54.º da Lei n.º 98/97, a impossibilidade de verificação da Conta de Gerência de 2002 da Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira atendendo à falta de consistência, fiabilidade e integralidade das mesmas;
- c) Ordenar que exemplares deste Relatório sejam remetidos:
  - A Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira na qualidade de membro do Governo Regional com a tutela das autarquias;
  - Ao Presidente do Conselho de Administração da entidade auditada e aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório;
- d) Solicitar que o Tribunal de Contas seja informado sobre as diligências efectuadas pelo Conselho de Administração para dar acolhimento às recomendações constantes do presente relatório, no prazo de um ano;
- e) Fixar os emolumentos devidos pela Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira em €13.173,12, conforme o quadro constante no anexo VI;
- f) Mandar divulgar o presente relatório na Intranet e no site do Tribunal de Contas na Internet, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- g) Entregar o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 27 de Abril de 2006.

***O Juiz Conselheiro,***

*(Manuel Roberto Mota Botelho)*

***O Assessor,***

*(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)*

***O Assessor, em substituição***

*(Fernando Maria Morais Fraga)*

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

*(Orlando de Andrade Ventura da Silva)*



# Anexos





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

**Anexo I – Quadro síntese das eventuais infracções financeiras**

As situações de facto e de direito, descritas no presente Relatório, passíveis de integrar eventuais infracções financeiras encontram-se sintetizadas quadro seguinte:

<i>Descrição das situações</i>	<i>Normas legais inobservadas</i>	<i>Fundamento legal para a responsabilidade financeira</i>	<i>Identificação dos responsáveis *</i>
Autorização de despesas resultantes de prestação de serviços de gestão do Jogo Instantâneo efectuadas pelo Banif sem que essa relação comercial tivesse sido objecto de contrato escrito e sem invocação da fundamentação para o facto. (Cfr. ponto 3.1.) (Vol. II - Separador n.º 6)	N.º 2 do art.º 9.º do DL n.º 390/82, de 17/09. Art.º 1.º do DL n.º 256-A/77, de 17/6. Art.ºs 122.º e 124.º do CPA.	<b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al.ª d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Membros do CA
Diferença entre o valor do jogo requisitado para venda directa e o montante depositado no Banif, €23.478,93. (Cfr. o ponto 3.2.2.1.2) (Vol. IV - Separador n.º 16 – Resumo; e Separadores n.º 17 a 22)	Pontos 2.9.10.1.13 e 14 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.	<b>Reintegratória</b> , ao abrigo do n.º 1 e 2 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto <b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al.ª d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Fiscal do Jogo Membros do CA Administrador-delegado
Ausência de um Fundo de Maneio formalmente constituído (Cfr. o ponto 4.2.1) (Vol. IV - Separador n.º 23)	Pontos 2.3.4.3, 2.9.10.1.1 e 2.9.10.1.11 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro	<b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al.ª b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Membros do CA Administrador-delegado
Falta de documentação contendo a identificação das entidades que autorizaram as despesas e, em alguns casos, dos correspondentes pagamentos. (Cfr. os pontos 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.6, 4.2.7, 4.2.8, 4.2.10, 4.2.11.1, 4.2.11.2, 4.2.12 e 4.2.11. – I e II) (Vol. V - Separadores n.º 24 a 27; Vol. VI – Separadores 28 a 30 e 32; e Vol VII – Separadores 33 a 37)	Alínea d) do ponto 2.9.2 e o ponto 2.9.6 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro (POCAL)	<b>Sancionatória</b> , ao abrigo das al.ªs b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Membros do CA Administrador-delegado
Opção por procedimento de contratação pública menos solene que o exigido em função do valor. (Cfr. o ponto 4.2.2) (Vol. V - Separador n.º 24)	Al. c) do n.º 1 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho	<b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al.ª b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Membros do CA Administrador-delegado
Despesas sem enquadramento no objecto social da AMRAM (seguros de bombeiros, consumos de secretaria das Câmaras, oferta de um jantar e de um almoço, publicidade). (Cfr. o ponto 4.2.3, 4.2.6 e 4.2.13.1) (Vol. V - Separador n.º 25; Vol. VI – Separador n.º 28; e Vol. VIII - Separador n.º 39)	Artigo quarto dos Estatutos da AMRAM	<b>Reintegratória</b> , ao abrigo dos n.ºs 1 e 2 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. <b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al.ª b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Membros do CA Administrador-delegado (com excepção do ponto e 4.2.13.3)

<b>Descrição das situações</b>	<b>Normas legais inobservadas</b>	<b>Fundamento legal para a responsabilidade financeira</b>	<b>Identificação dos responsáveis *</b>
Despesas sem enquadramento no objecto social da AMRAM (oferta de um almoço no âmbito das “jornadas médico-desportivas”). (Cfr. o ponto 4.2.13.2) (Vol. VIII - Separador n.º 39)	Artigo quarto dos Estatutos da AMRAM	<b>Reintegratória</b> , ao abrigo dos n.ºs 1 e 2 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. <b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al.ª b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto	Presidente do CA da AMRAM em funções à data (autorização da despesa – 30.05.02)
Ultrapassagem dos limites à duração do trabalho extraordinário (Cfr. o ponto 4.2.5) (Vol. V - Separador n.º 27)	N.º 1 do art.º 27.º do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto.	<b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al.ª b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Membros do CA Administrador-delegado
Opção por procedimento de contratação pública menos solene que o exigido em função do valor. (Cfr. o ponto 4.2.7) (Vol. VI - Separador n.º 29)	N.º 7 do DL n.º 409/91, de 17 de Outubro. N.º 2 do art.º 1.º, n.ºs 1 e 2 do art.º 2.º, n.º do art.º 7.º e n.ºs 4 e 6 do art.º 8.º todos do DL n.º 390/82, de 17 de Setembro.	<b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al.ª b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Membros do CA Administrador-delegado
Atribuição de subsídios à EIMRAM sem a celebração de um contrato-programa (Cfr. o ponto 4.2.8) (Vol. VI - Separador n.º 30)	Art.º 31.º da Lei n.º 58/98, 18 de Agosto	<b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al.ª b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Membros do CA Administrador-delegado
Incumprimento do regime de realização de despesas públicas no âmbito das despesas com o patrocínio do programa da RTP-M “ <i>Raspa o nosso jogo</i> ” para além do protocolado. (Cfr. o ponto 4.2.11.1) (Vol. VII - Separador n.º 34)	Art.ºs 18.º, 54.º, 59.º, 60.º, 79.º a 86.º todos do DL n.º 197/99, de 8 de Junho Art.ºs 122.º e 124.º do CPA	<b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al.ª b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Membros do CA Administrador-delegado
Incumprimento do regime de realização de despesas públicas no âmbito da aquisição de serviços de publicidade. (Cfr. o ponto 4.2.11.2) (Vol. VII - Separador n.º 35)	N.º 2 do art.º 16.º, al.ª a) n.º 1, do art.º 59.º e art.º 81.º, todos do DL n.º 197/99, de 8 de Junho	<b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al.ª b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Membros do CA Administrador-delegado
Incumprimento do regime de realização de despesas públicas no âmbito da aquisição de viaturas, para serem sorteadas no programa “ <i>Raspa o nosso jogo</i> ”. (Cfr. o ponto 4.2.12) (Vol. VII - Separador n.º 37)	Art.ºs 18.º, 54.º, 59.º, 60.º, 79.º a 86.º todos do DL n.º 197/99, de 8 de Junho Art.ºs 122.º e 124.º do CPA	<b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al.ª b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Membros do CA Administrador-delegado



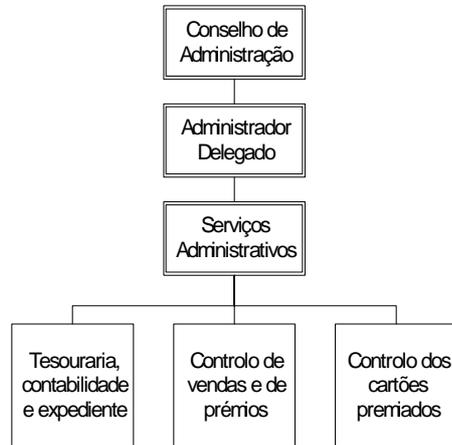
Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

<i>Descrição das situações</i>	<i>Normas legais inobservadas</i>	<i>Fundamento legal para a responsabilidade financeira</i>	<i>Identificação dos responsáveis *</i>
Os saldos de abertura e encerramento constantes do mapa de Fluxos de Caixa não se encontram reconciliado com os montantes constantes das certidões emitidas pelo Banif (€2.030.544,37 e €2.046.451,88) (Cfr. o ponto 4.8.1 e 4.8.2) (Vol. X - Separadores n.º 42, 44e 45)	Ponto 2.9.10 do POCAL	<b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al. <sup>a</sup> b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Membros do CA Administrador-delegado
Não foram encontradas evidências que comprovem que a contracção do descoberto bancário tivesse sido precedida das formalidades legalmente exigidas, nomeadamente de autorização da Assembleia Intermunicipal (Cfr. o ponto 4.8.2) (Vol. X - Separador n.º 45)	N.º 7 do art.º 53.º da Lei n.º 169/99 de 18/09, ex vi do n.º 1 do art.º 15.º da Lei n.º 172/99, de 21 de Setembro	<b>Sancionatória</b> , ao abrigo da al. <sup>a</sup> b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.	Membros do CA Administrador-delegado

\* Em funções à data da factualidade descrita

## Anexo II – Organograma





### **Anexo III – Funções exercidas pelo pessoal da AMRAM (em 2003)**

**Ana Olga Teles** (Secretariado): Recepção, abertura, registo, expedição, distribuição e arquivo da correspondência da AMRAM; Organização e manutenção do material documental da AMRAM; Secretariado, nomeadamente dos órgãos sociais; Outras funções que lhe sejam cometidas.

**Maria da Luz Menezes** (Contabilidade): Organização da contabilidade e respectiva documentação; Apoio à elaboração do Orçamento e Conta atentas as orientações do CA; Apuramento dos valores da conta corrente por rubricas orçamentais; Elaboração dos processos de despesa (que inclui, nomeadamente, a verificação do cabimento das despesas, a cativação do encargo após a autorização para a realização da despesa, preenchimento dos modelos para pagamento de obrigações fiscais, nomeadamente IRS, após a informação da parte do controlo da receita) e preparação do respectivo pagamento (designadamente, elaboração da ordem de pagamento e preenchimento de cheques); Execução de todos os procedimentos próprios, no software existente de apoio à contabilidade, em cada uma das fases do processo da despesa.

**Rita Jardim** (Controlo da receita do jogo): Verificação e validação da informação enviada pelo Banif que inclui, o cruzamento e conferência dos documentos de suporte das vendas e do pagamento de prémios<sup>145</sup> com os lançamentos na Conta Vendas e na Conta Prémios; Apuramento, por dia/mês/ano, do total das vendas, através dos extractos; Apuramento total dos prémios, através dos extractos por dia/mês/ano; Cálculo do montante mensal de IRS a pagar, relativo ao total de prémios apurados e a sua comunicação à Contabilidade; Controlo dos cartões premiados, acima de determinado montante, através de verificação de elementos constantes na listagem interna existente para o efeito; Elaboração e controlo da base de dados dos agentes de venda<sup>146</sup>; Elaboração do cartão de identificação dos novos agentes e verificação do cumprimento dos requisitos de elegibilidade.

**Jorge Abreu** (Fiscalização e controlo do jogo): Recepção, controlo e depósito no Banif das novas séries do Jogo; Controlo regular dos stocks de Jogo junto do Banif e interlocução com os agentes; Controlo interno dos cartões premiados através de recepção, triagem e verificação de documentação remetida pelo Banif (Documentos comprovativos das vendas efectuadas e do pagamento dos prémios, Originais dos cartões premiados); Destruição dos cartões premiados, após validação com a informação constante dos documentos fornecidos pelo Banif.

**Maria Dora Jardim** (Auxiliar dos serviços gerais): Limpeza e arrumação das instalações afectas à AMRAM; Serviço externo de distribuição e recolha de documentação.

A partir de 23 de Outubro de 2002 (data da tomada de posse da actual administração), colaboravam ainda na gestão da AMRAM dois outros elementos, cujo vínculo contratual era com a EIMRAM:

**Dr.ª Maria João Monte** (Coordenação): Assegurar procedimentos de gestão corrente da AMRAM, nomeadamente no que respeita à coordenação das actividades relacionadas com o Jogo Instantâneo, superintendência do pessoal e coordenação do respectivo trabalho; Gestão integrada dos recursos financeiros, de acordo com as orientações e deliberações do CA; Apoio técnico geral ao exercício das funções do CA e da Assembleia Intermunicipal da AMRAM; Emissão de pareceres e informações sobre as questões de natureza técnica relacionadas com a actividade da AMRAM; Outras acções que se relacionem com a actividade da AMRAM e se interliguem com a actividade da EIMRAM.

**Dr.ª Zélia Rodrigues** (Apoio à Gestão): Apoio logístico ao CA e à Assembleia Intermunicipal; Apoio à gestão financeira e de tesouraria e relacionamento com a Banca.

---

<sup>145</sup> Após verificação da autenticidade dos cartões premiados pelo “Fiscal do Jogo”.

<sup>146</sup> Com a seguinte informação: número do agente; código; nome; morada; contribuinte; agência do Banif; contactos.

### Anexo IV – Resultados da certificação da receita efectuada pelos auditores externos

No âmbito dos trabalhos de certificação da receita e das existenciais finais de Jogo constantes das contas de 2002 os auditores externos da AMRAM procederam ao confronto entre as quantidades de jogo produzidas e entregues ao BANIF e as vendas declaradas por aquela instituição financeira.

(em euros)

	Situação inicial				Saldos Finais 31/12/02
	Saldos iniciais e produção	Vendas			
		2000	2001	2002	
Saldo de 1999	522.740,20	522.740,20	0,00	0,00	0,00
Lote 201	748.196,85	748.196,85	0,00	0,00	0,00
Lote 202	748.196,85	748.196,85	0,00	0,00	0,00
Lote 203	748.196,85	748.196,85	0,00	0,00	0,00
Lote 204	748.196,85	748.196,85	0,00	0,00	0,00
Lote EE13	1.496.393,69	1.496.393,69	0,00	0,00	0,00
Lote 205	748.196,85	748.196,85	0,00	0,00	0,00
Lote 206	748.196,85	694.326,67	53.870,17	0,00	0,00
Lote EE14	1.496.393,69	814.038,17	682.355,52	0,00	0,00
Lote 207	748.196,85	0,00	748.196,85	0,00	0,00
Lote EE15	2.493.989,49	1.843.557,03	1.843.557,03	0,00	-1.193.124,57
Lote 208	748.196,85	0,00	748.196,85	0,00	0,00
Lote 209	748.196,85	0,00	748.196,85	0,00	0,00
Lote 210	748.196,85	0,00	748.196,85	0,00	0,00
Lote 211	748.196,85	0,00	748.196,85	0,00	0,00
Lote 212	748.196,85	0,00	706.297,82	0,00	41.899,02
Lote 213	750.000,00	0,00	0,00	750.000,00	0,00
Lote 214	750.000,00	0,00	0,00	750.000,00	0,00
Lote 215	750.000,00	0,00	0,00	750.000,00	0,00
Lote 216	500.000,00	0,00	0,00	500.000,00	0,00
Lote 217	500.000,00	0,00	0,00	500.000,00	0,00
Lote EE16	1.496.393,69	0,00	1.332.787,98	0,00	163.605,71
Lote EE17	1.995.191,59	0,00	1.300.864,92	169.400,00	524.926,67
Lote EE18	1.500.000,00	0,00	0,00	1.500.000,00	0,00
Lote EE19	1.000.000,00	0,00	0,00	786.900,00	213.100,00
Lote EE20	1.500.000,00	0,00	0,00	880.000,00	620.000,00
Total	25.729.464,55	9.112.040,01	9.660.717,69	6.586.300,00	370.406,83

Face às dúvidas sobre o inflacionamento das vendas declaradas pelo Banif (cujo valor era superior ao montante apurado, dia a dia, com base nos extractos bancários) e à incorrecção na contabilização do Lote EE15 em que o valor declarado das vendas era superior ao do lote produzido em cerca de 1,193 milhões de euros, foi questionada a exactidão das declarações emitidas pelo banco que, saliente-se, já haviam induzido incorrecções ao nível dos valores das vendas inscritos na conta de gerência de 2001.

Na sequência desse pedido o Banif procedeu à alteração dos valores declarados relativamente ao lote EE15, assumindo o erro e alterando o valor das vendas de jogo.

(em euros)

Situação Após rectificação pelo BANIF					
	Saldos Iniciais e produção	Vendas			Saldos Finais 31/12/02
		2000	2001	2002	
(...)					
Lote EE15	2.493.989,49	1.843.557,03	650.432,46	0,00	0,00
(...)					
Total	25.729.464,55	9.112.040,01	8.467.593,12	6.586.300,00	1.563.531,40



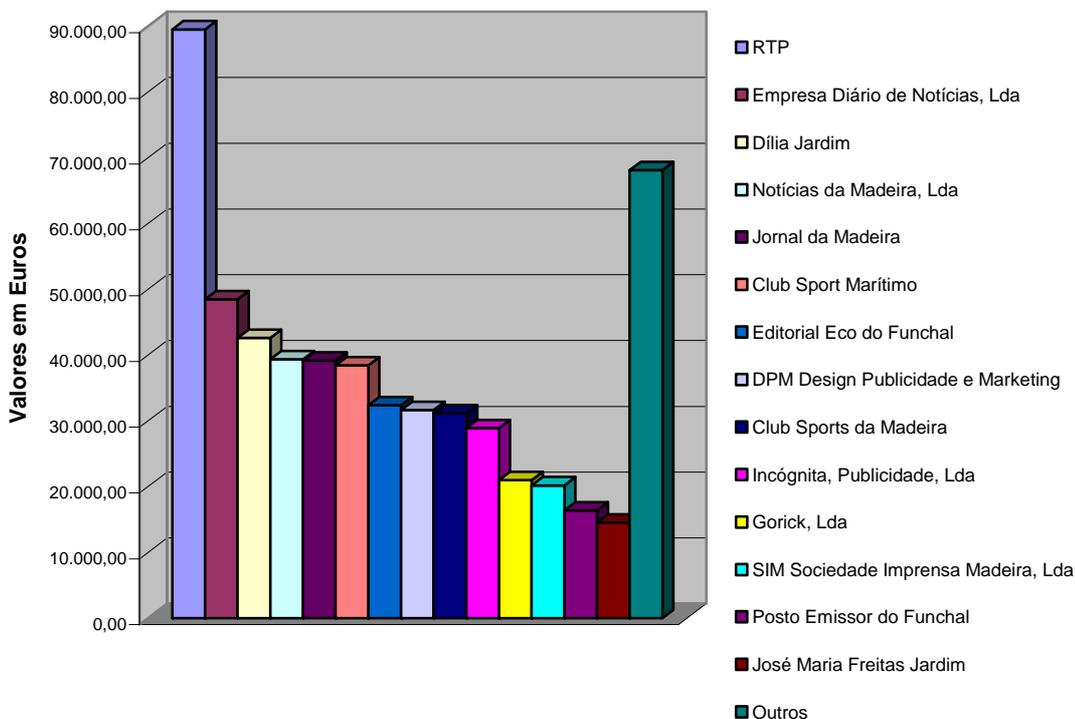
Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

**Anexo V – Despesas de publicidade**

(em euros)

Empresa / Entidade	Valor	Empresa / Entidade	Valor
RTP	89.534,24	RMV Ramos Marques e Vasconcelos, Lda.	3.625,04
Empresa Diário de Notícias, Lda.	48.502,56	João Luís Gouveia Mendonça	3.307,50
Dília Jardim	42.630,20	Clube Desportivo da Ribeira Brava	3.242,19
Notícias da Madeira, Lda.	39.387,32	Ideias Publicações e Serviços	2.653,60
Jornal da Madeira	39.174,37	Grupo Folclore Ponta do Sol	2.000,00
Club Sport Marítimo	38.456,38	Israel José da Silva Coelho Rodrigues	1.617,50
Editorial Eco do Funchal	32.412,00	José Manuel Sousa Silva	1.496,01
DPM Design Publicidade e Marketing	31.679,68	José Acácio Silva Pestana	1.352,76
Club Sports da Madeira	31.174,87	Madeira Aktuell	1.259,20
Incógnita, Publicidade, Lda.	28.901,18	Luz Marina Vera Gonçalves	1.247,00
Gorick, Lda.	20.999,78	Rádio Calheta	1.130,00
SIM Sociedade Imprensa Madeira, Lda.	20.197,07	João & Freitas, Lda.	1.117,31
Posto Emissor do Funchal	16.379,76	PubliRisco- Publicidade e Artes Gráficas	1.079,91
José Maria Freitas Jardim	14.533,50	ITP Investimentos Turísticos e Publicidade, Lda.	1.077,42
O Liberal	8.629,80	Publipérola	674,87
Notícias 2000-FM	7.934,64	Piedade Teresa G Fernandes Baptista	498,95
Clube Automobilístico 100 à Hora da Madeira	7.000,00	Telepáginas	423,77
Eng.º Luís Alberto Pedro Silva	6.234,97	Correio Desportivo	399,00
Rádio Jornal da Madeira	6.070,81	Ana Maria Lourenço de Gouveia	225,46
Sónia Cristina de Castro Gonçalves	3.822,44		
<b>Total</b>		<b>562.083,06</b>	

**Decomposição da rubrica publicidade por fornecedor**



**Anexo VI – Nota de emolumentos e outros encargos**(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)<sup>1</sup>

ACÇÃO:	VEC à Associação de Municípios da RAM – Exercício de 2002
ENTIDADE FISCALIZADA:	Associação de Municípios da RAM
SUJEITO PASSIVO:	Associação de Municípios da RAM

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	<b>%</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b>	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0	-	0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2	6.586.558,30	13.173,12 €
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º)</b> <b>(CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD</b> <b>(a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€119,99	-	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€88,29		0,00 €
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):</b>	5 x VR (b)		€
<b>a)</b> Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.  <b>b)</b> Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em €317,96, pelo n.º 1 da Portaria n.º 42-A/2005, de 17 de Janeiro.	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		13.173,12 €
	LIMITES  (b)	MÁXIMO (50xVR)	15.858,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.585,80 €
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS:</b>		13.173,12 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º3 DO ART.º 10.º)		-
	<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		13.173,12 €

1) Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.