

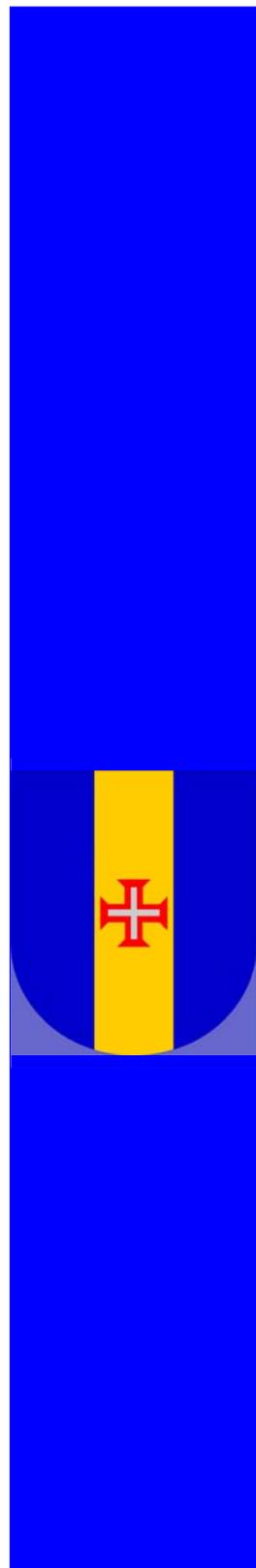


Relatório n.º 15/2007-FS/SRMTC

Avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas ao Instituto do Desporto da RAM, no âmbito do Relatório n.º 6/2005

Processo nº 04/07-Aud/FS

Funchal, 2007





PROCESSO N.º 04/07 – AUD/FS

Avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas ao Instituto do Desporto, no âmbito do Relatório n.º 6/2005

RELATÓRIO N.º 15/2007-FS/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Dezembro/2007



ÍNDICE

ÍNDICE	1
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	2
FICHA TÉCNICA.....	2
1. SUMÁRIO.....	3
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	3
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	3
1.3. RECOMENDAÇÕES.....	5
2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO.....	7
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA	7
2.2. METODOLOGIA	7
2.3. ENTIDADE OBJECTO DA AUDITORIA	8
2.4. RESPONSÁVEIS	8
2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	8
2.6. CONTRADITÓRIO.....	8
2.7. ENQUADRAMENTO.....	9
2.7.1. Regime jurídico da concessão de apoios financeiros ao associativismo desportivo	9
2.7.2. Quadro legal da RAM.....	12
2.7.3. Estrutura funcional e orgânica do IDRAM.....	16
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	19
3.1. SUBVENÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO NAS COMPETIÇÕES NACIONAIS	19
3.1.1. Apresentação dos Programas de Desenvolvimento Desportivo	19
3.1.2. Subvenções ao Futebol Profissional	19
3.2. COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA ÀS INFRA-ESTRUTURAS DESPORTIVAS	26
3.2.1. Descrição sintética do SCI administrativo e contabilístico	26
3.2.2. Grau de acatamento das recomendações.....	27
3.2.3. Análise à execução dos CPDD seleccionados	29
3.3. SUBVENÇÕES PARA PAGAMENTO DE TRANSPORTES AÉREOS E MARÍTIMOS	45
3.3.1. Levantamento e avaliação do SCI.....	46
3.3.2. Conferência dos processos de despesa	49
3.3.3. A linha de crédito para as Agências de Viagens.....	55
3.4. ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS FINANCEIROS	59
3.4.1. Grau de acatamento da recomendação	59
3.4.2. Situação dos compromissos assumidos pela RAM.....	60
4. EMOLUMENTOS.....	63
5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	63
ANEXOS.....	65
ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DAS EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	67
ANEXO II – IDENTIFICAÇÃO E GRAU DE ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO N.º 6/2005	68
ANEXO III – AUTORIZAÇÕES DE PAGAMENTO DE SUBVENÇÕES AO <i>FUTEBOL PROFISSIONAL</i>	70
ANEXO IV – ADITAMENTO DE CLÁUSULAS DA “SERVIDÃO PÚBLICA” AOS CPDD CELEBRADOS EM 2000 E 2001	71
ANEXO V – AUTORIZAÇÕES DE PAGAMENTO DE APOIOS AOS TRANSPORTES	72
ANEXO VI – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS	73
ANEXO VII – ALEGAÇÕES DOS RESPONSÁVEIS	74

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO	SIGLA	DESIGNAÇÃO
AD	Ajuste Directo	DL	Decreto-Lei
AD	Associação Desportiva	DLR	Decreto Legislativo Regional
AV	Agência de Viagens	DR	Diário da República
BANIF	Banco Internacional do Funchal, S.A.	DRR	Decreto Regulamentar Regional
BCP	Banco Comercial Português	DSGAD	Direcção de Serviços de Gestão e Administração Desportiva
BES	Banco Espírito Santo	GR	Governo Regional
CAD	Clubes e Associações Desportivas	IDRAM	Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira
CDN	Clube Desportivo Nacional	JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
CE	Classificação Económica	LBSDN	Lei de Bases do Sistema Desportivo Nacional
CFU	Clube de Futebol União	LBSDR	Lei de Bases do Sistema Desportivo Regional
CG	Conselho do Governo Regional	LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
CPA	Código do Procedimento Administrativo	MMF	Marítimo da Madeira Futebol, SAD
CPDD	Contrato(s) Programa de Desenvolvimento Desportivo	PGA/PA	Plano Global da Auditoria / Programa de Auditoria
CRP	Constituição da Republica Portuguesa	PDD	Programa de Desenvolvimento Desportivo
CSM	Club Sport Marítimo	RAM	Região Autónoma da Madeira
DGAD	Direcção de Gestão e Administração Desportiva	SCI	Sistema de Controlo Interno
DSATED	Direcção de Serviços de Apoio Técnico-Desportivo	SOC	Secção de Orçamento e Contabilidade
DGF	Divisão de Gestão Financeira	SRE	Secretaria Regional de Educação
DGP	Divisão de Gestão de Projectos	SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
DPAD	Divisão de Projectos de Arquitectura Desportiva	TC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

SUPERVISÃO	
Mafalda Morbey Affonso	Auditora-Coordenadora
COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Merícia Dias	Técnica Verificadora Assessora
Fátima Nóbrega	Téc. Verificadora Superior de 1. ^a
Ilídio Garanito	Técnico Verificador Especialista



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente documento consubstancia o resultado da auditoria orientada para a avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas ao Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira (IDRAM), no âmbito do Relatório n.º 6/2005-FS, aprovado pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) em 16 de Maio de 2005.

1.2. Observações de auditoria

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados obtidos, constata-se que as recomendações efectuadas no âmbito do Relatório de Auditoria n.º 6/2005 foram acatadas na sua generalidade. Contudo, a análise desenvolvida com intuito de confirmar a implementação dessas recomendações acabou por revelar um conjunto de novas situações que carecem de aperfeiçoamento.

1.2.1. Grau de acatamento das recomendações do Relatório n.º 6/2005

Das 17 recomendações formuladas no Relatório n.º 6/2005, 11 foram acatadas, 5 foram-no parcialmente ou deixaram de ter aplicação face à alteração superveniente do enquadramento jurídico e 1 não foi acatada (cfr. o Anexo II).

1.2.2. Outras situações

SUBVENÇÕES AO FUTEBOL PROFISSIONAL

1. Em 2006 o IDRAM atribuiu apoios ao Marítimo da Madeira Futebol, SAD (MMF) e ao Clube Desportivo Nacional (CDN) pela participação na liga principal de futebol profissional no montante de €4.969.713,66 (cerca de 38% do total das subvenções).

Apesar dos Contratos-Programa de Desenvolvimento Desportivo (CPDD) celebrados com esses clubes nas épocas 2005/2006 e 2006/2007 preverem a celebração de protocolos com o objectivo de promoção turística da Região Autónoma da Madeira (RAM), no âmbito do projecto “*Madeira Sabor a Desporto*”, nos termos e condições a definir pelo IDRAM, e dos clubes terem participado em acções de promoção avulsas, esses contratos não foram concretizados.

A situação relatada suscita a adequação das contrapartidas subjacentes à concessão das subvenções visto que à importância dispendida pelo GR não correspondeu a totalidade da contraprestação acordada com os clubes (cfr. o ponto 3.1.2.2).

2. Não foram contabilizadas na conta de 2006 as deduções aos CPDD celebrados com o MMF e com o CDN relacionadas com a reintegração nos cofres públicos de verbas indevidamente processadas aos clubes em anos anteriores (cfr. o ponto 3.1.2.1. B).

COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS DE INFRA-ESTRUTURAS DESPORTIVAS

3. As contrapartidas de interesse público das participações financeiras para a construção das infra-estruturas desportivas seleccionadas foram asseguradas através da previsão nos

CPDD da celebração de protocolos. Todavia, os valores envolvidos e a aparente falta de interesse na utilização dos citados espaços, designadamente por parte da população escolar, exigiria uma maior divulgação da disponibilidade de espaços desportivos junto dos potenciais interessados sob pena de estar em causa um dos fundamentos do interesse do financiamento destas infra-estruturas (cfr. o ponto 3.2.3.1. B).

4. O IDRAM não dispunha de todos os documentos relevantes para análise da conformidade legal dos procedimentos prévios à celebração das empreitadas, em especial, no que se reportava ao Complexo Desportivo do Club Sport Marítimo (CSM) – 2.ª fase. Para essas insuficiências documentais e procedimentais contribuiu o facto de grande parte do processo ter ocorrido antes da aprovação do Regulamento actualmente em vigor (cfr. o ponto 3.2.3.2. B).
5. A análise dos processos de despesa relacionados com o pagamento dos encargos bancários emergentes do financiamento de infra-estruturas evidenciou:
 - a. que poderia existir uma significativa margem de poupança (através da renegociação individual ou da consolidação desta tipologia de créditos) que não tem sido aproveitada pelo IDRAM pois as garantias concedidas à generalidade dos créditos (aval e contratualização do financiamento do serviço da dívida pelo Governo Regional (GR)) justificariam spreads mais baixos do que os praticados (nos casos analisados variam entre 0,7 e 1,5%) (cfr. o ponto 3.2.3.1.E);
 - b. o pagamento de juros de mora (superiores 74 mil euros) decorrentes de atrasos do IDRAM na disponibilização das comparticipações para cobrir as prestações dos empréstimos contraídos por diversas entidades desportivas no âmbito das linhas de crédito para construção de infra-estruturas (cfr. o ponto 3.2.3.1.E).
6. Nas empreitadas de construção da 2.ª fase dos complexos desportivos do Marítimo e do Nacional foi contrariado o regime das empreitadas de obras públicas, pois, durante a execução da obra foram alteradas condições essenciais estabelecidas nas peças concursais, a que os clubes previamente se auto-vincularam, consubstanciadas respectivamente, na substituição do Lar dos Jogadores por uma escola primária e pela realização de um adiantamento ao empreiteiro, o qual, por sua vez, dificilmente, se insere na previsão do art.º 214.º do DL n.º 59/99 (cfr. os pontos 3.2.3.2 e 3.2.3.3.).

SUBVENÇÕES PARA OS TRANSPORTES AÉREOS E MARÍTIMOS

7. O sistema de controlo interno associado a este tipo de despesas é fraco carecendo de aperfeiçoamentos ao nível da contabilização dos compromissos, do controlo da linha de crédito para as Agências de Viagens (AV), do aproveitamento de economias de escala associadas ao volume de passagens adquiridas e, eventualmente, da simplificação dos procedimentos de controlo pelo IDRAM através de uma maior responsabilização dos outros intervenientes (cfr. o ponto 3.3.1).
8. Não estavam implementados mecanismos de controlo sobre a concreta utilização das verbas transferidas para os bancos decorrentes da utilização das linhas de crédito pelas AV, consequentemente foram incorrectamente classificadas despesas com juros e com a amortização de facturas na rubrica “04.07.01 – Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos” do projecto de “Apoio aos transportes aéreos e marítimos” e na rubrica “03.05.02 – Outros Juros” do funcionamento normal (cfr. o ponto 3.3.2).



9. A linha de crédito às AV, cujas utilizações ascendiam em 31/12/2006 a aproximadamente 4,4 milhões de euros, configura uma operação de endividamento público que não foi submetida à fiscalização prévia da SRMTC, não foi relevada na conta da Região nem foi tida em consideração para efeitos do cálculo da capacidade de endividamento da RAM.

Acresce que, nessa data, as utilizações da linha de crédito excediam o plafond negociado em cerca de 1, 4 milhões (cfr. o ponto 3.3.3).

ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS FINANCEIROS

10. Em 2005 e 2006 o IDRAM procedeu à dedução (€627.946,40) das subvenções atribuídas aos clubes que em anos anteriores receberam apoios para regularizar dívidas fiscais e à Segurança Social (€5.210.404,76) não tendo, no entanto, o seu processamento observado as disposições legais aplicáveis (reposições não abatidas nos pagamentos) (cfr. o ponto 3.4.2.2).

Os apoios destinados à regularização de outros passivos (2,5 milhões de euros) considerados indevidos pela SRMTC no Relatório n.º 6/2005-FS não foram objecto de quaisquer diligências para a sua reposição atenta a superveniência do disposto nos art.ºs 2.º e 17.º do DL n.º 12/2005/M (cfr. o ponto 3.4.2.1).

CONTABILIZAÇÃO E CONTROLO DOS APOIOS

11. Os apoios financeiros processados em 2006 não foram objecto da relevação contabilística legalmente exigida nomeadamente: do cabimento, da autorização da despesa, do compromisso e da autorização do pagamento. A conta corrente das dotações orçamentais limita-se a registar o pagamento (cfr. os pontos 3.1.2.1, 3.2.3.1, 3.2.4 e 3.3).
12. Foram detectadas deficiências no controlo exercido pelo IDRAM sobre os apoios associados a empréstimos, em especial no que respeita à verificação documental das datas e dos montantes das utilizações dos empréstimos e, conseqüentemente, sobre a contagem de juros (cfr. os pontos 3.2.1, 3.2.3 e 3.3).

1.3. Recomendações

No contexto da matéria exposta no Relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas formula ao IDRAM¹ as seguintes recomendações:

SUBVENÇÕES AO FUTEBOL PROFISSIONAL

1. O aperfeiçoamento das disposições contratuais atinentes à definição e acompanhamento das contrapartidas subjacentes à concessão das subvenções de modo a obter uma contraprestação mais efectiva, adequada e proporcional, às importâncias dispendidas pelo GR, mormente, no que se refere à promoção turística da RAM.

¹ Assinale-se que com a nova redacção dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo art.º único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, passa a ser passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal*” (al. j) do n.º 1 do art.º 65.º).

Já a alínea c) do n.º 3 do art.º 62.º da mesma Lei prevê a imputação de responsabilidade financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*”.

2. A contabilização, a título de reposições não abatidas nos pagamentos, das deduções aos CPDD relacionadas com a reintegração nos cofres públicos dos apoios indevidamente atribuídos em anos anteriores para regularizar dívidas fiscais e à Segurança Social e, bem assim, das importâncias indevidamente atribuídas aos CAD no âmbito dos apoios aos transportes.

COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS DE INFRA-ESTRUTURAS DESPORTIVAS

3. A intensificação das medidas tendentes ao aproveitamento das contrapartidas de interesse público negociadas com os proprietários das infra-estruturas desportivas apoiadas pelo GR, nomeadamente, através da divulgação da disponibilidade dos espaços desportivos junto dos potenciais interessados.
4. A inclusão nos processos de cada uma das infra-estruturas desportivas apoiadas da totalidade dos documentos comprovativos do cumprimento dos procedimentos prévios à celebração dos contratos de empreitada e da utilização dos empréstimos pelos beneficiários.
5. O aproveitamento das garantias de que beneficiam os créditos associados ao programa de financiamento de infra-estruturas (aval e contratualização do financiamento do serviço da dívida pelo GR) para aproveitar potenciais oportunidades de redução do custo que lhes está associado.
6. A articulação entre o mutuante, o IDRAM e a Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF) de forma a serem atempadamente satisfeitas as requisições de fundos necessárias ao pagamento dos encargos financeiros evitando, com isso, os consequentes juros de mora.

SUBVENÇÕES PARA OS TRANSPORTES AÉREOS E MARÍTIMOS

7. O aperfeiçoamento do sistema de controlo interno associado às subvenções para os transportes aéreos e marítimos ao nível da contabilização dos compromissos, do controlo da linha de crédito e da eventual simplificação dos procedimentos responsabilizando os intervenientes privados associada ao reforço da fiscalização pelo IDRAM.
8. A renegociação das linhas de crédito existentes, o controlo do limite máximo aos adiantamentos concedidos pelos bancos às AV e a implementação de um mecanismo de acompanhamento da concreta utilização (capital ou juros) das transferências destinadas a liquidar os encargos com as linhas de crédito às AV.

CONTABILIZAÇÃO E CONTROLO DOS APOIOS

9. A completa relevação contabilística dos apoios financeiros concedidos, nomeadamente, do cabimento, da autorização da despesa, do compromisso e da autorização do pagamento, nos termos legalmente exigidos.
10. O controlo sobre os apoios associados a empréstimos, em especial no que respeita à verificação documental das datas e dos montantes das utilizações dos empréstimos e, consequentemente, sobre os períodos de contagem de juros.



2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO

2.1. Fundamento, âmbito e objectivos da auditoria

No Programa de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2007², foi prevista a realização de uma auditoria orientada (acção n.º 07/05) para a avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relatório de Auditoria n.º 6/2005 (cfr. Anexo II) que incidiu sobre os apoios atribuídos pelo IDRAM em 2001.

Esta auditoria incidiu sobre os procedimentos desenvolvidos pelo IDRAM em 2006, sendo de relevar o facto de, entre 2001 e 2006, o enquadramento jurídico dos apoios ao desporto se ter alterado, designadamente, com a entrada em vigor do DLR n.º 12/2005/M, de 26 de Julho.

2.2. Metodologia

A metodologia seguida na realização da presente acção englobou três fases distintas: a de **planeamento**, a de **execução** e a de **análise e consolidação de informação**, no desenvolvimento das quais foram adoptados métodos e técnicas de auditoria geralmente aceites, nomeadamente os constantes do *Manual de Auditoria e de Procedimentos*³.

Fase de Planeamento

- Estudo prévio da entidade (enquadramento legal e identificação da estrutura orgânica da IDRAM);
- Análise dos elementos constantes do dossiê permanente, nomeadamente, informações, relatórios anteriores e legislação diversa;
- Consulta da conta de gerência de 2005⁴;
- Análise da informação e documentação enviada pelo IDRAM sobre o acatamento das recomendações do Relatório de Auditoria n.º 6/2005-FS/SRMTC, solicitada através do ofício n.º 04/12/06, da UAT II;
- Solicitação e análise de elementos actualizados para o adequado planeamento da auditoria.
- Selecção da amostra tendo conta a necessidade das ocorrências a analisar deverem ser posteriores a Maio de 2006 (um ano depois da aprovação do Relatório).

Fase de Execução

- Deslocação da equipa ao IDRAM para confirmar o acolhimento das recomendações;
- Realização de entrevistas;
- Recolha de elementos relacionados com as áreas a auditar;

² Aprovado pelo Plenário - Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 19 de Dezembro de 2006, através da Resolução n.º 1/2007 – PG.

³ Aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2ª Secção, do Tribunal de Contas, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

⁴ Cfr. a Homologação n.º 16-FS/2007. A conta de gerência de 2006 não será objecto de análise por parte do Núcleo de Verificação Interna de Contas, por não estar previsto no Plano de Fiscalização de 2007.

- ✦ Exame aos circuitos conexos com as áreas a auditar, mediante a realização de testes de procedimento e testes substantivos, afim de identificar as alterações procedimentais que configuram o acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal.

Fase de Análise e Consolidação de Informação

- ✦ Análise e consolidação da informação recolhida;
- ✦ Tratamento da informação com vista à elaboração do relatório que segue a estrutura e o conteúdo definidos no Regulamento da SRMTC⁵.

Após a realização do contraditório, proceder-se-á à apreciação dos comentários dos responsáveis e à elaboração do anteprojecto de relatório.

2.3. Entidade objecto da auditoria

O IDRAM foi criado pelo DLR n.º 19/93/M, de 17 de Setembro, que lhe cometeu a coordenação global do apoio, a todos os níveis, do Governo Regional à actividade desportiva, em todos os seus sectores, e com a finalidade de racionalizar todos os meios à disposição do GR para a prossecução das políticas desportivas regionais.

2.4. Responsáveis

A identificação dos responsáveis que integravam o Conselho Directivo (CD) do IDRAM, à data da execução dos trabalhos de campo, consta do quadro seguinte:

Nome	Gerência	Categoria	Vencimento mensal líquido
Carlos Norberto Catanho José	2006	Presidente	2.845,41
José Deodato Carvalho Rodrigues	2006	Vogal do conselho directivo	2.441,14
Maria Teresa Camacho Brazão	2006	Vogal do conselho directivo	2.441,41

2.5. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

O trabalho desenvolvido decorreu de forma regular, não havendo a registar quaisquer situações limitativas ou condicionantes à prossecução dos objectivos programados realçando-se a disponibilidade, a colaboração e o espírito de cooperação dos responsáveis e colaboradores contactados.

2.6. Contraditório

Para efeitos do exercício do contraditório e, em cumprimento do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição dos Secretários Regionais de Educação e

⁵ Cfr. art.º 32.º da Resolução n.º 3/2001 – PG, ex-vi do seu artigo 29.º, n.º 2.



Cultura e do Plano e Finanças, respectivamente, na qualidade de membros do Governo Regional com a tutela do IDRAM e sobre a área das finanças regionais.

Foram ainda convidados a pronunciar-se, na qualidade de responsáveis, os membros do Conselho Directivo (CD) do IDRAM, os chefes da DSATD, da DGF, da DARH e a coordenadora especialista afecta ao SOC, e, na qualidade de interessados, os Presidentes do CDN e do CSM.

Decorrido o prazo fixado para as alegações, foram recebidas as respostas do Secretário Regional do Plano e Finanças, do Presidente do CD do IDRAM, na actualidade e no período em análise (gerência de 2006), e do Clube Sport Marítimo através do seu Presidente⁷ cujo conteúdo foi tido em consideração na fixação do presente texto, designadamente, através da correcção de imprecisões e do seu enriquecimento com novas informações.

Face à dimensão dos esclarecimentos apresentados e com o objectivo de dar pleno conteúdo ao princípio do contraditório reproduzem-se integralmente, no Anexo VII, as alegações do membro do GR com a tutela das finanças e do Presidente do IDRAM.

Apraz registar que, não obstante a nova factualidade trazida à discussão por esta auditoria, que o IDRAM desenvolveu um esforço relevante para dar cumprimento às recomendações do TC salientando-se a disponibilidade do IDRAM para, antes da aprovação do relatório, começar a implementar medidas correctivas.

2.7. Enquadramento

2.7.1. Regime jurídico da concessão de apoios financeiros ao associativismo desportivo

O direito à cultura física e ao desporto para todos como um direito social fundamental, está consagrado (cfr. art.º 79.º) na Constituição da República Portuguesa (CRP) a qual comete ao Estado, em colaboração com as escolas e as associações e colectividades desportivas, a promoção, o estímulo, a orientação e o apoio à prática e à difusão da cultura física e do desporto.

No período temporal abrangido pelo Relatório n.º 6/2005 vigorava a Lei de Bases do Sistema Desportivo (LBSD), vertido na Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro posteriormente revogada pela Lei n.º 30/2004, de 21 de Julho, a qual, recentemente, foi também revogada pela Lei n.º 5/2007, de 6 e Janeiro.

A Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro (1.ª LBSD, vigente no período a que se reporta o Relatório n.º 6/2005)

A primeira LBSD foi aprovada pela Lei n.º 1/90 que consagrou como um dos princípios fundamentais no desenvolvimento da política desportiva, “*o reconhecimento do papel essencial*

⁷ Cfr., respectivamente os ofícios n.º 03507/07, de 26 de Novembro de 2007, n.º 3272, de 3 de Dezembro de 2007 e n.º 293-07/08, também de 3 de Dezembro.

dos clubes e das suas associações e federações e o fomento do associativismo desportivo” (cfr. a alínea c) do n.º 2 do art.º 2.º).

De acordo com a alínea a) do seu art.º 33.º o apoio às federações, às associações e aos clubes desportivos concretizava-se, designadamente, através da concessão de participações financeiras, subordinadas à observância de determinados requisitos, mormente a celebração de CPDD publicados oficialmente (cfr. o n.º 2 do art.º 34.º).

O DL n.º 432/91, de 6 de Novembro (regime aplicável aos CPDD).

O DL n.º 432/91, de 6 de Novembro, definiu o regime aplicável aos contratos-programa celebrados com vista à atribuição de participações financeiras no âmbito do sistema de apoios ao associativismo desportivo abrangendo, nos termos do n.º 1 do seu art.º 2.º, *“todas as participações financeiras, qualquer que seja a proporção dos custos por ela cobertos, concedidas, em apoio do associativismo desportivo, pelo Estado, pelas Regiões Autónomas ou pelas autarquias locais, directamente ou através de organismos dependentes (...)”*. Excepcionalmente (cfr. o n.º 2 deste artigo) as participações cujo montante *“não ultrapasse o valor estabelecido na lei como limite geral da competência dos órgãos dirigentes de serviços dotados de autonomia administrativa e financeira para a realização de obras e aquisição de bens e serviços.”*

O n.º 3 do art.º 3.º deste diploma estipula que não pode ser objecto de participação ou patrocínios financeiros o desporto profissional, revista a forma que revestir, *“salvo no tocante à organização de competições desportivas de manifesto interesse público ou à realização de projectos de construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos”*.

Por seu turno o art.º 4.º dispõe que podem beneficiar de participações financeiras, no âmbito do desporto, para além do Comité Olímpico de Portugal, as federações desportivas que possuam o estatuto de pessoa colectiva de utilidade pública⁸, as associações de praticantes ou de clubes desportivos⁹ filiadas naquelas federações, e os clubes desportivos, independentemente da associação ou federação em que estiverem inscritos, desde que, neste caso, tenham por objecto planos ou projectos específicos que não caibam nas atribuições próprias das associações e federações e que não constituam um encargo ordinário dos mesmos clubes.

Segundo o n.º 3 do art.º 2.º e o art.º 5.º, as participações financeiras só podem ser concedidas mediante a apresentação de programas de desenvolvimento desportivo (PDD) e da celebração de contratos-programa (CPDD).

Os PDD compreendem (n.º 1 do art.º 3.º):

- ◆ Os planos regulares de acção das entidades que fomentam e dirigem, no plano nacional, regional ou local, a prática de diversas modalidades desportivas;

⁸ Cfr. os art.ºs 21.º e 22.º da LBSD que apresentam a noção de federação desportiva e de utilidade pública desportiva.

⁹ Nos termos do art.º 20.º, n.º 1, da LBSD, *“Clubes desportivos são as pessoas colectivas de direito privado cujo objecto seja o fomento e a prática directa de actividades desportivas e que se constituam sob a forma associativa e sem intuítos lucrativos, nos termos gerais de direito.”*



- ◆ Os planos de acção específica que se destinem, à promoção e à divulgação da prática desportiva, a organizar competições com interesse social ou desportivo relevante ou a apoiar a participação de praticantes portugueses em provas internacionais;
- ◆ Os projectos de construção ou de melhoramento de infra-estruturas e equipamentos desportivos e
- ◆ As iniciativas que visem o progresso das condições gerais da prática do desporto, nos domínios da formação, da documentação, da investigação e das relações com organismos internacionais.

Não obstante o conteúdo dos CPDD possa ser livremente acordado¹⁰ pelos outorgantes, este deverá regular, expressamente, os seguintes pontos (cfr. o n.º 2 do art.º 12.º):

- ◆ Objecto do contrato;
- ◆ Obrigações assumidas pela entidade responsável pela execução do PDD;
- ◆ Entidades eventualmente associadas à gestão do PDD, seus poderes e suas responsabilidades;
- ◆ Prazo de execução do PDD;
- ◆ Custo previsto do PDD e definição das responsabilidades de financiamento;
- ◆ Regime de comparticipação financeira;
- ◆ Destino dos bens adquiridos ou construídos ao abrigo do PDD e responsabilidade pela sua gestão e manutenção, bem como garantias de afectação futura dos mesmos bens aos fins do contrato e definição do conteúdo e do prazo da correspondente servidão desportiva;
- ◆ Sistema de acompanhamento e de controlo da execução do PDD e
- ◆ Condições de revisão do contrato e, sendo caso disso, a respectiva fórmula.

De entre os requisitos elencados cumpre destacar o da servidão desportiva. Com efeito, as comparticipações financeiras públicas, para a construção ou melhoramento de infra-estruturas desportivas de propriedade de entidades privadas, estão, nos termos deste diploma, obrigatoriamente condicionadas à assunção por estas das inerentes contrapartidas de interesse público, social e escolar, as quais devem constar de instrumento bastante, de natureza real ou obrigacional, que o diploma tipifica e designa por servidão desportiva (cfr. o preâmbulo do DL n.º 432/91).

A servidão desportiva tem a natureza de um direito real público de uso de bens privados, destinado a assegurar a utilização pelo público, ou por certas categorias de pessoas abstractamente determinadas, das infra-estruturas e equipamentos cuja aquisição ou construção tenha sido objecto de comparticipação financeira pública ao abrigo de CPDD, competindo à entidade concedente, se outra não for indicada no CPDD como titular do referido direito, o exercício dos poderes de fiscalização e dos procedimentos executivos necessários para assegurar o cumprimento das obrigações correspondentes à servidão estabelecida (cfr. art.º 13.º).

¹⁰ Devendo conter os elementos previstos nos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 8.º do DL em análise.

A Lei n.º 30/2004, de 21 de Julho (2.ª LBSD, vigente no ano a que se reporta esta auditoria)

De acordo com a Lei n.º 30/2004, o apoio financeiro destinado ao associativismo desportivo concretiza-se através da concessão de participações financeiras exclusivamente para a prossecução das respectivas actividades (n.º 1 do art.º 65.º).

As participações financeiras atribuídas directamente aos clubes desportivos só podem ter por objecto planos ou projectos específicos que não caibam nas atribuições próprias das associações e federações e não constituam um encargo ordinário desses clubes (n.º 2 do art.º 65.º).

Neste quadro, importa reter que a Lei n.º 30/2004 especificou, no seu art.º 65.º, que, no âmbito do associativismo desportivo, só podem beneficiar de apoio financeiro os clubes e as federações desportivas dotadas de estatuto de utilidade pública desportiva.

A referenciada lei também faz depender a concessão de participações financeiras da celebração de CPDD, oficialmente publicados, e da observância de determinados requisitos, como seja a apresentação de Programas de Desenvolvimento Desportivo (cfr. o n.º 2 do art.º 66.º).

O acompanhamento e o controlo da execução dos contratos deverão ser realizados nos termos preconizados pelo art.º 14.º do DL n.º 432/91, segundo o qual compete à entidade concedente da participação financeira fiscalizar a execução do CPDD, devendo a entidade beneficiária incluir nos seus relatórios anuais de actividades uma referência expressa ao estado de execução do respectivo CPDD. Uma vez concluída a realização do PDD, a entidade beneficiária da participação financeira deverá enviar à entidade concedente um relatório final sobre a execução do contrato.

A Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro (actual LBSD)

No âmbito dos apoios financeiros ao associativismo desportivo, destaca-se como aspecto relevante da Lei n.º 5/2007, a proibição do financiamento à actividade desportiva dos clubes que participam em competições profissionais, por parte do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, “*sob qualquer forma, salvo no tocante à construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos com vista à realização de competições desportivas de interesse público, como tal reconhecidas pelo membro do Governo responsável pela área do desporto*” (cfr. o n.º 2 do art.º 46.º da Lei n.º 5/2007). No entanto, as associações desportivas, bem como os eventos desportivos de interesse público (como tal reconhecidos por despacho de membro do Governo responsável pela área do desporto) podem beneficiar de apoios financeiros por parte do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais;

As participações para equipamentos desportivos continuam subjugadas a contratos-programa e dependentes do parecer prévio do Secretário de Estado da tutela (cfr. o n.º 3 do art.º 46.º)

2.7.2. Quadro legal da RAM

Até à publicação do DLR n.º 12/2005/M, de 26 de Julho, a RAM não tinha legislado de forma directa e objectiva em matéria desportiva.



As comparticipações financeiras ao associativismo desportivo tinham por suporte a Lei de Bases do Sistema Desportivo e os decretos legislativos regionais que aprovavam anualmente os orçamentos regionais, sendo efectuadas mediante a celebração de contratos-programa com as entidades beneficiárias.

Com efeito, através desses diplomas orçamentais a Assembleia Legislativa autorizava o Executivo a conceder apoios financeiros a entidades públicas e privadas no âmbito, nomeadamente, das acções de desenvolvimento desportivo, aplicando-se-lhes o regime legal consubstanciado na Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro (e, posteriormente na Lei n.º 30/2004) e no DL n.º 432/91.

O DLR 12/2005/M, de 26 de Julho (aprova o regime jurídico de atribuição de comparticipações financeiras ao associativismo desportivo na RAM)

O DLR n.º 12/2005/M, publicado em 26 de Julho de 2005, sob a égide do art.º 65.º da Lei n.º 30/2004 (2.ª LBSD), veio estabelecer o regime de atribuição de comparticipações financeiras ao associativismo desportivo sediado na RAM que abrange, nos termos do seu art.º 2.º, *“todas as comparticipações financeiras concedidas pela administração pública regional e local ao associativismo desportivo em todas as suas vertentes, formas de organização e regimes de competição.”*

Beneficiários das Comparticipações Financeiras

Desde que não sejam devedoras ao Fisco ou à Segurança Social podem beneficiar das comparticipações financeiras as seguintes entidades (art.º 4.º):

- ◆ As associações desportivas filiadas nas federações desportivas dotadas de utilidade pública desportiva;
- ◆ Os clubes desportivos, independentemente da associação ou federação dotada de utilidade pública desportiva em que estejam inscritos;
- ◆ As sociedades anónimas desportivas.

Programa de Desenvolvimento Desportivo

A atribuição de apoios está dependente da apresentação prévia de um PDD, elaborado pelos potenciais beneficiários, e ou o comprovativo de integração numa competição regional, nacional e internacional (n.º 2 do art.º 2.º). São considerados *“programas de desenvolvimento desportivo”*, para efeitos de atribuição de comparticipações financeiras (art.º 3.º):

- ◆ Os planos de actividades das entidades que fomentam e dirigem no plano regional ou local a prática de modalidades desportivas;
- ◆ Os planos de acção específica visando a organização de competições desportivas de âmbito regional, nacional ou internacional e a participação de praticantes regionais em provas nacionais e internacionais;
- ◆ Os projectos de construção, recuperação ou melhoramento de infra-estruturas e equipamentos desportivos;
- ◆ Os projectos de formação, investigação e relacionamento com organismos internacionais visando o desenvolvimento desportivo;

- ◆ Os planos de aquisição de apetrechamento desportivo e/ou dos meios de transporte destinados à actividade desportiva;
- ◆ A organização de eventos desportivos;
- ◆ Os planos destinados a garantir os meios e a viabilidade do serviço público prestado pelas entidades do associativismo desportivo.

Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo

De acordo com o art.º 5.º, a concessão das comparticipações financeiras “*efectuar-se-á imperativamente mediante celebração de contrato-programa*” (n.º 1 do art.º 5.º), que deverá ser reduzido a escrito e publicado na 2.ª Série do JORAM (art.º 9.º). Pese embora o seu conteúdo seja livremente acordado pelas partes outorgantes, deve, no entanto, conter os elementos elencados no art.º 10.º do DLR em análise:

- ◆ Objecto do contrato;
- ◆ Obrigações da entidade responsável pela execução do PDD;
- ◆ Entidades associadas ao programa, seus poderes e suas responsabilidades;
- ◆ Data de entrada em vigor e prazo de execução do programa;
- ◆ Custo previsto do programa e definição das responsabilidades de financiamento;
- ◆ Regime das comparticipações financeiras;
- ◆ Destino dos bens adquiridos ou construídos ao abrigo do programa e responsabilidade pela sua gestão e manutenção;
- ◆ Garantias de afectação futura dos bens referidos na alínea anterior aos fins do contrato e definição do conteúdo e do correspondente prazo de servidão desportiva;
- ◆ Sistema de acompanhamento e controlo da execução do programa;
- ◆ Condições de revisão do contrato.

Mais se estabeleceu (al. g) do art.º 10.º em conjugação com o art.º 11.º) que o clausulado dos CPDD destinados a participar a aquisição ou construção de infra-estruturas desportivas, deveria assegurar a constituição de uma servidão desportiva com vista à sua utilização pública que deveria ser inscrita no registo predial, no prazo máximo de 90 dias após a aquisição ou construção (n.º 3 do art.º 11.º).

A servidão desportiva tinha a natureza de um “*direito real público de uso de bens privados, destinado a assegurar a utilização pelo público ou por certas categorias de pessoas abstratamente determinadas das infra-estruturas e equipamentos cuja aquisição ou construção tenha sido objecto de comparticipação financeira pública ao abrigo de contratos-programa de desenvolvimento desportivo.*” (n.º 1 do art.º 11.º). O exercício dos poderes de fiscalização e dos procedimentos executivos necessários para assegurar o cumprimento dessas obrigações foi cometido ao IDRAM (n.º 2 do art.º 11.º)

Controlo da Execução dos Contratos-Programa de Desenvolvimento Desportivo

De acordo com o art.º 12.º, compete à entidade concedente fiscalizar a execução dos CPDD podendo realizar, para o efeito, inspecções, inquéritos ou sindicâncias (n.º 1).



A entidade responsável pela realização do PDD deve prestar à entidade concedente todas as informações solicitadas acerca da execução do contrato (n.º 2) devendo enviar à entidade concedente um relatório final sobre a execução do contrato, nos 30 dias seguintes à sua conclusão (n.º 3).

Os art.ºs 13.º a 15.º regulam a revisão, a cessação e o incumprimento dos contratos.

Efeito retroactivo do DLR n.º 12/2005/M

Finalmente, saliente-se o disposto no art.º 17.º (disposições finais) que considera abrangidas “*pelo presente diploma todas as participações financeiras atribuídas pela administração pública regional e local na Região Autónoma da Madeira ao associativismo desportivo, na vigência das Leis n.ºs 1/90, de 13 de Janeiro, e 30/2004, de 21 de Julho, e demais legislação complementar e subsequente.*”

O DLR n.º 4/2007/M, de 11 de Janeiro (Bases do sistema desportivo da RAM)

Em 11 de Janeiro de 2007, foi publicado o DLR n.º 4/2007/M, que estabelece as bases do sistema desportivo da RAM. Nos termos do seu articulado:

- ◆ As participações financeiras públicas “*para construção ou melhoramento de infra-estruturas desportivas propriedade de entidades privadas e, bem assim, os actos de cedência gratuita do uso ou da gestão de património desportivo público a entidades privadas, são obrigatoriamente condicionados à assunção de contrapartidas de interesse público.*” (cfr. o art.º 54.º, sob a epígrafe “*Interesse público*”);
- ◆ O financiamento público do desporto compreende a participação, designadamente nos custos associados às seguintes vertentes (n.º 1 do art.º 56.º):
 - Construção, manutenção e apetrechamento de infra-estruturas desportivas;
 - Formação de agentes desportivos;
 - Deslocação de pessoas e bens a provas regionais, nacionais e internacionais;
 - Actividades do desporto escolar, do desporto para todos e do desporto para cidadãos com deficiência;
 - Fomento, recuperação e preservação dos jogos tradicionais;
 - Organização e participação em competições desportivas federadas;
 - Actividades desportivas de alto rendimento;
 - Organização de espectáculos desportivos;
 - Funcionamento das entidades desportivas operantes no sistema desportivo regional.

O n.º 2 do art.º 56.º vem explicitar que são objecto de financiamento público “*as actividades desportivas e respectivos agentes, individuais e colectivos, independentemente da natureza profissional ou não dessas actividades*”.

Com este diploma deixou de estar prevista a servidão desportiva (cfr. os art.ºs 63.º e 64.º), que era um dos elementos que deveria constar do clausulado dos CPPD para as infra-estruturas desportivas.

O art.º 65.º remete a regulação necessária ao desenvolvimento das normas do DLR em referência para os órgãos de governo próprio da RAM.

Considerações finais

Se compararmos a Lei de bases do sistema desportivo (Lei n.º 5/2007) com as bases do sistema desportivo regional (aprovadas pelo DLR n.º 4/2007/M), constatamos que o normativo aprovado pela Assembleia da República proíbe o financiamento público da actividade desportiva dos clubes que participam em competições profissionais, “*sob qualquer forma, salvo no tocante à construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos com vista à realização de competições desportivas de interesse público, como tal reconhecidas pelo membro do Governo responsável pela área do desporto*” (cfr. o n.º 2 do art.º 46.º da Lei n.º 5/2007) enquanto a segunda o admite de forma explicita. Além disso, o referido art.º 46.º da Lei n.º 5/2007, estende o seu âmbito de aplicação não só às Autarquias Locais mas também às Regiões Autónomas).

Sem pôr em questão os poderes constitucional e estatutariamente conferidos à RAM para produzir legislação na área do desporto (cfr. a al. a) do n.º 1 do art.º 227.º da CRP e a al. s), do art.º 40.º do Estatuto Político-Administrativo da RAM¹¹), a coexistência daqueles dois diplomas no ordenamento jurídico nacional faz suscitar dúvidas quanto à legalidade e mesmo constitucionalidade de algumas normas do citado DLR n.º 4/2007/M e, bem assim, do DLR n.º 12/2005/M, de 26 de Julho.

2.7.3. Estrutura funcional e orgânica do IDRAM

No período a que se reporta esta auditoria (2006), estava em vigor o DRR n.º 15/2005/M, de 19 de Abril, que define o IDRAM como uma pessoa colectiva de direito público dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, tutelado pelo membro do Governo responsável pela área do desporto (art.º 1.º), a quem foi confiado o fomento e o apoio ao desporto, a todos os seus níveis (art.º 2.º).

No âmbito das suas atribuições (art.º 3.º), cabe àquele Instituto, designadamente, promover o apoio técnico, material e financeiro às instituições e indivíduos que, nas diversas vertentes desportivas, apresentem projectos passíveis de suscitar o desenvolvimento desportivo regional (n.º 1, al. b)), bem como dar parecer vinculativo sobre todos os projectos de construção e remodelação de infra-estruturas desportivas promovidas por entidades públicas ou privadas (n.º 1 al. d)). Pode, ainda, colaborar com outras entidades, públicas ou privadas, através da celebração de protocolos, acordos ou contratos-programa (n.º 2 do art.º 3.º).

Neste sentido, o n.º 3 do art.º 3.º do citado DRR n.º 15/2005/M, impõe que a concessão de apoios financeiros pelo IDRAM seja obrigatoriamente titulada por contratos-programa, a

¹¹ Aprovado pela n.º 13/91, de 5 de Junho, alterado pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de Agosto e 12/2000, de 21 de Junho.



celebrar nos termos da legislação aplicável, os quais, deverão ser aprovados pelo Presidente do Instituto, ou homologados pelo Secretário Regional da tutela, caso os montantes envolvidos ultrapassem valores pré definidos em despacho (art.º 26.º).

O IDRAM possui um CD que é o órgão permanente de direcção administrativa, competindo-lhe, designadamente (art.º 5.º):

- ◆ Arrecadar as receitas, autorizar a realização das despesas e a contratação de encargos de assistência financeira, no âmbito da competência que lhe estiver fixada;
- ◆ Assegurar o controlo de empreendimentos financiados, total ou parcialmente, pelo IDRAM;
- ◆ Celebrar acordos, protocolos ou contratos-programa, nos termos da lei;

O Presidente do CD tem as competências referidas no art.º 6.º, bem como as que lhe foram delegadas pelo Secretário Regional de Educação na área da gestão de pessoal (Despacho n.º 37/2005, de 2 de Maio).

Para a prossecução das suas atribuições, o IDRAM compreende:

- ◆ A Divisão de Gestão Financeira (DGF) dependente da Direcção de Serviços de Assessoria¹² à qual compete, designadamente (art.º 20.º):
 - Preparar e elaborar o relatório e a conta de gerência do IDRAM;
 - Elaborar a proposta orçamental do IDRAM;
 - Elaborar programas e relatórios anuais e plurianuais de actividade;
 - Elaborar contas e relatórios financeiros;
 - Elaborar e acompanhar a execução dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo que titulem a execução de apoios financeiros, humanos ou materiais.
- ◆ O Departamento de Administração e Recursos Humanos (DARH), ao qual compete, designadamente (art.º 24.º):
 - Assegurar os procedimentos administrativos necessários à elaboração e execução do orçamento;
 - Organizar e manter actualizada a conta corrente do movimento financeiro;
 - Instruir os processos relativos a despesas, informando quanto à legalidade das mesmas e respectivo cabimento, bem como efectuar o pagamento das despesas autorizadas e a arrecadação das receitas cobradas;
 - Dar apoio à elaboração do relatório e da conta anual de gerência;

Na dependência do DARH funcionam, entre outras, as secções de Orçamento e Contabilidade (SOC), Patrimonial, de Economato e a Tesouraria. Afecta à SOC está uma funcionária com a categoria de Coordenadora Especialista do grupo de pessoal administrativo, que, de facto exerce as funções organicamente cometidas à SOC.

¹² No período em análise o lugar não se encontrava preenchido.

- ◆ A Direcção de Serviços de Gestão e Administração Desportiva (DSGAD), ao qual compete (n.º 1 do art.º 8.º):
 - Analisar e dar parecer sobre os projectos de empreendimentos desportivos que sejam submetidos à apreciação do IDRAM e prestar apoio técnico às entidades promotoras do mesmo (al. e));
 - Promover a celebração e o acompanhamento da execução dos CPDD celebrados (al. f));
 - Apreciar tecnicamente os processos de concurso para adjudicação das obras participadas pelo IDRAM e acompanhar a sua execução, em colaboração com outros departamentos governamentais, quando necessário (al. h)).
- ◆ A Direcção de Serviços de Apoio Técnico-Desportivo (DSATED) (art.º 13.º), a quem compete, nomeadamente, gerir:
 - O sistema de subvenções públicas à participação de equipas representativas de clubes e associações desportivas madeirenses nas competições regional, nacional e internacional (al. c));
 - O apoio às deslocações das representações desportivas madeirenses às competições regional, nacional e internacional (al. d)).
- ◆ Na dependência da DSATED funciona a Divisão de Apoio às Actividades Desportivas (DAAD), à qual compete, nomeadamente:
 - Apreciar os processos relativos à concessão de apoio técnico, material e financeiro, para desenvolvimento de acções no âmbito do desporto federado;
 - Elaborar pareceres e apresentar propostas, tendo em vista assegurar o desenvolvimento do associativismo desportivo;
 - Apoiar o desenvolvimento dos programas de preparação desportiva e de participação competitiva apresentados pelo movimento associativo;
 - Apoiar a participação dos diversos agentes regionais envolvidos nas competições internacionais de clubes ou selecções nacionais.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

3.1. SUBVENÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO NAS COMPETIÇÕES NACIONAIS

3.1.1. Apresentação dos Programas de Desenvolvimento Desportivo

A verificação efectuada concluiu pelo acatamento da recomendação (recomendação 1.4.1.) atinente ao cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 2.º do DLR n.º 12/2005/M¹³.

Essa norma determina que a atribuição das comparticipações financeiras “*carece da prévia apresentação de programa de desenvolvimento desportivo por parte da entidade candidata ao financiamento e ou comprovativo de integração numa competição regional, nacional e internacional*” o que aconteceu¹⁴ relativamente aos 4 CPDD (para as épocas de 2005/2006 e 2006/2007) celebrados entre o IDRAM e o Clube Desportivo Nacional (CDN) e o Marítimo da Madeira Futebol, SAD (MMF) que produziram efeitos na gerência de 2006 (dois com cada entidade).

3.1.2. Subvenções ao Futebol Profissional

Em conformidade com o programa de auditoria procedeu-se à verificação da regularidade e legalidade dos apoios atribuídos em 2006 aos dois clubes madeirenses que participaram na principal liga de futebol¹⁵ cujo valor ascendeu a €4.969.713,66 (cerca de 38% do total das subvenções).

Quadro I – Subvenções previstas nos CPDD para as épocas 2005/2006 e 2006/2007

(em euros)

Club Sport Marítimo			Clube Desportivo Nacional		
CPDD	Data	Montante máximo	CPDD	Data	Montante máximo
98/2005	12-09-2005	2.992.787,38	92/2005	12-09-2005	2.992.787,38
191/2006	04-10-2006	2.992.787,38	186/2006	28-09-2006	2.992.787,38

As subvenções em causa, atribuídas ao abrigo do art.º 2.º do DLR n.º 12/2005/M, não dispunham de regulamentação específica¹⁶. Nessa conformidade, os CPDD constituem a peça processual mais importante sendo a sua celebração obrigatória nos termos do n.º 1 do art.º 5.º do referido DLR, visto definirem a finalidade e os objectivos dos apoios financeiros concedidos.

¹³ Normativo regional que passou a regular, na RAM, a matéria a que se referia o n.º 3 do art.º 2.º do DL n.º 432/91, de 6 de Novembro, que determinava que as comparticipações financeiras “*só podem ser concedidas mediante a apresentação, pelas entidades interessadas, de programas de desenvolvimento desportivo*”.

¹⁴ Nos processos analisados, verificou-se que a atribuição das subvenções em referência foi precedida da apresentação do comprovativo da integração das equipas de futebol numa competição regional, nacional ou internacional.

¹⁵ Os clubes seleccionados foram os maiores beneficiários individuais dos apoios atribuídos aos clubes e associações desportivas que participaram nas diversas competições com 38% do total das subvenções pagas em 2006 (incluindo os subsídios decorrentes da participação nas competições europeias).

¹⁶ Tal como acontecia com os apoios abrangidos pela Resolução n.º 950/2005, de 15 de Julho (mantida em vigor na época 2006/ 2007 pela Resolução n.º 964/2006) que aprovou o Regulamento para atribuição de subvenções públicas à participação nas competições desportivas regional, nacional e internacional e que excluiu do seu âmbito de aplicação os Clubes e SAD’s participantes em competições profissionais e/ou as SAD’s em que o GR participasse na estrutura accionista.

3.1.2.1. Controlo interno administrativo e contabilístico

As subvenções à participação do Marítimo e do Nacional na Liga principal de futebol profissional constam do quadro seguinte:

Quadro II – Subvenções processadas na gerência de 2006

(em euros)

Marítimo da Madeira, Futebol – SAD				Prestação N.º/Época	Clube Desportivo Nacional			
Proc.º n.º	Data	Montante			Proc.º n.º	Data	Montante	
		Líquido	Dedução				Líquido	Dedução
10	02-02-2006	190.492,84	24.255,46	6.ª - 05/06	8	02-02-2006	222.471,63	11.087,72
36	09-03-2006	190.492,85	24.255,46	7.ª - 05/06	58	30-03-2006	222.471,63	11.087,72
66	05-04-2006	190.492,86	24.255,46	8.ª - 05/06	67	05-04-2006	222.471,63	11.087,72
137	08-05-2006	190.492,87	24.255,46	9.ª - 05/06	140	09-05-2006	222.471,63	11.087,72
175	05-06-2006	190.492,87	24.255,46	10.ª - 05/06	176	05-06-2006	222.471,63	11.087,72
230	11-07-2006	190.492,87	24.255,46	11.ª - 05/06	231	11-07-2006	222.471,63	11.087,72
267	07-08-2006	190.492,87	24.255,46	12.ª - 05/06	140	09-05-2006	222.471,63	11.087,72
325	18-09-2006	225.143,49	24.255,46	1.ª - 06/07	334	28-09-2006	238.311,23	11.087,72
344	11-10-2006	225.143,49	24.255,46	2.ª - 06/07	345	11-10-2006	*238.311,23	11.087,72
386	10-11-2006	225.143,49	24.255,46	3.ª - 06/07	388	10-11-2006	*238.311,23	11.087,72
456	22-12-2006	225.143,49	24.255,46	4.ª - 06/07	474	10-01-2007	*238.311,23	11.087,72
473	10-01-2007	225.143,49	24.255,46	5.ª - 06/07				
Totais		2.459.167,48	291.065,52	Totais		2.510.546,33	121.964,92	
		2.750.233,00				2.632.511,25		

* Inclui a verba transferida directamente pelo IDRAM para a empresa “Januário e Noé”

A análise aos processamentos e correlativos registos evidenciou que:

- A) Da conta-corrente não constavam registos do cabimento prévio das despesas com os contratos em vigor (correspondentes à cativação da verba necessária para satisfazer, no ano em causa, os encargos com cada um dos CPDD) nem das autorizações de pagamento.

Os processos de despesa também não continham evidências da cabimentação prévia das despesas (valor e data) nem da autorização do pagamento (quem autorizou e a data).

A omissão em causa constitui uma infracção ao disposto nos n.ºs 2 a 5 do art.º 3.^o¹⁷ do DRR n.º 2/2006/M, de 6 de Fevereiro, que pôs em execução o Orçamento da RAM para

¹⁷ O artigo 3.º do DRR em causa que tem por epígrafe “Utilização das dotações orçamentais” estabelece que: “(...)

2 - Os serviços e organismos, incluindo os dotados de autonomia administrativa e financeira, são obrigados a manter actualizados os sistemas contabilísticos correspondentes às suas dotações orçamentais com o registo dos encargos assumidos.

3 - Para efeito do disposto no número anterior, o compromisso deverá ser relevado contabilisticamente logo que seja emitida a respectiva nota de encomenda, requisição oficial ou que seja celebrado o correspondente contrato.

4 - Os compromissos resultantes de leis, tratados ou contratos já firmados e renovados automaticamente são lançados nas contas correntes dos serviços e organismos pelos respectivos montantes anuais no início de cada ano económico.

5 - A assunção de compromissos exige a prévia informação de cabimento dada pelos serviços de contabilidade no respectivo documento de autorização para a realização da despesa, ficando os dirigentes dos serviços e organismos responsáveis pela assunção de encargos com infracção das normas legais aplicáveis à realização das despesas públicas, nos termos da legislação em vigor. “



2006.

Em sede de contraditório, o Presidente do IDRAM referiu que a cabimentação das despesas e a autorização do pagamento era elaborada “(...) *em função da cabimentação orçada na respectiva rubrica do orçamento privativo do IDRAM, aprovado para aquele ano*” e “(...) *nas resoluções e nos CPDD, aprovadas pelo valor total a transferir aos respectivos clubes*”.

Depois de explicar os procedimentos em vigor à data terminou referindo que o “(...) *Instituto está a implementar um novo procedimento, que consiste num mapa de cabimentação prévia, a ser utilizado nos próximos pagamentos.*” o que permitirá colmatar a omissão verificada nos processos de despesas.

Apesar das explicações apresentadas não ilidirem as conclusões formuladas no relato, apraz registar a alteração de procedimentos enunciada cabendo, no entanto, assinalar que previamente à emissão do mapa de cabimento é necessário garantir que esses mapas se apoiam em registos contabilísticos fíaveis dos compromissos e das disponibilidades orçamentais efectivamente existentes em cada rubrica orçamental.

- B) Em 2006 o IDRAM não contabilizou a totalidade das despesas emergentes dos CPDD celebrados com o CSM e com o CDN no montante de €413.030,44 (€291.065,52 na rubrica com a classificação económica 04.07.01 do *Projecto 01*¹⁸ e €133.052,64, na rubrica com a classificação económica 04.07.01 do *Projecto 02*¹⁹), contrariando com isso o princípio do orçamento bruto fixado no n.º 2 do art.º 5.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

Essa importância respeita ao somatório das deduções efectuadas em 2006 para reintegrar nos cofres públicos as importâncias indevidamente recebidas pelos clubes em gerências anteriores (cfr. ponto 3.4.2).

Também não foram registadas (no débito da conta de gerência) as entradas de fundos correspondentes às deduções efectuadas aos pagamentos, como é exigido pelo n.º 2 do art.º 6.º do DL n.º 324/80, de 25 de Agosto²⁰, uma vez que a reintegração dos pagamentos indevidos de gerências anteriores deve ser contabilizada a título de “*reposições não abatidas nos pagamentos*”²¹.

No contraditório o Presidente do Instituto alegou que o procedimento seguido se ficou a dever ao facto das “(...) *próprias resoluções e CPDD, mencionarem as respectivas*

¹⁸ Denominado: “*Projecto de apoio aos clubes participantes em competição nacional e internacional de futebol da I e II Liga e campeonato da liga de clubes de basquetebol masculino e compromissos financeiros*”.

¹⁹ Denominado: “*Projecto de promoção e desenvolvimento das modalidades desportivas amadoras através das Associações/Clubes, selecções de elevado nível potencial e comp. financeiros*”.

²⁰ Embora revogado pelo DL n.º 155/92, de 28 de Julho, entende-se que este diploma se mantém em vigor na RAM porque o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) ainda não foi implementado nesta Região.

²¹ O DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que aprovou a classificação económica das receitas e das despesas públicas, dispõe nas notas explicativas da rubrica 15.00.00 — «*Reposições não abatidas nos pagamentos*» que esta classificação “*abrange as receitas resultantes das entradas de fundos na tesouraria em resultado de pagamentos orçamentais indevidos, ocorridos em anos anteriores*”..., “*contudo, neste capítulo só se registam as devoluções que têm lugar depois de encerrado o ano financeiro em que ocorreu o pagamento. Caso contrário, ou seja, no caso de as devoluções terem lugar antes do encerramento do ano financeiro, estamos perante reposições abatidas nos pagamentos. Estas últimas implicam unicamente correcções da dotação utilizada e do respectivo saldo disponível e, portanto, não são tidas como receita orçamental*”

deduções a serem efectuadas directamente nas subvenções atribuídas aos Clubes naquela época desportiva, abatendo assim os valores nas respectivas rubricas por onde eram suportadas no orçamento deste Instituto”.

Apesar do exposto e do alegado não ilidir a obrigatoriedade do processamento da dedução respeitar os princípios orçamentais e as normas legais aplicáveis cumpre igualmente ponderar que a matéria de facto apurada evidencia que a ilegalidade agora detectada só pode ser imputada ao referido responsável a título de negligência. O que, se conjugado, quer com a ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correcção da assinada ilegalidade, quer com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura o autor da mesma ilegalidade, configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, facultada pelo n.º 8, als. a) a c), do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto..

- C) Em 3 processamentos destinados ao CDN, foram deduzidos e transferidos para a empresa “*Januário e Noé*” €14.950,00, alegadamente para pagamento de despesas com relvados:

Quadro III – Transferências para a empresa “Januário e Noé”

(em euros)

Proc.º n.º	Valor	Data	Autorização do pagamento
345	7.475,00	11/10/2006	Maria Teresa C. Brazão e José Deodato C. Rodrigues
388	3.737,50	10/11/2006	Carlos Norberto C. José e José Deodato C. Rodrigues
474	3.737,50	10/01/2007	Carlos Norberto C. José e Maria Teresa C. Brazão

Embora as referidas deduções tenham sido efectuadas a pedido do Clube (cfr. o ofício n.º 009/SA/2006/2007, de 10/07/2007) e autorizadas superiormente pelo Presidente do IDRAM em 12/07/2006, verificou-se que:

- ✦ as autorizações de pagamento contrariam a autorização de despesa dada pelo Conselho do GR na Resolução n.º 1228/2006, de 28 de Setembro, que aprovou a celebração do CPDD n.º 186/2006, pois as verbas não foram transferidas para o CDN nem para os fins ali previstos;
- ✦ os pagamentos não têm suporte contratual (cfr. as cláusulas 1.ª e 2.ª do CPDD) e uma vez que os elementos em presença não revelam a fundamentação jurídica e factual, susceptíveis de enquadrar os aludidos pagamentos no DLR n.º 12/2005/M, podemos concluir que os mesmos carecem de base legal (cfr. o art.º 3.º do CPA e o art.º 18.º n.º 2 da Lei n.º 28/92 de 1 de Setembro);
- ✦ as saídas de fundos em que se materializam essas deduções carecem de contraprestação efectiva na medida em que não concorrem para o objecto do CPDD ao abrigo do qual foi autorizada a despesa;
- ✦ o Presidente do IDRAM não dispunha de competência para autorizar o pagamento em apreço, uma vez que o mesmo consubstancia uma alteração ao CPDD, aprovado pela Resolução n.º 1228/2006, do Conselho do Governo Regional. Esse facto determina a ilegalidade dos actos praticados pelo Presidente do IDRAM, tornando-os, nessa medida, anuláveis, por vício de incompetência relativa (ver os art.ºs 135.º e 136.º, ambos do CPA).



Em sede de contraditório, o Presidente do IDRAM remeteu cópia das facturas e recibos respeitantes à parcela dos apoios que foi paga directamente à empresa de manutenção do relvado e fundamentou os pagamentos em causa no CPDD n.º 186/2006, de 28 de Setembro, que visava, entre outros objectivos, a participação no principal campeonato organizado pela Liga Portuguesa de Futebol profissional, o que obrigava a uma série de encargos e imposições, entre as quais se inclui a manutenção dos campos de treino e de jogo. Concluíram dizendo que, nessa perspectiva, as deduções efectuadas não consubstanciaram uma alteração ao objecto do CPDD, reconhecendo, no entanto, que a decisão em causa e os respectivos pagamentos careciam de ratificação superior, pelo que submeteram o procedimento adoptado à ratificação do CG, tendo a mesma sido obtida em 29 de Novembro de 2007.

Face à argumentação apresentada, aos procedimentos, entretanto, adoptados e à legislação aplicável (DLR n.º 12/2005/M), ressalva-se que:

1. A situação em apreço deveria ter acolhimento contratual expresso de modo a assegurar a transparência da concessão destes apoios públicos e os meios ou formas de os alcançar.
2. O regime das invalidades dos actos administrativos não determina necessariamente a extinção do procedimento tendente à efectivação da eventual responsabilidade financeira, uma vez que o seu regime específico não se confunde com o regime específico da responsabilidade financeira (cfr. o Acórdão n.º 241/93 – 2.ª S, publicado na 2.ª Série do DR, n.º 60, de 12 de Março de 1994).

Não obstante, cumpre igualmente ponderar que a matéria de facto apurada evidencia que a ilegalidade agora detectada só pode ser imputada ao referido responsável a título de negligência. O que, se conjugado, quer com a ausência de anterior recomendação do TC no sentido da correcção da assinalada ilegalidade, quer com a circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura o autor da mesma ilegalidade, configura um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, facultada pelo n.º 8, als. a) a c), do art.º 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

Diferentemente, quanto à alínea A) que antecede, o incumprimento dos normativos invocados é susceptível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea nas alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, imputável:

- ♦ aos membros do CD que autorizaram os pagamentos sem se assegurarem do prévio cabimento de verba (art.º 5.º da orgânica do IDRAM);
- ♦ à responsável pelo DARH, por lhe estar cometido, nos termos do n.º 1 do art.º 24.º da orgânica do IDRAM, o encargo de “Assegurar os procedimentos administrativos necessários à elaboração e execução do orçamento” (al. i); “organizar e manter actualizada a conta corrente do movimento financeiro” (al. j); e de “Instruir os processos relativos a despesas, informando quanto à legalidade das mesmas e respectivo cabimento...” (al. l) – cfr. o n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC (ex vi do n.º 3 do art.º 67.º) e à Coordenadora

Especialista, afecta à Secção de Orçamento e Contabilidade do DARH (cfr. o n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC, ex vi do n.º 3 do art.º 67.^{o22}).

3.1.2.2. Contrapartidas contratuais

Nos termos dos CPDD celebrados pelo IDRAM, as contrapartidas que justificaram o interesse público dos apoios atribuídos ao CDN e ao CSM (cfr. o DLR n.º 12/2005/M, o art.º 266.º da CRP e o art. 4.º do CPA) nas épocas desportivas 2005/2006 e 2006/2007, envolviam a:

- ◆ Participação dos clubes no principal campeonato organizado pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional;
- ◆ Divulgação da Região através “do veículo promocional que o desporto profissional constitui, esbater as dificuldades advindas da descontinuidade territorial, a ocupação dos tempos livres da população da Região, a promoção de hábitos saudáveis de prática desportiva junto da juventude madeirense, bem como a preparação de todas as suas equipas jovens de futebol participantes na competição regional e nacional”;
- ◆ Celebração, no âmbito do projecto “*Madeira Sabor a Desporto*”²³, de um protocolo com objectivo de promoção turística da RAM nos termos e condições a definir pelo IDRAM;
- ◆ Obrigatoriedade dos equipamentos das equipas ostentarem a designação “*Madeira Sabor a Desporto*” e o respectivo logótipo de forma visível (cfr. as al. h) e i) do n.º 2 da cláusula 5.ª dos CPDD).

Todavia, nenhum dos protocolos de promoção turística previstos nos CPDD para as épocas desportivas de 2005/2006 e de 2006/2007 foi celebrado, contrariando a alínea h) do n.º 2 da cláusula 5.ª dos CPDD e o disposto no n.º 3 da citada Resolução n.º 1080/2005.

Também não ficou evidenciado nos documentos consultados que os clubes tivessem dado integral cumprimento à obrigatoriedade dos equipamentos ostentarem a designação “*Madeira Sabor a Desporto*” (em conformidade com o estabelecido nos n.ºs 1 e 2 da citada Resolução e na alínea i) do n.º 2 da cláusula 5.ª dos CPDD).

Tais omissões poderiam suscitar a questão da adequação das contrapartidas subjacentes à concessão das subvenções visto que à importância dispendida pela RAM não terá correspondido a totalidade da contraprestação acordada com os clubes.

Em face do exposto, afigura-se recomendável, atenta a defesa do interesse público, que sejam definidos com maior rigor os termos concretos das contraprestações acordadas, como por

²² A título de responsável de facto, pela escrituração dos registos contabilísticos.

²³ Através da Resolução n.º 1080/2005, de 27 de Julho de 2005 (publicada no JORAM em 3 de Agosto de 2005) e no âmbito da implementação do projecto de marketing denominado “*Madeira a Sabor a Desporto*” o Conselho do Governo estipulou que:

- a) O prazo para a aplicação da marca “*Madeira Sabor a Desporto*” no equipamento era de: 1 ano – para os clubes e SAD’S que já utilizavam a designação Madeira; Até 1 de Janeiro de 2006 – Clubes que não ostentavam essa designação;
- b) As entidades desportivas abrangidas deviam prestar acções de promoção turística da RAM;
- c) A fiscalização da efectiva aplicação da Resolução cabia ao IDRAM e que o incumprimento implicaria a suspensão da execução dos contratos-programa;
- d) As disposições da Resolução em referência fariam parte do clausulado dos CPDD.



exemplo a natureza, o número e as datas indicativas das acções de promoção, a tipologia dos equipamentos desportivo, o tamanho, e a localização das inserções publicitárias da RAM por forma a garantir uma melhor e mais rigorosa contraprestação para os fundos públicos aplicados nesta área.

No contraditório, o Presidente do IDRAM confirmou que os protocolos de promoção turística previstos nos CPDD, para as épocas desportivas de 2005/2006 e de 2006/2007, não foram celebrados, o que não obstou a que, na generalidade, os clubes intervenientes, tivessem participado em acções de promoção turística cuja realização foi comprovada com fotografias e com cópias dos relatórios de actividades dos clubes.

Foi ainda aduzido que os clubes, para além de utilizarem o nome “Madeira” na designação da equipa, ostentaram nos equipamentos a designação “Madeira Sabor a Desporto”, o respectivo logótipo e o símbolo da RAM. Ressalvam, no entanto, que a localização da inserção publicitária da RAM estava condicionada aos regulamentos definidos pelas respectivas Ligas e Federações e aos compromissos estabelecidos com os demais patrocinadores.

Sobre esta questão é de salientar que, de acordo com a al. i) do n.º 2 da cláusula 5.ª dos CPDD, a ostentação da aludida designação e do respectivo logótipo deve ser visível, com as ressalvas ali descritas, mas o que se verifica, na prática, é que essa visibilidade não se afigura suficientemente notória (e proporcional aos montantes investidos) face às restantes inserções publicitárias.

Mais referiu terem sido introduzidas alterações nos CPDD para a época 2007/2008, afastando-se a obrigatoriedade de celebração dos referidos protocolos. Não obstante, salientou que pretende considerar a recomendação “(...) e definir os termos concretos das contraprestações, nomeadamente a natureza, o número e as datas indicativas das acções de promoção.”.

Para o efeito, tinha sido já alterada a minuta dos relatórios dos CPDD para 2006/2007 e das candidaturas para os CPDD 2007/2008, de modo a incluir a pormenorização das acções de promoção (Circular n.º 80, de 16/11/2007), e aprovada, em 29 de Novembro, uma Resolução que define as normas relativas ao uso da designação “Madeira”, com efeitos desde a época desportiva 2007/2008.

O Presidente do IDRAM manifestou ainda a pretensão de estabelecer contacto com a Direcção Regional do Turismo, para definir acções concertadas, no sentido de ter acesso ao calendário anual de feiras, eventos e outros acontecimentos fora da Região, para posteriormente acordar e solicitar aos clubes, sempre que fosse considerado de interesse para a RAM, a sua colaboração.

Finalmente, expôs a dificuldade em definir a tipologia dos equipamentos, uma vez que estes variam de modalidade para modalidade e estão sujeitos às regras definidas pelas Federações Nacionais e Internacionais.

Sobre as medidas enunciadas pelo Presidente do IDRAM, entendemos que as mesmas acabam por corroborar indirectamente as observações efectuadas, reiterando-se por isso, que o GR, através do IDRAM, deverá encetar uma procura permanente de um melhor equilíbrio entre os montantes dispendidos e as contrapartidas oferecidas pelos beneficiários, de modo a assegurar uma contraprestação, efectiva, adequada e proporcional aos fundos públicos envolvidos.

3.2. COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA ÀS INFRA-ESTRUTURAS DESPORTIVAS

Atendendo ao objecto da auditoria foram seleccionados para verificação todos os CPDD celebrados após a data de aprovação do Relatório n.º 6/2005 da SRMTC (16 de Maio de 2005), a saber:

Quadro IV – Contratos seleccionados para verificação

Empreitada	PDD	Contrato de empreitada	Contrato Programa
Complexo desportivo do Marítimo - Pavilhão e Estruturas de Apoio - 2.ª fase	2003	31/01/2005	23/12/2005
Complexo desportivo do Nacional - 2.ª fase	17/08/2005	09/12/2005	23/12/2006

Do ponto vista legal, as despesas destinadas à comparticipação da construção de infra-estruturas desportivas, no período em análise, baseavam-se no DLR n.º 12/M/2005, e, especificamente, no *Regulamento de Candidaturas ao Programa de Apoio às Infra-Estruturas Desportivas da RAM*, aprovado e publicado em anexo à Resolução n.º 648/2006, de 26 de Maio, que veio definir as condições necessárias à apreciação e aprovação das propostas candidatas a comparticipações financeiras públicas para projectos de apoio à construção e grandes manutenções de infra-estruturas desportivas.

Neste âmbito também relevam as disposições dos CPDD e os pressupostos das Resoluções que aprovaram a atribuição dos apoios.

Refira-se, por último, que os CPDD em causa, ou foram celebrados antes da aprovação do Regulamento (caso do do CSM), ou grande parte da fase instrutória ocorreu antes da sua publicação (o do CDN) daí que os contratos e os procedimentos envolvidos não respeitem integralmente os procedimentos nele estabelecidos.

3.2.1. Descrição sintética do SCI administrativo e contabilístico

Em termos formais, o processo inicia-se com o envio das candidaturas, acompanhadas dos respectivos PDD, ao IDRAM, cabendo à Divisão de Projectos de Arquitectura Desportiva emitir o correlativo parecer (cfr. a al. a) do art.º 11.º do DRR n.º 15/2005/M).

Entretanto, decorre o concurso público para escolha do fornecedor da empreitada, tendo-se verificado que, nos casos do Marítimo e do Nacional, ambos os contratos foram precedidos de um concurso, em conformidade com o n.º 5 do art.º 2.º do DL n.º 59/99, que manda aplicar o seu regime às empreitadas que sejam financiadas directamente em mais de 50% por entidades públicas.

Seguidamente, ocorre a celebração dos CPDD que é precedida da autorização do Conselho do GR, sob a forma de Resolução.

Ao IDRAM compete o apoio técnico e o acompanhamento do procedimento administrativo tendente à contratação da empreitada (cfr. a al. h) do n.º 1 do art.º 8.º da orgânica do IDRAM).



Entrementes, o clube procede à consulta do mercado com vista a obter propostas de financiamento, selecciona a mais vantajosa e remete a documentação comprovativa ao IDRAM, acompanhada do estudo de viabilidade económico-financeira. A proposta de financiamento é então enviada à Direcção Regional de Planeamento e Finanças para efeitos de análise das condições de financiamento e dos condicionamentos exigidos como é o caso do aval da RAM e/ou do CPDD.

Neste contexto é de referir que o Regulamento não estabelece os critérios de selecção das propostas de financiamento nem exige aos candidatos a documentação comprovativa da sua situação financeira tal como o Balanço e a Demonstração de Resultados. À partida também não estão definidos limites para o valor das infra-estruturas desportivas a apoiar nem, consequentemente, para a comparticipação financeira pública e para os empréstimos a contrair.

Ultrapassadas as fases anteriores, o IDRAM prepara o projecto de CPDD submetendo-o à apreciação do Clube. Depois de aceite pelas partes, a minuta é homologada pelo Secretário Regional da Educação e enviada para a aprovação do Plenário do GR.

A libertação das verbas pela instituição financeira é efectuada mediante comprovação dos trabalhos executados através: das facturas e dos autos de vistoria e medição elaborados pela fiscalização; dos mapas de quantidades; de fotografias; e dos relatórios efectuados por peritos designados pelo prestamista.

O cálculo dos encargos anuais emergentes das operações financeiras contratadas é efectuado pela entidade credora (através da elaboração de mapas da dívida) que informa o IDRAM sobre o valor da prestação de capital e de juros a vencer.

Após a conferência dos cálculos apresentados pelos Bancos, procedimento que foi implementado após a aprovação do Relatório n.º 6/2005, a DGF verifica os documentos necessários à transferência dos apoios para as contas dos clubes.

Saliente-se, neste contexto que dos processos de despesa não constavam os documentos comprovativos (emitidos pelas entidades bancárias) das datas e montantes de utilização parciais de empréstimo o que impossibilitou a conferência dos cálculos subjacentes aos juros cobrados pelas entidades bancárias.

3.2.2. Grau de acatamento das recomendações

Na sequência da análise aos dois CPDD, e cuja descrição se expõe nos pontos seguintes, concluiu-se que as recomendações formuladas no âmbito dos apoios financeiros a infra-estruturas foram acatadas na generalidade e que o não acatamento de algumas delas teve a ver com a modificação do enquadramento jurídico operada pelo DLR n.º 12/2005/M, de 26 de Julho:

Quadro V – Recomendações relativas a apoios à construção de infra-estruturas

Recomendações	Situação
Sistema de controlo e de acompanhamento dos apoios concedidos ao abrigo de protocolos associados a empréstimos (Recomendação 1.4.2.)	
O IDRAM deverá providenciar pela elaboração e emissão:	
a) De um regulamento interno que contenha instruções e/ou normas relativas, tanto à apreciação das propostas candidatas a comparticipação financeira pública, como ao controlo e ao acompanhamento da execu-	Acatada O Regulamento foi aprovado pela Resolução do CG n.º 648/2006.

Recomendações	Situação
ção de projectos comparticipados, de forma a assegurar um domínio efectivo sobre a movimentação e utilização dos fundos públicos, nos termos da faculdade conferida ao IDRAM pelo art.º 4.º, n.º 1, al. i) do DRR n.º 22/2001//M, de 12 de Outubro.	
b) De pareceres sobre os projectos de infra-estruturas desportivas submetidos à sua apreciação, para efeitos de comparticipação financeira no âmbito dos vários protocolos celebrados, conforme determinação expressa do art.º 7.º, n.º 1, al. e), do DRR n.º 22/2001//M.	<p style="text-align: center;">Acatada</p> Os processos do CDN e do CSM foram precedidos dos pareceres exigidos por lei.
c) De relatórios de fiscalização e de acompanhamento da execução dos projectos de construção de infra-estruturas desportivas financeiramente comparticipados através de CPDD, de acordo com o consignado no art.º 7.º, n.º 1, al. f), do DRR n.º 22/2001//M.	<p style="text-align: center;">Acatada</p> Os processos do CDN e do CSM foram precedidos dos relatórios exigidos.
O IDRAM deverá ainda proceder ainda à:	
a) Definição de critérios de selecção dos projectos candidatos a comparticipação financeira pública, no âmbito das linhas de crédito das infra-estruturas desportivas, e à fixação de um limite máximo para o montante dos apoios a conceder por beneficiário.	<p style="text-align: center;">Não aplicável</p> As linhas de crédito do CDN e do CSM foram contratadas pelos clubes de acordo com o Regulamento.
b) Consulta a diversas instituições bancárias, com vista à obtenção das condições de financiamento mais vantajosas, no âmbito das linhas de crédito referentes às infra-estruturas desportivas (...).	<p style="text-align: center;">Acatada</p> As linhas de crédito do CDN e do CSM foram contratadas pelos clubes de acordo com o Regulamento tendo sido precedidas de consultas.
c) Realização de vistorias conjuntas às obras, para efeitos da libertação das tranches do financiamento acordado, em consonância com o estabelecido no clausulado dos protocolos de implementação de incentivos à construção de infra-estruturas.	<p style="text-align: center;">Acatada</p> A libertação das verbas pela instituição financeira é efectuada mediante comprovação dos trabalhos executados através: das facturas e dos autos de vistoria e medição elaborados pela fiscalização; dos mapas discriminados de quantidades; de fotografias; e dos relatórios efectuados por peritos designados pelo prestamista.
d) Conferência dos valores das prestações de capital e dos juros constantes dos mapas relativos ao serviço da dívida enviados pelos bancos, no âmbito dos pagamentos relacionados com as infra-estruturas desportivas (...).	<p style="text-align: center;">Parcialmente acatada</p> O cálculo dos juros é objecto de conferência embora com limitações decorrentes da falta de comprovação documental das datas e dos montantes das utilizações parcelares dos empréstimos.
e) Organização e apreciação técnica dos processos de concurso para adjudicação das obras a participar, por meio da intervenção da DGAD (que na actual orgânica corresponde à DSGAD), de harmonia com o disposto no art.º 7.º, n.º 1, al. n), do DRR n.º 22/2001/M.	<p style="text-align: center;">Acatada parcialmente</p> O IDRAM não tinha todos os documentos relevantes para análise da conformidade legal dos procedimentos prévios à celebração das empreitadas seleccionadas, em especial, no que se reporta ao Complexo Desportivo do CSM – 2.ª fase.
Infra-estruturas desportivas (Recomendação 1.4.3.)	
1. Os CPDD celebrados entre a RAM e os Clubes e AD, com o objectivo de participar financeiramente a construção ou o melhoramento de infra-estruturas desportivas, devem incluir cláusulas de interesse público, devidamente concretizadas, com especial enfoque para a consagração da figura da servidão desportiva, por forma a dar integral cumprimento ao determinado no art.º 81.º, n.º 7, da Lei n.º 30/2004, de 21 de Julho, e no art.º 12.º, n.º 1, al. g), do DL n.º 432/91, de 6 de Novembro.	<p style="text-align: center;">Acatada</p> Essas cláusulas foram inseridas nos CPDD analisados, prevendo-se a celebração de protocolos para assegurar a utilização das instalações desportivas pela população.
2. Todos os pedidos de comparticipação devem ser acompanhados do respectivo PDD, em conformidade com o que preceituam a al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da Lei n.º 30/2004, e o n.º 3 do art.º 2.º do DL n.º 432/91.	<p style="text-align: center;">Acatada</p> Os processos analisados continham os PDD.



Recomendações	Situação
3. Apenas deverão ser celebrados CPDD destinados ao financiamento de infra-estruturas desportivas cujas características permitam dar cumprimento às exigências delineadas pelo n.º 7 do art.º 81.º da LBSD, e reforçadas pela al. g) do n.º 2 do art.º 12.º do DL n.º 432/91.	Acatada Os CPDD seleccionados acautelam as exigências aqui referidas (destino dos bens e responsabilidade pela gestão e manutenção), prevenindo-se a celebração de protocolos para concretizar a servidão desportiva.
4. O IDRAM, na qualidade de entidade concedente das referidas participações financeiras públicas, deverá assegurar a fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas pelas entidades beneficiárias e contratualmente definidas, em particular no que concerne à servidão desportiva, cabendo-lhe ainda desencadear os procedimentos executivos que para o efeito se tornem necessário, em conformidade com o estatuído no art.º 13.º, n.º 2, do DL n.º 432/91.	Parcialmente acatada O IDRAM oficiou o Director Regional de Educação solicitando a sua intervenção junto das escolas para identificar eventuais interessados na utilização das instalações desportivas.

3.2.3. Análise à execução dos CPDD seleccionados

3.2.3.1. ASPECTOS COMUNS

A) O Clausulado dos CPDD

Ambos os contratos de empreitada foram precedidos de um concurso público, em conformidade com o n.º 5 do art.º 2.º do DL n.º 59/99, que manda aplicar o seu regime às empreitadas que sejam financiadas directamente em mais de 50% por entidades públicas.

A celebração dos CPDD em apreço foi precedida da autorização do Conselho do GR, sob a forma de Resolução, em cujos preâmbulos constam as seguintes considerações:

- ◆ A necessidade de se continuar a promover uma política de construção que aproxime a área útil desportiva por habitante do índice recomendado pelas instituições europeias;
- ◆ A melhoria da intervenção dos praticantes desportivos tem como um dos factores estruturantes a qualidade das instalações desportivas em que decorre o processo de treino e competição;
- ◆ Dotar as instituições desportivas de infra-estruturas dimensionadas à importância da sua intervenção no panorama desportivo regional, nacional e internacional;
- ◆ Os contributos dos clubes em referência para a prossecução da política desportiva regional.

Os CPDD apresentam cláusulas idênticas, destacando-se as seguintes:

- ◆ As participações financeiras abrangem (100% no caso do CSM e 94,37% no caso do CDN) os encargos decorrentes do contrato de financiamento (cfr. o n.º 1 da cláusula 4.ª);
- ◆ A utilização do financiamento é autorizada mediante a apresentação pelo Clube dos documentos comprovativos das despesas efectuadas (n.º 6 da cláusula 4.ª);
- ◆ A participação do GR processa-se através dos orçamentos privativos do IDRAM;
- ◆ Constituem direitos e obrigações do GR através do IDRAM:

- ✦ Assumir os encargos com juros de mora, resultantes dos atrasos a si imputáveis;
 - ✦ Proceder à transferência das verbas respeitantes às prestações de capital e juros directamente para conta bancária a criar para o efeito e titulada pelo segundo outorgante;
 - ✦ Garantir a utilização das instalações desportivas objecto do CPDD pela população escolar oficial, incluindo o universitário, o desporto federado, de recreação e lazer, através de protocolos a estabelecer entre o IDRAM e o Clube;
 - ✦ Analisar e aprovar as propostas de alteração à programação financeira e ao plano de execução da obra;
 - ✦ Controlar e fiscalizar o cumprimento do programa de desenvolvimento desportivo²⁴ através de inspecções e inquéritos;
- ◆ Constituem obrigações dos Clube (n.º 2 da cláusula 5.ª):
- ✦ Submeter à aprovação do IDRAM os termos do contrato de financiamento;
 - ✦ Efectuar o pagamento de todas as despesas de construção e equipamento através de conta bancária, de forma a demonstrar ao IDRAM os custos reais facturados do projecto, garantindo, simultaneamente, a existência de registos contabilísticos adequados a um perfeito controlo de custos e proveitos do projecto;
 - ✦ Disponibilizar as instalações de acordo com o Protocolo a celebrar com o IDRAM
 - ✦ Apresentar ao IDRAM: o plano de execução da empreitada, respectivo orçamento e cronograma financeiro; Relatório e Contas, acompanhado da acta de aprovação em Assembleia-Geral e do parecer do Conselho Fiscal;
 - ✦ Prescindir, em consequência da comparticipação financeira prevista neste contrato, dos montantes relativos à participação na Taça UEFA na época 2004/2005.

B) As cláusulas de interesse público na modalidade de “Servidão Desportiva”

Quanto à concretização da previsão da celebração de protocolos para assegurar a utilização das instalações desportivas pela população²⁵, verificou-se que:

- ◆ No caso do CDN, não foi celebrado o protocolo a que alude o CPDD n.º 101/2006 (relativo à 2.ª fase da construção do complexo desportivo), porque a empreitada ainda se encontrava em curso à data da publicação do DLR n.º 4/2007/M, que acabou com a obrigatoriedade de constituição da servidão desportiva.

Contudo, do processo relativo à comparticipação pública na construção da 1.ª fase da empreitada consta um protocolo celebrado em 15 de Dezembro de 2005 em que o clube se obrigava a disponibilizar, mediante algumas condições, as suas infra-estrutura a terceiros.

- ◆ Do processo relativo ao CSM consta o protocolo a que alude o CPDD, o qual foi celebrado em 2 de Outubro de 2006.

²⁴ O “Regulamento de candidaturas ao Programa de Apoio às Infra-Estruturas Desportivas da RAM” estabelece na cláusula 13.ª que “A execução dos contratos programa será alvo de controlo e acompanhamento pelo IDRAM que realizará periodicamente relatórios específicos de evolução”.

²⁵ Cfr. a al. d) do n.º 1 e al. d) do n.º 2 do art.º 5.º dos CPDD.



Em conformidade foram solicitados comprovativos das diligências empreendidas para concretizar a utilização pela população das instalações desportivas comparticipadas pelo IDRAM, tendo sido apenas disponibilizada cópia de um ofício remetido pelo IDRAM ao Director Regional de Educação em 15 de Maio de 2006 (ofício n.º 2260), no qual se solicitava a sua intervenção junto das escolas para indagar sobre eventuais interessados na utilização das referidas instalações desportivas e, bem assim, dos horários de utilização pretendidos. Esse ofício não teve resposta nem foram, ao que se sabe, tomadas medidas adicionais.

Como já foi referido anteriormente (cfr. o ponto 2.6.2), com a publicação do DLR n.º 4/2007/M, em 11 de Janeiro de 2007, deixou de estar prevista a servidão desportiva (cfr. os art.ºs 63.º e 64.º), que era um dos elementos obrigatórios do clausulado dos CPPD para as infra-estruturas desportivas. Todavia, o DLR em referência estipula que as comparticipações financeiras públicas *“para construção ou melhoramento de infra-estruturas desportivas propriedade de entidades privadas e, bem assim, os actos de cedência gratuita do uso ou da gestão de património desportivo público a entidades privadas, são obrigatoriamente condicionados à assunção de contrapartidas de interesse público.”* (cfr. o art.º 54.º, sob a epígrafe *“interesse público”*).

Neste contexto, salienta-se que, não obstante o DLR n.º 4/2007/M, ter revogado a norma sobre a servidão desportiva, como já foi acima referido, o art.º 54.º do mesmo DLR impõe a obrigatoriedade de condicionar as comparticipações financeiras a contrapartidas de interesse público. Deste modo, face aos valores envolvidos e à aparente falta de interesse na utilização dos citados espaços, designadamente por parte da população escolar, afigura-se ser recomendável uma maior divulgação da disponibilidade de espaços desportivos junto dos potenciais interessados sob pena de estar em causa um dos argumentos invocados para fundamentar o interesse do financiamento público destas infra-estruturas.

O Presidente do serviço auditado alegou que o interesse público tem sido salvaguardado, reconhecendo, no entanto, que existem algumas realidades por potenciar, uma vez que não se verifica a utilização integral por parte de algumas instituições dos espaços desportivos colocados à sua disposição, através dos protocolos de utilização por terceiros das instalações desportivas. Em conformidade *“(…) optou por diligenciar directamente junto das entidades contempladas nos referidos protocolos, no sentido de informar e sensibilizar das possibilidades de utilização das instalações desportivas e respectivas condições e procedimentos”*.

Não obstante o alegado, entende-se que se, apesar dos esforços desenvolvidos, as instituições e a população em geral, não tem aderido à utilização dos recintos desportivos, é defensável afirmar que se deverá equacionar o efectivo interesse do financiamento de algumas infra-estruturas desportivas e, em consonância, deveria existir uma pré-avaliação das taxas de adesão da sociedade à utilização dos empreendimentos a financiar.

C) Cabimento orçamental

A informação sobre o cabimento orçamental dos apoios ao CDN e ao CSM resume-se à indicação:

- ♦ Nas Resoluções que autorizaram a celebração do CPDD (no ponto 6 das Resoluções n.ºs 1799/2005 e 1800/2005) da rubrica do orçamento do IDRAM que suportará os correlativos encargos ao longo da duração dos CPDD;

- ◆ Nos CPDD dos planos de participação plurianual (cfr. a cláusula 9.^a dos CPDD n.ºs 100/2005 e 101/2006), do capital e juros a repartidos trimestralmente (n.º 3 da cláusula 4.^a) desde 2006 a 2020.

Apesar de nenhum dos contratos analisados gerar encargos no ano em que foi celebrado²⁶ (os contratos e as correlativas resoluções são de Dezembro), verificou-se que às informações de cabimento elaboradas até ao final de 2006 não correspondia um registo de cativação de verba na conta corrente da rubrica afectada.

Quanto às despesas processadas em 2006, na rubrica 08.07.01, do *Projecto 8 - Projecto de apoio à construção de infra-estruturas desportivas por Clubes/Associações Linha de Créditos e outros*, que remontaram a €5.120.933,43 apurou-se que:

- ◆ O CDN beneficiou de €489.807,17, pese embora não tenha recebido qualquer apoio por conta do CPDD seleccionado;
- ◆ O CSM beneficiou de um total de €340.246,78, dos quais €156.998,68 por conta do CPDD n.º 100/2005 (€62.886,98 e €94.111,70 relativos aos processos n.ºs 188 e 295);
- ◆ O IDRAM procedia de forma sistemática à conferência do serviço da dívida apresentado pelos bancos a pagamento;
- ◆ Da conta-corrente não constavam os registos do cabimento prévio dos encargos relativos aos CPDD com execução em 2006, o que constitui uma infracção ao disposto nos n.ºs 2 a 5 do art.º 3.º do DRR n.º 2/2006/M, que pôs em execução o Orçamento da RAM;
- ◆ Os processos de despesa eram constituídos pelas ordens de transferência para as contas das entidades beneficiárias, por mapas contendo o apuramento do serviço da dívida objecto da subvenção e por um quadro resumo. No entanto, não havia evidência da cabimentação prévia das despesas (valor e data) e da autorização do pagamento (quem autorizou e a data).

O incumprimento dos normativos invocados anteriormente é susceptível de originar 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, imputável:

- ◆ aos membros do CD que autorizaram os pagamentos sem se assegurarem do prévio cabimento de verba (art.º 5.º da orgânica do IDRAM);
- ◆ à responsável pelo DARH, por lhe estar cometido, nos termos do n.º 1 do art.º 24.º da orgânica do IDRAM, o encargo de “*Assegurar os procedimentos administrativos necessários à elaboração e execução do orçamento*” (al. i); “*organizar e manter actualizada a conta corrente do movimento financeiro*” (al. j); e de “*Instruir os processos relativos a despesas, informando quanto à legalidade das mesmas e respectivo cabimento...*” (al. l) – cfr. o n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC (*ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º), e, à Coordenadora Especialista, afecta à Secção de Orçamento e Contabilidade do DARH (cfr. o n.º 4 do

²⁶ No caso de ocorrerem encargos no ano em que são autorizados os apoios é exigível a cativação da verba na rubrica que irá suportar a despesa (nos termos do art.º 18.º da Lei n.º 28/92) e a emissão de uma declaração de cabimento pelos serviços de contabilidade que ateste o cumprimento dessa formalidade.



art.º 61.º da LOPTC, ex vi do n.º 3 do art.º 67.º) a título de responsável de facto, pela realização dos registos contabilísticos.

Considerando que, no contraditório, o Presidente do IDRAM remeteu para as explicações dadas a propósito de idêntica situação abordada no ponto 3.1.2.1, dão-se aqui por reproduzidas as mesmas considerações, mantendo-se a posição aí defendida.

D) Taxas de juro

A consulta dos processos de despesa relacionados com o pagamento dos encargos bancários pelo IDRAM evidenciou que:

- ◆ Os *spreads* dos empréstimos contratados pelos clubes no âmbito do Programa de Apoio às Infra-estruturas Desportivas variam entre 0,7% (caso de um empréstimo contraído pelo CSM junto do Banco Espírito Santo) e 1,5 % (diversos empréstimos, designadamente um outro contraído pelo CSM junto do BANIF);
- ◆ As taxas de mora oscilam entre os 2% (caso do empréstimo contraído pelo CSM junto do BES) e 7% (caso do Clube Naval do Funchal relativamente a um empréstimo contraído junto do BANIF).

Independentemente das datas de celebração e dos montantes individuais dos créditos contratados afigura-se existirem oportunidades de poupança (através da renegociação individual ou consolidada desta tipologia de créditos) que não têm sido aproveitadas pelo IDRAM pois as garantias concedidas à generalidade dos créditos (aval e contratualização do financiamento do serviço da dívida pelo GR) justificariam *spreads* mais baixos do que os praticados nos exemplos assinalados.

No contraditório o Presidente do IDRAM informou existir a intenção de “(...) *renegociar os empréstimos contraídos pelos clubes e associações para a construção de infra-estruturas desportivas com o objectivo de tentar diminuir quer os spreads quer os juros de mora*”.

E) Juros de Mora

A análise aos processos de despesa da rubrica 08.07.01, do *Projecto 8 - Projecto de apoio à construção de infra-estruturas desportivas por Clubes/Associações Linha de Créditos e outros*, que incluíam pagamentos ao CSM e ao CDN evidenciou a assunção de despesas com juros de mora decorrentes de atrasos do IDRAM na disponibilização das participações para cobrir as prestações dos empréstimos contraídos por diversas entidades desportivas no âmbito das linhas de crédito para construção de infra-estruturas:

Quadro VI – Juros de mora²⁷ identificados nos processos de despesa atinentes ao processamento de apoios ao CSM e CDN

(em euros)

Proc.º n.º	Data	Banco	Juros remuneratórios	Juros de mora
17	10-02-2006	BANIF	132.938,00	22.007,00
133	05-05-2006	BANIF	38.369,00	6.515,00
143	11-05-2006	BANIF/BES	171.847,00	17.069,00
188	09-06-2006	BANIF	61.915,00	2.315,00

²⁷ Só foram considerados os juros de mora identificados como tal nos mapas apresentados pelos bancos.

Proc.º n.º	Data	Banco	Juros remuneratórios	Juros de mora
243	21-07-2006	BANIF	262.381,00	10.715,00
295	31-08-2006	BES	92.491,00	1.620,70
304	05-09-2006	BANIF	61.627,00	2.769,00
396	14-11-2006	BANIF	72.411,51	11.158,71
Total			893.979,51	74.169,41

Em face do montante dos juros de mora que, realce-se, não constituem uma amostra representativa da totalidade dos juros de mora suportados, entende-se ser de salientar a necessidade de uma melhor adequação das disponibilidades de tesouraria aos prazos de exigibilidade dos apoios associados a empréstimos.

Nas suas alegações o responsável máximo do IDRAM justificou que o *“montante dos juros de mora suportados deriva dos atrasos nos pagamentos das requisições de fundos por falta de disponibilidade de tesouraria.”*

F) Registo dos compromissos futuros

Após um período em que as infra-estruturas desportivas eram construídas pelas próprias entidades públicas ou por elas subsidiadas à medida das disponibilidades orçamentais de cada ano, o IDRAM passou a apoiar a sua construção através de incentivos ao endividamento das entidades desportivas consubstanciados na assunção de todos os encargos financeiros associados aos créditos contraídos.

Esta política de investimento possibilitou uma mais rápida disponibilização das infra-estruturas (quando comparada com o tempo que demoraria o seu financiamento por outra modalidade), a manutenção dos níveis de endividamento financeiro público e, no curto prazo, um menor impacto ao nível da tesouraria.

Todavia, trata-se de uma modalidade mais onerosa do que o financiamento público tradicional (os spreads aplicados são mais altos que os aplicados à RAM) obrigando a um acompanhamento atento da evolução dos compromissos assumidos (a coberto dos CPDD) uma vez que estes variam em função da evolução das taxas de juro.

Nesta matéria cumpre assinalar que os compromissos assumidos pelo IDRAM em matéria de financiamento de infra-estruturas desportivas não estão integralmente contabilizados nos mapas XVII (denominado *“Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupados por secretaria regional”*) que integram os DLR que aprovaram os orçamentos da RAM para 2006 e 2007 pois nesses mapas, o valor dos compromissos plurianuais totais do IDRAM ascende, respectivamente a €1,4 milhões e a 0 euros.

3.2.3.2 O CPDD N.º 100/2005 - EMPREITADA DE CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO DO COMPLEXO DESPORTIVO DO MARÍTIMO - PAVILHÃO E ESTRUTURAS DE APOIO

A) Candidatura

Em 2003, o CSM apresentou ao IDRAM a candidatura à comparticipação financeira da empreitada *“Concepção / construção do complexo desportivo do C.S. Marítimo – Pavilhão e estruturas de apoio”*, com todas as peças processuais e respectiva nota justificativa do preço



tendo fundamentado o interesse desportivo e social do projecto com base, entre outros, em indicadores demográficos e do parque desportivo concelhio, na demografia federada e nas áreas de influência do investimento programado.

A análise à candidatura efectuada pela DPAD (cfr. Informação n.º 34A/2003) refere, entre outras matérias, que foi presente pelo CSM um “conjunto de intenções referentes à necessidade de construir um pavilhão e infra-estruturas de apoio”²⁸, de grande complexidade técnica e com um valor global de €8.500.000,00, e concluiu²⁹ pela viabilidade da aprovação da infra-estrutura “por vir de encontro às necessidades de melhoramento do parque desportivo regional, através dos respectivos clubes desportivos, com apresentação de consideráveis benefícios para a RAM”.

B) O contrato de empreitada

A 7 de Setembro de 2004, a Direcção do CSM deliberou adjudicar a empreitada ao consórcio Avelino Farinha e Agrela, Lda / Funchal Betão, pelo preço de € 8.692.000,00 (com uma variação de 2,26% em relação ao preço base do concurso que foi fixado em €8.500.000,00) e pelo prazo de 12 meses.

O contrato de empreitada foi celebrado em 31 de Janeiro de 2005, tendo o seu valor, acrescido do IVA à taxa de 15%, remontado a €9.995.800,00.

Da análise ao procedimento que precedeu o contrato, ressalta que o processo da empreitada existente no IDRAM não continha alguns dos principais documentos³⁰ referentes ao procedimento administrativo prévio ao contrato (os quais tiveram de ser solicitados ao CSM), o que indicia a falta de apoio técnico e de acompanhamento do procedimento administrativo que precedeu a empreitada (cfr. a al. e) do n.º 1 do art.º 8.º da orgânica do IDRAM).

C) Financiamento

Em 1 de Abril de 2005, o IDRAM oficiou o CSM com a finalidade de lhe serem presentes as propostas de financiamento do projecto (€9.995.800,00) sendo que, das 5 instituições financeiras contactadas pelo Clube só duas [o Banco Espírito Santo (BES) e o Banif] apresentaram propostas.

Através do ofício n.º 4131, de 6 de Setembro de 2005, a Secretaria Regional de Educação comunicou à do Plano e Finanças a selecção de uma das propostas variantes apresentadas pelo

²⁸ A infra-estrutura em referência inclui:

- Um pavilhão com área desportiva (área de jogo, bancadas, balneários e enfermaria), de Comunicação Social (sala de apoio e instalações sanitárias, entre outros) e Cave (garagem, rouparia e arrecadação, entre outros);
- Estruturas de Apoio constituídas por 3 pisos afectos a actividades desportivas/gestão geral (gabinetes, ginásio, arrecadação, entre outros), uma área de apoio a utentes exteriores (sala de jantar, bar, cozinha, armazém, entre outros) e um Centro de Estágio (sala de jantar, bar, cozinha, armazém, dormitórios, sala de convívio, de jogos, balneários, etc.).

²⁹ Em matéria documental foi referido que o Clube não tinha apresentado os escalonamentos do financiamento público mas que esses elementos seriam entregues aquando da adjudicação.

³⁰ Nomeadamente: os planos de mão-de-obra e de equipamento; a memória justificativa e descritiva do modo de execução da obra; a lista dos principais fornecedores e as declarações sobre o prazo de entrega que integram a proposta do adjudicatário.

BES³¹ para que aquele departamento governamental se pronunciasse sobre o plano de financiamento.

D) O Contrato-Programa

Pela Resolução n.º 799/2005, de 7 de Dezembro de 2005, o CG deliberou autorizar a celebração de um CPDD, destinado a compartilhar os custos da empreitada proposta pelo CSM (€ 9.995.800,00) e os juros do empréstimo a contrair pelo clube (estimados em €3.130.310,90) o que perfaz um valor global estimado de €13.126.110,90.

A 23 de Dezembro de 2005 foi celebrado o CPDD n.º 100/2005, publicado no JORAM de 30 do mesmo mês, tendo o seu início na data da assinatura e o seu termo em Dezembro de 2020.

Na reunião do CG de 29 de Dezembro de 2005 foi deliberado (Resolução n.º 1928/2005) conceder o aval da Região para garantir a operação de crédito de longo prazo a contrair pelo CSM.

E) Execução física e financeira

A execução financeira da obra estava sustentada por 14 autos de medição (o primeiro dos quais de 28 de Fevereiro de 2005 e o último de 1 de Abril de 2006) respeitantes a trabalhos normais que totalizavam, com IVA, €9.939.892,23.

Os desembolsos foram efectuados pelo BES, em 4 vezes, o primeiro dos quais, respeitante a 11 autos de medição, em Fevereiro de 2006, no valor de €7.564.730,67.

Em conformidade com o CPDD todos os desembolsos foram precedidos de autorização do IDRAM tendo os correlativos autos de medição sido analisados pelo chefe da DGP do IDRAM³² (cfr. os 4 relatórios de vistoria cujos preâmbulos referem especificamente tratar-se do cumprimento de uma recomendação do TC) e por um engenheiro contratado pelo BES (que elaborou 3 relatórios de vistoria, em 21 de Fevereiro e em 4 e 17 de Abril de 2006).

O prazo contratado foi de 12 meses a contar da data da consignação (2 de Fevereiro de 2005), todavia, devido às alterações ao projecto inicial, abaixo referidas, o prazo foi dilatado para 15 meses (Maio de 2006). Em sede de contraditório, o Presidente do IDRAM informou que, embora os trabalhos tenham terminado em Abril de 2006, o auto de recepção provisória só foi assinado em 6 de Julho de 2006 e que o dono da obra autorizou uma prorrogação de 3 meses

³¹ Com as seguintes condições gerais:

Descrição			
Montante	€9.995.800	Spread	0,734%
Utilização	Até final de 15 anos	Arredondamento	1/4
Prazo	15 anos	Pagamento de Juros	Trimestral e postecipado
Carência	4 anos	Comissão de gestão	0.00%
Reembolso	44 prestações trimestrais, com a 1ª, 3 meses após o período de carência	Comissão de montagem	0.00% sobre o montante do financiamento
Euribor	3M	Garantias	Contrato – Programa; Aval do Governo Regional; Livrança subscrita pelo CSM

³² Nesses relatórios, para além de uma descrição sintética da empreitada e da sua evolução, procede-se à análise da correcção administrativa das facturas dando especial ênfase ao controlo dos reforços da caução e ao acompanhamento do plano de trabalhos.



do prazo de execução da obra, justificando desse modo, a não aplicação de multas por incumprimento contratual (cfr. documentos anexos às alegações do IDRAM e do CSM).

Relativamente a esta questão salienta-se que, em termos legais, a data determinante para a conclusão da obra é a da elaboração do auto de recepção provisória, pois, é a partir daí que se inicia a contagem do prazo de garantia (cfr. o n.º 1 do art. 219.º do DL n.º 59/99). O que também significa que a prorrogação invocada (Janeiro de 2006 até Abril de 2006) não cobre os 3 meses compreendidos entre Abril e Julho de 2006 (data do auto de recepção provisória).

No primeiro relatório de vistoria (de 21 de Fevereiro de 2006) consta a indicação de terem sido efectuados “*diversos trabalhos a mais, não contemplados na previsão inicial, e de alterações diversas, algumas delas significativas*” estimando-se que o valor final da empreitada passasse para os 10,2 milhões de euros (mais 1,5 milhões de euros do que o inicialmente previsto) e que o prazo de execução se prolongasse até 31 de Março de 2007 devido ao “*acréscimo do volume de obras e de adaptação da parte do edifício que era ocupado pelo lar dos atletas (transferido para edifício autónomo) e passou a ser de escola*”.

Segundo o relatório da DGP/IDRAM, de 23 de Fevereiro de 2006, o CSM solicitou uma alteração ao programa de projecto³³ consubstanciada na disponibilidade para integrar no complexo desportivo de Santo António uma Escola Básica de 1.º ciclo, com Pré-Escolar, de natureza público-privada, transferindo, para o efeito, o Lar dos Atletas e o restaurante para outro local.

Em 20 de Julho de 2006, através da Resolução n.º 1023/2006, o IDRAM foi autorizado a celebrar uma adenda ao CPDD, até ao montante máximo de €2.081.819,00 para participar a deslocalização e construção do Lar dos Atletas (€1.750.000,00) e o apetrechamento desportivo do pavilhão (€313.819,00).

A factualidade descrita e respectiva documentação de suporte evidenciou que:

- ◆ Até ao final de 2006 não tinha sido atribuído qualquer reforço de financiamento ao CSM por conta do CPDD em análise, o que configura o incumprimento da Resolução n.º 1023/2006;
- ◆ O acompanhamento formal da empreitada por parte do IDRAM com a realização de relatórios de vistoria (instruídos com fotografias da evolução dos trabalhos) só se iniciou em Fevereiro de 2006, por ocasião da libertação da 1.ª tranche do financiamento bancário, o que indicia uma insuficiente fiscalização da evolução dos trabalhos nos primeiros 11 meses de execução do contrato.

Não obstante, salienta-se que os relatórios de vistoria seguintes respeitaram a periodicidade da emissão dos autos de medição e que em todos eles é feita referência à recomendação do TC.

³³ Cfr. o ofício n.º 451-05/06 de 15 de Dezembro de 2006, em que se fundamenta a alteração com base: no aproveitamento da infra-estrutura para proporcionar a captação de futuros atletas; na atracção dos pais e familiares para a prática do desporto nas instalações, na economia da manutenção da infra-estrutura e na disponibilidade de terreno em frente ao pavilhão Gimnodesportivo para a construção de um lar de jogadores mais organizado e mais funcional.

Essa alteração foi aprovada por Despacho do Presidente do IDRAM exarado, em 17 de Fevereiro de 2006, na Informação DGP n.º 07’P/2006, de 17 de Janeiro).

Quanto ao conteúdo dos relatórios salienta-se que nada é referido quanto ao resultado dos controlos administrativos que incidiram sobre os documentos designadamente sobre a consistência dos valores facturados com os mapas de quantidades e preços.

- ◆ Foram alterados todos os projectos desde a arquitectura às especialidades e concretizadas as correlativas construções, tendo sido, deste modo, alteradas algumas das regras fundamentais, constantes das peças concursais a que o dono da obra (CSM) previamente se auto-vinculou. Assim, foi contrariado o DL n.º 197/99, de 8 de Junho (aplicável às empreitadas de obras públicas *ex vi* da al. a) do n.º 1 do art.º 4.º), que alude, no seu art.º 14.º, ao princípio da estabilidade, dispondo o n.º 1 que “*os programas de concurso, cadernos de encargos, e outros documentos que servem de base ao procedimento devem manter-se inalterados durante a pendência dos respectivos procedimentos*”³⁴. Nessa medida, terá ainda sido posto em causa o princípio da concorrência, consagrado no art.º 10.º do mesmo diploma.

Em conformidade, considera-se que os responsáveis do CSM que promoveram as alterações indevidas ao contrato inicial, infringiram os normativos legais acima referidos, não podendo, no entanto, serem susceptíveis de imputação de responsabilidade financeira, em virtude de o CSM na data da prática do acto não se encontrar sob a jurisdição da SRMTC (cfr. o n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97, na redacção anterior à da Lei n.º 48/2006).

Independentemente da questão da competência do Presidente do IDRAM para deferir o pedido efectuado pelo Clube, através do seu Despacho, de 17 de Fevereiro de 2006 (exarado na Informação DGP n.º 07/P/2006, de 17 de Janeiro), que o CG terá ratificado através da aludida Resolução, o IDRAM, através do seu Presidente, deveria zelar pela observância dos trâmites legais nos procedimentos administrativos referentes a empreendimentos com participação financeira.

Quanto à insuficiente fiscalização da evolução dos trabalhos nos primeiros 11 meses de execução contratual, o Presidente do IDRAM replicou que todas as situações foram visadas e sancionadas pela Fiscalização da Obra e que os restantes controlos administrativos tinham sido referidos nos Relatórios de Vistorias de modo suficiente.

Sobre a alteração das regras fundamentais, constantes das peças concursais a que CSM se auto-vinculou, o Presidente do IDRAM invocou que foi respeitado o art.º 10.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho³⁵, pois, o anúncio foi publicado no JOCE, não havendo qualquer limitação a concorrência.

Salvo melhor opinião, entende-se que a situação relatada que obrigou ao desenvolvimento de um “*projecto de alterações muito complexo*” e que determinou “*a alteração de todos os projectos desde a arquitectura às especialidades*” (cfr. o ofício 451-05/06, da Direcção do CSM, de 15 de Dezembro de 2005) encerra em si a forte probabilidade de colocar em crise o princípio da concorrência, uma vez que não foram submetidos à concorrência aspectos importantes de uma obra integralmente financiada por fundos públicos e, bem assim, o da transparência e da publicidade consagrados no art.º 8.º do mesmo DL n.º 197/99.

³⁴ Cfr. também o art.º 14.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, em articulação com o seu art.º 4.º, n.º 1, alínea a).

³⁵ De acordo com este artigo “*Na formação dos contratos deve garantir-se o mais amplo acesso aos procedimentos dos interessados em contratar e, em cada procedimento, deve ser consultado o major número de interessados, no respeito pelo número mínimo que a lei imponha*”.



F) Encargos suportados pelo IDRAM

No âmbito da conferência aos encargos financeiros suportados pelo IDRAM, que ascenderam a €156.998,68 (PD's n.ºs 188 e 295), verificou-se que os documentos de suporte à conferência dos juros cobrados indiciavam que o início da contagem de juros era anterior à data de validação da facturação pelo IDRAM.

Contudo, em sede de contraditório, o Instituto juntou um documento emitido pelo mutuante que ilídiu a hipótese do desembolso das tranches do empréstimo não estar dependente do controlo da facturação a cargo do IDRAM.

3.2.3.3 O CPDD N.º 101/2006 - EMPREITADA DE CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO DO COMPLEXO DESPORTIVO DO NACIONAL – 2.ª FASE

A) Candidatura

Em 18 de Agosto de 2005 o CDN apresentou ao Secretário Regional de Educação um PDD³⁷ respeitante à 2.ª fase da Concepção/Construção do Complexo Desportivo do Nacional que envolvia a edificação de uma nova bancada, o arrelvamento de dois campos de futebol utilizados para treinos e a construção de um parque de estacionamento, no valor estimado de cerca de 20 milhões de euros.

De entre os fundamentos apresentados para o financiamento público do projecto foram destacadas as vantagens de promoção da RAM, “*garantindo diariamente um retorno dos investimentos feitos pela Região nos seus clubes*”, a disponibilização de instalações apropriadas para os jogos dos 400 atletas dos escalões de formação, o cumprimento da futura exigência da UEFA, no que respeita ao número mínimo de atletas oriundos da formação e, finalmente, o facto das referidas infra-estruturas ficarem “*sempre em primeiro lugar ao serviço da Região Autónoma da Madeira*”

Sobre este PDD recaiu o Despacho do Presidente do IDRAM, exarado na informação n.º 37-A 2005, de 17 de Agosto, que vai no sentido de ser “*viável a aprovação da infra-estrutura proposta por vir de encontro às necessidades de melhoramentos do parque desportivo regional, através dos respectivos clubes desportivos*”, apesar de não ter sido apresentada a planta de localização da infra-estrutura nem os cronogramas do financiamento público (documentos que só passaram ter apresentação obrigatória após a aprovação do Regulamento de Candidatura ao Programa de Apoio às infra-estruturas desportivas da RAM.

B) O contrato de empreitada

A 6 de Setembro de 2005 a Direcção do CDN deliberou adjudicar³⁸ a empreitada em apreço ao consórcio Tâmega/Concreto Plano/AFA, pelo preço de €20.938.489,63 (com uma varia-

³⁷ Do PDD fazia parte: um Relatório do Futebol Formação; o Relatório de Vistoria da Liga de Futebol Profissional; o Protocolo de Utilização de Instalações; o Regulamento de Competições UEFA e o Relatório do Técnico Principal do CDN.

³⁸ O critério de adjudicação foi o da proposta economicamente mais vantajosa (sendo atribuídas as seguintes ponderações aos factores de adjudicação: qualidade técnica: 50%; prazo de execução: 30%; preço 20%.

ção de 16,32% em relação ao preço base que foi fixado em 18 milhões de euros) e pelo prazo de 12 meses.

O correlativo contrato³⁹ foi celebrado em 9 de Dezembro de 2005, tendo o seu valor, acrescido do IVA ascendido, a €24.079.263,07.

Do procedimento que precedeu o contrato, ressalta a seguinte facticidade:

1. O concurso foi precedido de um outro, aberto em Dezembro de 2004 que acabou por ser anulado alegadamente devido à falta de publicação do anúncio no Jornal Oficial das Comunidades Europeias e à subavaliação do custo indicado no estudo prévio estimado em 10 milhões de euros.
2. Em sede de análise de propostas, o concorrente *Zagope* foi excluído por não ter apresentado uma proposta-base de desenvolvimento do estudo prévio, apresentando tão só variantes⁴⁰. Em sede de audiência prévia o concorrente excluído solicitou a sua readmissão ao concurso, alegando a ilegalidade do seu afastamento e, bem assim, que a admissão do consórcio *Tâmega/Concreto Plano/AFA* era ilegal, uma vez que a sua proposta fora elaborada com a assessoria de empresas autoras do estudo prévio patenteado no concurso, juntando para o efeito um parecer jurídico do Professor Doutor Paulo Otero (o qual invocou um acórdão do Supremo Tribunal Administrativo para sustentar a última situação).

Como resposta o CDN manteve a decisão, fundamentando com um parecer do Professor Doutor Vieira de Andrade, o qual considerou que a exclusão do concorrente tinha sido legal e que, havendo apenas uma proposta em apreciação, a intervenção do mesmo projectista não beneficiou o concorrente escolhido, até porque não haveria na ordem jurídica nenhum preceito legal ou regulamentar que estabelecesse um impedimento com tanto alcance.

3. Em conformidade com a proposta da comissão de análise a empreitada foi adjudicada ao consórcio *Tâmega/Concreto Plano/AFA*.

C) Financiamento

De entre a documentação remetida pelo CDN ao IDRAM relativa ao financiamento do projecto constam as seguintes propostas cujas condições gerais se indicam no quadro seguinte:

QUADRO VIII – Condições gerais das propostas de financiamento

Descrição	Sindicato de Bancos BANIF BPI BCP/CGD	BES – Alternativa A	BES – Alternativa B	BANIF
Montante	Até 20.000.000,00	Até 25.000.000,00	Até 25.000.000,00	20.000.000,00
Prazo	15 anos	15 anos	15 anos	15 anos
Carência	4 anos	4 anos	4 anos	4 anos
Reembolso	44 prestações	44 prestações	44 prestações	
Taxa de Juro Euribor	3 M	3 M	3 M	3 M
Spread	1,5%	0,7%	1,375%	2,00%
Arredondamento	1/4	1/4	1/4	1/4

³⁹ O contrato foi objecto de um aditamento em virtude da garantia inicial (€997.070,92) ser inferior a 5% do valor contratual (cfr. o art.º 112.º e seguintes do DL n.º 59/99 e a cláusula 1.11 das cláusulas gerais do Caderno de Encargos). Posteriormente foi apresentada garantia bancária complementar no valor de € 49.853,55.

⁴⁰ Cfr. os pontos 12.1, 12.4 e 16. alínea h) do Programa de Concurso.



Descrição	Sindicato de Bancos BANIF BPI BCP/CGD	BES – Alternativa A	BES – Alternativa B	BANIF
Pagamento de Juros	Trimestral e postecipado	Trimestral e postecipado	Trimestral e postecipado	Trimestral e postecipado
Comissão de abertura	0,5%	-	-	0,5%
Garantias	CPDD; Aval do Governo Regional; Livrança subscrita pelo CDN	CPDD; Aval do Governo Regional; Livrança subscrita pelo CDN	CPDD; Livrança subscrita pelo CDN	CPDD; Aval do Governo Regional; Livrança subscrita pelo CDN
Data da proposta	27/06/2005	30/11/2005	30/11/2005	10/05/2005

Da sua análise ressaltam os factos:

- ◆ de não terem sido disponibilizadas cópias dos convites formulados às instituições financeiras;
- ◆ das datas das propostas não serem coincidentes no tempo;
- ◆ de não existir fundamentação para a escolha da proposta apresentada pelo sindicato bancário em detrimento da proposta mais vantajosa [a alternativa A do BES apresenta um “spread” mais baixo (0,7 contra 1,5) e não prevê a cobrança da comissão de abertura (0,5%)].

Não obstante, em 24 de Julho de 2006 (mais de um ano depois da primeira consulta), após negociação, foi assinado o contrato de abertura de crédito com o sindicato bancário liderado pelo BANIF, até ao montante máximo de €24.079.262,76, que estabeleceu um *spread* idêntico ao oferecido pelo BES (0,75%, arredondado para ¼ de ponto superior).

Em 11 de Maio de 2006, o Conselho do GR, através da Resolução n.º 566/2006 deliberou conceder o aval da Região ao empréstimo a contrair pelo CDN.

D) O contrato-programa

Em 23 de Dezembro de 2006⁴¹, foi celebrado o CPDD n.º 101/2006 (publicado em 20 de Janeiro de 2007) que tinha por objecto a comparticipação financeira do IDRAM até ao montante de €22.721.416,45, correspondentes a 94,37% do valor total da empreitada, acrescidos dos encargos financeiros nos termos e nas condições de financiamento acordadas estimando-se que o montante total do apoio ascendesse a cerca de 29,8 milhões de euros.

O período de vigência era de 15 anos, tendo início na data da assinatura e termo em 31 de Dezembro em 2020.

E) Execução Física e Financeira

A execução dos trabalhos iniciou-se em 15 de Fevereiro de 2006 com a consignação da obra tendo o primeiro auto sido elaborado com referência a 31 de Maio de 2006 e o décimo (último auto examinado pela equipa durante a sua permanência no serviço) com referência a 28 de Fevereiro de 2007. Os autos examinados e as correlativas facturas representavam trabalhos no valor total de €12.471.984,16 (IVA incluído).

De acordo com a cláusula quarta do contrato o prazo contratado foi de 12 meses a contar da data da consignação, todavia, o CDN, já no decurso da obra, solicitou ao consórcio adjudica-

⁴¹ Na sequência da Resolução n.º 1800/2005, de 7 de Dezembro que autorizou o IDRAM a celebrar o CPDD.

tário o alargamento para 18 meses, para o ajustar às condições de financiamento do investimento⁴².

Da análise ao processo constatou-se que o controlo da execução financeira e física era feito com base nos seguintes elementos: Auto de vistoria e medição da fiscalização (Consulgal); Balancetes; Análises de cumprimento do cronograma financeiro; Mapas de controlo financeiro da facturação (Mapas resumo da situação dos trabalhos).

À medida que as obras foram executadas o Clube apresentou ao IDRAM os pedidos de autorização para a libertação das tranches, através de ofício dirigido ao Presidente do Instituto, acompanhado das respectivas facturas e dos autos de medição.

A fiscalização era efectuada pela DGP que elaborava uma informação e um “*Relatório de Controlo e Acompanhamento de Execução*” (elaborado segundo o modelo do Regulamento) dando conta do andamento dos trabalhos e mencionando o parecer sobre o pedido de libertação da tranches. Dele também constavam fotografias relativas à execução dos “*parâmetros técnicos mais relevantes da situação dos trabalhos*”⁴³.

Da análise à documentação existente no IDRAM relevam as situações seguintes:

1. Em Agosto de 2006⁴⁴ o consórcio facturou o montante de €2.093.848,94⁴⁵ (IVA incluído) respeitante a um adiantamento de 10% do valor global da obra “*para fazer face à previsível flutuação do preço de matérias/equipamento*” que está a ser regularizado por dedução à facturação entretanto apresentada (a partir do auto de medição n.º 5).

Por ofício (n.º 4088) de 21 de Setembro de 2006 o Presidente do IDRAM (com o parecer favorável do DGP) informou o BANIF que o Instituto nada tinha a opor relativamente ao pagamento das referidas facturas. Não obstante, não foi detectada nos documentos analisados qualquer autorização prévia do IDRAM relativamente à prorrogação dos trabalhos e à previsão do adiantamento como é exigido pela al. e) do n.º 1 da cláusula 5.ª do CPDD.

De acordo com o ponto 3.2 do art.º 3.º das cláusulas gerais do Caderno de Encargos e com o ponto 13.4.1. do art.º 13.º das cláusulas especiais da mesma peça processual, não eram permitidos adiantamentos (cfr. os art.ºs 214.º a 216.º do DL n.º 59/99). Todavia, como a Direcção do CDN solicitou a prorrogação do prazo da empreitada de 12 para 18 meses “*por motivos relacionados com melhor ajustamento às condições de financiamento do investimento*” e o consórcio solicitou, a título de contrapartida, um adiantamento, a Direcção deliberou em 15 de Fevereiro de 2006 revogar os pontos acima referidos, aceitando o pagamento antecipado de 10% do valor da obra e o novo Cronograma financeiro apresentado.

O adiantamento acordado foi caucionado por garantia bancária no montante de 2.093.848,94 € datada de 21 de Agosto de 2006.

⁴² Cfr. a carta do CDN de 6 de Fevereiro de 2006.

⁴³ Cfr. o n.º 1 do art.º12.º do DLR n.º 12/2005, de 26 de Julho, segundo o qual “*Compete à entidade concedente da comparticipação financeira fiscalizar a execução do contrato-programa, podendo realizar para o efeito inspecções inquéritos e sindicâncias*”

⁴⁴ Ao abrigo das factura n.º 140/2006, de 07/08/2006, no valor de € 1.203.963,14 e n.º 51860002, de 17/08/2006, no valor de €1.203.963,14 da AFA e da Concreto Plano respectivamente.

⁴⁵ Ao valor das facturas a que respeitam os autos 5 a 10 foram deduzidos, por conta da regularização do adiantamento, €975.857,46.



Como já foi referido, à empreitada em apreço aplica-se o regime do DL n.º 59/99 (cfr. o n.º 5 do art.º 2.º), constatando-se que a situação exposta traduz uma alteração das regras fundamentais, constantes das peças concursais, a que o CDN previamente se auto-vinculou.

Esta factualidade prende-se com o disposto no DL n.º 197/99, de 8 de Junho (aplicável às empreitadas de obras públicas *ex vi* da al. a) do art.º 4.º), que alude, no seu art.º 14.º, ao princípio da estabilidade, dispondo o n.º 1 que “*os programas de concurso, cadernos de encargos, e outros documentos que servem de base ao procedimento devem manter-se inalterados durante a pendência dos respectivos procedimentos*”⁴⁶. E ainda com o princípio da concorrência, consagrado no art.º 10º do mesmo diploma.

Em conformidade, considera-se que os responsáveis que promoveram as alterações ao contrato inicial, infringiram os normativos legais acima referidos, não podendo, no entanto, serem susceptíveis de imputação de responsabilidade financeira, em virtude do CDN, à data da prática do acto (15 de Fevereiro de 2006) não se encontrar sob a jurisdição da SRMTC.

Acresce ao impedimento legal o facto de as alterações em causa originarem um aumento dos encargos financeiros a cargo da RAM ao concretizarem uma utilização antecipada de parte do empréstimo e uma dilatação da duração da empreitada.

Relativamente a esta factualidade o Presidente do IDRAM explicou que, por força do atraso na obtenção do financiamento os trabalhos só puderam iniciar-se em Fevereiro de 2006. “*Neste sentido, e para evitar a interrupção da actividade desportiva no local, o Clube solicitou ao consórcio responsável pela empreitada uma prorrogação do prazo de 12 para 18 meses, por forma a que os trabalhos de contenção/escoramento e de fundações indirectas ocorressem fora da época de plena competição preferivelmente entre Maio e Agosto de 2006, (no defeso), evitando qualquer tipo de consequências para a competição desportiva. Esta prorrogação do prazo causaria aumentos de custos indirectos, de estaleiro e de revisão de preços ao adjudicatório na ordem de um milhão de euros, pelo que, por negociação, este aceitou não alterar os preços desde que lhe fosse garantido um adiantamento de 10% do valor da empreitada resolvia, sem aumento de encargos, resolvendo, simultaneamente, as questões de interesse desportivo e financeiro para o CDN.*”

As explicações avançadas divergem da informação fornecida pelo suporte documental analisado, donde resultava que o adiantamento de 10% do valor global da obra era “*para fazer face à previsível flutuação do preço de matérias/equipamento* (cfr. o n.º 5 do art.º 214.º do DL n.º 59/99), não tendo sustentação nas normas que disciplinam os adiantamentos nas empreitadas de obras públicas (cfr. os n.ºs 1, 3 e 5 do art.ºs 214.^{o47} daquele diploma).

⁴⁶ Cfr. o art.º 14.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, em articulação com o art.º 4.º, n.º 1, alínea a), do mesmo diploma legal.

⁴⁷ De acordo com o art.º 214.º, os adiantamentos ao empreiteiro obedecem ao seguinte:

“1 - O dono da obra pode fazer ao empreiteiro adiantamentos pelos materiais postos ao pé da obra e aprovados (...)

3 - Nos mesmos termos poderá o dono da obra conceder ao empreiteiro adiantamentos com base no equipamento posto na obra e cuja utilização ou aplicação haja sido prevista no plano de trabalhos (...)

5 - Poderá, ainda, mediante pedido fundamentado e prestação de garantia bancária ou seguro caução, ser facultado ao empreiteiro o adiantamento da parte do custo da obra necessário para aquisição de materiais sujeitos a flutuação de preço, bem como de equipamento cuja utilização ou aplicação haja sido prevista no plano de trabalhos aprovado (...)

Além disso, a argumentação não vem alterar o facto de a situação exposta traduzir uma alteração de condições importantes (preço/forma de pagamento), que não foram submetidas à concorrência. Esta factualidade coloca em crise não só o princípio da estabilidade (cfr. o n.º 1 do art.º 14.º do DL n.º 197/99), bem como, os princípios da concorrência e da transparência e publicidade, (previstos, respectivamente, nos art.ºs 8.º e 10.º do mesmo diploma) e que devem ser integralmente observados, mormente, quando se trata de uma obra privada, financiada por fundos públicos.

2. Os fornecedores não deram quitação (emitiram recibos) à totalidade das facturas emitidas para titular o adiantamento (facturas n.º 51860002 e n.º 140/2006, de 17/08/2006 e de 07/08/2006, respectivamente, no valor unitário de €1.203.963,14), sendo que essa diferença equivalia ao valor do IVA.

Segundo informação prestada pelo Banco, através do ofício n.º 2565, de 18 de Setembro de 2007, o não pagamento da factura na sua totalidade deveu-se à insuficiência das garantias bancárias prestadas pelos fornecedores para caucionar o adiantamento solicitado (€ 2.093.848,94, ou seja, o valor do pedido de adiantamento do CDN e o valor das facturas sem o IVA). Acresce referir que o IDRAM, através do dono da obra, disponibilizou os comprovativos de que as empresas tinham entregue o IVA facturado (mas ainda não recebido) ao Estado.

3. Os recibos respeitantes à facturação⁴⁹ associada ao auto de medição n.º 9 eram inferiores ao valor facturado em €71.503,54 (€35.751,77 relativamente a cada empresa do consórcio).

Questionado sobre esta matéria (por ofício do IDRAM, de 17 de Junho de 2007) o BANIF esclareceu que, aquando do vencimento da prestação de juros de 24/04/2007, a conta do CDN não tinha provisão suficiente para se proceder ao respectivo débito.

Como a importância transferida pelo IDRAM para fazer face à prestação de juros não era suficiente para a cobertura integral dos encargos do Instituto “no dia 18/05/2007, por acordo expresso entre o Sindicato Bancário e a Mutuária, foi disponibilizado ao Consórcio construtor o valor global apresentado na 9.º vistoria (...), no montante de € 878.549,55, valor a que se deduziram € 70.877,26 a título de juros vencidos na prestação de 24/4/2007 e de juros de mora”.

Embora motivada por uma insuficiente transferência de fundos do IDRAM, a situação descrita configura uma utilização indevida do empréstimo contratado por parte do CDN e do sindicato bancário pondo em causa os controlos previstos no CPDD, visto parte do capital ter sido utilizado para pagar os juros vencidos (remuneratórios e de mora) do próprio empréstimo.

Acresce que o montante a que não foi dada quitação pelo empreiteiro era de €71.503,54 enquanto o valor relativo ao pagamento dos juros ascendia a apenas €70.877,26 ficando por explicar €626,28.

7 - O dono da obra não pode fazer adiantamentos fora dos casos previstos neste artigo.”.

⁴⁹ Facturas n.º 12/2007 T e n.º 51170007, da AFA e da Concreto Plano, de 02/02/2007 e de 31-01-07, ambas no valor de €439.274,78.



Em sede de contraditório o Presidente do IDRAM, limitou-se a referir que entretanto, o consórcio construtor deu quitação, ao CDN, de €48.431,48 respeitantes ao auto de medição n.º 9, ficando por liquidar €23.072,06. Nada foi acrescentado sobre o facto dos juros terem sido suportados com base no empréstimo destinado ao financiamento da empreitada.

4. Até Maio de 2007, as facturas apresentadas pelo consórcio foram integralmente descontadas pelo banco apesar do CPDD só prever uma comparticipação financeira até ao montante de €22.721.416,45, correspondente a 94,37% do preço da empreitada posta a concurso. Acresce que o contrato de empréstimo celebrado a 24 de Julho de 2006, entre o CDN e o sindicato bancário remonta a €24.079.262,76, correspondente ao valor total (com o IVA) da empreitada posta a concurso.

Questionado sobre a matéria o IDRAM esclareceu que o CDN só formalizou o pedido de comparticipação financeira quando o processo concursal já se encontrava em fase adiantada e que a proposta adjudicada (variante 1) contemplava um novo campo sintético a norte não acordado com o GR. No sentido de colmatar a situação, foi realizada uma avaliação do custo do arrelvamento sintético do 3.º campo cujo valor foi deduzido ao montante participável pelo GR.

Para fazer face à diferença entre o valor total do financiamento e o valor participado, bem como aos correspondentes juros, o CPDD, no n.º 2 da sua cláusula 7.ª, estabeleceu que o IDRAM deverá *“proceder à retenção de verbas que lhe sejam devidas no âmbito de outros contratos programa de desenvolvimento desportivo celebrados entre ambos, até ao montante necessário para o efeito.”*

Refira-se finalmente que esta norma parece não acautelar suficientemente o interesse público visto, na prática, responsabilizar o GR pelo custo total do empréstimo contraído pelo CDN, dando como garantia do pagamento das obras da sua responsabilidade as subvenções (de valor e natureza incerta) a atribuir, no futuro, pelo próprio GR.

Acresce salientar os custos administrativos associados às reposições (abatidas ou não aos pagamentos) a efectuar por conta dos pagamentos ao BES durante o período de vida do empréstimo.

Em relação a esta a matéria o Presidente do IDRAM informou, que na prestação de Novembro de 2007 *“ (...) procedeu à retenção de verbas que eram devidas no âmbito do CPDD n.º 199/2007 – Campeonato Nacional de Futebol da I Liga época 2007/08, no valor total de € 18.344,45”*

F) Encargos suportados pelo IDRAM

Em 2006 o IDRAM não suportou quaisquer encargos decorrentes do contrato programa celebrado com o CDN, não havendo por isso qualquer aspecto a salientar.

3.3. SUBVENÇÕES PARA PAGAMENTO DE TRANSPORTES AÉREOS E MARÍTIMOS

A situação do acatamento das recomendações nesta área encontra-se resumida no quadro seguinte:

Quadro IX – Recomendações relativas aos apoios para despesas com transportes para as competições

Recomendações	Situação
O IDRAM deverá assegurar a publicação dos CPDD que titulem a atribuição de comparticipações financeiras aos Clubes e AD, destinadas ao pagamento	Acatada

Recomendações	Situação
de viagens aéreas e marítimas, de harmonia com a previsão do art.º 66.º, n.º 2, da Lei n.º 30/2004, e no art.º 10.º, n.º 5, do DL n.º 432/91	Confirmou-se a publicação dos CPDD.
Consulta a diversas instituições bancárias, com vista à obtenção das condições de financiamento mais vantajosas, no âmbito (...) do protocolo celebrado no domínio dos transportes.	Não acatada No período não se verificaram iniciativas de alteração do protocolo celebrado em 1998.
Conferência dos valores das prestações de capital e dos juros constantes dos mapas relativos ao serviço da dívida enviados pelos bancos, no âmbito dos pagamentos relacionados com (...) os transportes.	Parcialmente acatada Os movimentos da linha de crédito disponibilizada pelo BCP não são controlados. Os movimentos da linha de crédito disponibilizada pelo BANIF são objecto de conferência, embora com limitações.

3.3.1. Levantamento e avaliação do SCI

O apoio financeiro aos transportes aéreos, marítimos e terrestres para as competições regionais, nacionais e internacionais encontrava-se regulamentado⁵⁰ através de normas que estabelecem o relacionamento entre os intervenientes: o IDRAM, os CAD e as AV.

De entre os procedimentos elencados no regulamento destacam-se os relativos à validação da facturação das AV e ao controlo da efectiva realização das viagens aéreas e marítimas pelos destinatários legais, através:

- ◆ Da obrigatoriedade das AV, após cada fornecimento, remeterem aos clubes facturas contendo a identificação das pessoas transportadas e das tarifas aplicadas⁵¹ que, depois de conferidas pelas Associações de cada modalidade, são enviados para o IDRAM conjuntamente com outros documentos;
- ◆ Da conferência das viagens facturadas (efectuada pelo IDRAM) com: o número de passageiros fixado no ponto 4 do regulamento; o calendário de provas; a lista nominal da comitiva; a cópia do boletim de jogo (equipas), ou o comprovativo de inscrição na prova acompanhada da classificação final (competições individuais), ou a convocatória federativa/associativa (arbitragem e selecções) e, no caso da formação, o comprovativo do apoio e o relatório da acção.

Após a validação das facturas pelo IDRAM, as AV podem descontar as facturas e receber as importâncias correspondentes aos serviços prestados.

As linhas de crédito têm por base um protocolo celebrado em 17 de Setembro de 1998⁵², entre o IDRAM, o BANIF e o BCP, destinado a minimizar os reflexos negativos nas tesourarias das AV resultantes dos atrasos do IDRAM no pagamento dos subsídios para custear as passagens aéreas e marítimas de e para a RAM. Esse contrato estabelece que:

⁵⁰ Cfr. o Regulamento aprovado pela Resolução n.º 950/2005 e o Regulamento interno aprovado pelo CD do IDRAM, em 9 de Novembro de 2005, que substitui as normas de apoio aos transportes fixadas na Resolução n.º 366/2002.

⁵¹ Segundo o ponto 6 do regulamento, as tarifas são fixadas em função da opção de viagem economicamente mais vantajosa nas deslocações que abrangem a passagem da noite de Sábado para Domingo fora da Região.

⁵² Autorizado pela Resolução n.º 1137/98, de 3 de Setembro.



- ◆ Os bancos podem disponibilizar adiantamentos até 100% do valor das facturas emitidas pelas AV e visadas pelo IDRAM, até o montante máximo global de €2.992.787 (600.000 contos), devendo as AV acordar com os bancos a forma de titulação dos adiantamentos a conceder;
- ◆ O IDRAM deverá provisionar contas especialmente abertas para o efeito nos bancos aderentes pelos valores necessários ao pagamento das facturas resumo, conferidas e apresentadas às instituições financeiras, no prazo máximo de 12 meses a contar da data da sua emissão;
- ◆ Passados 120 dias da data de emissão das facturas⁵³ serão devidos juros, pagos trimestralmente e postecipadamente, à taxa Lisbor (3 meses) com spread de 1%. O não pagamento do valor das facturas no prazo de 12 meses, acarretará uma sobretaxa de mora de 4% ao ano;
- ◆ O IDRAM compromete-se, em regime de solidariedade com as AV, a pagar os juros remuneratórios e moratórios, autorizando as instituições financeiras a debitar a sua conta pelos valores apurados.

Anualmente, após o apuramento do custo das deslocações da época desportiva finda, com base no montante das facturas resumo visadas (por Associação e discriminando as AV fornecedoras), o IDRAM elabora os CPDD que definem, para cada CAD, o valor da comparticipação financeira a pagar.

Assim, a execução do orçamento de 2006 respeita a verbas transferidas para os bancos aderentes destinadas à regularização dos adiantamentos efectuados à AV da época 2004/2005 e ao pagamento dos juros entretanto vencidos.

Tal situação desvirtua a natureza jurídica dos próprios contratos-programa pois, por definição, estes contratos têm por objectivo a regulação da execução **futura** e escalonada no tempo de actividades e acções ou resultados a alcançar pelas entidades beneficiárias⁵⁴.

Assinale-se ainda que:

- ◆ apesar dos CAD serem os beneficiários dos CPDD as transferências são efectuadas para as contas do IDRAM nos bancos em que se encontra domiciliada a linha de crédito;
- ◆ os montantes transferidos não são afectos pelos bancos às facturas (e às entidades desportivas beneficiárias) indicadas no processo de despesa mas sim, prioritariamente, ao pagamento dos juros vencidos e o restante à regularização das facturas com maior antiguidade (pois sobre as facturas descontadas há mais de 12 meses recai uma taxa de juro agravada).

A análise ao sistema de controlo interno e os testes efectuados a dois pagamentos realizados em 2006 permitiu concluir que:

- ◆ O IDRAM não estava a aproveitar as economias de escala (preço, descontos de quantidade, taxas de serviço, etc.) associadas ao elevado volume de passagens financiadas anualmente;

⁵³ Caso as facturas resumo sejam descontadas antes de 120 dias os encargos correm por conta das AV.

⁵⁴ António Carlos dos Santos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques, *Direito Económico*, 4.ª edição revista e actualizada, Almedina, Coimbra, pág. 199.

- ◆ O número de intervenientes no circuito (AV e CAD) e a carga documental associada é demasiado grande para que o controlo dos beneficiários e dos preços praticados seja eficiente e eficaz (cfr. ponto 3.3.2.), não obstante o aperfeiçoamento do controlo dos beneficiários das passagens consubstanciado no confronto das fichas de jogo com os nomes mencionados nas facturas, em vez do controlo dos talões de embarque;
- ◆ A aposição do visto nas facturas resumo para efeitos de desconto pelas AV concretiza a assunção de um compromisso a ser pago por conta de um orçamento futuro, carecendo por isso de ser inscritas nos Mapas Anexo XVII ao Orçamento da Região⁵⁵ e de autorização pelo órgão competente.

Nessa medida, a linha de crédito e a extemporânea celebração de CPDD (pois todos os efeitos não financeiros desses contratos são concretizados em data anterior à da sua celebração) têm contribuído para a desorçamentação de despesas públicas;

- ◆ O IDRAM não implementou um sistema de informação que proporcionasse um controlo eficaz sobre a utilização dada pelos bancos às verbas transferidas para as contas associadas às linhas de crédito, ou seja:
 - não se tem assegurado que as facturas que são saldadas pelo banco são as identificadas nos balancetes que acompanham os processos de despesa⁵⁶;
 - tem permitido que os bancos deduzam às transferências destinadas ao pagamento de facturas os montantes relativos ao pagamento dos juros (compensatórios e moratórios) vencidos;
 - não dispunha, relativamente ao BCP, de documentos comprovativos dos movimentos efectuados a coberto da linha de crédito;
 - não dispõe de recibos (das AV e/ou dos bancos) comprovativos da quitação das dívidas, nem documentos das AV que atestem as datas de recebimento do contravalor das facturas descontadas.

Em consequência, o volume de facturas dadas como pagas na contabilidade do IDRAM é inferior ao valor das facturas efectivamente saldadas;

- ◆ O montante acumulado das facturas descontadas pelas AV em 31 de Dezembro de 2004, de 2005 e de 2006⁵⁷ ultrapassava largamente o plafond protocolado (€2.992.787,39):

Quadro X – Situação da utilização da linha de crédito

(em euros)

	Protocolado	Em dívida	Excesso de utilização
2004	2.992.787,39	3.741.201,46	-748.414,07
2005	2.992.787,39	4.479.229,26	-1.486.441,87
2006	2.992.787,39	4.396.136,94	-1.403.349,55

⁵⁵ Denominado: “*Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupados por secretaria regional*”.

⁵⁶ A título de exemplo, refira-se que as facturas da agência “*RMK Tours Madeira*”, de Abril de 2005 (referentes às viagens realizadas por um clube de futebol, incluídas no processo de despesa n.º 271), que documentava o valor da transferência efectuada em 7 de Agosto de 2006 para o BANIF, encontravam-se, segundo o mapa de apuramento dos juros do banco do mês de Dezembro de 2006, por pagar.

⁵⁷ Cfr. informação enviada pelo BANIF, através de e-mail datado de 24 de Maio de 2007.



Em face do que precede, conclui-se que o sistema não oferece confiança carecendo de aperfeiçoamentos ao nível da contabilização dos compromissos, do controlo da linha de crédito, do aproveitamento de economias de escala e, eventualmente, da simplificação dos procedimentos de controlo através de uma maior responsabilização dos intervenientes privados no processo associada ao reforço da função fiscalizadora do IDRAM.

A falta de um sistema de controlo interno eficaz, adequadamente sustentado em informação que possibilite a realização de controlos cruzados, induz um elevado grau de risco sobre todas as operações associadas à linha de crédito das AV que movimentava, em Dezembro de 2006, 4,4 milhões de euros, tendo gerado encargos financeiros para a RAM da ordem dos 235 mil euros⁵⁸.

No contraditório, o Presidente do IDRAM informou que *“(...) está a implementar uma base de dados que irá permitir a ordenação por antiguidade das facturas das associações enviadas para o Banco. Esta base de dados determinará, consoante o pagamento da requisição de fundos, quais as facturas que este Instituto deve pagar (por antiguidade das mesmas) e os montantes dos juros vencidos. Desta forma, poderá proceder a quitação das dívidas solicitando às agências as respectivas cópias dos recibos (os originais nas associações de modalidade).”*

Apraz registar esta inovação que associada a uma melhor troca de informação com o banco poderá aumentar a qualidade do controlo e do rigor da contabilização das despesas com a linha de crédito. Não obstante entende-se ser necessária a implementação de medidas adicionais no sentido de conformar o funcionamento desta linha de crédito (cabimentação prévia, autorização das despesas, etc.) com as regras da contabilidade pública.

3.3.2. Conferência dos processos de despesa

A conferência incidiu sobre os apoios concedidos às Associações de Basquetebol e de Futebol da Madeira (por serem as que beneficiaram, em maior percentagem, dos apoios do IDRAM ao longo de 2006) tendo sido seleccionado, relativamente a cada uma delas, o processamento de maior valor⁵⁹ da rubrica “04.07.01 – Transferências Correntes - Instituições sem fins lucrativos”, do “Projecto 3 – Apoio aos transportes aéreos e marítimos inerentes à competição nacional e internacional”, que totalizou pagamentos na gerência de 3,5 milhões de euros.

Também foram analisados os dois processos da rubrica “03.05.02 – Juros / Outros”⁶⁰, destinados a suportar os juros da linha de crédito para as AV, que ascenderam a €173.000.

3.3.2.1. PROCESSAMENTO DAS SUBVENÇÕES AOS TRANSPORTES

Os processos de despesa encontram-se documentados com ordens de transferência para os bancos aderentes e com um balancete de onde consta, por AD, o valor das facturas cujo adian-

⁵⁸ Referem-se apenas aos encargos da linha de crédito do BANIF, entre Dezembro de 2005 e Novembro de 2006.

⁵⁹ Viagens da Associação de Basquetebol, efectuadas em Fevereiro de 2005 e pagas em Julho de 2006, no valor de €50.730,43 (processo 233) e as viagens da Associação de Futebol, efectuadas em Abril de 2005 e pagas em Agosto de 2005, no valor de €170.433,35 (processo 271).

⁶⁰ Processos n.º 458 (BANIF) e 459 (BCP), respectivamente no valor de 150 e de 23 mil euros.

tamento se pretende regularizar e cujas cópias estão arquivadas em dossiês contendo o expediente trocado com as AD e com os bancos.

A análise aos processamentos e correlativos registos evidenciou que:

A) Da conta-corrente não constavam registos do cabimento prévio dos encargos emergentes dos CPDD com efeitos financeiros em 2006 e das autorizações de pagamento⁶¹.

Os processos de despesa também não continham evidências da autorização do pagamento (quem autorizou e a data) e da cabimentação prévia das despesas (valor e data), o que constitui uma infracção ao disposto nos n.ºs 2 a 5 do art.º 3.º do DRR n.º 2/2006/M, que pôs em execução o Orçamento da RAM.

B) Foram indistintamente contabilizados na conta de gerência de 2006, nas rubricas “04.07.01 – Transferências Correntes - Instituições sem fins lucrativos” e “03.05.02 – Juros / Outros” juros e regularizações de facturas descontadas na linha de crédito às AV, o que configura uma incorrecta classificação das despesas públicas contrariando o disposto no DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro (cfr. o Anexo III, Notas explicativas ao classificador económico).

O incumprimento do normativo invocado em A) é susceptível de originar 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, imputável:

- ◆ aos membros do CD (cfr. Anexo V) que autorizaram os pagamentos sem se assegurarem do prévio cabimento de verba (art.º 5.º da orgânica do IDRAM);
- ◆ à responsável pelo DARH, por lhe estar cometido, nos termos do n.º 1 do art.º 24.º da orgânica do IDRAM, o encargo de “Assegurar os procedimentos administrativos necessários à elaboração e execução do orçamento” (al. i); “organizar e manter actualizada a conta corrente do movimento financeiro” (al. j); e de “Instruir os processos relativos a despesas, informando quanto à legalidade das mesmas e respectivo cabimento...” (al. l) – cfr. o n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC (*ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º), e, à coordenadora Especialista do grupo de pessoal administrativo, afecta à Secção de Orçamento e Contabilidade do DARH (cfr. o n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC, *ex vi* do n.º 3 do seu art.º 67.º).

Salienta-se finalmente que os encargos com a linha de crédito (4,4 milhões de euros, em Dezembro de 2006), não constam do Mapa Anexo XVII “Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupados por secretaria regional”, do Orçamento da Região.

Esta situação ilustra as debilidades do sistema contabilístico vigente que permite que um volume de compromissos assumidos, da ordem dos 4,3 milhões de euros, não seja susceptível de evidenciação na prestação de contas do serviço. Isto não só porque não houve pagamentos como também porque não seria exigível a sua cabimentação integral visto que uma parte desses encargos só será paga no período orçamental seguinte, em conformidade com o CPDD que vier a ser assinado).

⁶¹ Apenas existe o registo do processo de despesa não existindo evidência das restantes fases da despesa.



Face à similitude da matéria e à remissão do Presidente do Instituto para as alegações proferidas a propósito do ponto 3.3.1. dão-se aqui por reproduzidos os correlativos comentários.

3.3.2.2. CONFIRMAÇÃO DO DIREITO À SUBVENÇÃO

As facturas conferidas⁶² respeitam a fornecimentos realizados nos meses de Fevereiro (€ 50.730,43) e Abril (€ 170.433,35) de 2005⁶³, ao abrigo do regulamento aprovado pela Resolução n.º 366/2002. Os trabalhos de verificação evidenciaram o seguinte:

- A) As fotocópias das facturas enviadas ao IDRAM estavam acompanhadas dos relatórios resumo⁶⁴, em conformidade com estipulado no ponto 9 do regulamento;
- B) Das 91⁶⁵ facturas processadas, 18 (6 do PD 233 e 12 do PD n.º 271), no valor de € 56.078,05, não discriminavam o nome dos utilizadores e/ou o preço dos bilhetes que constituem elementos informativos imprescindíveis para o IDRAM exercer o controlo sobre os apoios (cfr. o ponto 3.8. do Regulamento):

Quadro XI – Facturas sem discriminação nominativa dos passageiros ou do preço unitário

Facturas				Informação em falta
N.º	Data	Valor	AV	
Processo de despesa n.º 233 – Associação de Basquetebol da Madeira				
8514	28/5/05	2.234,23	PÁTEO das Viagens	Nome dos passageiros / preço unitário
8380	15/2/05	2.280,96	“	“
8416	22/2/05	2.481,07	“	“
8415	22/2/05	2.280,96	“	“
8414	22/2/05	2.446,75	“	“
11-2560	14/2/05	9.148,32	PORTIMAR	“
Sub - Total		20.872,29		
Processo de despesa n.º 271 – Associação de Futebol da Madeira				
1707	18/5/05	1.128,00	Porto Santo Line	Preço unitário
1534	5/5/05	1.297,20	“	Nome dos passageiros / preço unitário
484	12/5/05	3.831,25	RMK	Nome dos passageiros
483	12/5/05	3.831,25	“	“
8981	18/4/5	1.293,20	PÁTEO das Viagens	Nome dos passageiros / preço unitário
8987	18/4/5	1.293,20	“	“
8973	15/4/05	4.913,47	“	“

⁶² A conferência visou, em especial, analisar se os nomes dos passageiros constavam dos boletins do jogo ou do documento justificativo da presença dos atletas nos eventos, se os preços facturados estavam de acordo com o regulamento e se as deslocações coincidiam com as datas dos eventos.

⁶³ O regulamento interno que vigorava em 2007 foi aprovado em 9 de Novembro de 2005.

⁶⁴ O Regulamento dispõe que:

“9 - Os valores referentes às passagens aéreas serão processados mediante a apresentação pelas Associações / Clubes dos relatórios das despesas efectuadas, onde deve constar a data da realização do evento, nome do evento, o número de passagens, o destino, o número da factura e o respectivo valor e que deverão ser enviados a este Instituto até ao fim do mês seguinte, acompanhados dos respectivos documentos comprovativos e das fotocópias das facturas correspondentes.

10 - Comprovativos

Os comprovativos a justificarem as despesas efectuadas são: Competição - Calendário de Provas; Arbitragem - Convocatória Federativa/Associativa; Selecção - Convocatória Federativa/Associativa; Formação - Comprovativo do apoio e Relatório da Acção (a enviar conforme o Plano Estratégico de Apoio à Formação 2001/2004).”

⁶⁵ O processo de despesa n.º 233 era constituído por 38 facturas da Associação de Basquetebol, enquanto o n.º 271 respeitava a 53 facturas da Associação de Futebol do Funchal.

Facturas				Informação em falta
N.º	Data	Valor	AV	
9065	21/4/05	4.427,89	“	“
9030	19/4/05	1.293,20	“	“
9149	28/4/05	5.943,84	“	“
9317	10/5/05	1.293,20	“	Preço unitário
9166	29/4/05	4.660,06	“	“
Sub - Total		35.205,76		
Total		56.078,05		

- C) Não foram detectadas, pelos controlos a cargo da Direcção de Serviços de Apoio Técnico-Desportivo, facturas com taxas de serviço superiores às definidas pelo IDRAM na circular remetida às AV em 2001⁶⁶ nem com passagens aéreas para deslocações entre o Funchal e o Porto Santo nos casos em que o regulamento estabelece (cfr. ponto 3.3⁶⁷) que essas deslocações deviam ser realizadas por via marítima:

Quadro XII – Subvenções indevidas de despesas de transporte

Unidade: euros

Factura		Equipa	Processado	Correcto	Diferença	Observações
N.º	AV					
500057	Top Atlântico	Portosantense	55,00	38,50	16,50	Taxa/serviço = €3,5 X 11 passagens
500051	Top Atlântico	Portosantense	55,00	38,50	16,50	Taxa/serviço = €3,5 X 11 passagens
500089	Top Atlântico	P.S. Basket	65,00	45,50	19,50	Taxa/serviço = €3,5 X 13 passagens
1/18297	Windsor	Os Xavelhas	2.423,20	1.128,00	1.295,20	20 passagens de avião a €121,16 em vez de 20 passagens via marítima a € 56,40
1076	Inter Tours	AD Pontassolense	2.463,20	1.240,80	1.222,40	22 passagens de avião a €123,16 em vez de 22 passagens via marítima a € 56,40
1088	Inter Tours	UD Santana	110,00	77,00	33,00	Taxa/serviço = €3,5 X 22 passagens
Total			5.171,40	2.568,30	2.603,10	

Apesar do regulamento não contemplar a subvenção à taxa de serviço, admitiu-se o entendimento (embora se considere que deva figurar em futuros regulamentos) que essas taxas são indissociáveis do serviço prestado pelo que podem ser objecto de apoio desde que seja respeitado o valor de comparticipação da taxa de serviço definida pelo IDRAM.

Por contrariar, respectivamente, os pontos 3.3 e 3.8 da Resolução n.º 366/2002 e a circular respeitante à fixação das taxas de serviço, a factualidade descrita nas alíneas B) e C), poderá gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC imputável ao Director de Serviços da DSATED a quem competia a supervisão da verificação da facturação (cfr. o n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC – *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º) e, ainda, aos membros do CD que autorizaram os pagamentos (identificados no Anexo V) e que ao abrigo do art.º 5.º da orgânica do IDRAM têm os deveres de controlar e superintender a execução das despesas.

⁶⁶ Cfr. ofício circular n.º 22, de 13 de Fevereiro de 2002, que dispõe que na sequência de reunião com a Mesa das AV da ACIF o valor acordado da taxa de serviço é de 700\$00 por bilhete. Nos termos do Ofício Circular n.º 77, de 04/10/2005, foi reiterada a fixação da taxa de serviço em €3,5.

⁶⁷ Que dispõe o seguinte: “3.3 - As viagens Funchal/Porto Santo/Funchal serão realizadas via marítima e as Porto Santo/Funchal/Porto Santo via aérea.”.



Como a situação descrita na alínea C), pode concretizar uma saída indevida de fundos públicos causadora de dano no montante de €2.603,10, poderá equacionar-se a susceptibilidade da factualidade originar eventual responsabilidade financeira reintegratória, prevista nos n.ºs 1 e 2 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, imputável às entidades identificadas no parágrafo anterior.

Quanto à matéria explanada na alínea B) que antecede, o Presidente do IDRAM, diligenciou no sentido de serem colmatadas as deficiências de informação detectadas designadamente através da solicitação de documentos às AV, à TAP e aos CAD envolvidos. Apesar de extemporânea, regista-se a disponibilidade manifestada, e reitera-se a necessidade desta informação ser conferida aquando da confirmação da facturação pelo IDRAM, sob pena da inutilidade dos procedimentos de controlo previstos no regulamento.

No que concerne aos eventuais pagamentos indevidos mencionados na alínea C), apraz registar que o IDRAM tomou providências no sentido de promover a regularização das importâncias pagas a mais, tendo enviado documentos comprovativos: do pedido de emissão de uma nota de crédito das AV a favor das Associações (relativamente às taxas de serviço); da responsabilização da Associação de Futebol pelo diferencial entre as passagens marítimas e aéreas.

No entanto os procedimentos a desenvolver não prevêm a reintegração dos fundos nos cofres do IDRAM mas, tão-somente, a dedução em CPDD futuros, contrariando os princípios e regras orçamentais a que obedecem as reposições não abatidas nos pagamentos.

3.3.2.3. CONTABILIZAÇÃO DOS JUROS NA CONTA DE GERÊNCIA

Conforme já foi abordado no ponto 3.3.2.1.A), na gerência de 2006 foram efectuados pagamentos ao BANIF e ao BCP, pela rubrica “03.05.02 – Juros /Outros”, destinados a ocorrer aos juros emergentes da linha de crédito das AV.

O montante em causa, no valor de €173.000 (€150 mil para o BANIF e €23 mil para o BCP), foi pago com base numa ordem de transferência para cada um dos bancos, verificando-se que:

- A) Da conta-corrente não constavam registos do cabimento prévio dos encargos e das autorizações de pagamento⁶⁸, o que constitui uma infracção ao disposto nos n.ºs 2 a 5 do art.º 3.º do DRR n.º 2/2006/M, que pôs em execução o Orçamento da RAM.

No contraditório o Presidente do IDRAM remeteu para a resposta que analisamos no ponto 3.3.1. dando-se aqui por reproduzidas os correlativos comentários.

- B) Do processo de despesa só constava a ordem de transferência para os bancos não havendo qualquer informação sobre a regularidade e a legalidade da despesa, designadamente sobre a justificação dos juros a pagar o que contraria o disposto nos art.ºs 120.º a 125.º do CPA.

Nas suas alegações o responsável máximo pelo serviço informou ter sido elaborado “*o processo de despesa, pelo montante da verba inscrita na rubrica do orçamento para aquele ano*”.

- C) À semelhança do ocorrido com as subvenções, contabilizadas na rubrica de transferên-

⁶⁸ Só existe o registo do processo de despesa não existindo evidência das restantes fases da despesa.

cias, o valor recebido pelo BANIF foi utilizado indistintamente para regularizar facturas de transportes e de juros⁶⁹ pese embora, face à indisponibilidade de informação, não ter sido possível identificar a concreta utilização dada pelo BCP às verbas transferidas pelo IDRAM.

Nos comentários ao relato o Presidente do IDRAM confirmou que a transferência se destinava “*aos juros suportados com o protocolo para pagamento das deslocações aéreas e marítimas com as AV*” e que “*a instituição bancária utilizou parte desse montante para desconto da facturação às agências e não na totalidade no desconto dos juros já vencidos*”.

- D) Em conformidade com a informação disponibilizada pelo BANIF (cfr. e-mail de 24/05/2007), os juros pagos em 2006 pelo IDRAM por conta da linha de crédito das AV, ascenderam a €235.296,63 (respeitantes aos meses de Dezembro de 2005 a Novembro de 2006), o que diverge do valor registado na conta de gerência pelo IDRAM (€150.000).

Trata-se de uma irregularidade contabilística resultante da falta de correspondência entre as facturas autorizadas em cada processo de despesa e as utilizações dadas pelos bancos às transferências recebidas (o montante em falta na rubrica de juros está contabilizado na rubrica de transferências correntes).

Com base na informação fornecida por aquela instituição financeira os juros vencidos e não pagos, respeitantes a Dezembro de 2006, ascendiam a €20.823,13, pelo que deveriam ter sido considerados na Relação de encargos assumidos e não pagos da gerência.

Segundo o responsável do IDRAM, “*A base de dados que o IDRAM está a desenvolver (...), vai permitir a elaboração correcta dos montantes por cada rubrica orçamental, mediante o lote de facturas que aguardam pagamento assim como os juros vencidos. Desta forma ficarão contabilizados de forma correcta os pagamentos das deslocações na rubrica 04.07.01 – Projecto 03 – Instituições sem fins Lucrativos, e dos juros na rubrica 03.05.02 – Juros/Outros*”.

O incumprimento dos normativos invocados nas alíneas A) e B) é susceptível de originar 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, imputável:

- ♦ aos membros do CD que autorizaram os pagamentos sem se assegurarem do prévio cabimento de verba (art.º 5.º da orgânica do IDRAM);

⁶⁹ Nos termos do extracto bancário (n.º 51) do BANIF os €150.000 foram utilizados da seguinte forma:

Data-valor	Movimento	Valor	Saldo
Saldo Inicial do extracto bancário n.º 51			-35.026,74
30/11/06	COM.MENSAL/SLD INDISPONVL	-30,00	-35.056,74
01/12/06	JURO DEVEDOR D/O	-690,38	-35.747,12
01/12/06	DESPESA C/DEBITO JURO	-1,50	-35.748,62
01/12/06	I.V.A.	-0,23	-35.748,85
28/11 a 30/11/06	JUROS REM	-22.346,69	-58.095,54
27/12/06	TRANSFERENCIA	150.000,00	91.904,46
27/12/06	TRANSFERENCIA FACTORING	-46.179,31	45.725,15
27/12/06	TRANSFERENCIA FACTORING	-16.719,44	29.005,71
27/12/06	TRANSFERENCIA FACTORING	-18.057,76	10.947,95
Saldo Contabilístico			10.947,95



- ◆ à responsável pelo DARH, por lhe estar cometido, nos termos do n.º 1 do art.º 24.º da orgânica do IDRAM, o encargo de “Assegurar os procedimentos administrativos necessários à elaboração e execução do orçamento” (al. i); “organizar e manter actualizada a conta corrente do movimento financeiro” (al. j); e de “Instruir os processos relativos a despesas, informando quanto à legalidade das mesmas e respectivo cabimento...” (al. l) – cfr. o n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC (*ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º);
- ◆ À chefe da DGF e à Coordenadora Especialista, afecta à Secção de Orçamento e Contabilidade que integra o DARH (cfr. o n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC – *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º).

3.3.3. A linha de crédito para as Agências de Viagens

3.3.3.1 ENQUADRAMENTO

De uma forma simplificada, pode dizer-se que a cessão financeira ou *factoring* é uma operação financeira pela qual uma entidade (fornecedora de bens e serviços - aderente) cede os seus créditos comerciais de curto prazo a uma instituição especializada na sua cobrança (o factor), mediante o pagamento de uma retribuição (comissão e juros).

A partir do momento da cessão, a responsabilidade pela cobrança do crédito transfere-se para o factor, ficando a entidade pública obrigada a paga-lo àquela entidade, sem encargos por esta não intervir na relação jurídica estabelecida.

Assim, em situações normais, e caso o prazo de vencimento do pagamento da despesa cedida já tenha sido ultrapassado, estaremos perante uma dívida administrativa, uma vez que é indiferente para a entidade pública pagar ao credor inicial ou ao factor que o substitui. Ou seja, a cessão de créditos não altera a natureza, os pressupostos, as condições ou requisitos da dívida relativamente ao devedor.

Contudo, em torno de contratos de *factoring* típicos gravita um conjunto de actos/contratos conexos, de natureza jurídica diversa, nos quais figuram, normalmente, para além de um factor e dos fornecedores, um ente público, que se compromete a pagar os custos da operação. Tais realidades jurídicas incluem, nomeadamente⁷⁰ Protocolos de Acordo e Acordos de Pagamento.

Quer os Protocolos de Acordo quer os Acordos de Pagamento visam proporcionar ao devedor o diferimento do pagamento de facturas vencidas e não pagas aos seus fornecedores. O que os distingue é que, enquanto os Protocolos de Acordo são sempre celebrados com instituições de crédito, obrigando-se estas a adquirir, no futuro, créditos de fornecedores a indicar pelo devedor, os Acordos de Pagamento podem ser celebrados, com uma instituição de crédito ou com um fornecedor/empreiteiro, podendo a aquisição dos créditos ocorrer posteriormente ou anteriormente ao Acordo, mediante a celebração de um verdadeiro contrato de *factoring* entre a instituição de crédito e o fornecedor/empreiteiro.

O Acordo, nestas duas figuras jurídicas, visa regular as condições de pagamento dos créditos cedidos, quanto a prazos de pagamento, número de prestações e respectivo montante, juros a

⁷⁰ Cfr. a Deliberação n.º 1/2004-Aud. 1.ª S e anexos respectivos, de 25 de Maio, publicada na Internet, no site do Tribunal de Contas.

pagar pelo devedor sobre os valores vencidos, etc. (inclusive, por vezes, a própria comissão de *factoring*).

Em qualquer um destes contratos, é o devedor quem desencadeia o procedimento de cessão da dívida, evidenciando que o negócio será celebrado, essencialmente, no interesse daquele, por forma a obter os meios financeiros para pagar a sua dívida perante um seu fornecedor. Pois, caso a intenção não fosse esta, a intervenção da entidade pública como parte do contrato não seria necessária.

Nas situações em que aos contratos de *factoring* estão associados contratos/acordos que acarretam custos, tem-se entendido⁷¹ estarmos perante operações de endividamento financeiro, com início no momento em que o fornecedor recebe o valor do seu crédito uma vez que, simultaneamente:

- ◆ Se opera uma mudança do titular dos créditos vencidos;
- ◆ Existe uma disponibilização de fundos alheios para satisfação de obrigações da entidade pública;
- ◆ Há lugar, não só à restituição das importâncias adiantadas pelo factor, mas também à cobrança de juros pela utilização desse capital, os quais, do ponto de vista da relação jurídica “entidade pública – factor”, não são mais do que juros remuneratórios. Pode ainda haver lugar ao pagamento de juros moratórios.

Quando o valor em dívida neste tipo de contratos transite de um ano para outro, a dívida em causa passa a ser considerada **dívida fundada**, levando a que o respectivo contrato de *factoring* e o acordo que o deu origem fiquem sujeitos a visto do TC, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁷².

Não obstante tais situações possam traduzir-se numa forma menos burocrática, mais expedita e, até mesmo, menos dispendiosa⁷³ de se assegurar que os fornecedores recebem a contraprestação a que têm direito, o facto é que esses negócios jurídicos associados a contratos de *factoring* revestem a natureza de uma operação financeira de endividamento, e nessa qualidade deveriam observar as normas que disciplinam o recurso ao crédito designadamente os DLR que aprovam o orçamento regional e as normas do Orçamento do Estado atinentes à capacidade de endividamento.

3.3.3.2 A LINHA DE CRÉDITO PARA AS AGÊNCIAS DE VIAGENS

Tendo em conta o que antecede, entende-se que o Protocolo com as AV concretiza um negócio jurídico conexo ao *factoring* na modalidade de Acordo de Pagamento pois:

⁷¹ Esta questão foi tratada no Acórdão n.º 29/03-Jul.1-1ª S/PL, publicado na II Série do DR, n.º 238, de 14 de Outubro de 2003, no ponto 3.2 – ficha 4 (B2) do Relatório n.º 33/2004 e no ponto 4.1.2 do Relatório 15/2005, ambos da SRMTC.

⁷² A qual determina que “[d]evem ser remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia (...) todos os actos de que resulte aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos de Estado com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas b) a e) do n.º 1 do art.º 2.º; bem como os actos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados”.

⁷³ Uma vez que as taxas de juro associadas aos acordos conexos com os contratos de *factoring* são, geralmente, inferiores às dos juros de mora, calculados nos termos da legislação em vigor (cfr. n.º 1 do art.º 213.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e o DL n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro).



- ◆ Prevê a disponibilização de fundos alheios (dos bancos) para satisfazer obrigações da entidade pública (pese embora o compromisso nasça com a aposição do visto nas facturas, o registo do encargo nas contas do IDRAM só é exigível a partir da data da celebração do CPDD);
- ◆ Opera uma mudança do titular dos créditos vencidos (das AV para os bancos);
- ◆ Há lugar, à restituição das importâncias adiantadas⁷⁴ através do provisionamento da conta do IDRAM junto do banco (cfr. n.º 1 da clausula 5.ª) e à cobrança de juros remuneratórios e moratórios pela utilização desse capital (cfr. a clausula 6.ª).

Assim, os créditos descontados pelas AV e não regularizados pelo IDRAM ao abrigo do protocolo em apreço concretizam um endividamento financeiro⁷⁵, classificado quanto ao prazo, como dívida fundada (ex-vi alínea b) do artigo 3.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro⁷⁶) pois as dívidas são assumidas em ano económico diferente daquele em que foram geradas. Consequentemente:

- ◆ O Protocolo com as AV deveria ter sido submetido à fiscalização prévia do TC;
- ◆ A evolução do montante em dívida deveria ter sido relevado nos Mapas Anexos à Conta da Região (de 1998 a 2006);
- ◆ Em cada ano deveria ter sido verificado o cumprimento dos limites de endividamento da RAM em obediência às normas anualmente previstas nas Leis que aprovam o Orçamento do Estado.

Reportando a análise ao ano de 2006 verifica-se que:

- A) A utilização linha de crédito às AV não aumentou o endividamento líquido da RAM, pois o montante total das facturas descontadas (em dívida) em 31 de Dezembro de 2006 era menor do que em 1 de Janeiro desse ano (menos €83.092,32)⁷⁷;
- B) O IDRAM não remeteu à SRMTC o Protocolo em causa para efeitos de fiscalização prévia, contrariando a al. a) do n.º 1 do art.º 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁷⁸, no entanto, como o protocolo foi celebrado em 1998, o eventual procedimento por responsabilidade sancionatória que esse facto originaria, extinguir-se-ia pela prescrição (cfr. a al. a) do n.º 2 do art.º 69.º da referida Lei).

Todavia, com a entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, que alterou a Lei n.º 98/97, a execução de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso

⁷⁴ Nos extractos bancários do BANIF as operações de regularização dos adiantamentos são denominadas de “contrato de factoring”

⁷⁵ Esta questão foi tratada no Acórdão n.º 29/03-Jul.1-1ª S/PL, publicado na II Série do DR, n.º 238, de 14 de Outubro de 2003, no ponto 3.2 – ficha 4 (B2) do Relatório n.º 33/2004, no ponto 4.1.2 do Relatório 15/2005 e no ponto 3.4. do Relatório n.º 2/2007, todos da SRMTC.

⁷⁶ Que dispõe que a dívida pública fundada é a “dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada”.

⁷⁷ Não foi solicitada ao BANIF, a evolução diária da utilização da linha de crédito pelas AV, pese embora seja verosímil que, durante o ano, a utilização da linha de crédito tenha superado o valor existente em 1 de Janeiro de 2006.

⁷⁸ A qual determina que “[d]evem ser remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia (...) todos os actos de que resulte aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos de Estado com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas b) a e) do n.º 1 do art.º 2.º, bem como os actos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados”.

estavam legalmente obrigados é susceptível de configurar uma infracção financeira (cfr. a al. h) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC), imputável aos membros do CD que compõem o órgão permanente de direcção administrativa do IDRAM (art.º 5.º da orgânica).

- C) O montante das facturas descontadas em 01/01/2006 (€4.479.229,26) e em 31/12/2006 (€4.396.136,94) ultrapassava o limite da linha de crédito (€2.992.787,39) contrariando com isso a clausula 1.ª do protocolo e, bem assim, as autorizações dos Secretários da tutela que estiveram na base da celebração do contrato.

Nestes termos, o excesso de utilização da linha de crédito, poderá configurar uma infracção financeira susceptível de responsabilidade financeira sancionatória pela violação de normas regulamentares de tesouraria, prevista na al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, imputável ao responsável pelo DARH (por lhe estarem cometidas, nos termos do n.º 2 do art.º 24.º da orgânica do IDRAM, as funções de controlo de tesouraria), à Chefe da DGF (por ser a responsável de facto pelo controlo da linha de crédito nos termos da al. g) do art.º 20.º da orgânica do IDRAM – cfr. o n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC, *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º) e aos membros do CD que compõem o órgão permanente de direcção administrativa do IDRAM (art.º 5.º da orgânica).

3.3.3.3 ALEGAÇÕES DOS RESPONSÁVEIS E CORRELATIVA APRECIACÃO

O Secretário Regional do Plano e Finanças pronunciou-se sobre os pontos 3.3.3.1 e 3.3.3.2, referindo, que *“apesar do IDRAM assumir a responsabilidade pelo pagamento do capital (facturas) e dos respectivos juros (contados a partir de uma determinada data), são as agências de viagens os titulares do crédito junto das Instituições Financeiras, como poderá ser confirmado pela leitura dos Protocolos celebrados, existindo da parte do IDRAM o compromisso de entregar às Instituições Financeiras o montante das facturas em dívida que foram aí descontadas.”*

Acrescentou, tratar-se de um *“procedimento análogo às operações de factoring, i.e., em que os fornecedores cedem os seus créditos às Instituições Financeiras e os valores das facturas descontadas são pagas directamente às Instituições Financeiras que tomaram esses créditos.”* E que, nestes casos de desconto de facturas, a dívida continua a ser às agências de viagens, e não às Instituições Financeiras onde as facturas foram descontadas.

Mais adiantou que, caso as facturas descontadas não sejam pagas num determinado ano económico, *“transitam como encargos assumidos e não pagos a fornecedores, e não a Instituições Financeiras, sendo que esta forma de dívida não tem enquadramento na Lei n.º 7/98 de 3 de Fevereiro, que regula o regime geral de emissão e gestão da dívida pública.”*

Por outro lado, alegou que, *“mesmo que de dívida pública se tratasse, não é líquido que a definição de dívida pública fundada que consta no artigo 3.º da Lei n.º 7/98 de 3 de Fevereiro possa ser aplicada directamente às Regiões Autónomas”*, tendo invocado para o efeito o art.º 17.º da mesma Lei.

Após a sua explanação, concluiu que os montantes descontados pelas agências de viagens que aderiram ao Protocolo celebrado *“não constituem dívida fundada da Região, não relevando assim para o endividamento líquido da Região, nem daqui decorrendo a obrigatoriedade de obtenção do visto prévio do Tribunal de Contas”*.

Por seu turno, o IDRAM antes de abordar os motivos da criação da linha de crédito, designa-



damente o risco da interrupção da participação dos CAD nas competições fora da RAM e os procedimentos associados à atribuição e pagamento destes apoios, reiterou o entendimento que *“o regime geral da emissão e gestão da dívida pública, previsto na mencionada Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, não se aplica às Regiões Autónomas”* pois nos termos do artigo 18.º dessa Lei⁷⁹ ficaram salvaguardadas as disposições especiais da Lei das Finanças Regionais (Leis n.º 13/98, de 24 de Fevereiro e n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro).

Relativamente ao desacordo quanto à qualificação do montante descontado pelas agências de viagens como dívida relevante para o endividamento líquido da Região, reitera-se o entendimento de que os negócios jurídicos associados a contratos de *factoring* revestem a natureza de uma operação financeira de endividamento, e nessa qualidade deveriam observar as normas que disciplinam o recurso ao crédito designadamente os DLR que aprovam o orçamento regional e as normas do Orçamento do Estado atinentes à capacidade de endividamento.

Sobre a aplicação da Lei n.º 7/98 à RAM, o entendimento explanado não tem acolhimento no n.º 2 do art.º 228.º da Constituição da República Portuguesa, na versão dada pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto, de acordo com o qual, na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, *“aplicam-se nas regiões autónomas as normas legais em vigor”*⁸⁰.

Nestes termos, face à falta de definição do conceito de dívida pública fundada nos artigos 23.º a 29.º da Lei das Finanças Regionais (à data a Lei n.º 13/98), aplicaram-se as disposições da Lei n.º 7/98.

No respeitante ao excesso de utilização da linha de crédito, o responsável limitou-se a referir que *“(…) o IDRAM procedeu à consulta junto da única instituição bancária interveniente no protocolo (Banif), com o objectivo de redefinir o plafond”* e que existe intenção de *“consultar outras instituições bancárias de modo a garantir as melhores condições de financiamento para rever as cláusulas do protocolo”*.

Assim, em face da matéria contraditada entende-se não terem sido aduzidos argumentos suficientes para afastar as conclusões contidas no relato.

3.4. ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS FINANCEIROS

3.4.1. Grau de acatamento da recomendação

Em cumprimento do programa de trabalhos que incluiu a confirmação da não assunção de novos compromissos financeiros em 2006 (através da análise dos CPDD e das rubricas por onde eram processadas as transferências para as aludidas entidades desportivas e do levantamento sintético do SCI administrativo e contabilístico associado⁸¹), não se detectou qualquer

⁷⁹ O citado artigo, com epígrafe *“Âmbito de aplicação”* dispõe que *“Os princípios da presente lei aplicam-se à dívida pública directa de todas as entidades do sector público administrativo, sem prejuízo das disposições especiais da Lei das Finanças Regionais e da Lei das Finanças Locais”*.

⁸⁰ O n.º 1 do mesmo art.º 228.º refere que a autonomia legislativa das regiões autónomas incide sobre as matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania.

⁸¹ Também se procedeu: ao apuramento do montante efectivamente suportado pelo IDRAM a título de assunção de compromissos financeiros com o Fisco e a Segurança Social; à conferência das deduções associadas à reintegração nos cofres públicos dos pagamentos indevidos ao CSM, CDN e Clube de Futebol União (CFU) e conforme dispunham as Resoluções n.ºs 1190 a 1195/2005; e ao apuramento da situação das deduções com reporte a 31/12/2006.

acção contrária à recomendação formulada apesar do regime consagrado no DLR n.º 12/2005/M (art. 2.º) admitir a celebração deste tipo de contratos.

Quadro XIII – Acatamento da recomendação atinente à assunção de passivos

Recomendação	Situação
Indo ao encontro do preceituado no art.º 3.º do DL n.º 432/91, a RAM não deverá autorizar a celebração de CPDD direccionados à assunção e/ou regularização dos compromissos financeiros que oneram a esfera jurídica das associações e dos clubes desportivos.	Acatada Em 2006 não foram celebrados CPDD, apesar do DLR n.º 12/2005/M (art. 2.º), permitir a celebração deste tipo de contratos.

3.4.2. Situação dos compromissos assumidos pela RAM

Com o intuito de apoiar a viabilidade económica de algumas colectividades desportivas o CG autorizou em 1998 a celebração de CPDD com a finalidade de regularizar compromissos financeiros de alguns clubes desportivos.

No respeitante à assunção de dívidas fiscais e à Segurança Social verificou-se que o valor dos apoios processados pelo IDRAM entre 1998 e 2005⁸² ascendeu a 5,2 milhões de euros:

Quadro XIV – Pagamentos entre 2001 e 2005

(em euros)

Beneficiário	Finalidade	Pagamentos					
		1998 a 2001	2002	2003	2004	2005	Totais
Club Sport Marítimo	Dívidas Fiscais	948.514,07	262.766,73	207.265,49	179.567,24	104.747,58	1.702.861,11
Clube de Futebol União		693.428,85	176.574,46	121.631,87	89.783,62	52.373,79	1.133.792,59
Clube Desportivo Nacional		468.331,32	129.767,26	103.076,59	89.783,62	52.373,79	843.332,58
Sub-total		2.110.274,24	569.108,45	431.973,95	359.134,48	209.495,16	3.679.986,28
Club Sport Marítimo	Dívidas à Segurança Social	397.303,34	110.875,32	111.082,96	111.498,27	65.040,64	795.800,53
Clube de Futebol União		212.511,13	59.305,44	59.646,78	60.670,80	35.391,30	427.525,45
Clube Desportivo Nacional		152.564,82	42.749,43	43.269,00	43.269,00	25.240,25	307.092,50
Sub totais		762.379,29	212.930,19	213.998,74	215.438,07	125.672,19	1.530.418,48
Totais		2.872.653,53	782.038,64	645.972,69	574.572,55	335.167,35	5.210.404,76

A regularização de passivos, aproximadamente no valor de 2,5 milhões de euros⁸³, foi concretizada até ao ano de 2001, não tendo sido detectadas participações subsequentes para esse tipo compromissos.

Na sequência da aprovação pelo TC do Relatório de Auditoria n.º 6/2005 que considerou a

⁸² Entre 2001 (o ano seguinte a que respeita a auditoria que deu origem ao Relatório n.º 6/2005-FS/SRMTTC) e 2005 (o ano em que foram interrompidas as subvenções para pagamento dos compromissos financeiros dos clubes) os pagamentos foram de cerca de 2,3 milhões de euros.

⁸³ Com a discriminação seguinte:

(em euros)

Entidade Beneficiária	Finalidade	Pagamentos efectuados
Club Sport Marítimo	Regularização de Passivos	1.199.810.928
Clube de Futebol União		605.411.181
Clube Desportivo Nacional		553.674.217
Clube Amigos do Basquete		114.000.000
Total		2.472.896.326,00



assunção dos compromissos financeiros “*susceptíveis de constituir pagamentos indevidos*”, foram publicadas as Resoluções n.ºs 1190 a 1195/2005, de 23 de Agosto, que revogaram as Resoluções de 1998⁸⁴ sobre a regularização das dívidas ao Fisco e à Segurança Social, e que determinaram “*a reposição dos valores já recebidos, com a mesma periodicidade com que foram pagos, através de dedução nos contratos programa em vigor*”.

3.4.2.1. REPOSIÇÃO DOS APOIOS PARA REGULARIZAÇÃO DE PASSIVOS (BANCÁRIOS E OUTROS)

Em relação aos cerca de 2,5 milhões de contos assumidos pelo GR a título da regularização de passivos⁸⁵ verificou-se não ter existido qualquer reposição.

Segundo o IDRAM os apoios financeiros cuja legitimidade foi suscitada pelo TC têm acolhimento retroactivo no DLR n.º 12/2005/M⁸⁶, que aprovou o regime de participação financeira ao movimento associativo na RAM:

- ◆ Artigo 2.º - “*1 – São abrangidas pelo presente diploma todas as participações financeiras concedidas pela a administração pública regional e local ao associativismo desportivo em todas as suas vertentes, formas de organização e regime de competição*”;
- ◆ Artigo 3.º - “*1 – Para efeitos de atribuição de participação financeira, consideram-se programas de desenvolvimento desportivo, nomeadamente nas seguintes: (...) g) Os destinados a garantir os meios e a viabilidade do serviço público prestado pelas entidades do associativismo desportivo.*”;
- ◆ Artigo 17.º - “*1 – Consideram-se abrangidas pelo presente diploma todas as participações financeiras atribuídas pela administração pública regional e local na Região Autónoma da Madeira ao associativismo desportivo na vigência das Leis n.º 1/90, de 13 de Janeiro, Lei n.º 30/2004, de 21 de Julho, e demais legislação complementar e subsequente*”.

Apesar das dúvidas de legalidade que impendem sobre o normativo referido, designadamente sobre o efeito retroactivo da norma inserta no seu art.º 17.º, o facto é que essa ilegalidade nunca foi declarada ou sequer suscitada pelos órgãos competentes.

3.4.2.2. REPOSIÇÃO DOS APOIOS AFECTOS AO PAGAMENTO DAS DÍVIDAS FISCAIS E À SEGURANÇA SOCIAL

A partir de Julho de 2005 o IDRAM cessou os apoios destinados a solver os compromissos com o Fisco e com a Segurança Social do CSM, do CDN e do CFU e implementou procedimentos tendentes à reposição das importâncias indevidamente processadas, designadamente:

- ◆ A previsão, nos CPDD respeitantes aos apoios ao Futebol Profissional do CSM e do CDN das épocas 2005/2006 e 2006/2007, de uma dedução (cfr. clausula 4.^a) destinada a regularizar os pagamentos indevidos efectuados em épocas anteriores;
- ◆ A dedução de 20% dos apoios atribuídos a todas as modalidades do CFU.

⁸⁴ Nomeadamente as Resoluções n.ºs 657, 658, 659, 1018, 1019 e 1020 de 1998.

⁸⁵ Para satisfação de compromissos junto de praticantes, técnicos, fornecedores e outros credores.

⁸⁶ Alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º4/2007/M de 11 de Janeiro, que aprova o regime de participação financeira ao movimento associativo na Região Autónoma da Madeira.

Em conformidade com as Resoluções n.º 1190 a 1195/2005 as deduções aos apoios atribuídos ao CSM e ao CDN foram programadas com a mesma periodicidade do pagamento dos apoios e por ordem inversa da data do seu pagamento (primeiro foram repostos os apoios de 2005, seguindo-se os de 2004 e assim sucessivamente). Contudo, no caso do CFU essa determinação não foi cumprida porque a concretizar-se o clube ficaria “*em risco de sobrevivência com consequências negativas do ponto de vista desportivo e social*” dado que a dedução mensal representava uma percentagem muito significativa dos apoios atribuídos ao clube (cfr. ofício do CFU dirigido ao Presidente do IDRAM).

No contraditório o Presidente do IDRAM informou que o CD “(...) *regularizou a sua actuação através de um pedido de ratificação e da autorização, pelo Conselho de Governo, de uma modalidade alternativa de regularização da dívida ao CFU, através da Resolução n.º 1113/2007, de 8 de Novembro (...)*”.

Em 31/12/2006 a situação das retenções era a seguinte:

Quadro XV – Retenções às subvenções das épocas desportivas de 2005/2006 e 2006/2007

(em euros)

	CSM		CDN		CFU		Total
	2005	2006	2005	2006	2005	2006*	
Segurança Social	46.457,60	111.498,24	18.028,75	43.269,00	-	13.556,17	232.809,76
Fisco	74.819,70	179.567,28	37.409,85	89.783,64	-	13.556,17	395.136,64
Total	121.277,30	291.065,52	55.438,60	133.052,64	-	27.112,34	627.946,40

*O IDRAM deduziu 20% ao total das transferências tendo afectado metade à reposição das dívidas à Segurança Social e a outra metade ao Fisco

Assim, dos cerca de 5,2 milhões de euros entregues pelo IDRAM, entre 1998 e 2005, ao Fisco e à Segurança Social por conta dos clubes, tinham sido repostos, até 31 de Dezembro de 2006, por dedução às participações financeiras subsequentes, €627.946,40.



4. EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio⁸⁷ são devidos pelo IDRAM emolumentos no montante global de €16.337,50 (cfr. o Anexo VI).

5. DETERMINAÇÕES FINAIS

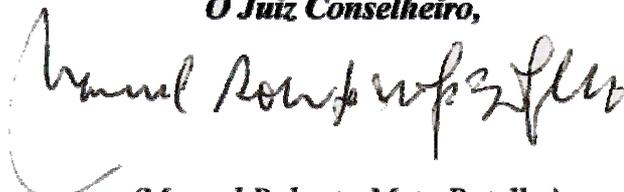
Nos termos conjugados dos art.ºs 78.º, n.º 2, al. a); 105.º, n.º 1 e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente Relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Remeter cópia do Relatório:
 - aos Secretários Regionais de Educação e Cultura e do Plano e Finanças, respectivamente, na qualidade de membros do Governo Regional com a tutela sobre o IDRAM e sobre a área das finanças regionais;
 - aos membros do Conselho Directivo do IDRAM e aos chefes da DSATD, da DGF, da DARH e à coordenadora Especialista afecta ao SOC;
 - Aos Presidentes do CDN e do CSM na qualidade de interessados atento o disposto nos pontos 3.2.3.2 e 3.2.3.3..
- c) Solicitar que o Tribunal de Contas seja informado sobre as diligências efectuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente Relatório, no prazo de seis meses;
- d) Fixar os emolumentos devidos pelo IDRAM em €16.337,50, conforme o quadro constante no Anexo VI;
- e) Mandar divulgar o presente Relatório na *Intranet* e no *site* do Tribunal de Contas na *Internet*, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- f) Entregar um exemplar deste Relatório e o correspondente processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

⁸⁷ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, 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.

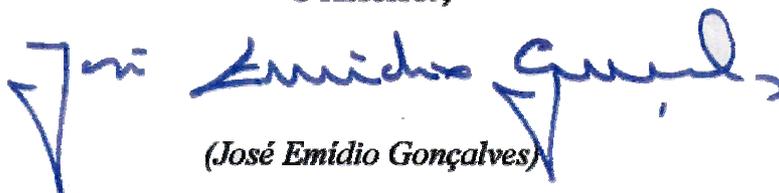
Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 13 de Dezembro de 2007.

O Juiz Conselheiro,



(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Assessor,



(José Emídio Gonçalves)

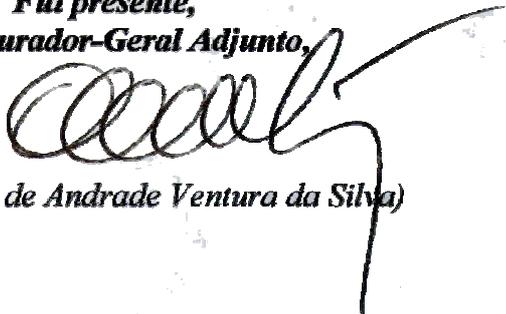
O Assessor,



(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,



(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



Anexos



Anexo I – Quadro síntese das eventuais infrações financeiras

As situações de facto e de direito integradoras de eventuais responsabilidades financeiras, à luz da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, estão sintetizadas no quadro seguinte:

ITEM	SITUAÇÃO APURADA	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (*) (LEI N.º 98/97, DE 26/08)	RESPONSÁVEIS
Ponto 3.3.2.2 (a)	Saída indevida do montante de 2.603,10 € para pagamento de taxa de serviço superior à estabelecida e com a utilização de passagens aéreas para deslocações ao Porto Santo quando as “normas de apoio aos transportes”, diz que deverão ser realizadas via marítima.	Ofício circular do IDRAM. Ponto 3.3 da Resolução n.º 366/2002, de 4/4	Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º (Sancionatória) N.ºs 1 e 2 do art.º 59.º da LOPTC (reintegratória)	Membros do Conselho Directivo do IDRAM Responsável da DSATED
Ponto 3.3.3.2 B) (b)	Execução de contrato (linha de crédito para as AV) que não foi submetido à fiscalização prévia.	N.º 1 do art.º 46.º da LOPTC.	Al. h) do n.º 1 do art.º 65.º	Membros do Conselho Directivo do IDRAM
Ponto 3.3.3.2 C) (c)	Excesso de utilização da linha de crédito associada às subvenções de transportes	Clausula 1.ª do Protocolo com as AV em 1998.	Al. d) do n.º 1 do art.º 65.º	Membros do Conselho Directivo do IDRAM Chefe de DGF Chefe do DARH
Pontos 3.1.2.1 - B) 3.2.3.1. 3.3.2.1. 3.3.2.3. (d)	As fases da realização da despesa dos apoios financeiros transferidos em 2006 não foram objecto de registos contabilísticos.	N.ºs 2 a 5 do art.º 3.º do DRR n.º 2/2006/M, de 6 de Fevereiro, Art.º 13.º do Decreto n.º 18381, de 24 de Maio de 1930 e no art.º 4.º do DL n.º 265/78, de 30 de Agosto, c/ acolhimento no DL n.º 155/92, de 28 de Julho, que os revogou (ainda não foi implementado na RAM).	Al. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º e n.º 4 do art.º 61.º todos da LOPTC.	Membros do Conselho Directivo do IDRAM Coordenadora Especialista afecta à SOC Chefe do DARH

(*) Nos termos do n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC, as multas têm como limite o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo 150 UC. Face ao art.º 6.º do DL n.º 212/89, de 30 de Junho, e das disposições conjugadas do art.º 5.º do DL n.º 212/89, de 30 de Junho, com a alteração introduzida pelo DL n.º 323/01, de 17 de Dezembro e o valor da retribuição mínima mensal garantida fixado pelo art.º 1.º do DL n.º 238/2005, de 30 de Dezembro, o valor da Unidade de Conta (UC) para o triénio de 2007 a 2009, é de 96 €

Os elementos probatórios encontram-se arquivados nas pastas do processo n.º 04/07 – AUD/FS, indexados sob as seguintes alíneas dos volumes da “Documentação de suporte”: **a)** Separador B/Volumes VII e Separador A e B/Volume VIII; **b)** Separador A/Volume VII; **c)** Separador D/Volume VII e **d)** Separador C, B e C/Volumes I, II e VII, respectivamente.

Anexo II – Identificação e grau de acatamento das recomendações do Relatório n.º 6/2005

O quadro seguinte sintetiza a situação das recomendações contidas no relatório mencionado da SRMTC:

Recomendações	Situação
Regulamento para a atribuição de subvenções públicas à participação de equipas regionais na competição regional, nacional e internacional (Recomendação 1.4.1.)	
As participações financeiras apenas deverão ser concedidas nas situações em que sejam apresentados PDD, nos termos do n.º 3 do art.º 2.º do DL n.º 432/91, de 6 de Novembro.	Acatada As participações financeiras analisadas foram objecto de PDD.
Sistema de controlo e de acompanhamento dos apoios concedidos ao abrigo de protocolos associados a empréstimos (Recomendação 1.4.2.)	
O IDRAM deverá providenciar pela elaboração e emissão:	
a) De um regulamento interno que contenha instruções e/ou normas relativas, tanto à apreciação das propostas candidatas a participação financeira pública, como ao controlo e ao acompanhamento da execução de projectos participados, de forma a assegurar um domínio efectivo sobre a movimentação e utilização dos fundos públicos, nos termos da faculdade conferida ao IDRAM pelo art.º 4.º, n.º 1, al. i) do DRR n.º 22/2001//M, de 12 de Outubro.	Acatada O Regulamento foi aprovado pela Resolução do CG n.º 648/2006.
b) De pareceres sobre os projectos de infra-estruturas desportivas submetidos à sua apreciação, para efeitos de participação financeira no âmbito dos vários protocolos celebrados, conforme determinação expressa do art.º 7.º, n.º 1, al. e), do DRR n.º 22/2001//M.	Acatada Os processos do CDN e do CSM foram precedidos dos pareceres exigidos por lei.
c) De relatórios de fiscalização e de acompanhamento da execução dos projectos de construção de infra-estruturas desportivas financeiramente participados através de CPDD, de acordo com o consignado no art.º 7.º, n.º 1, al. f), do DRR n.º 22/2001//M.	Acatada Os processos do CDN e do CSM foram precedidos dos relatórios exigidos.
O IDRAM deverá ainda proceder ainda à:	
a) Definição de critérios de selecção dos projectos candidatos a participação financeira pública, no âmbito das linhas de crédito das infra-estruturas desportivas, e à fixação de um limite máximo para o montante dos apoios a conceder por beneficiário.	Não aplicável As linhas de crédito do CDN e do CSM foram contratadas pelos clubes de acordo com o Regulamento.
b) Consulta a diversas instituições bancárias, com vista à obtenção das condições de financiamento mais vantajosas, no âmbito das linhas de crédito referentes às infra-estruturas desportivas e do protocolo celebrado no domínio dos transportes.	Acatada - Infra-estruturas As linhas de crédito do CDN e do CSM foram contratadas pelos clubes de acordo com o Regulamento tendo sido precedidas de consultas. Não acatada - Transportes No período não se verificaram iniciativas de alteração do protocolo celebrado em 1998.
c) Realização de vistorias conjuntas às obras, para efeitos da libertação das tranches do financiamento acordado, em consonância com o estabelecido no clausulado dos protocolos de implementação de incentivos à construção de infra-estruturas.	Acatada A libertação das verbas pela instituição financeira é efectuada mediante comprovação dos trabalhos executados através: das facturas e dos autos de vistoria e medição elaborados pela fiscalização; dos mapas discriminados de quantidades; de fotografias; e dos relatórios efectuados por peritos designados pelo prestamista.
d) Conferência dos valores das prestações de capital e dos juros constantes dos mapas relativos ao serviço da dívida enviados pelos bancos, no âmbito dos pagamentos relacionados com as infra-estruturas desportivas e com os transportes.	Parcialmente acatada - Infra-estruturas O cálculo dos juros é objecto de conferência embora com limitações. Parcialmente acatada - Transportes Os movimentos da linha de crédito disponibilizada pelo BCP não são controlados. Os movimentos da linha de crédito disponibilizada pelo BANIF são objecto de conferência embora com limitações



Recomendações	Situação
	decorrentes da falta de comprovação documental das datas e dos montantes das utilizações parcelares dos empréstimos.
e) Organização e apreciação técnica dos processos de concurso para adjudicação das obras a participar, por meio da intervenção da DGAD (que na actual orgânica corresponde à DSGAD), de harmonia com o disposto no art.º 7.º, n.º 1, al. n), do DRR n.º 22/2001/M.	Acatada parcialmente O IDRAM não tinha todos os documentos relevantes para análise da conformidade legal dos procedimentos prévios à celebração das empreitadas seleccionadas, em especial, no que se reporta ao Complexo Desportivo do CSM – 2.ª fase.
Infra-estruturas desportivas (Recomendação 1.4.3.)	
1. Os CPDD celebrados entre a RAM e os Clubes e AD, com o objectivo de participar financeiramente a construção ou o melhoramento de infra-estruturas desportivas, devem incluir cláusulas de interesse público, devidamente concretizadas, com especial enfoque para a consagração da figura da servidão desportiva, por forma a dar integral cumprimento ao determinado no art.º 81.º, n.º 7, da Lei n.º 30/2004, de 21 de Julho, e no art.º 12.º, n.º 1, al. g), do DL n.º 432/91, de 6 de Novembro.	Acatada Essas cláusulas foram inseridas nos CPDD analisados, prevendo-se a celebração de protocolos para assegurar a utilização das instalações desportivas pela população.
2. Todos os pedidos de comparticipação devem ser acompanhados do respectivo PDD, em conformidade com o que preceituam a al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da Lei n.º 30/2004, e o n.º 3 do art.º 2.º do DL n.º 432/91.	Acatada Os processos analisados continham os PDD e ou comprovativo de integração numa competição.
3. Apenas deverão ser celebrados CPDD destinados ao financiamento de infra-estruturas desportivas cujas características permitam dar cumprimento às exigências delineadas pelo n.º 7 do art.º 81.º da LBSD, e reforçadas pela al. g) do n.º 2 do art.º 12.º do DL n.º 432/91 (correspondente às al. g) e h) do art.º 10.º do DLR n.º 12/2005/M)	Acatada Os CPDD seleccionados acautelam as exigências aqui referidas (destino dos bens e responsabilidade pela gestão e manutenção), prevendo-se a celebração de protocolos para concretizar a servidão desportiva.
4. O IDRAM, na qualidade de entidade concedente das referidas comparticipações financeiras públicas, deverá assegurar a fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas pelas entidades beneficiárias e contratualmente definidas, em particular no que concerne à servidão desportiva, cabendo-lhe ainda desencadear os procedimentos executivos que para o efeito se tornem necessário, em conformidade com o estatuído no art.º 13.º, n.º 2, do DL n.º 432/91.	Parcialmente acatada O IDRAM oficiou o Director Regional de Educação solicitando a sua intervenção junto das escolas para identificar eventuais interessados na utilização das instalações desportivas.
Transportes aéreos e marítimos (Recomendação 1.4.4.)	
O IDRAM deverá assegurar a publicação dos CPDD que titulem a atribuição de comparticipações financeiras aos Clubes e AD, destinadas ao pagamento de viagens aéreas e marítimas, de harmonia com a previsão do art.º 66.º, n.º 2, da Lei n.º 30/2004, e no art.º 10.º, n.º 5, do DL n.º 432/91	Acatada Confirmou-se a publicação dos CPDD.
Assunção de compromissos financeiros (Recomendação 1.4.5.)	
Indo ao encontro do preceituado no art.º 3.º do DL n.º 432/91, a RAM não deverá autorizar a celebração de CPDD direccionados à assunção e/ou regularização dos compromissos financeiros que oneram a esfera jurídica das associações e dos clubes desportivos.	Acatada Em 2006 não foram celebrados CPDD, apesar do DLR n.º 12/2005/M (art. 2.º), permitir a celebração deste tipo de contratos.

Anexo III – Autorizações de pagamento de subvenções ao *Futebol Profissional*

(em euros)

Proc.º n.º	Valor	Data	Pagamento
8	222.471,63	02-02-2006	Carlos Norberto C. José e José Deodato C. Rodrigues
10	190.492,84	02-02-2006	Carlos Norberto C. José e José Deodato C. Rodrigues
36	190.492,84	09-03-2006	Carlos Norberto C. José e Maria Teresa C. Brazão
58	222.471,63	30-03-2006	Maria Teresa C. Brazão e José Deodato C. Rodrigues
66	190.492,84	05-04-2006	Maria Teresa C. Brazão e José Deodato C. Rodrigues
67	222.471,63	05-04-2006	Maria Teresa C. Brazão e José Deodato C. Rodrigues
137	190.492,84	08-05-2006	Carlos Norberto C. José e José Deodato C. Rodrigues
140	444.943,26	09-05-2006	Carlos Norberto C. José e José Deodato C. Rodrigues
175	190.492,84	05-06-2006	Carlos Norberto C. José e Maria Teresa C. Brazão
176	222.471,63	05-06-2006	Carlos Norberto C. José e José Deodato C. Rodrigues
230	190.492,84	11-07-2006	Carlos Norberto C. José e Maria Teresa C. Brazão
231	222.471,63	11-07-2006	Carlos Norberto C. José e Maria Teresa C. Brazão
267	190.492,84	07-08-2006	Maria Teresa C. Brazão e José Deodato C. Rodrigues
325	225.143,49	18-09-2006	Carlos Norberto C. José e José Deodato C. Rodrigues
334	238.311,23	28-09-2006	Carlos Norberto C. José e José Deodato C. Rodrigues
344	225.143,49	11-10-2006	Maria Teresa C. Brazão e José Deodato C. Rodrigues
345	238.311,23	11-10-2006	Maria Teresa C. Brazão e José Deodato C. Rodrigues
386	225.143,49	10-11-2006	Carlos Norberto C. José e José Deodato C. Rodrigues
388	238.311,23	10-11-2006	Carlos Norberto C. José e José Deodato C. Rodrigues
456	225.143,49	22-12-2006	Maria Teresa C. Brazão e José Deodato C. Rodrigues
473	225.143,49	10-11-2006	Carlos Norberto C. José e José Deodato C. Rodrigues
474	238.311,23	10-11-2006	Carlos Norberto C. José e Maria Teresa C. Brazão



Anexo IV – Aditamento de cláusulas da “Servidão Pública” aos CPDD celebrados em 2000 e 2001

No Relatório n.º 6/2005-FS/SRMTTC verificou-se que os CPDD celebrados entre o IDRAM e as entidades desportivas abaixo indicadas não contemplavam a cláusula da “servidão pública” como era exigido pelo n.º 7 do art.º 36.º da Lei 1/90, de 13 de Janeiro, e pela al. g) do n.º 2 do art.º 12.º do DL n.º 432/91.

No entanto, em sede de acompanhamento das recomendações verificou-se que o IDRAM aditou aos CPDD a cláusula em falta (cfr. a Resolução n.º 1716/2005, publicada a 9 de Dezembro).

/Entidade	CPDD		Resolução		Aditamento ao CPDD	Aditamento ao Protocolo
	N.º	Data.	N.º	Data		
C. Desp. Porto-santense	71-99/00	11-04-00	557/00	13-04-00	14-12-2005	15-02-2005
A. C. D. St.º Ant.º da Serra	135/00	08-09-00	1465/00	28-09-00	14-12-2005	15-02-2005
A. Desp. Pontassolense	106/00	27-07-00	1128/00 ⁸⁸	27-07-00	14-12-2005	15-12-2005
Clube Futebol Andorinha	268/00	22-11-00	1838/00	23-11-00	14-12-2005	15-12-2005
Clube Desp. 1.º de Maio	105/00	23-11-00	1466/00 ⁸⁹	28-09-00	14-12-2005	15-12-2005
Clube Desp. Porto Moniz	113/00	23-11-00	1468/00 ⁹⁰	28-09-00	14-12-2005	15-12-2005
Clube Desp. e R. Prazeres	134/00	08-09-00	1464/00	28-09-00	14-12-2005	15-12-2005
Clube Desp. S. Roque	145/00	10-10-00	1572/00	12-10-00	14-12-2005	15-12-2005
União Desp. de Santana	114/00	23-11-00	1467/00 ⁹¹	28-09-00	14-12-2005	15-12-2005
G. R. Cruzado Canicense	1/2001	09-01-01	151/01	08-02-01	14-12-2005	15-12-2005
Clube de Futebol União	7/2001	23-03-01	375/01	05-04-01	14-12-2005	15-12-2005
	72-99/00	06-07-00	1085/00	06-07-00	14-12-2005	15-12-2005
A. C. Desp. da Boaventura	207/01	03-10-01	1441/01	11-10-01	14-12-2005	15-12-2005
Iate Clube Qt.ª do Lorde	266/00	30-10-00	1740/00	03-11-00	14-12-2005	15-12-2005
Clube Naval do Funchal	107-99/00	28-07-00	1134/00	27-07-00	14-12-2005	15-12-2005
Clube Golfe St.º da Serra	146/00	18-12-00	1129/00	27-07-00	14-12-2005	15-12-2005
Clube Golfe St.º da Serra	2/2001	10-01-01	152/01	08-02-01	14-12-2005	15-12-2005

⁸⁸ Rectificada pela Resolução n.º 1839/00, de 23 de Novembro.

⁸⁹ Rectificada pela Resolução n.º 1840/00, de 23 de Novembro.

⁹⁰ Rectificada pela Resolução n.º 1842/00, de 23 de Novembro.

⁹¹ Rectificada pela Resolução n.º 1841/00, de 23 de Novembro.

Anexo V – Autorizações de pagamento de apoios aos transportes

(em euros)

Proc.º n.º	Valor	Data	Pagamento
Rubrica 04.07.01 - Projecto 3 - Apoio aos transportes aéreos e marítimos inerentes à competição nacional e internacional			
19	641.884,67	13-02-2006	Carlos Norberto C. José e José Deodato C. Rodrigues
39	346.740,62	09-03-2006	Carlos Norberto C. José e Maria Teresa C. Brazão
138	213.924,53	08-05-2006	Carlos Norberto C. José e José Deodato C. Rodrigues
178	440.027,98	05-06-2006	Carlos Norberto C. José e Maria Teresa C. Brazão
233	376.077,94	11-07-2006	Carlos Norberto C. José e Maria Teresa C. Brazão
270	456.314,85	07-08-2006	Maria Teresa C. Brazão e José Deodato C. Rodrigues
271	480.422,90	07-08-2006	Maria Teresa C. Brazão e José Deodato C. Rodrigues
301	272.300,00	31-08-2006	Carlos Norberto C. José e Maria Teresa C. Brazão
349	272.306,51	11-10-2006	Carlos Norberto C. José e Maria Teresa C. Brazão
Rubrica 03.05.02 A e B – Funcionamento Normal			
458	27-12-2006	150.000,00	Maria Teresa C. Brazão e José Deodato C. Rodrigues
459	27-12-2006	23.000,00	Maria Teresa C. Brazão e José Deodato C. Rodrigues



Anexo VI – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO: Avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas ao IDRAM, no âmbito do Relatório n.º 6/2005

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): IDRAM

SUJEITO(S) PASSIVO(S): IDRAM

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD/ EUROS (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99	-	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29	473	41.761,17 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1.633,75 €
<p>a) 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.</p> <p>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 €317,16, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		41.761,17 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	16.337,50 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.633,75 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		16.337,50 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º3 DO ART.º 10.º)		-
TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		16.337,50 €	

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.

Anexo VII – Alegações dos responsáveis



SRMTC 27-11-07 ENT.CORR. 02846

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

*Junta
28-11-2007
mu*

Ex.º Senhor
Juiz Conselheiro da Secção Regional da
Madeira do Tribunal de Contas

Rua do Esmeraldo, nº 24
9000-051 FUNCHAL

Sua referência:
1791

Sua comunicação de:
02/11/2007



ASSUNTO: **“Avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas ao Instituto do Desporto da RAM, no âmbito do Relatório de Auditoria n.º 6/2005”**

Essa linha:

Relativamente ao V/ ofício mencionado em epígrafe, informo V. Ex.ª o seguinte:

É com satisfação que a Secretaria Regional do Plano e Finanças constata que “foram acatadas na sua generalidade” as recomendações efectuadas ao IDRAM no âmbito do Relatório de Auditoria n.º 6/2005, o que comprova o esforço efectuado pelo Conselho Directivo deste Instituto no sentido de melhorar os procedimentos inerentes à sua acção, facto que temos tido oportunidade de constatar no relacionamento institucional com este organismo.

Pelas mesmas razões, é nossa convicção que o Conselho Directivo do IDRAM irá desenvolver todos os esforços para acatar as recomendações que venham a ser formuladas e para corrigir as situações detectadas pelo Relato da Auditoria, processo no qual esta Secretaria Regional prestará toda a colaboração que seja necessária e requerida.

Por outro lado, embora reconheçamos no trabalho desenvolvido pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas um estímulo e um contributo muito importante para a melhoria contínua do desempenho dos serviços da Administração Regional, não podemos, ainda assim, deixar de discordar de algumas das suas análises e conclusões.



S. R.
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

É o que acontece com a análise feita nos pontos 3.3.3.1 e 3.3.3.2, na parte tocante à classificação das despesas suportadas com as passagens aéreas, e com as conclusões que se tiram dessa análise.

De facto, e como já tivemos oportunidade de reiterar em auditorias anteriores, relativamente ao protocolo celebrado pelo IDRAM para pagamento às agências de viagens, será de referir que apesar do IDRAM assumir a responsabilidade pelo pagamento do capital (facturas) e dos respectivos juros (contados a partir de uma determinada data), são as agências de viagens os titulares do crédito junto das Instituições Financeiras, como poderá ser confirmado pela leitura dos Protocolos celebrados, existindo da parte do IDRAM o compromisso de entregar às Instituições Financeiras o montante das facturas em dívida que foram aí descontadas.

Trata-se de um procedimento análogo às operações de *factoring*, i.e., em que os fornecedores cedem os seus créditos às Instituições Financeiras e os valores das facturas descontadas são pagas directamente às Instituições Financeiras que tomaram esses créditos.

Mesmo nestes casos de desconto de facturas, a dívida continua a ser às agências de viagens, e não às Instituições Financeiras onde as facturas foram descontadas.

Caso as facturas descontadas não sejam pagas num determinado ano económico, transitam como encargos assumidos e não pagos a fornecedores, e não a Instituições Financeiras, sendo que esta forma de dívida não tem enquadramento na Lei n.º 7/98 de 3 de Fevereiro, que regula o regime geral de emissão e gestão da dívida pública.

Por outro lado, mesmo que de dívida pública se tratasse, não é líquido que a definição de dívida pública fundada que consta no artigo 3.º da Lei n.º 7/98 de 3 de Fevereiro possa ser aplicada directamente às Regiões Autónomas, porquanto o artigo 17.º dessa Lei, que define o âmbito de aplicação da mesma, refere explicitamente que apenas os princípios da Lei (artigo 2.º) se aplicam a todas as entidades do sector público administrativo, "sem prejuízo [no caso das Regiões Autónomas] das disposições especiais da Lei de Finanças das Regiões Autónomas". Isto mesmo poderá ser confirmado pela redacção do artigo 1.º, que refere que o diploma em apreço "regula o regime geral de emissão e gestão da dívida pública directa do Estado", que não inclui as Regiões



Autónomas.

Conclui-se, portanto, que os montantes descontados pelas agências de viagens que aderiram ao Protocolo celebrado não constituem dívida fundada da Região, não relevando assim para o endividamento líquido da Região, nem daqui decorrendo a obrigatoriedade de obtenção do visto prévio do Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos. *e com a devida c.ª pessoal*

O SECRETÁRIO REGIONAL DO PLANO
E FINANÇAS,

José Manuel Ventura Garcês

RR/CT



A Sr. A.C.
03/12/2007



SRNTC 03-12-07 ENT.CORR. 02908

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

Exmo. Senhor
Director Geral da
Secção Regional da Madeira do
Tribunal de Contas
Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9000-051 - Funchal

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

3272

Data

- 3 DEZ 2007

Assunto: **RELATO DE AUDITORIA SOBRE A "AVALIAÇÃO DO GRAU DE ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS AO INSTITUTO DO DESPORTO DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA NO ÂMBITO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 6/2005"**

Em resposta à notificação datada de 22/11/2007, SAI.CORR: 01930, referente ao assunto mencionado em epígrafe, serve o presente para enviar a V. Exa. as alegações tidas por convenientes relativas às observações constantes do Relato de Auditoria orientada às responsabilidades assumidas pela Região Autónoma da Madeira, através do Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira.

Antes porém, não podemos deixar de reputar como importantes os comentários e as apreciações que são feitas pelo Tribunal de Contas, as quais têm contribuído nestes últimos anos para melhorar os procedimentos inerentes à acção deste Instituto.

Aliás, o próprio Tribunal de Contas reconhece que grande parte das recomendações efectuadas no âmbito do Relatório de Auditoria n.º 6/2005, foram acatadas na sua generalidade, pois, das 17 recomendações, 11 foram acatadas e 5 foram-no parcialmente ou deixaram de ter aplicação face às alterações supervenientes do enquadramento jurídico. Apenas 1 ainda não foi acatada.

Contudo, este Instituto já está a desenvolver todos os esforços e pretende continuar a desenvolvê-los para acatar todas as recomendações que venham a ser formuladas e para corrigir eventuais situações que venham a ser detectadas no âmbito deste Relato.

O IDRAM, enquanto pessoa colectiva de direito público, operacionaliza a política desportiva regional, agindo em conformidade com as decisões do Plenário do Governo Regional, regendo-se pelos princípios constantes na Constituição da República Portuguesa, bem como em consonância com





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, constante da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, na redacção dada pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto, sem prejuízo de aproveitar as doudas recomendações em processos futuros.

A Região Autónoma da Madeira, dispõe de um significativo conjunto de normas legais e regulamentares que se precipitam na vivência das organizações e dos agentes desportivos, encontrando-se registos normativos em áreas tão diversas como, por exemplo, o regime jurídico de atribuição de comparticipações financeiras ao associativismo desportivo, consagrado no Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M, de 26 de Julho.

Por outro lado, houve a necessidade de criar um diploma regulador que clarificasse e estimulasse o relacionamento entre a Região Autónoma da Madeira e o movimento associativo desportivo, no sentido de enquadrar todo um quadro regulador de tais relações entre todos os parceiros envolvidos, públicos e privados.

É neste panorama que surge o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de 11 de Janeiro, que estabelece as bases do sistema desportivo da Região Autónoma da Madeira e procede à primeira alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M, de 26 de Julho.

Uma das alterações ao quadro normativo existente foi relativa à servidão desportiva, por a mesma se ter revelado um instrumento inadequado e dificilmente concretizável para a defesa do interesse público. Ou seja, mantendo-se a mensagem essencial da necessária contrapartida de interesse público, já subjacente à figura da servidão desportiva, abre-se um espaço a uma aplicação mais maleável.

O diploma em questão dispõe de uma visão alargada do desporto, ao estabelecer soluções para os mais diversificados sectores desportivos.

Parecem-nos notórios os elevados índices de participação desportiva, visíveis através da diversidade de modalidades praticadas, pela abrangência de actividade desportiva nos 11 concelhos da Região Autónoma da Madeira e pelo elevado número de praticante desportivos.

Igualmente evidente é, do nosso ponto de vista, a repercussão nacional e internacional que surge como resultado de uma política desportiva autónoma, atendendo aos graus de qualidade da participação madeirense nas mais diversas competições, indo desde os resultados de representantes regionais nos Campeonatos Nacionais, passando pelo contributo de atletas madeirenses nas Selecções Nacionais de inúmeras modalidades e culminando em prestações de excelência no contexto





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

internacional, como o demonstram vários títulos europeus e mundiais, assim como a participação de desportistas madeirenses em Jogos Olímpicos ininterruptamente desde a edição de Seul 1988.

Um dos sectores desportivos focados, e tão válido como os outros, é o do desporto profissional, a que a evolução do desporto conduziu, estando ainda previsto no artigo 8.º da Carta Europeia do Desporto. O financiamento público ao desporto profissional deve ser entendido como uma política desportiva, legítima e válida, indo nesse sentido toda a legislação que, no uso de competências constitucionais e decorrentes do Estatuto Político Administrativo, tem sido produzida pela Assembleia Legislativa da Madeira.

Por outro lado, o Conselho de Governo reunido em Plenário de 9 de Agosto de 2007, aprovou as Resoluções n.ºs 861 e 862, as quais dão cumprimento, por um lado, ao propósito de regulação do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de 11 de Janeiro, estabelecido no seu artigo 65.º, e por outro às directrizes constantes do programa de Governo e aos trabalhos e conclusões quer da Convenção do Desporto Madeirense, quer do Conselho Desportivo da Região Autónoma da Madeira.

Mais informamos que, nas alegações seguidamente descritas, adoptou-se a numeração constante do supracitado relato, tendo em vista uma melhor identificação das situações.

Assim:

3.1.2. 1. CONTROLO INTERNO ADMINISTRATIVO E CONTABILÍSTICO:

A) O cabimento prévio das despesas com os contratos (correspondentes à cativação da verba necessária para satisfazer, no ano em causa, os encargos com cada um dos CPDD), assim como das autorizações de pagamento, eram elaborados em função da cabimentação orçada na respectiva rubrica do orçamento privativo do IDRAM, aprovado para aquele ano.

Para esta cabimentação prévia, este Instituto, baseava-se nas resoluções e nos CPDD, aprovadas pelo valor total a transferir aos respectivos clubes.

Os processos de despesa não continham a cabimentação prévia, nem a autorização de pagamento (quem autorizou e data), em virtude deste Instituto se basear nas resoluções e nos respectivos CPDD.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

Era prática deste Instituto, elaborar mensalmente um ofício e um mapa com as respectivas transferências discriminando os valores (processados por duodécimos) a receber por cada clube, e assinados pelo Conselho Directivo.

A partir de Março de 2006, altura em que as resoluções e os respectivos CPDD passaram a ser enviados para parecer prévio da Secretaria Regional do Plano e Finanças, o IDRAM passou a emitir uma folha de cabimentação.

Este Instituto está a implementar um novo procedimento, que consiste num mapa de cabimentação prévia, a ser utilizado já nos próximos pagamentos. (Doc. n.º 1)

B) Este Instituto não contabilizou o somatório dos valores deduzidos ao Club Sport Marítimo e ao Clube Desportivo Nacional, como "Reposições Não Abatidas nos Pagamentos", devido às próprias resoluções e CPDD, mencionarem as respectivas deduções a serem efectuadas directamente nas subvenções atribuídas aos Clubes naquela época desportiva, abatendo assim os valores nas respectivas rubricas por onde eram suportadas no orçamento deste Instituto.

C) O CPDD n.º 186/2006, de 28 de Setembro, celebrado entre o IDRAM e o Clube Desportivo Nacional, tinha por objecto a comparticipação financeira do IDRAM no apoio à participação do clube no principal campeonato organizado pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional.

Nos termos do disposto no n.º 2 da Cláusula 2ª, o citado CPDD tinha, ainda, como objectivos e finalidades específicas, entre outras, esbater as dificuldades advindas da descontinuidade territorial, bem como a preparação de todas as suas equipas jovens de futebol participantes na competição desportiva regional e nacional.

A participação no principal campeonato organizado pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional obriga a uma série de encargos e imposições regulamentares, nacionais e internacionais, decorrentes dessa mesma participação e que, simultaneamente, a permitam e a garantam, nomeadamente, os custos com a constituição da equipa e respectiva preparação e, mais especificamente, a manutenção de equipamentos e instalações, entre os quais se incluem os campos de treino e de jogo, deslocações e estadas, e toda a logística inerente a uma equipa profissional.

Assim, o bom estado do relvado é fundamental tanto para a preparação da formação (de acordo com o n.º 2 da Cláusula 2ª do CPDD – "(...)preparação de todas as suas equipas jovens de futebol





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

participantes na competição desportiva regional e nacional.") como para as exigências da competição nacional e internacional, constituindo um factor de grande importância para a concretização do objecto do CPDD.

O despacho do Secretário Regional de Educação, de 27/01/2006, transferiu para o clube a responsabilidade inerente ao custo de manutenção do campo relvado a partir de 17/06/2006, pelo que reforça o facto de que o custo com a manutenção do relvado constitui um dos encargos do clube que são necessários à garantia da efectiva e plena participação no principal campeonato organizado pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional (objecto do CPDD).

Assim, o IDRAM defende que a dedução efectuada concorre para o objecto e objectivos e finalidades específicas do CPDD.

Aliás, conforme se poderá comprovar na factura n.º 8821/1, de 01/03/2007 da empresa Januário & Noé, a manutenção dos relvados é contabilizada na rubrica Fornecimentos e Serviços Externos – Conta 62236111 - tratando-se de um custo que contribui e afecta os resultados operacionais do clube. (Doc. n.º 2)

O CDN não poderia exigir o pagamento integral do apoio que lhe foi concedido, em virtude de o mesmo ter emitido ao IDRAM, os recibos pela totalidade das subvenções mensais: (Doc. n.º 3)

Proc. N.º	Valor	Data	Recibo do CDN	Data	Restante Subvenção	Data	Recibo do CDN	Data
345	7.475,00€	11/10/2006	217/20067	30/11/2006	230.836,23	11/10/2006	216/20067	28/11/2006
388	3.737,50€	10/11/2006	242/20067	02/01/2007	234.573,73	10/11/2006	241/20067	02/01/2007
474	3.737,50€	10/1/2007	277/20067	22/01/2007	234.573,73	10/01/2007	276/20067	22/01/2007

O IDRAM considera que as referidas deduções não consubstanciaram uma alteração ao objecto do CPDD, de acordo com o anteriormente exposto, verificando-se contudo que a decisão do Presidente do IDRAM para autorizar tal pedido do clube bem como os membros do Conselho Directivo para autorizar os pagamentos à empresa Januário & Noé, careciam de ratificação superior.

Assim sendo, o IDRAM regularizou o seu procedimento, através de um pedido de ratificação da sua actuação ao Conselho de Governo, através do nosso ofício n.º 3217, datado de 29 de Novembro





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

de 2007, cuja resolução foi aprovada no Plenário de 29 de Novembro, aguardando publicação. (Doc. n.º 4)

3.1.2.2. CONTRAPARTIDAS CONTRATUAIS

A alínea h) do n.º 2 da cláusula 5ª dos CPDD, celebrados com o Marítimo da Madeira, Futebol, SAD e o Clube Desportivo Nacional, prevê efectivamente a realização de protocolo de colaboração institucional visando a prestação de acções de promoção turística da RAM.

Apesar dos protocolos não terem sido formalizados, por escrito, o seu objectivo foi cumprido, na generalidade, pelos clubes intervenientes.

Deste modo, podemos concluir que o disposto no n.º 3 da Resolução n.º 1080/2005, de 3 de Agosto, foi cumprido, considerando que os clubes realizaram acções de promoção da RAM, nomeadamente: (Doc n.º 5)

Marítimo da Madeira, Futebol, SAD

- Utilização do nome "Madeira" na designação da equipa;
- Apresentação do novo spot publicitário do Turismo Madeira no seu portal online;
- Distribuição de um guia de marketing aos potenciais patrocinadores, com referência à Região Autónoma da Madeira (focando a localização, clima, tradições e costumes, alternativas de actividades desportivas), em duas línguas (Português e Inglês).

Clube Desportivo Nacional

- Utilização do nome "Madeira" na designação da equipa;
- Cachecóis mencionando "A Madeira na Europa";
- T-shirt's com o nome da equipa, que inclui o nome "Madeira" – Nacional da Madeira;
- Inscrição no seu papel timbrado da designação "Madeira Sabor a Desporto".

Realçamos ainda que é prática comum, os clubes solicitarem à Direcção Regional do Turismo e ao Instituto do Vinho, do Bordado e do Artesanato da Madeira, aquando das suas deslocações fora da Região, ou da realização de Torneios na Região com equipas de fora, material promocional e produtos regionais, para além de proporcionarem passeios turísticos promocionais pela RAM. (Doc n.º 6)





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

Relativamente ao cumprimento do normativo estatuído nos n.ºs 1 e 2 da referida Resolução e da alínea i) do n.º 2 da cláusula 5.ª dos CPDD, esclarece-se que os clubes ostentaram a designação "Madeira Sabor a Desporto" e o respectivo logótipo, para além do símbolo da Região Autónoma da Madeira, conforme poderá ser constatado através das fotografias. (Doc n.º 7)

Para dar cumprimento à citada Resolução, o IDRAM emitiu a circular n.º 70/2005, de 09/08/2005, com um CD onde constava um manual com as normas gráficas para facilitar a inserção nos equipamentos desportivos (tamanho, fonte, disposição). (Doc. n.º 8)

Relativamente à localização da inserção publicitária da RAM, e conforme referem as alíneas h) e i) do n.º 2 da Cláusula 5.ª dos CPDD, está condicionada aos regulamentos definidos pelas respectivas Ligas e Federações e aos compromissos estabelecidos com os demais patrocinadores.

Através da circular n.º 47, de 20/06/2007, o IDRAM solicitou aos clubes os relatórios dos CPDD referentes à época 2006/2007, sendo um dos quadros de preenchimento as "Acções de promoção da RAM", nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M, de 26 de Julho, que se aplica especificamente às SAD's. Ambos os clubes remeteram os relatórios preenchidos. (Doc n.º 9)

Foram introduzidas algumas alterações aos CPDD para a época 2007/2008, pelo que as alíneas h) e i) do n.º 2 da Cláusula 5.ª passaram a ter a seguinte redacção:

"(...)

h) Colaborar com o IDRAM na prestação de acções de promoção turística da Região Autónoma da Madeira;

i) Ostentar, no respectivo equipamento, a designação "Madeira" e o respectivo logótipo de forma visível, ressalvando-se, no entanto, o cumprimento dos regulamentos desportivos em vigor sobre esta matéria e a necessária conciliação com os compromissos estabelecidos com os demais patrocinadores;(...)"

Face ao exposto, e embora neste momento perante a nova redacção dos CPDD não se verifique a obrigatoriedade de celebrar os referidos protocolos, o IDRAM pretende considerar a vossa recomendação e definir os termos concretos das contraprestações, nomeadamente a natureza, o número e as datas indicativas das acções de promoção.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

Para o efeito, alterámos a minuta dos relatórios dos CPDD 2006/2007 e das candidaturas para os CPDD 2007/2008, de modo a incluir a pormenorização das acções de promoção. Esta alteração foi consubstanciada através da nossa circular n.º 80, de 16/11/2007, enviada aos clubes com competição desportiva nacional regular que irão celebrar CPDD. (Doc. n.º 10)

O IDRAM remeteu para apreciação e aprovação em Plenário do Governo Regional, através do nosso ofício n.º 3218, datado de 29 de Novembro de 2007, uma resolução que define as normas relativas ao uso da designação "Madeira", com efeitos desde a época desportiva 2007/2008, que revogará a Resolução n.º 1080/2005, de 3 de Agosto, que foi aprovada no Plenário de 29 de Novembro, aguardando publicação. (Doc. n.º 11)

Ainda considerando a vossa recomendação, o IDRAM pretende estabelecer contacto com a Direcção Regional do Turismo, para definir acções concertadas, no sentido de ter acesso ao calendário anual de feiras, eventos e outros acontecimentos fora da Região, para posteriormente acordar e solicitar aos clubes, sempre que for considerado de interesse para a RAM, a sua colaboração.

Relativamente à localização das inserções publicitárias da RAM e conforme já referido anteriormente, está condicionada aos regulamentos definidos pelas respectivas Ligas e Federações e aos compromissos estabelecidos com os demais patrocinadores, de acordo com o disposto nas alíneas h) e i) do n.º 2 da Cláusula 5.ª dos CPDD.

Quanto à tipologia dos equipamentos verifica-se uma certa dificuldade em defini-la uma vez que estes variam de modalidade para modalidade e estão sujeitos às regras definidas pelas Federações Nacionais e Internacionais.

3.2 COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA ÀS INFRA-ESTRUTURAS DESPORTIVAS

3.2.3 ANÁLISE À EXECUÇÃO DOS CPDD SELECIONADOS

3.2.3.1 ASPECTOS COMUNS

B) AS CLÁUSULAS DE INTERESSE PÚBLICO NA MODALIDADE DE "SERVIDÃO DESPORTIVA"





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

Relativamente a esta alínea e no que concerne à questão da servidão desportiva, revogada pelo artigo 54.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de 11 de Janeiro e substituída pelo interesse público, informamos que actualmente já existem várias situações em que este se encontra salvaguardado.

Efectivamente, os investimentos apoiados tiveram por base o fomento da prática desportiva, com acesso privilegiado para o movimento associativo/desportivo, desporto escolar e desporto de lazer.

Contudo, existem algumas realidades por potenciar, uma vez que não se verifica a utilização integral por parte de algumas instituições dos espaços desportivos colocados à sua disposição, através dos protocolos de utilização por terceiros das instalações desportivas.

Assim, face ao anteriormente exposto, este Instituto optou por diligenciar directamente junto das entidades contempladas nos referidos protocolos, no sentido de informar e sensibilizar das possibilidades de utilização das instalações desportivas e respectivas condições e procedimentos. (Doc. n.º 12)

C)

Vide ponto 3.1.2.1

E) JUROS DE MORA

O montante dos juros de mora suportados deriva dos atrasos nos pagamentos das requisições de fundos por falta de disponibilidade de tesouraria.

F) REGISTO DOS COMPROMISSOS FUTUROS

É intenção do Governo Regional, através do IDRAM, renegociar os empréstimos contraídos pelos clubes e associações para a construção de infra-estruturas desportivas com o objectivo de tentar diminuir quer os spreads quer os juros de mora.

3.2.3.2 O CPDD N.º 100/2005-EMPREITADA DE CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO DO COMPLEXO DESPORTIVO DO MARÍTIMO - PAVILHÃO E ESTRUTURAS DE APOIO





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

B) CONTRATO DE EMPREITADA

A audiência prévia foi realizada nos termos do Decreto – Lei n.º 59/99, de 2 de Março, pelo que, não estamos perante qualquer violação da lei. Nestes termos consideramos que o acto final de adjudicação é válido. (Doc n.º 13)

E) EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

Os trabalhos tiveram o seu termo em Abril de 2006, sendo que o auto de recepção provisória teve lugar a 6 de Julho de 2006, conforme documento que se junta em anexo. (Doc. n.º 14)

Mais informamos que houve uma prorrogação do prazo de execução da obra, nos termos dos documentos em anexo pelo que, não há lugar ao pagamento de multas por incumprimento contratual. (Doc. n.º 15)

Quanto à consistência dos valores facturados com os mapas de quantidades e preços, referimos que todas as situações estão visadas e sancionadas pela Fiscalização da Obra, pelo que as considerámos justificadas. Os restantes controlos administrativos, mormente sobre a bondade e correcção da facturação, liquidação do IVA, correcção do texto e valores das cauções e garantias bancárias, evolução da obra em conformidade com o Programa de Trabalhos e o Cronograma Financeiro, etc., vêm referidas nos Relatórios de Vistorias de modo suficiente. (Doc n.º 16)

O artigo 10º do Decreto – Lei n.º 197/99, de 8 de Junho aplicado às empreitadas por remissão da alínea a) do n.º 1 do art.º 4º estatui o seguinte:

“Na formação dos contratos deve garantir-se o mais amplo acesso aos procedimentos dos interessados em contratar e, em cada procedimento, deve ser consultado o maior número de interessados, no respeito pelo número mínimo que a lei imponha”.

Da interpretação literal da Lei, não podemos concluir que no caso em apreço haja violação deste preceito, pois tendo-se tratado de um concurso público com publicação no JOCE, qualquer entidade, desde que reunisse os requisitos exigidos no processo de concurso poderia concorrer, não havendo qualquer limitação à concorrência.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

A Resolução n.º 1023/2006, de 20 de Julho, vem formalizar, à posteriori, a vontade do Governo Regional consubstanciada na alteração/aditamento ao programa inicial de concurso, bem como confirmar a actuação deste Instituto.

A nova função (escola - construção e o apetrechamento) é viabilizada física e financeiramente através da mencionada Resolução, que remete o seu financiamento para a Secretaria Regional de Educação, através da Direcção Regional do Planeamento e Recursos Educativos.

O lar dos jogadores definido no programa base não foi eliminado, mas sim transferido para uma construção autónoma, num terreno adjacente ao pavilhão.

A alteração resultou da separação física entre o lar e o pavilhão e, conseqüente anexação de uma escola para o ensino básico. Tal surge como consequência directa da relação pretendida entre a Escola e o pavilhão, de modo a evitar o atravessamento da estrada pelas crianças, no percurso de ligação entre as duas infra-estruturas.

Esta alteração teve, ainda, em vista a melhor relação de conforto físico desejada para os utentes.

Mais se esclarece que, apesar da escola não ser da responsabilidade deste Instituto, a mesma não poderia ser dissociada do objecto do concurso, por ser parte integrante do mesmo, o que exclui a hipótese de um procedimento autónomo.

Não há qualquer utilização ilegítima do dispositivo contratual em análise, dado que a nova função (escola) tem por base um contrato programa distinto do CPDD em análise, conforme se pode depreender da leitura da aludida Resolução.

F) ENCARGOS SUPORTADOS PELO IDRAM

O IDRAM autorizou o pagamento das primeiras 11 (onze) situações de trabalho no montante de € 7.564.730,67 a 24 de Fevereiro de 2006. Os juros sobre esse montante foram contados a partir de 27 de Fevereiro até 4 de Abril de 2006, o que equivale a 36 dias de juros à taxa de 3,5%. A décima segunda situação de trabalhos no valor de € 1.026.788,63, foi enviada para o banco a 30 de Março de 2006. Foram contabilizados 20 dias de juros sobre o montante de € 8.591.519,30 (soma das doze situações de trabalho) a uma taxa de 3,5%.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

A 19 de Abril de 2006 este Instituto autorizou a décima terceira situação de trabalhos no valor de € 1.059.766,49, o que perfaz o montante de € 9.651.285,79. Os juros referentes a este montante foram contados desde a data de 24 de Abril a 15 de Maio de 2006 (21 dias), à mesma taxa.

Face ao anteriormente exposto, e como se pode comprovar através dos esclarecimentos prestados pelo BES, conclui-se que a contagem de juros não era anterior às datas de validação da facturação pelo IDRAM. (Doc. n.º 17)

3.2.3.3. O CPDD N.º 101/2006 – EMPREITADA DE CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO DO COMPLEXO DESPORTIVO DO NACIONAL – 2ª FASE

A) CANDIDATURA

A apresentação das plantas de localização das infra-estruturas desportivas, só passou a ser obrigatória com a aprovação do Regulamento de candidatura ao programa de apoio às infra-estruturas desportivas da Região Autónoma da Madeira.

No entanto, era prática comum destes serviços, juntar cópia da mesma à escala 1/1000, no sentido de completar o processo técnico, dado que a mesma apenas tinha importância para materializar a localização descrita nas peças apresentadas que, de qualquer forma, já era do conhecimento deste Instituto. (Doc. n.º 18)

Relativamente aos cronogramas de financiamento público, os mesmos eram apresentados com a proposta do adjudicatário, que definia com rigor o escalonamento da obra e respectivo cronograma financeiro.

Face ao exposto pode-se concluir que na fase de candidatura, estes elementos não são, de todo, essenciais à análise da mesma, sendo que o segundo é consequência da proposta do adjudicatário.

E) EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

Este Instituto teve conhecimento através de informação prestada pelo CDN, que a obra foi adjudicada em Setembro de 2005, pensando aquele clube que os trabalhos só teriam implicações no seu recinto de jogos na época desportiva de 2005/06.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

Porém, devido ao atraso na obtenção do financiamento pelo sindicato bancário, que só foi formalizado no final de 2005/ início de 2006, os trabalhos só puderam iniciar-se em Fevereiro de 2006.

Neste sentido, e para evitar a interrupção da actividade desportiva no local, o Clube solicitou ao consórcio responsável pela empreitada uma prorrogação do prazo de 12 para 18 meses, por forma a que os trabalhos de contenção/escoramento e de fundações indirectas ocorressem fora da época de plena competição preferivelmente entre Maio e Agosto de 2006, (no defeso), evitando qualquer tipo de consequências para a competição desportiva.

Esta prorrogação do prazo causaria aumentos de custos indirectos, de estaleiro e de revisão de preços ao adjudicatário na ordem de um milhão de euros, pelo que, por negociação, este aceitou não alterar os preços desde que lhe fosse garantido um adiantamento de 10% do valor da empreitada resolvia, sem aumento de encargos, resolvendo, simultaneamente, as questões de interesse desportivo e financeiro para o CDN.

Quanto ao ponto 3 desta alínea, importa referir que aos recibos respeitantes ao auto de medição n.º 9 acrescem os recibos n.º 133/2007 da AFA e n.º 0008/06/07, do Concreto Plano, ambos no valor de € 24.215,74, faltando liquidar o restante. (Doc n.º 19)

No que diz respeito ao ponto quarto desta alínea, o IDRAM já procedeu à retenção de verbas que eram devidas no âmbito do CPDD n.º 199/2007 – Campeonato Nacional de Futebol da I Liga época 2007/08, no valor total de € 18.344,45. Nos termos deste CPDD, o valor da subvenção mensal seria de € 181.338,11 tendo sido transferido, a 20 de Novembro de 2007, apenas € 162.993,66. (Doc n.º 20)

3.3. SUBVENÇÕES PARA PAGAMENTO DE TRANSPORTES AÉREOS E MARÍTIMOS

3.3.1. LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SCI

Vide ponto 3.3.3.2

3.3.2 CONFERÊNCIA DO PROCESSO DE DESPESA

3.3.2.1 PROCESSAMENTO DAS SUBVENÇÕES AOS TRANSPORTES

A) vide alínea a) do ponto 3.1.2.1

B) vide último parágrafo do ponto 3.3.1





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

3.3.2.2. CONFIRMAÇÃO DO DIREITO À SUBVENÇÃO

B) Relativamente a este ponto, foram solicitadas às respectivas AV os elementos em falta que não constavam nas respectivas facturas, nomeadamente o nome dos passageiros e o preço unitário. Nesse período, algumas AV em causa não possuíam software que permitisse que na emissão da factura constasse a listagem nominal e preço unitário, substituindo por um documento em anexo com os dados em questão.

Não obstante, esta situação, e de acordo com as recomendações apresentadas pelo TC, foram contactadas as AV em questão para regularizar os processos em causa.

Assim, as agências Portimar, Porto Santo Line e RMK, após solicitação deste Instituto, remeteram a informação em falta (nome dos passageiros e preço unitário) das facturas inspeccionadas. (Doc. n.º 21)

No que diz respeito às facturas emitidas pela Páteo das Viagens, não foi possível a este Instituto, reunir os dados em falta, uma vez que a mesma se encontra encerrada.

Contudo, este Instituto fez diligências junto dos proprietários da referida AV que manifestaram a impossibilidade de satisfazer a nossa pretensão.

Nesse sentido, estes serviços contactaram formalmente a representante da Delegação do Funchal da Transportadora Aérea Portuguesa, solicitando listagem nominal dos passageiros e respectivos preços unitários, de todas as facturas da agência em causa, sem que até à presente data se tenha obtido qualquer resposta. (Doc n.º 22)

Paralelamente a esta diligência, o IDRAM, contactou verbalmente os CAD envolvidos neste processo, no sentido de nos facultarem os respectivos comprovativos em falta.

Presentemente obtivemos algumas respostas, nomeadamente os processos referentes à Associação de Futebol da Madeira. (Doc n.º 23)

C) Relativamente às facturas emitidas pelas AV, com taxas de serviços superiores às definidas pelo IDRAM, de acordo com circular remetida às AV em 2001, este Instituto já contactou a Top Atlântico e Inter Tours, no sentido de emitirem respectivamente a favor da Associação de Basquetebol e Associação de Futebol da Madeira uma nota de crédito, as quais já se encontram na posse deste Serviço. (Doc. n.º 24)





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

Face ao anteriormente exposto, e no que respeita às passagens aéreas para deslocações entre o Funchal e o Porto Santo realizadas por via aérea, quando deveriam ter sido por via marítima, não dando cumprimento ao disposto no ponto 3.3. da Resolução n.º 366/2002, de 4 de Abril, este Instituto com o objectivo de solucionar o problema, contactou a Associação de Futebol da Madeira, no sentido de responsabilizar-se pelos montantes processados indevidamente.

Este processo foi assumido pela Associação em causa, de acordo com os documentos em anexo. (Doc. n.º 25)

O IDRAM irá ainda proceder à dedução dos montantes que excedem as taxas de serviços e as passagens entre o Funchal e Porto Santo, nos próximos CPDD.

3.3.2.3 CONTABILIZAÇÃO DOS JUROS NA CONTA DE GERÊNCIA

A) vide alínea a) do ponto 3.1.2.1

B) Sobre a não apresentação de qualquer informação, da ordem de transferência para justificação dos juros, este Instituto elaborou o processo de despesa, pelo montante da verba inscrita na rubrica do orçamento para aquele ano.

C) Este Instituto quando efectuou a respectiva transferência, e conforme ofício que se junta em anexo, destinava-se aos juros suportados com o protocolo para pagamento das deslocações aéreas e marítimas com as AV. Por sua vez, a instituição bancária utilizou parte desse montante para desconto da facturação às agências e não na totalidade no desconto dos juros já vencidos. (Doc. n.º 26)

D) A base de dados que o IDRAM está a desenvolver, (vide ponto 3.3.3.2), vai permitir a elaboração correcta dos montantes por cada rubrica orçamental, mediante o lote de facturas que aguardam pagamento assim como os juros vencidos.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

Desta forma ficarão contabilizados de forma correcta os pagamentos das deslocações na rubrica 04.07.01 – Projecto 03 – Instituições sem fins Lucrativos, e dos juros na rubrica 03.05.02 – Juros/Outros.

3.3.3. A LINHA DE CRÉDITO PARA AS AGÊNCIAS DE VIAGENS

3.3.3.1 ENQUADRAMENTO

Considerando o artigo 3.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, que define dívida pública fundada, como a dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada;

Considerando que os princípios da citada Lei aplicam-se à dívida pública directa de todas as entidades do sector público administrativo, sem prejuízo das disposições especiais da Lei das Finanças Regionais e da Lei das Finanças Locais, nos termos do artigo 17º da Lei em apreço;

Considerando que as regiões autónomas possuem uma Lei das Finanças, Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, posteriormente alterada pela Lei n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, o regime geral da emissão e gestão da dívida pública, previsto na mencionada Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, não se aplica às Regiões Autónomas.

Assim, face ao anteriormente exposto, os montantes descontados pelas AV que aderiram ao protocolo celebrado entre a Região Autónoma da Madeira, representada pelo Secretários Regionais do Plano e da Coordenação e de Educação, o IDRAM, o Banif e BCP, não constituem dívida fundada da Região, não revelando assim, endividamento líquido da Região, e como tal não estando sujeito a visto prévio do TC.

3.3.3.2 A LINHA DE CRÉDITO PARA AS AGÊNCIAS DE VIAGENS

Tendo em conta que, face às dificuldades de tesouraria deste Instituto, os apoios financeiros aos transportes aéreos, marítimos e terrestres não eram transferidos atempadamente, as Associações e os Clubes entravam em situação de incumprimento e





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

consequentemente de devedores perante as AV, uma vez que as facturas/recibos são emitidas em nome dos CAD.

Perante este cenário, colocar-se-ia em risco a participação dos CAD nas competições regionais, nacionais e internacionais.

Assim, foi celebrado, em 17 de Setembro de 1998, um protocolo entre a Região Autónoma da Madeira, através das Secretarias Regionais do Plano e Coordenação e de Educação, o Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira, o BANIF e o BCP, destinado a minimizar o incumprimento, por parte dos clubes e associações e a garantir as suas participações regulares nas respectivas competições.

Este protocolo enquadra-se no âmbito de um apoio financeiro aos transportes aéreos, marítimos e terrestres para as competições regionais, nacionais e internacionais.

De acordo com a alínea b) do ponto 1.2. do Regulamento para a atribuição de subvenções públicas à participação nas competições desportivas regional, nacional e internacional, aprovado pela Resolução n.º 950/2005, de 7 de Julho, os apoios a proporcionar pelo IDRAM à competição desportiva regional, nacional e internacional podem revestir a forma de "(...) **Pagamento** dos transportes aéreos, marítimos e terrestres;(...)".

Conforme o disposto no n.º 1 do artigo 5º do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M, de 26 de Julho, a concessão de comparticipações financeiras só podia ser concedida mediante a celebração de contrato programa. O n.º 1 do artigo 57º do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de 11 de Janeiro, refere igualmente que o financiamento público do desporto na Região Autónoma da Madeira concretiza-se através de CPDD, celebrados entre a Administração Pública Desportiva e as entidades operantes no sistema desportivo regional.

De acordo com o ponto 2 do Regulamento de Apoio aos Transportes Aéreos, Marítimos e ou Terrestres para Competições Regionais, Nacionais e Internacionais, o IDRAM é a entidade oficial responsável pela atribuição de apoios às entidades do Movimento Associativo (Associações e Clubes) **através de contratos-programa**, destinados a **suportar os encargos** com recursos humanos e materiais relativos à actividade desportiva que se desloquem para fora da Região Autónoma da Madeira e entre Madeira e Porto Santo para participarem em provas oficiais ou em formação.





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

Relativamente ao custo das deslocações da época desportiva finda, com base no montante das facturas-resumo visadas, o IDRAM elabora os CPDD para cada CAD, que definem o valor da comparticipação financeira a pagar. Esta situação deriva da alínea b) do ponto 1.2. do Regulamento para a atribuição de subvenções públicas à participação nas competições desportivas regional, nacional e internacional, que refere que os apoios podem revestir a forma de "(...) **Pagamento** dos transportes aéreos, marítimos e terrestres;(...)". O pagamento pressupõe a saída de meios monetários, com base num valor exacto, para a extinção de uma desobrigação para com terceiros. Isto é, a obrigação para efectuar um pagamento deriva da emissão de uma factura. Neste caso, os valores a considerar para a elaboração dos CPDD baseiam-se nas facturas emitidas em nome dos CAD, estando devidamente cabimentados, conforme nossa informação de cabimento de 29/03/2006, enviado à Secretaria Regional do Plano e Finanças através do nosso ofício n.º 1403, de 29 de Março de 2006. (Doc. n.º 27)

Mais se esclarece que, as respectivas facturas são processadas contabilisticamente pelos CAD, como um custo, na conta 62 – transportes, por contrapartida de um fornecedor, na conta 22 – AV.

Relativamente às transferências efectuadas para a conta do IDRAM nos bancos em que se encontra domiciliada a linha de crédito, estas são classificadas na rubrica 04.07.01 – Transferências Correntes – Instituições sem fins lucrativos do projecto 03 – Apoio aos Transportes Aéreos e Marítimos inerentes à Competição Regional, Nacional e Internacional.

O IDRAM está a implementar uma base de dados que irá permitir a ordenação por antiguidade das facturas das associações enviadas para o Banco.

Esta base de dados determinará, consoante o pagamento da requisição de fundos, quais as facturas que este Instituto deve pagar (por antiguidade das mesmas) e os montantes dos juros vencidos.

Desta forma, poderá proceder à quitação das dívidas solicitando às agências as respectivas cópias dos recibos. (os originais nas associações de modalidade). (Doc. n.º 28)

C) Para regularizar o excesso de utilização da linha de crédito, o IDRAM procedeu à consulta junto da única instituição bancária interveniente no protocolo (Banif), com o objectivo de redefinir o plafond. (Doc. n.º 29)





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
INSTITUTO DO DESPORTO

Contudo, este Instituto pretende consultar outras instituições bancárias de modo a garantir as melhores condições de financiamento para rever as cláusulas do protocolo.

3.4 ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS FINANCEIROS

3.4.2.2. REPOSIÇÃO DOS APOIOS AFECTOS AO PAGAMENTO DAS DÍVIDAS FISCAIS E À SEGURANÇA SOCIAL

Relativamente a este ponto cumpre informar que o Conselho Directivo do IDRAM, regularizou a sua actuação através de um pedido de ratificação e da autorização, pelo Conselho de Governo, de uma modalidade alternativa de regularização da dívida ao Clube de Futebol União, através da Resolução n.º 1113/2007, de 8 de Novembro, que se junta em anexo. (Doc. n.º 30)

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do IDRAM

Carlos Norberto Catanho José

