

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 45/08 - 2.ª S
PROC.º N.º 45/08 – AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA
Aos apoios concedidos pelo
GABINETE PARA OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
(ex-INSTITUTO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL)
(ANO 2007)

Tribunal de Contas
Lisboa
2008



ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
GLOSSÁRIO.....	3
A –SUMÁRIO.....	4
1 – Introdução.....	4
<i>1.1 – Metodologia</i>	<i>5</i>
<i>1.2 – Audição dos responsáveis</i>	<i>5</i>
2 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	6
1 – Execução orçamental.....	6
2 – “Porte pago”	7
3 – Incentivos à expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas.....	8
4 – Incentivo à iniciativa empresarial e desenvolvimento multimedia	9
5 – Incentivos específicos.....	9
6 – Incentivo específico ao Observatório da Comunicação Social	9
7 – Verba paga à RTP no âmbito dos “projectos de modernização das televisões e rádios dos países de língua oficial portuguesa”	10
8 – Outros apoios	10
9 – Publicitação dos apoios	10
B – DESENVOLVIMENTO	11
1 – Enquadramento legal do Gabinete para os Meios de Comunicação Social	11
2 - Execução financeira	13
3 – Resultados da verificação sobre a atribuição, pagamento e controlo dos apoios do GMCS	15
<i>3.1 – Processos examinados (amostra).....</i>	<i>15</i>
<i>3.2 – Incentivo à Leitura de Publicações Periódicas (“porte pago”)</i>	<i>16</i>
3.2.1 – Concessão do incentivo à leitura de publicações periódicas (credenciação das publicações beneficiárias)	18
3.2.2 – Controlo pelo GMCS da manutenção das condições de atribuição do direito ao incentivo à leitura	20
3.2.3 – Facturação e informação prestada pelos operadores postais e o controlo efectuado pelo GMCS	22
<i>3.3 – Incentivos à expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas.....</i>	<i>24</i>
<i>3.4 – Incentivo à iniciativa empresarial e desenvolvimento multimedia</i>	<i>26</i>
3.4.1 – Tipos de projectos e de apoio	27

3.4.2 – Concessão, pagamento e controlo do incentivo.....	29
3.5 – <i>Incentivos específicos</i>	31
3.6 – <i>Observatório da Comunicação (OBERCOM) – incentivos específicos e quotização anual do GMCS</i>	35
3.7 – <i>Incentivos à Investigação e à Edição de Obras</i>	36
3.8 – <i>Projectos de Modernização das Televisões e Rádios dos Países de Língua Oficial Portuguesa</i>	39
3.9 – <i>Acesso aos canais generalistas nas Regiões Autónomas</i>	41
4 – Publicitação dos apoios	43
5 – Emolumentos	44
6 – Decisão	45
7 – Ficha técnica da equipa de auditoria	47
Anexo – Contraditório	48



GLOSSÁRIO

AACS	Alta Autoridade para a Comunicação Social
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CTT	Correios de Portugal, SA
DDM	Direcção de Serviços de Desenvolvimento dos Meios de Comunicação Social
DSA	Direcção de Serviços de Assessoria, Concepção e Avaliação
ERC	Entidade Reguladora para a Comunicação Social
GMCS	Gabinete para os Meios de Comunicação Social
ICP-ANACOM	Instituto de Comunicações de Portugal - Autoridade Nacional de Comunicações
ICS	Instituto da Comunicação Social
IGT	Inspecção-Geral do Trabalho
IIEDM	Incentivo à iniciativa empresarial e desenvolvimento <i>multimedia</i>
INSCOOP	Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
OBERCOM	Observatório da Comunicação Social
PLOP	Países de Língua Oficial Portuguesa
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
ROC	Revisor Oficial de Contas
RTP	Rádio Televisão Portuguesa, SA
SDIM	Sociedade de Distribuição de Imprensa da Madeira
TOC	Técnico Oficial de Contas

A – SUMÁRIO

1 – Introdução

De acordo com o previsto no Plano de Acção para 2008, aprovado pelo Tribunal, foi realizada uma auditoria aos apoios concedidos, em 2007, pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social (GMCS) e pelo organismo seu antecessor, o ex-Instituto da Comunicação Social (ICS)¹, por conta de verbas inscritas no orçamento dos serviços integrados, com as seguintes classificações por orgânica e por programa/actividade:

- ◆ Encargos Gerais do Estado
 - ◇ Capítulo 10 – Serviços de Apoio, Estudo e Coordenação da Presidência do Conselho de Ministros, Divisão 07 – Instituto da Comunicação Social
 - Actividade 169 – Comunicação social².
 - ◇ Capítulo 50 – Investimentos do Plano, Divisão 27 – Instituto da Comunicação Social
 - Programas: 01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico e 05 – Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento.
 - Actividades: 101 e 102 – Acesso aos canais generalistas na Região Autónoma, respectivamente, dos Açores e da Madeira; 106 e 107 – Modernização, respectivamente, das televisões e das rádios dos PLOPS.

Quanto à classificação económica, as dotações identificáveis como apoios financeiros abrangeram as seguintes rubricas:

- 04.07.01 – Transferências correntes/ Instituições sem fins lucrativos
- 04.08.01 – Transferências correntes/ Famílias/ Empresário em nome individual
- 08.01.01 – Transferências de capital/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/ Públicas
- 08.01.02 – Transferências de capital/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/ Privadas

A auditoria teve como objectivo apreciar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira das operações inerentes à concessão e pagamento dos apoios, bem como o sistema de controlo instituído. Uma vez que os apoios financeiros concedidos pelo, então, Instituto da Comunicação Social foram objecto de exame no âmbito da preparação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002 (Relatório de Auditoria n.º 6/04 – 2.ª Secção), a presente auditoria teve também por objectivo o acompanhamento das recomendações então formuladas.

O presente relatório de auditoria está estruturado nos seguintes pontos:

- ◆ Sumário no qual, além da presente introdução, se sintetizam os aspectos mais relevantes, bem como as observações e recomendações relativas a cada uma das áreas objecto de exame.
- ◆ Desenvolvimento:

¹ Até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 165/2007, de 3 de Maio, no dia 1 de Junho de 2007.

² As verbas inscritas no Cap.º 10 não foram afectas a programas.



Tribunal de Contas

- ◇ Enquadramento legal do Gabinete para os Meios de Comunicação Social;
- ◇ Execução financeira;
- ◇ Selecção da amostra;
- ◇ Resultados da verificação sobre a atribuição, pagamento e controlo dos apoios, por tipo de apoio;
- ◇ Publicitação dos apoios.

1.1 – Metodologia

O trabalho desenvolveu-se em três fases:

1.ª Fase - Preparação da auditoria – Análise da execução orçamental, análise da legislação aplicável e elaboração do plano de auditoria, aprovado pelo Conselheiro Relator.

2.ª Fase – Execução da auditoria junto do GMCS – Após reunião com os responsáveis pela gestão e a execução financeira dos apoios e da recolha da informação e listagens sobre o universo dos apoios pagos em 2007 procedeu-se à:

- ◆ Selecção da amostra, aprovada pelo Conselheiro Relator;
- ◆ Exame dos processos seleccionados.

3.ª Fase – Elaboração do relato de auditoria.

1.2 – Audição dos responsáveis

Nos termos do Regulamento da 2.ª Secção¹, o trabalho dos auditores consubstanciou-se no “Relato de auditoria aos apoios concedidos pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social (ex-Instituto da Comunicação Social – ano de 2007”.

No exercício do princípio do contraditório, o relato de auditoria foi enviado² ao Ministro dos Assuntos Parlamentares, ao Gabinete para os Meios de Comunicação Social, bem como à Licenciada Maria Teresa Gonçalves Ribeiro e ao Licenciado João Paulo Palha, enquanto responsáveis, em 2007, pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social e pelo ex-Instituto da Comunicação Social.

Foi recebida resposta do Gabinete para os Meios de Comunicação Social, cujo conteúdo foi subscrito pelo Ministro dos Assuntos Parlamentares e pelos mencionados responsáveis, individualmente. O presente relato teve em conta as respostas recebidas, de que se inserem extractos e, no sentido de atribuir toda a amplitude ao exercício do contraditório e de assegurar aos responsáveis a mais ampla expressão e conhecimento da sua posição, anexa a versão integral dessas respostas.

¹ N.º 1 do art.º 59.º da Resolução n.º 3/98 – 2.ª Secção, publicada no D.R., II Série, n.º 139, de 19/6/98.

² Nos termos e para os efeitos previstos no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

2 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1 – Execução orçamental

Em 2007, os apoios financeiros pagos pelo ICS/GMCS ascendeu a € 11.098.707, com a estrutura evidenciada no quadro seguinte:

(em euros)

Tipo de apoio	Montante	%
“Porte pago” (*)	7 740 113	69,7
Expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas (*)	1 179 954	10,6
Apoio económico e financeiro à comunicação social	794 047	7,2
<i>Incentivos ao desenvolvimento empresarial e multimedia (*)</i>	<i>651 227</i>	<i>5,9</i>
<i>Observatório para a Comunicação Social (incentivo específico) (*)</i>	<i>74 820</i>	<i>0,7</i>
<i>Edição de obras sobre temas de comunicação social (*)</i>	<i>51 000</i>	<i>0,5</i>
<i>Júri de selecção das obras para apoio à edição</i>	<i>1 710</i>	<i>0,0</i>
<i>Incentivos específicos (*)</i>	<i>15 290</i>	<i>0,1</i>
Observatório para a Comunicação Social (quotização) (*)	14 964	0,1
Associação Museu de Imprensa	15 000	0,1
Casa do Pessoal do Palácio Foz	3 396	0,0
Prémios	2 000	0,0
Acesso aos canais generalistas nas Regiões Autónomas (*)	939 744	8,5
Modernização das televisões e rádios dos PLOPS (*)	409 489	3,7
Total	11 098 707	100,0

(*) Tipos de apoio financeiro objecto de exame.

O “porte pago”, que respeita ao pagamento parcial (em geral 60%) dos encargos de expedição postal para assinantes, essencialmente de publicações periódicas de informação geral e de âmbito regional absorveu 69,7% da verba total. Também a expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas, tendo em vista igualar o preço de venda ao público ao do continente, representou uma parte assinalável (10,6%).

O dispêndio com o designado “programa de acesso aos canais generalistas nas Regiões Autónomas” (“a 2”, a SIC e a TVI), com base em protocolos celebrados entre o Estado, o respectivo Governo Regional, o ICP – ANACOM e a respectiva empresa regional de distribuição de televisão por cabo, representou 8,5% da verba total.

Destacam-se ainda os “incentivos ao desenvolvimento empresarial e multimédia”, subsídios a fundo perdido, geralmente no valor de 50% do custo dos investimentos realizados por jornais e rádios regionais ou locais, os quais representaram 5,9% do total.

No tocante à classificação das despesas, observa-se que os pagamentos ao OBERCOM-Observatório da Comunicação Social (€ 89.784), uma associação sem fins lucrativos, foram processados por conta da rubrica de classificação económica 05.01.03 - Subsídios/Sociedades não financeiras/Privadas. Contudo, esta classificação não é a adequada e contraria o princípio da especificação (art.º 8.º da Lei de enquadramento orçamental), devendo ser empregue a classificação 04.07.01 – “Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos”, face à natureza do Observatório.

(Cfr. pontos 2 e 3.1, do Desenvolvimento)



Tribunal de Contas

2 – “Porte pago”

a) *Execução financeira*

Comparativamente ao ano de incidência da anterior auditoria (2002), diminuiu significativamente (em 43,3%) o número de publicações beneficiárias do “porte pago”, tendo também a percentagem de comparticipação nos custos de expedição passado para 60%, quando então variava entre 80% e 95%. Como consequência, verifica-se uma assinalável redução (em 42,9%) entre o montante facturado pelos operadores postais nesse ano, € 13,1 milhões, e o montante facturado e pago em 2007, € 7,7 milhões.

De notar que, pelo efeito da diminuição dos encargos com o “porte pago” e do aumento da dotação afecta ao seu pagamento, em 2007, não se verificou a situação observada anteriormente, de suborçamentação das verbas necessárias ao pagamentos desses encargos¹.

(Cfr. ponto 3.2)

b) *Controlo pelo GMCS da manutenção pelas publicações periódicas das condições de atribuição do “porte pago”*

A verificação pelo ex-ICS do cumprimento das obrigações das entidades beneficiárias era realizada:

- No processo de atribuição dos cartões de acesso (renovados a cada dois anos);
- Por acções de controlo, realizadas por empresas de auditoria contratadas para o efeito, as últimas das quais efectuadas em 2004, junto de 30 publicações.

A verificação do cumprimento das obrigações pelos beneficiários era também efectuada através de acções de fiscalização realizada pela Divisão de Fiscalização do ex-ICS, a qual foi extinta, tendo o pessoal que a integrava transitado para a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). Observava-se neste domínio, conforme consta do relatório da anterior auditoria, que o ex-ICS não dispunha de recursos humanos para a realização de suficientes acções de fiscalização junto dos beneficiários.

Reitera-se, assim, relativamente às obrigações do promotor susceptíveis de comprovação documental (como é o caso do pagamento das assinaturas), que seja instituída a obrigatoriedade de apresentação periódica ao GMCS desses elementos comprovativos.

Uma vez que a legislação, aprovada em 2007, prevê que parte (até 15%) da verba orçamentada para o “porte pago” seja afecta à realização de acções de fiscalização, questionou-se o GMCS e a sua tutela sobre as medidas adoptadas/a adoptar neste domínio, o qual veio referir que irá dar início à preparação de auditorias externas.

Reitera-se também, dado o seu efeito amplificado, a recomendação de serem publicitadas, sob a forma de dados gerais, as acções de fiscalização realizadas, as irregularidades detectadas, bem como os processos de contra-ordenação e respectivas sanções.

(Cfr. ponto 3.2.2)

¹ De 1999-2002 as dotações orçamentais cobriram apenas cerca de 1/3 desses encargos, afectando, com significado, os valores da Conta, conforme foi salientado pelo Tribunal no respectivo Parecer.

c) *Documentação justificativa dos encargos com o “porte pago” facturados pelos CTT*

Ao contrário dos operadores privados, os CTT não remetem, conjuntamente com as facturas, dados relativos ao destino (ou zona de taxação) e ao peso unitário das publicações abrangidas pelo “porte pago”. Na ausência destes dados, o GMCS não está em condições de verificar se, nessas expedições, os CTT estão a praticar os preços acordados, nem se o peso das publicações está de acordo com os limites estabelecidos.

Continua assim a não ser observada a recomendação do Tribunal, que se reitera, no sentido do ICS, actual GMCS, criar procedimentos de conferência, sistemática ou por amostragem, com o necessário suporte informático, dos valores apresentados pelos CTT.

Observa-se que outra recomendação, constante do Relatório de Auditoria n.º 6/2004-2.^a Secção, tendo em vista o controlo do cumprimento de uma disposição da legislação, então em vigor, que impunha o limite de 15% para expedição de exemplares gratuitos a título de divulgação, já não subsiste, uma vez que essa expedição deixou de ser objecto de apoio financeiro.

(Cfr. ponto 3.2.3 b))

3 – Incentivos à expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas

Estão excluídas do reembolso dos encargos de expedição (por via aérea, através de um transitário) as publicações que não tenham sido expressamente autorizadas pelo GMCS. Igualmente não são objecto de reembolso os encargos de expedição de quaisquer subprodutos, independentemente da sua natureza e da repercussão no preço de capa.

O controlo do cumprimento destas condições, através de acções de fiscalização, nos aeroportos de destino, foi sempre muito limitado, tendo-se recomendado, para colmatar essa deficiência, a melhoria da verificação documental das “guias de remessa”.

O GMCS procede actualmente ao controlo dessas guias, verificando se no pedido de reembolso são indicadas apenas publicações autorizadas. Relativamente a uma eventual inclusão de subprodutos recomenda-se que o GMCS crie uma forma de controlo, por via indirecta, uma vez que, as “guias de remessa” passaram a indicar o respectivo peso unitário¹.

(Cfr. ponto 3.3)

¹ Embora a indicação do peso unitário se tivesse tornado obrigatória com a publicação do Decreto-Lei n.º 112/99, de 14 de Abril, conforme se assinalou na anterior auditoria (incidindo sobre o ano de 2002) essa disposição não era então cumprida.



4 – Incentivo à iniciativa empresarial e desenvolvimento multimedia

Relativamente ao controlo documental, para verificação do cumprimento das condições de acesso e de atribuição do incentivo, bem como para verificação das despesas de investimento e da execução dos projectos, através da apresentação dos respectivos comprovativos (originais de facturas e recibos), não se suscitaram aspectos que mereçam particular realce, quanto a deficiências de controlo.

Contudo, a fiscalização da execução física dos projectos e do cumprimento de obrigações do promotor não foi realizada em 2007, por o GMCS não dispor de recursos humanos, nem ter contratado exteriormente esses serviços¹. De notar que, à semelhança da legislação em vigor referente ao “porte pago”, a respeitante aos incentivos em apreço consigna 10% da verba total “à cobertura de encargos decorrentes da fiscalização do cumprimento da legislação aplicável à comunicação social, incluindo estudos e pareceres”.

Tendo-se questionado o GMCS e a tutela sobre as medidas adoptadas ou a adoptar também neste âmbito, referiu o Gabinete, na sua resposta, que prevê para o próximo ano (2009), proceder à abertura de concurso para adjudicação de auditorias externas aos incentivos concedidos em 2007, bem como desencadear acções pontuais, a seu cargo, no mesmo âmbito, de carácter excepcional e complementar, em face dos recursos humanos disponíveis.

(Cfr. ponto 3.4)

5 – Incentivos específicos

Salienta-se a alteração do modo de pagamento deste tipo de incentivos, que passou a ser processado em duas tranches, ocorrendo a última após a conclusão do projecto e apresentação dos respectivos documentos justificativos.

Esta modalidade de pagamento vem obstar ao verificado na anterior auditoria, em que o incentivo específico era pago de uma só vez, ficando o Instituto a aguardar indefinidamente a apresentação dos comprovativos da aplicação dos apoios concedidos.

(Cfr. ponto 3.5)

6 – Incentivo específico ao Observatório da Comunicação Social

Além da quotização anual que cabe ao ICS (€ 14.964), foi também pago ao OBERCOM € 74.819 a título de apoio específico, ao abrigo de um protocolo celebrado em 2001, que prevê o pagamento anual dessa verba “para financiamento de iniciativas a incluir em planos a elaborar pelo OBERCOM para cada dois anos e a aprovar pelo Secretário de Estado da Comunicação Social”.

¹ Em 2005 foi contratada uma empresa de auditoria para a realização de verificações junto de 17 de beneficiários deste tipo de incentivos, o que não aconteceu nos anos seguintes.

O OBERCOM não prestou contas sobre a aplicação do incentivo. Destaca-se que, para a generalidade de tais situações, o Tribunal tem salientado que se trata de ausência de controlo da correcta aplicação dos dinheiros públicos. O Tribunal recomenda que esse controlo seja exercido, uma vez que a entidade que concede o apoio financeiro, para além de se encontrar obrigada a verificar se a verba foi aplicada nos fins a que se destinou, está também obrigada a verificar a economia e eficácia dessa despesa, tanto mais que o protocolo prevê o pagamento de um apoio financeiro anual continuado.

(Cfr. ponto 3.6)

7 – Verba paga à RTP no âmbito dos “projectos de modernização das televisões e rádios dos países de língua oficial portuguesa”

Na Lei do Orçamento do Estado para 2007 encontrava-se expressamente prevista uma verba (€ 641.000) a transferir pelo ICS/GMCS para a RTP.

Por conta dessa verba, foi solicitado pela RTP € 409.489, referente aos primeiro e segundo quadrimestre de 2007. Para o efeito a RTP limitou-se a remeter um quadro discriminativo das importâncias referentes a cada país, por rádio e televisão.

Para avaliação destas acções não está definido nenhum critério nem prestação de contas. Recomenda-se uma melhor fundamentação da execução destas acções, e que as verbas sejam devidamente classificadas, por rubricas ou actividades/áreas dos projectos, com correspondência em mapas de prestação de contas, de modo a permitir verificar a sua adequação à natureza e objectivos do respectivo projecto. Também não foram apresentados documentos de despesa justificativos das verbas utilizadas.

8 – Outros apoios

Relativamente aos restantes apoios objecto de exame – incentivos à edição de obras sobre temas de comunicação social e programa de acesso aos canais generalistas nas Regiões Autónomas – não se suscitaram especiais questões na presente auditoria. (cfr. pontos 3.7 e 3.9).

9 – Publicitação dos apoios

No tocante à publicitação dos apoios, foi cumprido o disposto na legislação¹ (cfr. ponto 4).

¹ Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.



Tribunal de Contas

B – DESENVOLVIMENTO

1 – Enquadramento legal do Gabinete para os Meios de Comunicação Social

O regime de organização e funcionamento do Gabinete para os Meios de Comunicação Social (GMCS), sucedendo ao então extinto Instituto da Comunicação Social (ICS), mas com diminuição das competências¹, consta do Decreto-Lei n.º 165/2007, de 3 de Maio.

O GMCS é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, integrado no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros e dependendo directamente do Ministro dos Assuntos Parlamentares, responsável governamental pela área da comunicação social².

Tem como missão “*apoiar o Governo na concepção, execução e avaliação das políticas públicas para a comunicação social, procurando a qualificação do sector e dos novos serviços de comunicação social, tendo em vista a salvaguarda da liberdade de expressão e dos demais direitos fundamentais, bem como do pluralismo e da diversidade*”.

São atribuições do GMCS, no tocante a apoios financeiros:

- a) Executar as medidas respeitantes à aplicação dos sistemas de incentivos do Estado à comunicação social, bem como assegurar a fiscalização do respectivo cumprimento;
- b) Estabelecer os protocolos de associação e de cooperação com entidades públicas ou privadas que se revelem adequados à prossecução das suas atribuições, desde que prévia e devidamente cabimentados;
- c) Exercer as atribuições de fiscalização, certificação e credenciação que lhe sejam cometidas por lei;
- d) Avaliar a implementação das políticas públicas para os meios de comunicação social;

O GMCS é dirigido por um director, coadjuvado por um subdirector.

A Portaria n.º 662-G/2007, de 31 de Maio veio aprovar a estrutura das duas unidades orgânicas nucleares do GMCS: a Direcção de Serviços de Assessoria, Concepção e Avaliação (DSA) e a Direcção de Serviços de Desenvolvimento dos Meios de Comunicação Social (DDM). À última compete, nomeadamente:

- a) Divulgar e prestar esclarecimentos acerca dos sistemas de incentivos aplicáveis ao sector;
- b) Assegurar a aplicação dos sistemas de incentivos do Estado à comunicação social;
- c) Instruir, analisar e dar parecer sobre os processos de candidatura aos referidos sistemas de incentivos; organizar e manter actualizados registos dos incentivos atribuídos pelo Estado ao sector;

¹ Parte das competências do ex-ICS foram transferidas para a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). Essa alteração teve correspondência na orgânica dos serviços, tendo sido transferida para a ERC, designadamente, o pessoal afecto às Divisões de Registos e de Fiscalização que, no ex-Instituto, desempenhavam várias tarefas relacionadas com os apoios financeiros.

² N.ºs 13 e 14 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril, republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 44/2008, de 11 de Março.

-
- d) Participar na realização de estudos com vista à preparação dos instrumentos legais adequados à concretização das políticas de apoio ao sector e proceder à avaliação sistemática das mesmas;
 - e) Exercer as competências legalmente cometidas ao GMCS em matéria de publicidade do Estado;
 - f) Velar pelo rigoroso cumprimento da lei por parte das entidades beneficiárias de incentivos do Estado ao sector, procedendo às acções de fiscalização que se mostrem necessárias;
 - g) Assegurar as acções de fiscalização atribuídas por lei ao GMCS;
 - h) Processar as contra-ordenações da competência do GMCS e propor a aplicação de coimas.

De notar que, embora o GMCS mantenha competências em matéria de fiscalização e de contra-ordenações, o pessoal afecto à Divisão de Fiscalização do ex-ICS, à qual competia, designadamente *“Fiscalizar o cumprimento da Lei por parte das entidades que exerçam as actividades de radiodifusão sonora e televisiva e de edição de publicações periódicas; fiscalizar, nos termos da lei, a correcta aplicação dos incentivos atribuídos pelo Estado no sector”*, transitou para a Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

Na mencionada resposta conjunta, é referido, em nota prévia, nomeadamente:

“(…) A transferência para a ERC de um vasto conjunto de competências até então atribuídas ao Instituto da Comunicação Social (ICS) veio impor a este importante alteração do modo de funcionamento, quer no que respeita à estrutura organizativa, quer quanto à gestão de recursos humanos.

O pessoal afecto à anterior Divisão de Fiscalização existente no ICS transitou na sua totalidade para a ERC. A esta divisão incumbia, nomeadamente, a fiscalização na área dos incentivos (...).

Todas estas alterações organizacionais implicaram um esforço de adaptação às novas realidades e a uma reestruturação funcional, não deixando margem, quer em termos de recursos humanos, quer técnicos, para desencadear as necessárias acções de fiscalização.

Da leitura do relato de auditoria, “(…) o que resulta de mais importante e que será necessário concretizar futuramente são as recomendações sobre as acções de fiscalização que deverão ter lugar com uma maior regularidade para verificação do cumprimento das obrigações por parte das entidades beneficiárias.”

O Ministro dos Assuntos Parlamentares, na sua resposta, refere que *“(…) a fiscalização dos incentivos dados pelo GMCS, e pelo ex-ICS, às diferentes áreas da comunicação social (...) não deve, de forma alguma, ser descurado.”*



Tribunal de Contas

2 - Execução financeira

Conforme se evidencia no quadro seguinte, em 2007, para a concessão de apoios financeiros, no orçamento dos Encargos Gerais do Estado (no Cap.º 10 – Serviços de Apoio, Estudo e Coordenação da Presidência do Conselho de Ministros, Div. 07 – Instituto da Comunicação Social e no Cap.º 50 – Investimentos do Plano, Div. 27 - Instituto da Comunicação Social) foi orçamentado inicialmente € 9.918.547, verba que foi reforçada em € 3.090.517 (31,2%), ascendendo o orçamento final a € 13.009.064.

Os pagamentos efectuados, que constam da CGE, totalizaram € 11.098.707, o que constitui uma taxa de execução de 85,3%.

Quadro 2.1 - Apoios financeiros do GMCS – Execução orçamental em 2007

(em euros)

Classificação das despesas	Orçamento inicial	Alterações orçamentais	Orçamento final	Pagamentos efectuados	
				Valor	Estrutura (%)
PROGRAMA 00 – (Não atribuído)	7 003 547	3 190 517	10 194 064	9 749 474	87,8
Medida 00 – (Não atribuída)					
Actividade 169 - Comunicação Social					
05.01.01 A - Subsídios/Soc. não financeiras/Públicas. – CTT (*) (a)	3 900 000	2 751 980	6 651 980	6 288 814	56,7
05.01.03 Subsídios/Soc não financeiras/Privadas					
- (*) (a)	-	150 000	150 000	149 999	1,4
A - Apoio económico e financeiro à comunicação social (*) (b)	1 022 782	- 170 000	852 782	794 047	7,2
B - Observatório da Comunicação Social (*)	14 964	-	14 964	14 964	0,1
C - Expedição de publicações – Regiões Autónomas (*)	800 000	380 000	1 180 000	1 179 954	10,6
D - Expedição de publicações periódicas – Privadas (*) (a)	1 247 290	76 501	1 323 791	1 301 300	11,7
E - Associação Museu de Imprensa	14 964	36	15 000	15 000	0,1
Actividade 257– Gestão de recursos humanos, financeiros e administrativos					
04.07.01 - Transf. correntes/Instituições sem fins lucrativos	3 547	-	3 547	3 396	0,0
04.08.01 - Transf. correntes/Famílias/Outras - Prémios	-	2 000	2 000	2 000	0,0
PROGRAMA 01 – SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOV. ELECTRÓNICO	2 273 900	-	2 273 900	939 744	8,5
Medida 01 – Uma Sociedade de Informação para Todos					
Actividade 101 – Acesso aos canais generalistas na R. A. dos Açores					
08.01.02 - Transf. de capital/ Soc. não financeiras/Públicas (*)	1 973 900	-	1 973 900	931 319	8,4
Actividade 102 – Acesso aos canais generalistas na R. A. da Madeira					
08.01.02 - Transf. de Capital/ Soc. não financeiras/Públicas (*)	300 000	-	300 000	8 425	0,1
PROGRAMA 05 – COOPERAÇÃO PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO	641 100	- 100 000	541 100	409 489	3,7
Medida 03 – Apoio à Democracia, Governação e Consolidação (...)					
Actividade 106 – Modernização das Televisões dos PLOPS					
08.01.01 A - Transf. de capital/ Soc. não financeiras./Públicas. – RTP (*)	500 000	- 250 000	250 000	223 212	2,0
Actividade 107 – Modernização das Rádios dos PLOPS					
08.01.01 A - Transf. de capital/ Soc. não financeiras/Públicas. – RTP (*)	141 100	150 000	291 100	186 277	1,7
TOTAL	9 918 547	3 090 517	13 009 064	11 098 707	100,0

(*) Rubricas de classificação económica abrangidas pela auditoria.

(a) "Porte pago".

(b) Verba discriminada no quadro da página 5.

Em termos de classificação orgânica, o mencionado Cap.º 10 abrangeu despesas não integradas em programas, correspondendo, no quadro anterior, ao Programa 00 – (Não atribuído).

O Cap.º 50/Div. 27 abrange as despesas classificadas nos Programas 01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico e 05 – Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento.

Conforme se evidencia no quadro anterior, em 2007, o “porte pago” constitui a maior parte dos apoios financeiros, totalizando € 7.740.113, constituindo 69,7% dos apoios financeiros pagos pelo ICS. Desse total, € 6.288.814 (81,2%) foi pago aos CTT, e o restante, € 1.451.299 (18,8%) a operadores postais privados.

No tocante à classificação das despesas, observa-se que os pagamentos ao OBERCOM-Observatório da Comunicação Social (€ 89.784¹), uma associação sem fins lucrativos, foram processados por conta da rubrica de classificação económica 05.01.03 – “Subsídios/Sociedades não financeiras/Privadas”. Contudo, esta classificação não é a adequada e contraria o princípio da especificação (art.º 8.º da Lei de enquadramento orçamental), devendo ser empregue a classificação 04.07.01 – “Transferências correntes/Instituições sem fins lucrativos”, face à natureza do Observatório.

O GMCS, na sua resposta, referindo-se às duas parcelas que totalizam os € 89.784, considera que:

“ Uma, no valor de 74.820,00 €, correspondente a incentivos específicos (subsídio) atribuído nos termos da cláusula terceira do Protocolo celebrado entre a Secretaria de Estado da Comunicação Social e o Obercom em 2/10/2001, e outra, no valor de 14.964 €, disponibilizada como quota do GMCS enquanto membro promotor do Obercom.

Quanto à 1.ª, por se tratar de um incentivo, afigura-se-nos bem integrada na rubrica 05.01.03.

No que se refere à 2.ª e porque se trata de uma quota, o GMCS procederá à respectiva correcção, em 2009, integrando a verba na rubrica 04.07.01 – Transferências Correntes.

Esclarece-se, que a observação da incorrecta classificação da despesa na rubrica – 05.01.03 – “Subsídios/Sociedades não financeiras/Privadas”, decorre do facto de o classificador das despesas não prever qualquer rubrica de “subsídios a instituições particulares”, mas apenas transferências correntes. Assim, não sendo o OBERCOM uma empresa privada com fins lucrativos, não podem os subsídios que lhe são concedidos ser classificados na rubrica 05.01.03, destinados a essas entidades.

Os pagamentos aos operadores postais privados foram processados por conta da rubrica de classificação económica 05.01.03 - Subsídios/Sociedades não financeiras/Privadas, essencialmente através de uma alínea D - Expedição de publicações periódicas (€ 1.301.300), mas também sem alínea (€ 149.999) o que revela a inexistência de critérios uniformes de classificação das despesas e contraria o princípio da especificação das despesas.

De salientar que, comparativamente ao observado na anterior auditoria, em 2007 já não se verificam situações de suborçamentação². Relativamente aos apoios financeiros objecto de exame, ao contrário do observado anteriormente, não se verificou a transição para o ano seguinte de encargos que se encontrassem vencidos³.

¹ Do relato enviado para audição constava € 89.794.

² Conforme se sintetiza no ponto 3.2, a suborçamentação das verbas destinada ao pagamento dos encargos com o porte pago constituiu uma situação crónica, objecto de reparo no Parecer sobre a CGE, em vários anos.

³ Ou seja, foram pagos em 2007 todos os encargos facturados nesse ano ao GMCS (como é o caso do porte pago), bem como os apoios financeiros que reuniam as condições para o seu pagamento.



Tribunal de Contas

3 – Resultados da verificação sobre a atribuição, pagamento e controlo dos apoios do GMCS

3.1 – Processos examinados (amostra)

No quadro seguinte evidencia-se, por tipo de incentivo, o universo dos beneficiários, bem como os processos examinados (amostra) e a sua representatividade, em termos de número de beneficiários e de montantes pagos.

Quadro 3.1 – Universo e amostra

(em euros)

Tipos de apoios	Universo	Amostra	
	N.º e Valor	N.º e Valor	%
1- Incentivo à Leitura de Publicações Periódicas (“porte pago”)			
n.º de publicações beneficiárias	343	n.d.	n.d. (a)
n.º de operadores postais	5	5	100,0
Valor dos incentivos pagos	7 740 113	2 608 705	33,6
2 - Incentivo à Expedição de Publicações (para as regiões autónomas)			
n.º de publicações beneficiárias	n.d. (a)	n.d. (a)	n.d. (a)
n.º de transitários	1	1	100,00
Valor dos incentivos pagos	1 179 954	399 408	33,9
3 - Incentivo à Iniciativa Empresarial e Desenvolvimento Multimédia			
n.º de publicações periódicas e rádios beneficiárias	55	6	10,9
Valor dos incentivos pagos	651 227	155 494	23,9
4 - Incentivos Específicos			
n.º beneficiários	6	6	100,0
Valor dos incentivos pagos	15 289	15 290	100,0
5 - Observatório da Comunicação Social - OBERCOM			
n.º beneficiários	1	1	100,0
Valor dos incentivos pagos	89 783	89 784	100,0
6 - Incentivo à Edição de Obras Sobre Comunicação Social			
n.º editores e autores beneficiários	8	3	37,5
Valor dos incentivos pagos	51 000	36 000	70,6
7- Modernização das Rádios e Televisões dos PLOPS			
n.º beneficiários	1	1	100,0
Valor dos incentivos pagos	409 489	409 489	100,0
8- Acesso aos Canais Generalistas nas Regiões Autónomas			
n.º beneficiários	2	2	100,0
Valor dos incentivos pagos	939 744	939 744	100,0
8 – Outros (a)	22 106	-	-
Total	11 098 707	4 653 913	41,9

n.d. - Não determinado.

(a) Associação Museu de Imprensa, Casa do Pessoal do Palácio Foz, Prémios, e despesas com júri.

A amostra inclui os vários tipos de incentivo, com excepção dos identificados como “outros”, abrangendo 41,9% dos apoios financeiros pagos. Para a selecção dos processos a examinar foram seguidos os seguintes critérios, relativamente a cada tipo de apoio:

-
- ✓ “Incentivo à Leitura de Publicações Periódicas” (“porte pago”) e “Expedição de Publicações Periódicas” (para as Regiões Autónomas) – selecção dos últimos meses (Novembro e Dezembro/2007) de pagamentos pelo GMCS a todos os operadores postais e ao único transitário envolvidos. O exame da facturação, processada pelos operadores postais e pelo transitário, incidiu na apresentada ao GMCS nesses mesmos meses;
 - ✓ Incentivos à Inovação e Desenvolvimento Empresarial – selecção dos 3 beneficiários em cada uma das áreas (jornais e rádios) com os maiores montantes de apoios financeiros;
 - ✓ Incentivo à Investigação e à Edição de Obras – selecção dos 3 beneficiários de maiores montantes;
 - ✓ Incentivos Específicos e OBERCOM – foram objecto de exame todos os processos;
 - ✓ Apoios inscritos no Cap.º 50 (Investimentos do Plano) – exame de todos os pagamentos efectuados à RTP (modernização das rádios e televisões dos PLOPs), bem como à Cabo TV Açoreana e à Cabo TV Madeirense (acesso aos canais generalistas).

3.2 – Incentivo à Leitura de Publicações Periódicas (“porte pago”)

O “Incentivo à Leitura de Publicações Periódicas”, regime de apoios financeiros indirectos à comunicação social anteriormente designado por “porte pago”¹, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 98/2007, de 2 de Abril.

Em 2007 estavam credenciadas 314 publicações periódicas para beneficiar desse incentivo², o qual é pago aos operadores postais, tendo sido pago € 7.740.113, do qual € 6.288.814 (81,2%) aos CTT–Correios de Portugal e € 1.451.299 (18,8%) a quatro operadores postais privados.

Observa-se que, comparativamente aos valores verificados na última auditoria, incidindo sobre o ano de 2002, essencialmente devido à diminuição da percentagem de comparticipação e à diminuição do número de publicações abrangidas, se verifica uma assinalável redução (em 42,9%) entre o montante facturado pelos operadores postais nesse ano, € 13.072.879³ e o referido montante, facturado e pago em 2007, € 7.740.113.

De notar que, pelo efeito da diminuição dos encargos com o “porte pago” e do aumento da dotação orçamental, em 2007 não subsiste a situação, verificada anteriormente, de suborçamentação das verbas necessárias ao pagamento dos encargos com o “porte pago”⁴.

¹ De acordo com a legislação anterior revogada (Decreto-Lei n.º 6/2005, de 6 de Janeiro) por porte pago entende-se a comparticipação do Estado nos “custos de expedição (postal) de publicações periódicas para assinantes residentes no território nacional ou no estrangeiro”. O porte pago abrange as designadas publicações periódicas de informação geral de âmbito regional e certas publicações especializadas. Esse diploma havia reduzido para 60% a percentagem de comparticipação para a generalidade das publicações (anteriormente, de acordo com o Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro, atingia 80% nas expedições para o território nacional e 95% para o estrangeiro).

O Decreto-Lei n.º 98/2007, actualmente em vigor, manteve a comparticipação em 60%, para a generalidade das publicações, a reduzir para 50%, em 2008 e para 40% nos anos seguintes. Este diploma previu também a criação do “portal de alojamento da imprensa regional” para edições online dessas publicações de âmbito regional. No final de Setembro de 2008 estavam alojadas nesse portal apenas seis publicações.

² Em 2002, conforme se constatou na anterior auditoria, estavam credenciadas 554 publicações, pelo que se verificou uma diminuição de 43,3%.

³ Respectivamente, € 13.072.879 pelos CTT e € 471.032 por um operador postal privado (SDIM).

⁴ Em 2002, para pagamento desses encargos aos CTT não obstante os Correios terem facturado ao ICS € 13.072.879, foi orçamentado para pagamento desses encargos apenas € 4.393.478 (33,6%). De 1999-2002 as dotações orçamentais



Tribunal de Contas

Nos pontos seguintes analisa-se, relativamente a 2007:

- A atribuição do direito ao incentivo, ou seja, a credenciação das publicações beneficiárias;
- O controlo efectuado pelo GMCS relativamente à manutenção, pelas publicações credenciadas, das condições que presidem à atribuição desse direito e ao cumprimento da legislação aplicável;
- A facturação e a informação prestada pelos operadores postais (CTT- Correios de Portugal, IBEROMAIL – Correio Internacional, SDIM – Sociedade de Distribuição de Imprensa da Madeira, Notícias Direct – Distribuição ao Domicílio, e Vasp Premium – Entrega Personalizada de Publicações), bem como o controlo efectuado pelo GMCS.

Para verificação dos pagamentos e se as publicações se encontravam abrangidas pelo direito ao “porte pago”, foram seleccionados os meses de Novembro e Dezembro de 2007, período em que os pagamentos efectuados pelo GMCS ascenderam a € 2.608.705 (33,7% do total).

Quadro 3.2 – Pagamentos efectuados pelo GMCS e valor facturado

(em euros)

Operadores postais	Pagamentos em 2007		Pagamentos nos meses de Novembro e Dezembro	Facturado pelos operadores em Novembro e Dezembro
	Valor	%	Valor	Valor
CTT	6 288 814,18	81,3	2 183 589,37	686 239,35
IBEROMAIL	645 732,48	8,3	188 860,97	95 564,19
SDIM	573 064,70	7,4	159 004,25	73 453,18
Notícias Direct	212 877,90	2,8	57 626,92	53 768,24
Vasp Premium	19 623,80	0,3	19 623,80	9 871,23
Total	7 740 113,06	100,0	2.608.705,31	928 648,76

Conforme se evidencia no quadro anterior, aos CTT coube 81,3% e aos restantes operadores 18,7%, destacando-se a Iberomail (8,3%) e a SDIM (7,4%).

Foi também examinada a facturação apresentada pelos operadores ao Gabinete, nesses meses, tendo-se verificado que não transitaram encargos por pagar para o ano seguinte¹.

cobriam apenas cerca de 1/3 desses encargos, afectando, com significado, os valores da Conta, conforme foi salientado pelo Tribunal no respectivo Parecer.

¹ Observa-se que parte da facturação referente a Dezembro não foi paga em 2007 por só ter sido apresentada no ano seguinte.

3.2.1 – Concessão do incentivo à leitura de publicações periódicas (credenciação das publicações beneficiárias)

Podem beneficiar de comparticipação no custo da sua expedição postal, para assinantes residentes em território nacional ou em território estrangeiro, as publicações periódicas que cumpram cumulativamente os seguintes requisitos¹:

- a) Estar classificada e registada há pelo menos um ano, pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social como publicações de informação geral de âmbito regional ou especialmente dirigidas às comunidades portuguesas no estrangeiro ou de informação especializada;
- b) Apresentar, no período imediatamente anterior à candidatura, edições ininterruptas de: um ano (tratando-se de publicações diárias), dois anos (publicações de informação geral de âmbito regional) ou cinco anos (publicações de informação especializada).
- c) Ter periodicidade não superior à mensal (publicações de informação geral) ou anual (publicações de informação especializada).

As entidades beneficiárias, proprietárias ou editoras das publicações periódicas, devem possuir contabilidade organizada e ter a situação fiscal e contributiva regularizada. Uma vez que o “porte pago” se destina à expedição para assinantes, a legislação regulamentadora estabelece os requisitos das assinaturas, designadamente, o preço mínimo da assinatura e o seu pagamento no início do período a que respeita, indo ao encontro das preocupações manifestadas pelo Tribunal em anteriores auditorias, face à ausência de controlo nesse domínio².

As percentagens de comparticipação nos custos da expedição postal das publicações periódicas aos seus assinantes residentes no território nacional e em território estrangeiro (de um peso não superior a 200 gr. por exemplar, incluindo suplementos e encartes), constam do quadro seguinte, bem como as condições quanto ao número de profissionais, tiragem e periodicidade que as publicações periódicas de informação geral e âmbito regional devem observar, bem como as condições fixadas para as publicações especializadas.

Observe-se que foi criado um período transitório, de 3 de Abril a 31 de Dezembro de 2007, durante o qual, para a generalidade das publicações, a percentagem de comparticipação se manteve em 60%, passando para 50% em 2008 e para 40% nos anos seguintes.

¹ O Decreto-Lei n.º 98/2007, de 2 de Abril, exclui expressamente a concessão do incentivo a publicações a) pertencentes ou editadas directamente ou por interposta pessoa, a: partidos políticos, associações sindicais, administração central, regional ou local, bem como por quaisquer serviços, organismos ou departamentos delas dependentes; b) gratuitas; c) de conteúdo pornográfico, fascista, racista ou que vise primordialmente o incitamento da violência ou do ódio em função da raça, cor, origem étnica ou nacional, religião, sexo ou orientação sexual; d) que ocupem com conteúdo publicitário uma superfície superior a 50% do espaço disponível de edição, incluindo suplementos e encartes, calculada com base nas edições publicadas nos 12 meses anteriores à data de apresentação da respectiva candidatura.

² Assinale-se também que deixou de ser apoiada a expedição de exemplares para não assinantes, a título gratuito.



Tribunal de Contas

	% de comparticipação nos custos de expedição para residentes em território nacional ou no estrangeiro	Condições			
		N.º de profissionais com contrato de trabalho	Tiragem média mínima nos 6 meses anteriores à candidatura	Periodicidade da publicação	Outras condições
A – Publicações de informação geral de âmbito regional ou especialmente destinadas a comunidades portuguesas no estrangeiro					
(a)	60% - de 3/4/2007 a 31/12/2007 50%, em 2008 40% - anos seguintes -	Pelo menos 5 dos quais 3 jornalistas	5 000 exemplares	Igual ou inferior à trissemanal	
(b)		Pelo menos 3 dos quais 2 jornalistas	3 000 exemplares	Superior à trissemanal e igual ou inferior à semanal	
(c)		Pelo menos 2 dos quais 1 jornalistas	1 500 exemplares	Superior à semanal e igual ou inferior à quinzenal	
(d)		Pelo menos 1	1 500 exemplares	Superior à quinzenal e igual ou inferior à mensal	
(e)		-	1 500 exemplares	Igual ou inferior à mensal	
B – Publicações de informação especializadas					
(f)	95%	As publicações periódicas que divulguem regularmente temas do interesse específico das pessoas com deficiência, editadas por associações a que seja reconhecida representatividade das mesmas ⁽¹⁾ .			
(g)		As publicações com manifesto interesse em matéria científica ou tecnológica, desde que não ocupem com conteúdo publicitário uma superfície superior a 20% do espaço disponível, incluindo suplementos e encartes ⁽¹⁾ ⁽²⁾ .			
(h)	60% - de 3/4/2007 a 31/12/2007	As publicações com manifesto interesse em matéria literária ou artística, desde que não ocupem com conteúdo publicitário uma superfície superior a 20% do espaço disponível, incluindo suplementos e encartes ⁽¹⁾ ⁽²⁾ .			
(i)	50%, em 2008	As publicações que estimulem o relacionamento e o intercâmbio com os povos dos países e territórios de língua portuguesa, desde que não ocupem com conteúdo publicitário uma superfície superior a 20% do espaço disponível, incluindo suplementos e encartes ⁽¹⁾ ⁽²⁾ .			
(j)	40% - anos seguintes	As publicações que tenham por objecto principal a promoção da igualdade de género, manifesto no seu estatuto editorial e nos conteúdos publicados, desde que não ocupem com conteúdo publicitário uma superfície superior a 20% do espaço disponível, incluindo suplementos e encartes ⁽¹⁾ ⁽²⁾ .			

(1) As publicações apenas beneficiam de comparticipação até à gramagem máxima de 200 g por exemplar, incluindo suplementos e encartes.

(2) Para beneficiarem da comparticipação as publicações devem ter uma tiragem média mínima de 1000 exemplares nos 12 meses anteriores à candidatura.

Em 2007, das 314 publicações credenciadas¹, 305 publicações beneficiaram de uma comparticipação de 60%, dos custos de expedição e 9 publicações especializadas, destinadas a pessoas com deficiência, de uma comparticipação de 95% dos custos de envio.

A comprovação, pelas publicações beneficiárias junto do operador postal, do direito ao incentivo efectua-se mediante a apresentação de um cartão de acesso, válido por um período de dois anos, emitido pelo ex-ICS e actual GMCS, contendo o n.º de beneficiário, a entidade beneficiária, a publicação periódica, a percentagem de comparticipação nos custos de expedição e o período de validade.

Na auditoria, a verificação de que as publicações objecto do pagamento do “porte pago” se encontravam devidamente credenciadas, foi efectuada relativamente às expedidas através dos operadores postais privados. Confirmou-se também que o GMCS procede a essa verificação relativamente a todas as publicações e operadores, através de uma base de dados, onde estão registadas todas as publicações credenciadas.

Nos processos examinados, verificou-se que, com vista a essa credenciação, foram apresentados, conforme estabelecido¹ os seguintes documentos:

¹ Haviam-se candidatado 342 publicações, tendo sido indeferidas 28.

-
- Requerimento de candidatura
 - Declaração comprovativa da regularização da situação fiscal dos candidatos e perante a segurança social;
 - Um exemplar da publicação contendo impresso o estatuto editorial previsto no artigo 17.º da Lei de Imprensa;
 - Um exemplar da última edição de cada um dos últimos 12 meses anteriores à data de apresentação do requerimento de candidatura;
 - Declaração mencionando a(s) localidade(s) onde a publicação é posta à venda e o(s) distrito(s) e país(es) para o(s) qual(is) é remetida por assinatura;
 - Comprovativo em como possui contabilidade organizada (exemplo: cópia do IRC, certificado autenticado do TOC ou ROC, etc.);
 - Cópia actualizada da carteira profissional do(s) jornalista(s) emitida pela Comissão da Carteira Profissional de Jornalista;
 - Cópia da folha de remunerações relativa ao último mês entregue no centro regional de segurança social que comprove inequivocamente a situação laboral dos jornalistas e outros profissionais;
 - Cópia dos contratos de trabalho dos jornalistas e outros profissionais indicados pela entidade candidata;
 - Pacto social actualizado;
 - Declaração de técnico oficial de contas que certifique a tiragem média mínima estabelecida para efeitos da candidatura ao incentivo à leitura;
 - Deliberação sobre a classificação da publicação nos termos da lei de imprensa, tomada pela ex-AACS (Alta Autoridade para a Comunicação Social) ou pela actual ERC (Entidade Reguladora para a Comunicação Social)²;
 - Tratando-se de cooperativas, credencial emitida pelo INSCOOP (Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo);
 - Cópia da tabela de preços de assinatura.

3.2.2 – Controlo pelo GMCS da manutenção das condições de atribuição do direito ao incentivo à leitura

O incumprimento pelos beneficiários das suas obrigações, previstas no Decreto-Lei n.º 98/2007, é punível com coima e, acessoriamente, com a privação do direito ao incentivo até um período de 2 anos, para além da reposição das verbas indevidamente recebidas:

De acordo com os processos analisados, a verificação pelo ex-ICS do cumprimento das obrigações das entidades beneficiárias, concretizou-se:

- No âmbito da atribuição dos cartões de acesso (renovados a cada dois anos), uma vez que são apresentados exemplares dos 12 meses anteriores à candidatura, o que permite verificar se, nesse período, foram cumpridas várias das obrigações previstas;
- Através de acções de controlo realizadas por empresas de auditoria contratadas para o efeito. Em 2002, foram realizadas junto de 30 publicações¹, e em 2004 junto de 20 publicações.

¹ Despacho da Presidente do ICS n.º 9 381/2007, de 19 de Abril, publicado no “Diário da República”, II Série, n.º 100, de 24 de Maio de 2007.

² Criada pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro.



Tribunal de Contas

A verificação do cumprimento das obrigações pelos beneficiários era também efectuada através de acções de fiscalização realizadas pela Divisão de Fiscalização do ex-ICS, a qual foi extinta, tendo o pessoal que a integrava transitado para a Entidade Reguladora para a Comunicação Social. Observa-se neste domínio, conforme consta do relatório da anterior auditoria, que o ex-ICS continuava a não dispor de recursos humanos para a realização de suficientes acções de fiscalização junto dos beneficiários.

Reitera-se, assim, relativamente às condições/obrigações do promotor susceptíveis de comprovação documental (como é o caso do pagamento das assinaturas), que seja instituída a obrigatoriedade de apresentação periódica ao GMCS desses elementos comprovativos.

Uma vez que a legislação actualmente em vigor prevê que parte (até 15%) da verba orçamentada para o “porte pago” seja afectada à realização de acções de fiscalização, questionou-se o GMCS e a sua tutela sobre as medidas adoptadas/a adoptar neste domínio.

Na sua resposta, o GMCS, refere que:

“(...) este foi um ano de transição e adaptação ao novo regime de incentivo à leitura aprovado pelo Dec Lei n.º 98/2007, de 2 de Abril, da parte de todos os interessados, das entidades candidatas e operadores postais ao GMCS, na definição de novas metodologias e procedimentos em sede de candidatura.

Para se encetar acções de fiscalização com um mínimo de eficácia, no âmbito do novo diploma, terá que ocorrer algum tempo de aplicação do mesmo, para sedimentação de uma cultura necessariamente diferente em termos procedimentais.

Sem embargo de o GMCS manifestar a sua concordância com as recomendações do Tribunal de Contas no que a esta matéria diz respeito, pelo que dará início à preparação de auditorias externas que permitam abranger o vasto universo de beneficiários – 273 (já que os recursos humanos existentes não permitem uma fiscalização própria, a não ser em casos pontuais e identificáveis) importará também referir que o novo regime repartindo, em partes não substancialmente diferentes, pelos destinatários do incentivo e pelo Estado (60% para o Estado, 40% para os beneficiários), os encargos decorrentes da expedição postal, dissuade, também, a correspondente violação.”

Reitera-se também, dado o seu efeito potencial na prevenção de situações violadoras do quadro legal, a recomendação de serem publicitadas, sob a forma de dados gerais, as acções de fiscalização realizadas, as irregularidades detectadas, bem como os processos de contra-ordenação e respectivas sanções.

Sobre esta questão, o GMCS, não se pronunciou.

¹ As anomalias e a sua frequência constam da página 33 do mencionado Relatório de Auditoria n.º 6/04-2.ª S.

3.2.3 – Facturação e informação prestada pelos operadores postais e o controlo efectuado pelo GMCS

a) Preçários dos operadores postais

No tocante ao preçário da expedição postal de publicações periódicas, incluindo suplementos e encartes, entre o ex-ICS, a Associação Portuguesa de Imprensa e os CTT, foram celebrados “Acordos de Correio Editorial Nacional” e “Acordos de Correio Editorial Internacional”, ambos em 28/02/2007, com o objectivo de estabelecer o sistema de preços a vigorar na prestação pelos CTT, no âmbito nacional e internacional, de serviços de aceitação, transporte e distribuição de publicações periódicas e respectivos suplementos e encartes¹.

Da análise dos processos relativamente aos operadores privados, constatou-se o seguinte, quanto aos preços praticados:

- Os operadores postais privados que fazem a distribuição no território nacional – a SDIM, relativamente à distribuição na Madeira e em Porto Santo, e a Notícias Direct, que efectua distribuição no continente e em S. Miguel (Açores) –, praticaram os preços dos CTT;
- Os operadores postais que efectuam distribuições para o estrangeiro – Ibermail e VASP, praticaram preços ligeiramente inferiores aos dos CTT.

Observe-se que o valor a pagar pelo GMCS depende da facturação pelo operador incluir ou não IVA.

Assim, não facturam IVA:

- Os CTT, isentos nos termos dos n.ºs 23 e 24 do art.º 9.º do CIVA que isentam de IVA a venda de selos postais e “*as prestações de serviços (...) efectuadas pelos serviços públicos postais*”;
- A Ibermail e a VASP, distribuidores para o estrangeiro, com base nas alíneas p) e q) do art.º 14 do CIVA que isentam de IVA o serviço de transporte para estrangeiro em determinadas condições.

Em 2007, facturaram com IVA, a SDIM (à taxa de 15%, em vigor na Região Autónoma da Madeira, onde a empresa está sedeadada) e a Notícias Direct (à taxa de 21%, em vigor no continente).

b) Documentação remetida pelos CTT

Para a expedição dos livros, jornais ou publicações periódicas, os proprietários ou editores, apresentam no balcão dos CTT uma “guia de avença” que indica o n.º da credencial e a quantidade de objectos por destino (zona de taxação, correspondente ao tarifário dos CTT).

A estação dos CTT processa informaticamente a “guia de avença”, processando os serviços centrais facturas, remetidas mensalmente ao GMCS para pagamento da comparticipação do Estado. Além das facturas, os CTT remetem notas de débito ou crédito referentes às mesmas, que resultarão de conferências posteriores, designadamente quanto ao tarifário aplicado originando correcções ao valor anteriormente facturado.

¹ O facto de a Associação Portuguesa de Imprensa ser também parte na celebração dos protocolos deve-se a, por exemplo, estes estabelecerem condições para a distribuição não abrangida pelo porte pago, como a expedição, em determinadas condições, de exemplares para não assinantes, suportando os CTT o respectivo custo.



Tribunal de Contas

Nessas facturas, é indicado o total resultante da distribuição do correio nacional e internacional, discriminado relativamente às publicações periódicas e respectivos encartes. Contudo, no discriminativo da factura é indicado apenas, para cada publicação, a agência de expedição, o n.º da guia de avença, e data, a quantidade de objectos e o valor bruto (os 60% a pagar pelo Estado).

Ao contrário dos operadores privados, os CTT não remetem indicação do destino (ou zona de taxação) e do respectivo peso unitário. Na ausência destes dados, o GMCS não está em condições de verificar se, nessas expedições, os CTT estão a praticar os preços acordados, nem se o peso das publicações está de acordo com os limites estabelecidos.

Continua assim a não ser observada a recomendação do Tribunal, no sentido do ICS, actual GMCS, criar procedimentos de conferência, sistemática ou por amostragem, com o necessário suporte informático, dos valores apresentados pelos CTT, relativos às facturas, notas de débito e de crédito com os dados constantes das “guias de avença”.

O GMCS, na sua resposta, não se pronunciou, limitando-se a confirmar que procede ao controlo anteriormente referido e a mencionar que as publicações objecto do pagamento do “porte pago” se encontravam devidamente credenciadas, o que torna “(...) possível detectar com alguma facilidade quaisquer publicações não credenciadas, o que permitirá alertar os operadores postais no sentido de emitir ao GMCS as correspondentes notas de crédito para regularização.”

Observa-se que outra recomendação, constante do Relatório de Auditoria n.º 6/2004-2.ª Secção, tendo em vista o controlo do cumprimento de uma disposição da legislação, então em vigor, que impunha o limite de 15% para expedição de exemplares gratuitos a título de divulgação, já não subsiste, uma vez que essa expedição deixou de ser objecto de apoio financeiro.

c) Documentação remetida pelos operadores postais privados

A Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) atribuiu, aos mencionados operadores postais privados, licenças para a prestação de serviços postais não reservados e abrangidos no âmbito do serviço postal universal, no território nacional e internacional, nos termos do Decreto-Lei n.º 150/2001, de 7 de Maio¹, ficando habilitadas à distribuição de livros, catálogos, jornais e outras publicações periódicas.

A acompanhar as suas facturas, esses operadores remetem ao GMCS:

- Guias de expedição (apresentada por título de publicação onde consta: o n.º carta de porte, n.º de edição, as quantidades, o peso unitário total e, o valor unitário e total por zona de taxação (Continente, Madeira, Porto Santo, São Miguel, União Europeia e Resto do Mundo prioritário), e ainda a comparticipação do Estado (60%);
- Carta de Porte (onde consta: o expedidor, nome da publicação, a morada, o tipo de serviço (prioritário), o conteúdo (correio), zona taxação, n.º itens/volumes, peso total.

A conferência efectuada pelos serviços do GMCS sobre os documentos enviados por essas operadoras consiste na verificação, além da validade das credenciais, da sequência das edições nas guias de expedição, do peso, e das taxas praticadas. Relativamente ao apuramento do valor a pagar pelo Estado, por título de publicação é elaborado um mapa discriminativo, com a indicação do número de objectos

¹ Estabelece o regime de acesso e exercício da actividade de prestador de serviços postais explorados em concorrência.

expedidos, peso unitário, zona de taxação, tarifa e correspondente comparticipação do Estado (60%). Em suma, a documentação apresentada permite um controlo documental adequado.

3.3 – Incentivos à expedição de publicações periódicas para as Regiões Autónomas

A Lei n.º 41/96, de 31 de Agosto¹, determinou que o Estado passaria a suportar, a partir de 1997, "(...) os encargos totais correspondentes à expedição, por via aérea e marítima, dos livros, revistas e jornais de natureza pedagógica, técnica, científica, literária, recreativa e informativa (...): entre o continente e as Regiões Autónomas; entre as Regiões Autónomas e o continente; entre as Regiões Autónomas (...)".

Revogando a legislação anterior², o Decreto-Lei n.º 43/2006, de 24 de Fevereiro, veio alterar o regime de incentivos para cobertura dos encargos com esse transporte, tendo em vista equiparar o preços de venda ao público, no continente e nas Regiões Autónomas, de livros, revistas e jornais, que preencham determinados requisitos. Nos termos deste diploma, o Estado suporta os encargos totais³ correspondentes à expedição:

- por via marítima, de publicações não periódicas;
- por via aérea e marítima, de publicações periódicas de informação geral.

Relativamente às publicações periódicas, estão excluídas do direito ao reembolso dos encargos de expedição, em termos gerais, aquelas que não cumpriram as condições de acesso ao “porte pago”⁴ e, ainda, as que não sejam maioritariamente vendidas no território nacional.

Igualmente não são objecto de reembolso os seguintes encargos:

- Os encargos de expedição de publicações enviadas a título gratuito, designadamente ofertas, promoções ou permutas;
- Os encargos com a expedição postal de publicações periódicas para assinantes⁵;
- Os encargos de expedição de quaisquer subprodutos, independentemente da sua repercussão no preço de capa e da sua natureza.

Constitui requisito obrigatório para o reembolso que o, então, Instituto da Comunicação Social tenha emitido a correspondente autorização, a requerimento dos editores e distribuidores das publicações, que, para o efeito, devem apresentar cópia das três últimas edições e cópia da classificação atribuída à publicação pela entidade competente.

Compete aos distribuidores garantir os melhores preços de mercado para os encargos de expedição a assumir pelo Estado. Assinala-se que, ao longo dos anos, essa expedição tem sido assegurada por um único transitário (Abreu – Cargas e Trânsitos), sendo apenas os encargos de expedição de publicações

¹ Estabelece que o Estado suporta os custos de expedição de livros, revistas e jornais de e para as Regiões Autónomas.

² Decreto-Lei n.º 284/97, de 22 de Outubro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 112/99, de 14 de Abril.

³ São considerados os encargos totais relativos ao transporte e levantamento no destino das referidas publicações: do Continente para as Regiões Autónomas; das Regiões Autónomas para o Continente; entre as Regiões Autónomas.

⁴ Cfr. nota de pé-de-página da pág. 17.

⁵ Foi alterado assim, o regime anterior, regulado pelo Decreto-Lei n.º 284/87, que previa também o reembolso, total, dos encargos de expedição por via postal. Esta forma de expedição fica abrangida exclusivamente pelo “porte pago”.



Tribunal de Contas

periódicas de informação geral reembolsadas pelo então Instituto da Comunicação Social¹ e actual GMCS, seu sucessor.

Em 2007, o circuito de expedição de publicações periódicas, entre o Continente e as Regiões Autónomas foi o seguinte:

- ✓ As distribuidoras emitem “guias de remessa” (que acompanham os volumes, podendo incluir várias publicações), distintas conforme se trate de publicações com direito ou sem direito a reembolso. As guias de remessa identificam o destinatário, o título da publicação, o número de exemplares e o respectivo peso unitário.

De referir que a indicação nas “guias de remessa” do peso unitário, bem como do número de unidades permite determinar o respectivo peso total e estabelecer uma correspondência com o peso total constante das “cartas de porte” referentes ao custo do transporte aéreo, apresentado pelo transitário. A indicação desse peso unitário passou a ser obrigatória com a publicação do Decreto-Lei n.º 112/99, de 14 de Abril. Contudo, em anteriores auditorias havia-se constatado que essa disposição não era cumprida.

- ✓ O transitário procede à recolha das publicações, acompanhada dessa documentação, e ao seu transporte para o aeroporto.
- ✓ O transitário, no aeroporto, procede ao acondicionamento dos volumes para o respectivo voo e processa as respectivas “cartas de porte”, em modelo normalizado, consideradas emitidas pela respectiva companhia aérea.

As “cartas de porte” são também distintas (emitidas separadamente e com diferente numeração) para as publicações com direito a reembolso e sem direito a reembolso e indicam os aeroportos de embarque e desembarque, o número de objectos (volumes), o seu peso total, a natureza (jornais e revistas) e o preço.

Observa-se que as facturas do transitário, para pagamento pelo GMCS, referem-se ao preço do transporte aéreo das publicações, facturado pelas respectivas companhias aéreas, visto que os serviços prestados pelo transitário são remunerados por essas companhias, através de uma comissão (cerca de 5%) sobre os fretes.

Para o pedido do reembolso, o transitário remeteu ao GMCS as facturas mensais, que identificam (pelo número) as “cartas de porte” do transporte aéreo, também remetidas, bem com as “guias de remessa” dos distribuidores.

Nos processos analisados, essas facturas identificavam (pelo número) a “guia de transporte” (factura) emitida pela companhia aérea e o destinatário (ponto de venda de jornais e revistas e a localidade, nas Regiões Autónomas), bem como o preço constante da “guia de transporte”. Por sua vez, este documento indica os aeroportos de embarque/desembarque, o número de objectos, o seu peso total, a natureza (jornais e revistas) e o preço facturado ao transitário.

O controlo dessa documentação efectuada pelo GMCS consiste, essencialmente, em:

¹ Os encargos relativos às publicações não periódicas são suportados pela Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular (no caso das expedições de manuais escolares e de outros recursos didáctico-pedagógicos impressos) e pelo Instituto Português do Livro e das Bibliotecas, relativamente às restantes publicações.

-
- relativamente às "guias de remessa diárias" – verificar se as publicações se encontram devidamente registadas ou, pela sua natureza, não se encontram excluídas do direito ao reembolso dos custos de transporte.
 - relativamente às facturas emitidas pelo transitário e às "guias de transporte" emitidas pelas companhias aéreas – conferir a correspondência dos respectivos valores, e a localização do destinatário, nas Regiões Autónomas.

Conforme foi já referido, foram objecto de exame os pagamentos efectuados pelo GMCS ao transitário referente aos meses de Novembro e Dezembro, totalizando € 399.408,28, o que representa 33,9% da importância despendida a este título (€ 1.179.954,01). Foi também examinada a facturação apresentada pelo transitário, em 2007, nesses meses, tendo-se concluído que não transitaram encargos em dívida para o ano seguinte.

Relativamente ao controlo físico dos objectos expedidos, não foram efectuadas acções de fiscalização nos aeroportos de destino, antes da sua entrega aos destinatários.

Note-se que estão excluídas do reembolso dos encargos de expedição as publicações que não tenham sido expressamente autorizadas pelo GMCS. Também não são objecto de reembolso os encargos de expedição de quaisquer subprodutos, independentemente da sua natureza e da repercussão no preço de capa.

O controlo do cumprimento destes imperativos, através de acções de fiscalização, nos aeroportos de destino¹ foi sempre muito limitado, tendo-se recomendado, para colmatar essa deficiência, a melhoria da verificação documental das “guias de remessa”.

O GMCS procede actualmente ao controlo dessas guias, verificando se no pedido de reembolso são elencadas apenas publicações autorizadas. Relativamente a uma eventual inclusão de subprodutos considera-se necessário que o GMCS crie uma forma de controlo, por via indirecta, uma vez que as “guias de remessa” passaram a indicar o respectivo peso unitário².

3.4 – Incentivo à iniciativa empresarial e desenvolvimento *multimedia*

Em 2007, o sistema de incentivos do Estado à comunicação social, para além dos incentivos indirectos (“porte pago”), examinado no ponto 3.2, abrange os incentivos directos, regulados pelo Decreto-Lei n.º 7/2005, de 2 de Abril.

Nos termos deste diploma, que criou um período de transição, até 30/03/2007, estava prevista a atribuição dos seguintes incentivos financeiros directos³ :

¹ Em 2002, foram realizadas duas acções de fiscalização, uma no aeroporto de Ponta Delgada e outra no aeroporto do Funchal. Num caso foram detectadas duas publicações que se encontravam excluídas do direito ao reembolso e noutra, um produto destinado a compra opcional, cujos encargos de expedição não são objecto de reembolso. Esse tipo de acções de fiscalização foi sempre muito limitado, tendo-se recomendado a necessidade da verificação documental das “guias de remessa”.

² Embora a indicação do peso unitário se tivesse tornado obrigatória com a publicação do Decreto-Lei n.º 112/99, de 14 de Abril, conforme se assinalou na anterior auditoria (incidindo sobre o ano de 2002) essa disposição não era então cumprida.

³ Ficaram também previstos “outros incentivos que se destinam a apoiar a formação e a integração dos profissionais da comunicação social, a promoção da leitura e o desenvolvimento da sociedade da informação”. No tocante à formação profissional, através da Portaria n.º 158/2005, de 9 de Fevereiro, foram previstos programas, com financiamento



Tribunal de Contas

- Incentivo à iniciativa empresarial e desenvolvimento *multimedia* (IIEDM), com as seguintes modalidades¹:
 - ◇ Parcerias estratégicas;
 - ◇ Requalificação de infra-estruturas;
 - ◇ Desenvolvimento tecnológico e multimédia;
 - ◇ Qualificação do trabalho;
 - ◇ Difusão do produto jornalístico;
 - ◇ Expansão cultural e jornalística nas comunidades portuguesas;
- Incentivo à qualificação e desenvolvimento de recursos humanos (não foi concretizado);
- Incentivos específicos (cfr. ponto 3.5)
- Incentivo à investigação e edição de obras sobre temas de comunicação social (cfr. ponto 3.7).

Em 2007, no tocante aos incentivos IIEDM, foi pago € 689.368, a 26 projectos aprovados em 2006 (ascendendo os pagamentos a € 255.414), e a 32 projectos aprovados em 2007 (€ 433.954).

O exame incidiu sobre os apoios aprovados em 2007, a candidaturas apresentadas até 31 de Março desse ano, abrangendo os processos referentes às seis empresas (três editoras e três rádios) beneficiárias de maiores montantes, às quais foi pago € 155.494 (23,9% do total pago).

3.4.1 – Tipos de projectos e de apoio

O IIEDM tem por **objectivo** o desenvolvimento e a consolidação das empresas jornalísticas e de radiodifusão, de âmbito regional e local, mediante a profissionalização das suas estruturas organizacionais e a qualificação dos seus recursos humanos. Relativamente às candidaturas apresentadas em 2007, os processos seleccionados para exame abrangeram as seguintes **modalidades**²:

Requalificação de infra-estruturas – designadamente através de: a) construção de edifícios e outros equipamentos directamente ligados ao exercício da actividade; b) obras de adaptação e remodelação de instalações, motivadas pelo desenvolvimento da actividade ou destinadas à melhoria das condições de segurança, higiene e saúde; c) construção de equipamentos sociais obrigatórios.

Desenvolvimento tecnológico e *multimedia* – considerando-se, elegível, nomeadamente: a) custos do alojamento de páginas na Internet para edições online de publicações periódicas ou de distribuição do sinal áudio de rádios, por um período de 12 meses; b) aquisição de

comunitário, geridos pelo IIEFP com a colaboração do ex-ICS, de: estágios profissionais; apoio à contratação de estagiários e de desempregados; e de incentivos à mobilidade geográfica,

¹ Para as candidaturas posteriores a 30/03/2007 cessou a concessão dos incentivos designados por parcerias estratégicas, requalificação de infra-estruturas, e qualificação do trabalho, constituindo as restantes modalidades, que continuaram a vigorar, o designado “incentivo à consolidação e ao desenvolvimento das empresas de comunicação social regional e local”.

² Refira-se que, relativamente a todos os projectos aprovados em 2007, não foram concedidos apoios financeiros nas modalidades de parcerias estratégicas, qualificação do trabalho e expansão cultural e jornalística nas comunidades portuguesas.

equipamentos e programas informáticos que visem o alojamento de páginas na Internet; c) acções de formação que visem a correcta utilização dos equipamentos e dos programas informáticos a que se refere a alínea anterior, desde que associadas à sua aquisição, não podendo o respectivo valor, líquido do IVA, exceder os 25% do total do montante a conceder¹; d) aquisição de equipamentos e programas informáticos destinados à actividade da empresa e à sua gestão; e) Investimento em imobilizado corpóreo ou incorpóreo inerente a iniciativas de suporte tecnológico e multimedia; f) Desenvolvimento de redacções multimedia.

Difusão do produto jornalístico – considerando-se elegíveis, nomeadamente, as seguintes iniciativas: a) acções de sensibilização para a leitura; b) desenvolvimento de campanhas de captação de novos assinantes; c) desenvolvimento de políticas de distribuição para venda em banca; d) adesão a controlo de tiragens por entidade independente e reconhecida pelo mercado.

O IIEDM materializa-se numa **complicação** do Estado, a fundo perdido, de um montante que não exceda 50% do financiamento necessário à execução do projecto aprovado.

Os projectos destinados à comunicação social regional e local, apoiados no âmbito do IIEDM, podem beneficiar, isolada ou cumulativamente, das seguintes **majorações**: a) 5% ou 3% em caso de criação líquida de postos de trabalho; b) 3% caso a entidade candidata apresente resultados positivos em dois dos três exercícios anteriores à candidatura². A legislação prevê também a possibilidade da concessão de outra majoração adicional, de 5%, destinada a projectos: a) de âmbito regional; b) publicações diárias; c) jornais editados exclusivamente em suporte digital.

As entidades candidatas ao IIEDM podem apresentar candidaturas a mais de um projecto, mas, em relação a cada área de intervenção, não pode ser apresentado novo projecto de candidatura enquanto não for dada por concluída, pelos serviços competentes, a execução de projecto anterior. Além disso, a mesma entidade candidata não pode, durante um período de três anos consecutivos contados da atribuição do primeiro incentivo beneficiar dos auxílios do Estado, num valor superior a € 100.000³.

Confirmou-se que o ICS verificou o cumprimento deste limite para os apoios acumulados por publicação ou rádio. Procedeu também à comunicação à Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional, para efeitos do previsto no referido regulamento.

Os projectos aprovados, objecto de apoio, devem ser executados num prazo até dois anos, salvo se tiver sido especificado outro prazo. De acordo com o prazo de execução do projecto estão previstas várias calendarizações para o pagamento do apoio financeiro. Aos projectos examinados, de duração inferior a um ano, corresponde a forma de pagamento em duas tranches: a primeira, de 50%, no início da execução e a segunda após a comprovação da conclusão do projecto pelo promotor.

¹ Nos processos examinados envolvendo acções de formação foi respeitado esse limite.

² Nos processos examinados apenas foi concedida esta majoração a um projecto.

³ Conforme previsto no Regulamento (CE) n.º 69/2001, de 12 de Janeiro, relativo à aplicação dos art.ºs 87.º e 88.º do Tratado (auxílios *de minimis*).



Tribunal de Contas

3.4.2 – Concessão, pagamento e controlo do incentivo

Nos processos examinados, relativos a candidaturas apresentadas em 2007, até 31 de Março, constava a documentação prevista no Decreto-Lei n.º 7/2005, de 6 de Janeiro:

- ✓ Requerimento ao Ministro dos Assuntos Parlamentares (tutela);
- ✓ Formulário de candidatura devidamente preenchido;
- ✓ Cópia do pacto social actualizado da entidade candidata;
- ✓ Documento comprovativo da situação tributária regularizada;
- ✓ Documento comprovativo da situação contributiva regularizada;
- ✓ Documento comprovativo do respeito das normas legais ou convencionais aplicáveis às relações de trabalho, emitida pela IGT;
- ✓ Orçamentos justificativos da verba solicitada;
- ✓ Estudo de viabilidade ou garantia financeira de execução do projecto;
- ✓ Declaração de IRC e anexos;
- ✓ Declaração de outros apoios que tenham sido concedidos ou estejam pendentes de decisão por parte de quaisquer instituições, visando o presente projecto, bem como todos os que tenham sido recebidos nos últimos 3 anos, para efeitos do Regulamento (CE) n.º 69/2001 da Comissão de 12 de Janeiro de 2001 (auxílios minimis);
- ✓ Um exemplar da última edição de cada um dos últimos 12 meses anteriores à data da candidatura;
- ✓ Cópia do Estatuto Editorial.

Para verificação da existência dessa documentação, bem como do cumprimento das condições de acesso, foi elaborado um “Guião para instrução e análise preliminar dos processos dos incentivos”, preenchida para cada candidatura por um técnico da Divisão de Apoio aos Órgãos de Comunicação Social, à qual foi atribuída a recepção e análise das candidaturas.

O técnico responsável pela candidatura elabora também uma “Ficha de análise do processo” (de informação genérica sobre o requerente e os incentivos recebidos nos últimos 3 anos anteriores, o valor das aplicações relevantes e das acções de formação, o incentivo solicitado e os elementos para a graduação das candidaturas) e um “Anexo à Ficha de análise” – mapa de investimento com as aplicações relevantes, os orçamentos ou facturas apresentadas, a majoração atribuída e o incentivo a atribuir.

Conforme previsto no despacho da Presidente do ex-ICS, de 31/03/2005, foi elaborada proposta da Direcção de Meios de Comunicação Social (DMCS)/(DAOCS), de 11/09/2007, anexando as listas das candidaturas, separadamente para as candidaturas de empresas proprietárias ou editoras de publicações periódicas e de empresas de radiodifusão sonora, a qual foi objecto de despacho de concordância da Directora do GMCS, de 24/09/2007¹. Foi atribuído o montante total de € 888.600,65, a 34 candidaturas aprovadas.

¹ Nos termos da delegação de competências atribuída pelo Ministros dos Assuntos Parlamentares, por Despacho n.º 15 775/2007, publicado no DR II série, n.º 140, de 23 de Julho de 2007.

Quadro 3.4.2.1 – Incentivo atribuído

(em euros)

Beneficiários	N.º de candidaturas	N.º de candidaturas aprovadas	Incentivo atribuído
Publicações periódicas	30	16	333.573,63
Operadores de radiodifusão	22	18	545.027,02
Total	52	34	888.600,65

Os motivos pelos quais 28 candidaturas não foram aprovadas prendem-se com o incumprimento dos requisitos necessários à instrução das respectivas candidaturas, nomeadamente a necessidade de o promotor ter como actividade principal a edição de publicações periódicas ou de radiodifusão, comprovar a sua situação regularizada com a segurança social e a administração fiscal, e o cumprimento da legislação e das convenções laborais, bem como comprovar a viabilidade económica do projecto através da apresentação do correspondente estudo de viabilidade ou, em substituição, apresentar garantia bancária da boa execução do projecto.

Ao contrário do observado na anterior auditoria, não se verificou a não atribuição de apoio financeiro a candidaturas elegíveis, por indisponibilidade orçamental. Embora todas as candidaturas elegíveis tenham sido apoiadas, as mesmas foram objecto de graduação, por aplicação de “grelha” de critérios, previstos no Decreto-Lei n.º 7/2005, aprovada por Despacho da Presidente do ICS, de 31/03/2007.

No quadro seguinte, relativamente aos processos objecto de exame evidencia-se o tipo de projecto, o investimento total, o apoio aprovado (e respectiva percentagem de comparticipação), bem como o montante pago em 2007:

Quadro 3.4.2.2 – Pagamentos efectuados pelo GMCS

(em euros)

Beneficiário	Tipo de projecto	Investimento total = elegível	Apoio aprovado	% de apoio	Apoio pago em 2007
JORNAIS					
Nova Guarda	Requalificação de infra-estruturas Desenvolv. tecnológico e multimedia	77 041,85	38 520,93	50%	(a) 19 260,46
Voz da Póvoa	Desenvolv. tecnológico e multimedia Difusão do produto jornalístico	86 564,08	43 282,04	50%	(a) 21 641,02
Jornal da Bairrada	Desenvolv. tecnológico e multimedia	65 596,00	34 765,88	53%	(b) 16 399,00
RÁDIOS					
SEB (Soc. Editorial. Betica)	Desenvolv. tecnológico e multimedia	78 150,00	39 075,00	50%	(c) 39 075,00
RSF - Rádio Noar	Desenvolv. tecnológico e multimedia	60 968,10	30 484,05	50%	(a) 15 242,02
RSF – Rádio Fronteira	Desenvolv. tecnológico e multimedia	77 588,76	38 794,38	50%	(a) 19 397,19
Antena do Minho	Desenvolv. tecnológico e multimedia	48 958,00	24 479,00	50%	(c) 24 479,00
TOTAL		494 866,79	249 401,28	50% e 53%	155 493 69

(a) Primeira tranche. Embora o respectivo promotor tenha apresentado, ainda em 2007, documentação comprovativa da realização do investimento, ficou suspensa, nesse ano, o pagamento da segunda tranche. Esta situação ficou a dever-se à suspeição, suscitada pelos serviços do GMCS, de que o preço de um dado software (nos 4 casos, trata-se do mesmo software e do mesmo fornecedor) não seria correcto. Do facto, segundo a documentação constante dos processos examinados e o referido pelos serviços, foi feita a correspondente participação ao Ministério Público.

(b) Primeira tranche (sem majoração).

(c) Primeira e segunda tranche.

Relativamente aos projectos concluídos, para recebimento da 2.ª tranche, foram remetidos pelos promotores os originais dos documentos de despesa (facturas e recibos) sobre os quais foi aposto



Tribunal de Contas

carimbo pelo GMCS, com a indicação de ter sido objecto de apoio. Tratando-se de equipamentos, passou a ser exigido que os documentos indicassem o número de série e, tratando-se de software, o número da licença.

As alterações aos projectos iniciais, que não afectaram os objectivos aprovados, foram objecto de autorização pela Directora do GMCS.

Os pagamentos foram efectuados através do SIC, após a apresentação das certidões válidas de ausência de dívidas à segurança social e à administração fiscal e de recibo do apoio a receber. Conforme se evidencia no quadro anterior, em vários casos, em 2007 foi paga ao respectivo beneficiário apenas a 1.ª tranche do incentivo, pelo motivo referido na nota (a) do quadro, encontrando-se a situação ainda pendente à data da auditoria.

Assim, relativamente ao controlo documental, para verificação do cumprimento das condições de acesso de atribuição do incentivo, bem como para verificação das despesas de investimento e da execução dos projectos (através da apresentação de originais de facturas e recibos), não se suscitaram aspectos que mereçam particular realce, quanto a deficiências de controlo.

Contudo, a fiscalização da execução física dos projectos e do cumprimento das obrigações do promotor, bem como das informações prestadas com vista à obtenção dos incentivos, não foi efectuada em 2007, por o GMCS não dispor de recursos humanos, nem terem sido contratados exteriormente esses serviços. De notar que, à semelhança da legislação em vigor referente ao porte pago, a respeitante aos incentivos em apreço consigna 10% da verba total “à cobertura de encargos decorrentes da fiscalização do cumprimento da legislação aplicável à comunicação social, incluindo estudos e pareceres”.

Questionado o GMCS e a sua tutela sobre as medidas adoptadas ou a adoptar também neste domínio, refere o Gabinete, na sua resposta.

“Quanto aos incentivos directos, cuja última auditoria se realizou em 2004, prevê para o próximo ano (2009), à semelhança da prática anterior, proceder a concurso para adjudicação de auditorias externas aos incentivos concedidos em 2007 (tenha-se em conta as obrigações dos beneficiários, que devem manter os equipamentos durante um período de dois anos).

Prevê-se ainda o desencadear acções pontuais, a cargo do GMCS no mesmo âmbito, as quais serão de carácter excepcional e complementar, em face dos recursos humanos disponíveis.

Desta forma pretende-se dar cumprimento às recomendações do Tribunal de Contas, bem como ao previsto no Dec Lei n.º 165/2007, de 3 de Maio”.

3.5 – Incentivos específicos

Ainda no âmbito dos incentivos financeiros directos, o Decreto-Lei n.º 7/2005, de 6 de Janeiro, prevê a concessão de incentivos específicos “destinados a contribuir para a prossecução de actividades ou concretização de iniciativas de interesse relevante na área da comunicação social”. Estes subsídios,

pontuais, são concedidos a entidades que preenham as condições gerais de acesso ao sistema de incentivos do Estado à comunicação social¹.

Em 2007, os pagamentos neste âmbito ascenderam a € 15.290, a seis beneficiários, tendo sido examinados todos os processos.

a) Apresentação das candidaturas e atribuição do incentivo

Para efeitos de candidatura aos incentivos, foram apresentados pelos promotores os elementos previstos na legislação:

- ✓ Requerimento de candidatura;
- ✓ Documentos comprovativos da situação regularizada com a administração fiscal e a segurança social;
- ✓ Documento emitido pelos serviços distritais da Inspeção-Geral do Trabalho, comprovativo do respeito das normas legais ou convencionais de trabalho².
- ✓ Orçamentos e outros documentos fundamentando o valor do incentivo solicitado;
- ✓ Declaração de outros apoios que tenham sido concedidos ou estejam pendentes de decisão por parte de qualquer instituição, visando o financiamento do projecto.

Os critérios para a concessão, atribuição e pagamento de incentivos específicos foram definidos através do Despacho da Presidente do ICS³, de 16/03/2007, que fixou para o ano de 2007 o montante de € 75.000, a repartir igualmente por dois períodos – o primeiro, para as candidaturas recebidas até ao final de Abril e o segundo para as candidaturas recebidas até ao final de Outubro, não podendo o montante máximo a atribuir a cada actividade ou iniciativa exceder 50% das despesas elegíveis (congressos, seminários, conferências e outras iniciativas, devidamente fundamentadas) constantes do orçamento.

Embora não apresentem uma relação directa com o quantitativo do incentivo, é de referir que, pelo mesmo despacho, foram definidos os seguintes critérios para a graduação das candidaturas, segundo o interesse das actividades e iniciativas a apoiar: mérito da iniciativa; relevância internacional, nacional ou local do projecto; e impacto previsível do projecto⁴.

Sintetizam-se no quadro seguinte as candidaturas aprovadas, o apoio solicitado, o concedido e a correspondente percentagem, bem como a natureza das despesas do projecto consideradas elegíveis:

¹ Proprietários ou editores de publicações periódicas em língua portuguesa, classificadas como portuguesas nos termos da Lei de Imprensa; entidades que editem publicações periódicas, em língua portuguesa, com distribuição exclusivamente electrónica; operadores de radiodifusão sonora licenciados ou autorizados nos termos da lei; associações ou outras entidades que promovam iniciativas de interesse relevante na área da comunicação social.

² A cooperativa proprietária do jornal “O Riachense” apresentou declaração emitida pelo Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.

³ No uso das competências delegadas pelo Ministro dos Assuntos Parlamentares, através do Despacho n.º 12 330/2005, de 16 de Maio (publicado no DR II Série, n.º 107, de 3 de Junho).

⁴ A aplicação destes critérios traduz-se na seguinte fórmula de graduação das candidaturas: $2a + b + c$ em que: a = mérito de iniciativa (2, 1,5 ou 1 pontos); b = relevância internacional (2 pontos), nacional (1,5 pontos) ou local do projecto (1 ponto); c = impacte previsível do projecto (2 ou 1 pontos).



Tribunal de Contas

Quadro 3.5.1 - Candidaturas aprovadas - apoio solicitado

(em euros)					
beneficiário	Iniciativa	Solicitado	Concedido	% de apoio	Despesas comparticipadas
Formalpress - Publicações e Marketing, Lda.	Projecto de Investigação para a elaboração de um manual de utilização do jornal nas escolas	25 295	5 824	23,0%	Despesas com pessoal (intervenientes no projecto de investigação e nas tarefas de índole científica)
Quatrocêns - Unipessoal, Lda.	Estudo sobre a concentração dos Media em Portugal: O Estado da arte	36 350	14 176	39,0%	Despesas com a Estatística (€ 10.000) e Consultoria (€ 4.176)
Universidade do Minho - Centro de Estudos Comunicação	Conferência "A Nova Entidade Reguladora no Quadro das Políticas da Comunicação em Portugal"	4 773	2 386	50,0%	Despesa com a publicação das actas da conferência
	Colóquio "O Mau Trato Infantil na Comunicação Social"	2 650	1 000	37,7%	Despesas com as viagens/estadia dos oradores
Vox - Associação Mundial das Rádios de Inspiração Cristã	Seminário Formativo para directores e comunicadores das rádios associadas	25 000	2 100	8,4%	50% das despesas com o seminário
O Riachense - Coop. Editorial de Promoção Cultural, CRL	Seminário sobre O Riachense – 100 anos de título 30 anos de publicação regular	12 000	3 000	25,0%	Participação de dois conferencistas, logística da conferência e publicação da revista com as conclusões do seminário
Sopcom - Associação Portuguesa das Ciências da Comunicação	V Congresso SPPCOM Comunicação e Cidadania	21 782	1 100	5,1%	50% do valor da despesa com a publicação do livro de resumos com as intervenções dos participantes
Total		127 850	29 586	23,1	

Conforme se evidencia no quadro anterior, o montante e as percentagens de apoio concedido variaram significativamente, representando, em média, 23,1% do incentivo solicitado pelos promotores.

b) Comprovação da execução dos projectos e pagamentos dos apoios

No tocante ao pagamento do apoio financeiro foi comunicado aos beneficiários¹ a sua efectivação em duas tranches, a primeira, de 50%, aquando da sua atribuição, e o restante após a conclusão do projecto e apresentação dos respectivos documentos justificativos.

Observa-se que o pagamento da segunda tranche apenas após a conclusão do projecto ou iniciativa vem obstar a uma situação, verificada em anos anteriores auditorias, em que o incentivo específico era pago de uma só vez, ficando o Instituto a aguardar indefinidamente a apresentação dos comprovativos da aplicação dos apoios concedidos.

Relativamente aos projectos objecto de exame, com pagamentos em 2007, verificou-se que uma parte fora aprovada em 2006, ano em que foi paga a primeira tranche do incentivo, sendo paga em 2007 a segunda, após a conclusão dos projectos e a apresentação dos comprovativos. Relativamente às candidaturas aprovadas em 2007, apenas foi paga a 1.ª tranche.

No quadro seguinte evidenciam-se as diferentes situações:

¹ Em conformidade com o determinado no citado despacho do Despacho da Presidente do ICS, de 16/03/2007.,

Quadro 3.5.2 – Pagamentos efectuados pelo GMCS

(euros)

Ano da aprovação do apoio	Beneficiário	Iniciativa	Concedido	Pago em 2007
2006	Formalpress - Publicações e Marketing, Lda.	Projecto de Investigação para a elaboração de um manual para utilização dos jornais nas escolas	5 824	(a) 2 912
	Quatrocês - Consultadoria, Comunicação Conteúdos e Conhecimento, Unipessoal, Lda.	Concentração dos Media em Portugal: O Estado da arte	14 176	(a) 7 088
	Universidade do Minho - Centro de Estudos Comunicação	Conferência "A Nova Entidade Reguladora no Quadro das Políticas da Comunicação em Portugal"	2 386	(a) 1 193
		Colóquio "O Mau Trato Infantil na Comunicação Social"	1 000	(a) 500
2007	Vox - Associação Mundial das Rádios de Inspiração Cristã	Seminário Formativo	2 100	(b) 1 547
	O Riachense - Coop. Editorial de Promoção Cultural, CRL	O Riachense – 100 anos de título 30 anos de publicação regular	3 000	(c) 1 500
	Sopcom - Associação Portuguesa das Ciências da Comunicação	Comunicação e Cidadania	1 100	(c) 550
Total			29 586	15 290

(a) Segunda parcela, de 50%, tendo sido paga a primeira em 2006

(b) Primeira parcela, de 50% (€ 1.050) e segunda parcela (€ 497), após rectificação do montante do apoio.

(c) Primeira parcela, de 50%.

Relativamente aos projectos aprovados em 2007, nos casos em que as despesas elegíveis realizadas eram superiores às previstas na candidatura, foi paga a 2.ª tranche, de 50%.

Merece destaque a redução do apoio ao promotor Vox-Associação Mundial dos Rádios de Inspiração Cristã, que comprovou a realização de despesas elegíveis no valor de € 3.093,23, inferior ao previsto na candidatura (€ 4.200). A rectificação do incentivo foi efectuada de acordo com os seguintes cálculos:

	(euros)
Total das despesas elegíveis previstas	4.200,00
Incentivo atribuído (50% das despesas elegíveis)	2.100,00
Total das despesas comprovadas	3 093,23
<i>Rectificação do valor do incentivo (50% despesas comprovadas)</i>	<i>1.546,62</i>
Pagamento já efectuado (1.ª tranche)	1.050,00
<i>Valor remanescente (2.ª tranche)</i>	<i>496,62</i>

Como foi já referido, das iniciativas concluídas foram apresentados os documentos comprovativos das despesas (facturas e recibos) sobre os quais passou a ser apostado um carimbo com indicação de ter sido objecto de apoio, o que impede que inviabiliza a apresentação do mesmo documento para efeitos de financiamento, integral, por outras entidades ou no âmbito de outros projectos¹.

De referir, por último que, nos processos examinados, apenas relativamente a dois dos beneficiários (Vox e O Riachense) constava o respectivo recibo do apoio financeiro recebido.

¹ De acordo com a informação prestada pelos serviços do GMCS, o carimbo é apostado nos originais, que são depois devolvidos aos beneficiários.



Tribunal de Contas

3.6 – Observatório da Comunicação (OBERCOM) – incentivos específicos e quotização anual do GMCS

O Observatório da Comunicação Social (OBERCOM) é uma associação sem fins lucrativos, constituída em 2/02/99, tendo por objecto “a produção e difusão de informação, bem como a realização de estudos e trabalhos de investigação que contribuam para o melhor conhecimento na área da comunicação”. Integram a associação o ICS, a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), a Associação de Imprensa Diária, a Associação Portuguesa de Radiodifusão, o Centro Protocolar de Formação Profissional para Jornalistas, o Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia, a Associação de Imprensa não Diária, o Instituto do Consumidor, a Portugal Telecom, e várias estações de rádio e televisão.

Em 2007, ao OBERCOM, por conta da rubrica de classificação económica 05.01.03 B “Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Privadas – Observatório da Comunicação Social”¹, foi paga a importância de € 14.964 referente à quotização anual do GMCS. Esse pagamento foi autorizado por despacho da, então, Presidente do ICS², de 26 de Janeiro de 2007, após requerimento do OBERCOM e mediante a apresentação das declarações da sua situação regularizada com a administração fiscal e a segurança social. O pagamento foi realizado mensalmente, correspondendo à quota mensal de € 1.247. O OBERCOM apresentou recibos comprovativos de todos os recebimentos.

Além dessa quotização foram pagos ao OBERCOM, por conta da rubrica de classificação económica 05.01.03 A - “Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Privadas – Apoio Económico e Financeiro à Comunicação Social”, a título de apoio específico, o montante de € 74.819,68.

Esta verba foi paga ao abrigo de protocolo celebrado em Outubro de 2001, pelo Secretário de Estado da Comunicação Social e o OBERCOM, através do qual foi assegurado a concessão de um apoio financeiro anual de € 15.000 contos para financiamento de iniciativas a incluir em planos a elaborar pelo OBERCOM para cada dois anos e a aprovar pelo Secretário de Estado da Comunicação Social, (a quem competiria também o acompanhamento e avaliação das acções). Esse protocolo, com início em 2002, é renovado automaticamente se não ocorrer a sua denúncia por qualquer das partes.

Nos termos do protocolo, do plano de iniciativas deverão constar obrigatoriamente: a elaboração de um Anuário da Comunicação; a previsão da produção e desenvolvimento de um Barómetro da Convergência e da Concentração dos Média; e, as formas de dinamização e funcionamento das bases de dados existentes e sua disponibilização online a públicos, gerais ou específicos, que procurem informação diversificada nesta matéria.

Por forma a concretizar as actividades objecto do protocolo, o OBERCOM por ofício de 8/01/2007, sem referência aos mencionados planos a dois anos, solicitou o pagamento do apoio o qual foi autorizado por despacho do Ministro dos Assuntos Parlamentares de 7/02/2007. O pagamento ocorreu em 14/03/2007 após a apresentação das certidões comprovativas de ausência de dívidas à administração fiscal e à segurança social.

¹ Conforme se referiu no ponto 2, a classificação dos pagamentos ao OBERCOM não foi a adequada, por se tratar de uma entidades sem fins lucrativos.

² Por delegação de competências conforme o Despacho n.º 15 775/2007, de 23/07/2007, do Ministro dos Assuntos Parlamentares.

O OBERCOM não prestou contas sobre a aplicação do incentivo. Destaca-se que, para a generalidade de tais situações, o Tribunal tem salientado que se trata de ausência de controlo da correcta aplicação dos dinheiros públicos. Com efeito a entidade dadora, que concede o apoio financeiro, para além de se encontrar obrigada a verificar se a verba foi aplicada nos fins a que se destinou, está também obrigada a verificar a economia e eficácia dessa despesa, a qual, neste caso, é continuada no tempo.

O GMCS, na sua resposta, refere que:

“As relações entre o GMCS e o Obercom têm sido regidas por um Protocolo (...).

Nos termos da cláusula segunda deste protocolo, entre as iniciativas a desenvolver constarão obrigatoriamente a elaboração do Anuário da Comunicação e a produção e desenvolvimento de um Barómetro da Convergência e da Concentração dos Media, que constitua um modelo analítico regular para o estudo dos fenómenos da convergência entre os media e da concentração na área da comunicação, na transição do ambiente analógico para o digital.

Estas duas iniciativas, especialmente relevantes para o exercício das atribuições e competências do GMCS e, antes, do ICS, têm sido produzidas pelo Obercom, estando disponíveis no site da associação. O interesse primordial do Gabinete encontra-se, assim, salvaguardado, sendo as verbas em questão aplicadas, nos fins a que se destinam.”

Reitera-se o reparo acima, uma vez que, além da verificação da aplicação das verbas no fim a que se destinam, a que se limita a resposta do GMCS, está também obrigado a verificar a economia e eficácia dessa despesa¹, não constando do processo evidência do acompanhamento e avaliação das acções apoiadas.

3.7 – Incentivos à Investigação e à Edição de Obras

Constituindo também um incentivo financeiro directo, nos termos do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 7/2005, de 6 de Janeiro, o incentivo à investigação e à edição de obras sobre comunicação social traduz-se no financiamento parcial, a fundo perdido, das despesas de investigação e edição, podendo candidatar-se os autores e as entidades promotoras de estudos, bem como as editoras de obras de investigação, de ensaios e de actas de congressos, seminários e encontros sobre temas de comunicação social.

Compete ao membro do Governo responsável pela área da comunicação social fixar, anualmente, o montante global a disponibilizar para o efeito e o montante máximo de cada incentivo a atribuir, bem como nomear o júri, constituído por três especialistas de reconhecida competência nas áreas da comunicação social e do jornalismo. Ao júri cabe apreciar o valor relativo dos projectos de investigação das obras candidatas e elaborar a lista graduada das candidaturas, recebidas em cada semestre.

Em 2007, a verba a disponibilizar (€ 61.815) para dois períodos semestrais e o valor máximo do incentivo a atribuir a cada obra (€ 3.000), bem como a nomeação do júri para apreciação das obras²,

¹ Cfr. al. c) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei de enquadramento orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto).

² N.º 1 do art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 7/2005.



Tribunal de Contas

consta de despacho da Presidente do ICS, de 16/1/2007¹. Pelo mesmo despacho foi determinado “(...) privilegiar a divulgação junto do público de obras que aguardem publicação, pelo que o montante disponível deverá ser exclusivamente utilizado no apoio à edição de obras e de trabalhos de investigação sobre o sector, que já se encontrem concluídos”.

O incentivo podia ser solicitado em dois períodos semestrais, o primeiro que terminava em Janeiro de 2007 e o segundo, a terminar em Julho desse ano.

Relativamente ao primeiro período, a recepção das candidaturas decorreu entre 11/08/2006 e 30/01/2007, tendo concorrido 6 entidades, que apresentaram 12 candidaturas, sendo 10 para edição de obras e 2 para investigação. Tendo em conta os critérios de selecção e o determinado no mencionado despacho da Presidente do ICS, o júri depois de ter procedido à avaliação do valor relativo das obras candidatas, deliberou propor atribuir apoio financeiro, no valor de € 3.000, à edição de cada uma das 10 obras, o que foi autorizado por despacho da Presidente do Instituto, de 23/04/2007².

No tocante ao segundo período, a recepção de candidaturas decorreu durante o mês de Julho de 2007, tendo concorrido 5 entidades, que apresentaram 6 obras sobre comunicação social. O júri depois de ter procedido à avaliação do valor relativo das obras candidatas, deliberou propor³ a atribuição do apoio financeiro, no valor de € 3.000, à edição de cada uma das 6 obras, o que foi autorizado por despacho da, agora, Directora do GMCS, de 15/10/2007.

Assim, relativamente aos períodos de candidatura que findaram em 2007, foram pagos apoios a 9 editores referentes a 16 obras recomendadas pelo júri para publicação, que totalizaram € 48.000. Foi também paga a importância de € 3.000 (perfazendo um total de € 51.000) em resultado da concessão do apoio por reapreciação, pelo Júri, de uma candidatura apresentada em 2006⁴.

No quadro seguinte estão representados, por semestre e por editor, as 12 obras dos três editores seleccionados para exame, beneficiários dos maiores montantes, ascendendo os apoios a €36.000, representando 70,6% do total pago neste âmbito.

¹ Nos termos da delegação de competências atribuída por despacho do Ministro dos Assuntos Parlamentares, de 16/5/2005, que abrange, nomeadamente, a decisão em todas as matérias da competência do Ministro previstas no Decreto-Lei n.º 7/2005, de 6 de Janeiro. A delegação de competências manteve-se pelo Despacho do mesmo Ministro, de 13/07/2007.

² Os editores e as obras seleccionadas constam da acta da reunião do Júri, de 30/03/2007.

³ Conforme Acta da reunião de 28/09/2007.

⁴ “Ética e responsabilidade dos media”, da Normalpress.

Quadro 3.7 – Pagamentos efectuados pelo GMCS

(em euros)

Semestre	Editor	Obra	Montante atribuído e pago	Data do pagamento
1.º de 2007	Formalpress – Publicações e Marketing, Lda.	“Crise e Critica do Sistema de Media”, de Francisco Rui Cádima	3 000	7/5/2007
		“O Papel Principal – Contributo para uma Análise do que Vêem as Mulheres nas Revistas Femininas”, de Helena Cristina Pereira Cordeiro	3 000	7/5/2007
		“A Televisão Por Cabo em Portugal: Concorrência, Dinâmica e Tendências de Mercado”, de Luísa Coelho Ribeiro	3 000	7/5/2007
		“Manual de Estudos das Ciências da Comunicação”, de Rui Martinho	3 000	7/5/2007
	Livros Horizonte – Sociedade Comercial, Lda	“Imprensa Regional – Temas, Problemas e Estratégias da Informação Local”, de Sofia Carla Gonçalves Santos	3 000	7/5/2007
		“Muçulmana e Mulher. A Representação das Mulheres na Imprensa. Análise de Casos”, de Sónia Maria Tavares Martins	3 000	7/5/2007
		“Comunicação e Identidades Sociais. Diferença e Reconhecimento em Sociedades Complexas e Culturas Pluralistas”, de João Pissarra Esteves.	3 000	7/5/2007
		“Genealogias da Reportagem na Imprensa”, de Jacinto Godinho	3 000	7/5/2007
2.º de 2007	Formalpress – Publicações e Marketing, Lda	“Estratégias Empresariais da Radiodifusão Pública e Privada”, de Renato Leite	3 000	28/12/2007
		“Ética e Responsabilidade dos Media”, de Paulo Faustino	3 000	2/01/2008
	Imagens & Letras – Edição de Livros e Publicações, Lda.	“Católicos nas Vésperas da I República. O Novo Mensageiro do Coração de Jesus (1881-1910) e a importância da imprensa religiosa”, de José António Ribeiro de Carvalho	3 000	16/11/2007
		“O Região de Leiria, uma história de afectos”, de Carlos Manuel Ferreira dos Santos Almeida	3 000	16/11/2007
Total			36 000	

Em todos os processos examinados constava a documentação prevista, a apresentar na candidatura, nomeadamente:

- ✓ Requerimento
- ✓ Formulário de candidatura
- ✓ Certidões comprovativas da situação contributiva regularizada com a administração fiscal e a segurança social;
- ✓ Declaração comprovativa do respeito das normas legais ou convencionais aplicáveis às relações de trabalho emitida pela Inspeção-Geral do Trabalho;
- ✓ Declaração de não ter recebido ou estar à espera de quaisquer apoios à edição do livro;
- ✓ Orçamento dos serviços gráficos;
- ✓ Orçamento de impressão;
- ✓ 3 Cópias do conteúdo do livro

Nos termos do art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 7/2005, de 6 de Janeiro, constituem obrigações das entidades beneficiárias, relativamente às obras editadas:



Tribunal de Contas

- ✓ Mencionar o GMCS como entidade patrocinadora da edição;
- ✓ Entregar ao GMCS 100 exemplares de cada uma das obras apoiadas, destinando-se uma parte à distribuição por bibliotecas públicas ou universitárias em Portugal e nos países e territórios de língua portuguesa, bem como pelos centros culturais portugueses no estrangeiro.

De acordo com informação do GMCS, os beneficiários do incentivo à edição de obras, cumpriram com as condições supracitadas.

No tocante ao processamento dos pagamentos verificou-se que foi cumprido o que se encontra determinado, quanto a comprovação da situação regularizada com a administração fiscal e a segurança social. Os beneficiários apresentaram também recibo das importâncias que lhes foram pagas.

3.8 – Projectos de Modernização das Televisões e Rádios dos Países de Língua Oficial Portuguesa

Com expressão orçamental no Programa 05 – “Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento”, Medida 03 – “Apoio à Democracia, Governação e Consolidação do Estado de Direito”, actividades 106 e 107, “Modernização de”, respectivamente, “Televisões” e “Rádios”, dos PLOPS, foi despendido € 409.489.

Essa verba foi transferida para a Rádio Televisão Portuguesa, SA (RTP). De referir que a Lei do Orçamento para 2007, no seu artigo 6.º (transferências orçamentais) e respectivo quadro anexo previa, uma transferência até € 641.000, através do orçamento do Instituto da Comunicação Social.

A referida verba foi solicitada pela RTP relativamente ao primeiro e ao segundo quadrimestre de 2007. Para justificar essa verba a RTP limitou-se a enviar um quadro em que, por país, discriminava as verbas referentes a televisão e a rádio. A síntese desses quadros consta do seguinte:

(em euros)

	1.º Quadrimestre de 2007	2.º Quadrimestre de 2007	Total
Angola (Televisão)	23 392	535	23 927
Angola (Rádio)	24	135	159
Cabo Verde (Televisão)	7 347	2 854	10 201
Cabo Verde (Rádio)	6 090	16 601	22 691
Guiné-Bissau (Televisão)	13 773	2 520	16 293
Guiné-Bissau (Rádio)	57 755	40 064	97 819
Moçambique (Televisão)	16 553	16 978	33 531
Moçambique (Rádio)	3 679	11 258	14 937
S. Tomé e Príncipe (Televisão)	15 466	12 843	28 309
S. Tomé e Príncipe (Rádio)	3 214	1 284	4 498
Timor Leste (Televisão)	56 208	54 743	110 951
Timor Leste (Rádio)	18 736	27 437	46 173
Subtotal - Televisões	132.739	90.473	223 212
Subtotal - Rádios	89.498	96.779	186 277
Total	222 237	187 252	409 489

O pedido de pagamento referente ao 1.º quadrimestre, €222.237, foi apresentado pela RTP em 15/06/2007, tendo sido submetido à tutela pelo GMCS. O pagamento foi autorizado por despacho do Ministro dos Assuntos Parlamentares, de 22/06/2007, e efectivado em 20/07/2007.

Em 25/09/2007, a RTP solicitou o pagamento do apoio, relativamente a acções de cooperação realizadas, no período de Maio a Agosto (2.º Quadrimestre) com os PALOPs e Timor Leste, no montante de € 187.252, o que foi autorizado por despacho do Subdirector do GMCS de 6/11/2007, tendo sido efectivado o pagamento em 21/11/2007.

Os pagamentos foram efectivados após a comprovação pela RTP de ter a sua situação regularizada perante a administração fiscal e a segurança social, tendo, posteriormente, remetido recibo relativo à verba recebida.

Para avaliação destas acções não está definido nenhum critério nem prestação de contas. Considera-se assim necessário, uma melhor fundamentação da execução destas acções, e que as verbas sejam devidamente classificadas, por rubricas ou actividades/áreas dos projectos, com correspondência em mapas de prestação de contas, de modo a permitir verificar a sua adequação à natureza e objectivos do respectivo projecto. Também não foram apresentados documentos de despesa (facturas e recibos) justificativos das verbas utilizadas.

O GMCS refere, na sua resposta:

“Trata-se de uma transferência, prevista na Lei do Orçamento, correspondente a projecto cuja execução compete à RTP. A coordenação do programa em que este projecto se insere está atribuído ao IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, não tendo o GMCS entendido dever sujeitar uma transferência aos princípios e regras aplicáveis aos pagamentos respeitantes a aquisição de bens e serviços.

De qualquer modo, cumpre referir que a RTP veio, em 2008, a justificar de forma mais detalhada a execução das acções desenvolvidas no âmbito destes projectos PIDDAC”.

A primeira parte da resposta do GMCS não pode deixar de ser vista com preocupação, uma vez que manifesta que nas condições referidas – verba a transferir para a RTP, especificamente prevista no Orçamento do Estado, fazendo parte de um programa, 005-“Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento” que tem um coordenador (o Director do IPAD, que em nada interveio no processamento da despesa em causa) –, o Gabinete se limita a transferir a verba para o beneficiário, a seu pedido.

Reitera-se, assim a recomendação anterior, devendo o GMCS, relativamente aos apoios que concede, verificar se os mesmos foram aplicados nos fins a que se destinaram, bem como avaliar a economia e eficácia dessas despesas.



3.9 – Acesso aos canais generalistas nas Regiões Autónomas

Conforme se destacou no ponto 3, por conta do Programa 01 – “Sociedade de Informação e Governo Electrónico”, Medida 01 – “Uma sociedade de informação para todos” e Actividades 101 e 102, “Acesso aos canais generalistas na Região Autónoma”, respectivamente, “dos Açores” e “da Madeira”, foi despendido € 939.744.

De acordo com os protocolos, celebrados, em 6/08/2004 e 5/11/2005, referentes, respectivamente à Região Autónoma da Madeira e à Região Autónoma dos Açores¹, os residentes só tinham, então, acesso, em canal aberto, ao canal generalista “RTP1” e ao canal regional “RTP – Madeira” ou “RTP–Açores”.

Assim, considerando, por um lado, que a difusão dos canais generalistas de acesso não condicionado (além da “RTP1”, também “a 2”, a “SIC” e a “TVI”), por via hertziana analógica apresentava custos financeiros elevados e não se apresentava viável e, por outro, que as empresas operadoras de “TV cabo” de cada Região asseguravam condições técnicas, materiais e humanas para garantir a distribuição dos canais generalistas através da sua rede de comunicações por cabo e por satélite, em cada protocolo ficou previsto:

- ◇ O acesso gratuito aos referidos canais generalistas e ao canal da RTP regional aos cidadãos residentes na respectiva Região Autónoma que, na sua residência habitual, disponham ou adquiram equipamentos de acesso às redes de distribuição detidas ou exploradas pela empresa de comunicações por cabo²;
- ◇ Relativamente aos residentes que não fossem subscritoras dos serviços de “TV cabo”, o Estado suportava os custos efectivos de aquisição e instalação do equipamento necessário³, bem como relativamente aos subscritores desses serviços que pretendessem passar a aceder exclusivamente aos canais generalistas sem acesso condicionado;
- ◇ O Estado suportava também 70% dos custos de renovação do parque tecnológico analógico, bem como o montante que viesse a exceder a importância total fixada para o Governo Regional para o mesmo fim, a seguir referida;
- ◇ O Governo Regional suportava 30% dos custos de renovação desse parque tecnológico, até ao montante de € 500.000, no caso da Madeira, e de € 1.200.000 milhões, no caso dos Açores⁴;
- ◇ O operador de “TV cabo” obrigava-se a adquirir, revender (ao preço de custo) e instalar o equipamento descodificador adequado à descodificação dos canais mencionados¹;

¹ O respectivo protocolo foi celebrado entre o Governo da República (representado pelo Ministro dos Assuntos Parlamentares), o Instituto de Comunicações de Portugal-Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM), o Governo Regional e o operador da TV por cabo da respectiva Região (a Cabo TV Madeirense e a TV Cabo Açoreana). Para simplificar a exposição utilizar-se-á a expressão “empresa de TV cabo” para designar o operador na respectiva Região Autónoma.

² Os beneficiários pagarão, no entanto, uma comparticipação de € 50 no momento da apresentação do pedido de instalação dos equipamentos de acesso às redes.

³ Esse equipamento é descrito em anexo ao protocolo, sendo também fixadas as especificações técnicas e o respectivo preço máximo (descodificador, cabo, filtros, e instalação).

⁴ Dados esses limites quantitativos, a comparticipação do Estado poderá ser superior a 70%, diminuindo a percentagem do respectivo Governo Regional.

-
- ◇ O ICP-ANACOM comprometia-se a acompanhar e fiscalizar a execução do protocolo e certificar os montantes a suportar pelo Estado e pelo Governo Regional.

Quanto ao pagamento, ao respectivo operador de “TV cabo”, dos montantes a suportar pelo Estado e pelo respectivo Governo Regional, estabeleceram os protocolos que seriam fixados semestralmente, com referência aos períodos findos em 30 de Junho e 31 de Dezembro, pelo ICP-ANACOM, até ao final do mês seguinte ao que dizem respeito. Para o efeito ficou previsto que cada empresa de “TV cabo” criasse um sistema de informação e facultasse o seu acesso à entidade fiscalizadora.

Ficou estabelecido que o protocolo teria a validade de um ano, a partir da data da assinatura, mas mantendo a empresa de “TV cabo” a obrigação de satisfazer os pedidos de instalação formulados nesse período².

Quanto ao prazo de pagamento pelo Estado, foi fixado o prazo de 60 dias após a notificação, pelo INC-ANACOM, do relatório que fixa os montantes dos encargos referidos.

Assim, cabe ao GMCS, essencialmente, assegurar a orçamentação da verba necessária e proceder ao pagamento, uma vez verificado o cumprimento dos referidos requisitos.

A) Pagamento à CABO TV Madeirense, SA

À Cabo TV Madeirense foi pago, em 2007, € 8.424,50. Essa importância respeita ao período de 19 de Novembro de 2005 a 30 de Dezembro de 2006, tendo sido apurada pelo ICP-ANACOM, conforme consta do seu relatório de auditoria, bastante detalhado, remetido, em Janeiro de 2007 ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e à Cabo TV Madeirense.

Constitui também a última verba¹ a pagar pelo Estado, após o encerramento do programa, uma vez apurada a totalidade dos custos e deduzidos os valores dos reembolsos pela empresa de “TV cabo”, e considerando a percentagem a suportar pelo Estado, acrescido da diferença relativamente ao referido valor a suportar pelo Governo Regional.

Cópia do mencionado relatório foi remetida ao, então, Instituto da Comunicação Social, com o despacho do Ministro dos Assuntos Parlamentares, de 14/02/2007, autorizando o pagamento, por conta das dotações inscritas para esse efeito no PIDDAC do OE/2007.

O pagamento, após a apresentação dos comprovativos da situação regularizada da empresa com a segurança social e a administração fiscal, foi efectuado em 17/04/2007, tendo o beneficiário apresentado recibo da verba transferida, datado de 29/05/2007.

¹ No caso de o beneficiário, durante um período de doze meses a contar da instalação do equipamento, aderir aos produtos e serviços pagos da “TV cabo”, a respectiva empresa devolverá ao Estado e ao Governo Regional a correspondente importância por eles suportada. Para o efeito a empresa presta essa informação ao ICP-ANACOM.

² Na prática, o protocolo relativo à Região Autónoma da Madeira, previsto para findar a 6/8/2005 estendeu-se até 31/12/2006, enquanto o da Região Autónoma dos Açores, previsto para findar em 5/11/2006 se manteve ainda em 2008.



Tribunal de Contas

B) Pagamento à CABO TV Açoriana, SA

De modo semelhante, relativamente ao Açores, o ICP-ANACOM, em 21/05/2007, remeteu aos Ministros das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e dos Assuntos Parlamentares, o relatório de auditoria para o período compreendido entre 1/07/2006 a 31/12/2006, tendo fixado em € 931.319,34 o montante a pagar pelo Estado (e ascendendo a € 49.830,25 o montante a pagar pelo Governo Regional dos Açores).

Com suporte em informação do seu Gabinete, foi autorizado por despacho do Ministro dos Assuntos Parlamentares, em 27/06/2007 o montante apurado na auditoria efectuada pelo ICP-ANACOM.

O pagamento foi efectuado em 20/07/2007, após a apresentação dos comprovativos da situação regularizada da empresa com a segurança social e a administração fiscal, tendo o beneficiário apresentado recibo, de 31/07/2007, da verba recebida.

4 – Publicitação dos apoios

Nos termos do art.º 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares), é obrigatória a publicidade das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos e os executivos municipais efectuam a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo, ou donativo e outras formas.

Nos termos do art.º 3.º da mesma Lei, a publicitação desses benefícios deve ser efectuada, sem prejuízo de outros requisitos que forem legalmente exigíveis, através da publicação semestral no *Diário da República*, com indicação da entidade decisora, do beneficiário e do montante.

De notar que nos termos do n.º 1 do art.º 2.º da referida lei, essa publicação "*(...) só é aplicável quando os montantes em questão excederem o valor equivalente a três anualizações do salário mínimo nacional*" (o que, em 2007, correspondia a € 14.508,00).

Os apoios referentes aos 1.º e 2.º semestres de 2007 foram publicitados nas listagens n.º 279/2007 (publicada no DR, II Série, n.º 224, de 21 de Novembro) e n.º 133/2008 (publicada no DR, II Série, n.º 56/2008, de 19 de Março), tendo sido dado cumprimento ao disposto na legislação.

5 – Emolumentos

Nos termos do disposto no artigo 2.º e n.º 2 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos no valor de € 1.668,05, que corresponde ao mínimo previsto.



Tribunal de Contas

6 – Decisão

Os Juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.^a Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente relatório e ordenar que o mesmo seja remetido
- 1 – *Ao Presidente da Assembleia da República e à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças;*
 - 2 – *Ao Ministro dos Assuntos Parlamentares;*
 - 3 – *Ao Gabinete para os Meios de Comunicação Social;*
 - 4 – *À Licenciada Maria Teresa Gonçalves Ribeiro, na qualidade de Directora do Gabinete para os Meios de Comunicação Social e Presidente do ex-Instituto da Comunicação Social, em 2007;*
 - 5 – *Ao Licenciado João Paulo Palha, na qualidade de Sub-Director do Gabinete para os Meios de Comunicação Social e Vice-Presidente do ex-Instituto da Comunicação Social, em 2007.*
- b) Após a entrega do relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no sítio do Tribunal de Contas na Internet.
- c) Tomar em conta o presente relatório na preparação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007.
- d) Fixar os emolumentos em 1.668,05 euros.
- e) Fixar o prazo de 6 meses para o Gabinete para os Meios de Comunicação Social informar o Tribunal sobre o acolhimento das recomendações constantes do presente relatório, ou apresentar justificação, em caso de não acolhimento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Remeta-se cópia deste relatório ao Exmo. Senhor Procurador-Geral Adjunto nos termos do artigo 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no artigo 55.º n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Lisboa, em 4 de Dezembro de 2008.

O CONSELHEIRO RELATOR



(José Manuel Monteiro da Silva)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Raul Jorge Correia Esteves)



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

FUI PRESENTE



(António Araújo Lima Cluny)



Tribunal de Contas

7 – Ficha técnica da equipa de auditoria

Nome	Categoria	Formação académica
Equipa de Auditoria:		
Josefa R. P. A. Fonseca Henriques	Técnico Verificador Superior Principal	Licenciatura em Economia
Arabela F. M. Veríssimo Correia	Técnico Verificador Superior Principal	Licenciatura em Gestão

Coordenação:	Auditor Chefe António Manuel Marques Marta
Coordenação Geral:	Auditor Coordenador Leonor Côrte-Real Amaral

Anexo – Contraditório

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/Referência
Ofº 18539

S/comunicação de
12Nov 08

N/referência
Ofº nº 178/GMCS/GAB

Data
2008/11/25

Assunto: Relato de auditoria aos “Apoios concedidos pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social, ex-Instituto da Comunicação Social (ano 2007)”

Em resposta ao ofício acima identificado, respeitante ao assunto mencionado em epígrafe, venho remeter a V. Exa. os comentários suscitados pelo relato de auditoria aos apoios concedidos pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social.

Com os melhores cumprimentos,

O Director



Pedro Berhan da Costa

COMENTÁRIOS AO RELATÓRIO DE AUDITORIA AOS APOIOS CONCEDIDOS PELO GABINETE PARA OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO ANO DE 2007

Nota Prévia

A Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) foi criada pela Lei 53/2005, de 8 de Novembro, tendo entrado em funções com a tomada de posse do Conselho Regulador, a 17 de Fevereiro de 2006.

A transferência para a ERC de um vasto conjunto de competências até então atribuídas ao Instituto da Comunicação Social (ICS) veio impor a este importante alteração do modo de funcionamento, quer no que respeita à estrutura organizativa, quer quanto à gestão de recursos humanos.

O pessoal afecto à anterior Divisão de Fiscalização existente no ICS transitou na sua totalidade para a ERC. A esta divisão incumbia, nomeadamente, a fiscalização na área dos incentivos, tarefa que passou a ser da competência do Gabinete para os Meios de Comunicação Social (GMCS).

O GMCS entrou em funcionamento no dia 1 de Junho de 2007, sucedendo ao ICS nas suas atribuições e competências, enquadrando-se esta alteração no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

Na orgânica do GMCS, no artº.2º. nº. 2, al. e) do Decreto-Lei nº 165/2007, de 3 de Maio, prevê-se o seguinte: “ executar as medidas respectivas à aplicação dos sistemas de incentivos do Estado à Comunicação Social, bem como assegurar a fiscalização do respectivo cumprimento”.

Todas estas alterações organizacionais implicaram um esforço de adaptação às novas realidades e a uma reestruturação funcional, não deixando margem, quer em termos de recursos humanos, quer técnicos, para desencadear as necessárias acções de fiscalização.

A auditoria do Tribunal de Contas teve como objecto de análise os incentivos concedidos pelo GMCS em 2007 e pelo organismo seu antecessor, o ICS, tendo a mesma sido realizada através de amostragem.

Da leitura atenta do relatório do Tribunal de Contas e sobretudo das conclusões e recomendações do mesmo, relativamente aos incentivos do Estado atribuídos à Comunicação Social em 2007, o que resulta de mais importante e que será necessário concretizar futuramente são as recomendações sobre as acções de fiscalização que deverão ter lugar com uma maior regularidade para verificação do cumprimento das obrigações por parte das entidades beneficiárias.

Obercom – Classificação da despesa

O montante em causa, 89.784,00 € e não 89.794,00€ como por lapso é referido, compreende 2 verbas distintas:

Uma, no valor de 74,820,00€, correspondente a incentivo específico (subsídio) atribuído nos termos da cláusula terceira do Protocolo celebrado entre a Secretaria de Estado da Comunicação Social e o Obercom em 2.10.2001, e outra, no valor de 14.964,00€, disponibilizada como quota do GMCS enquanto membro promotor do Obercom.

Quanto à 1ª, por se tratar de um incentivo específico, afigura-se-nos bem integrada na rubrica 05.01.03.

No que se refere à 2ª e porque se trata de uma quota, o GMCS procederá à respectiva correcção, em 2009, integrando a verba na rubrica 04.07.01 – Transferências Correntes.

Salienta-se que a questão nunca tinha sido colocada, nem ao ICS nem ao GMCS, na sequência de acções de fiscalização realizadas pelo Tribunal de Contas e pela Direcção-Geral do Orçamento.

Incentivo à Leitura

Sobre este aspecto e em referência ao ponto 2 – Porte Pago, das conclusões e recomendações do Relatório do Tribunal de Contas sobre este incentivo ressalta a necessidade de criar procedimentos de conferência, sistemática ou por amostragem, com o necessário suporte informático, dos valores apresentados pelos CTT.

Refira-se, no entanto, que o controlo efectuado pelo GMCS à facturação emitida pelos CTT é feito da seguinte forma: as facturas enviadas pelos CTT ao GMCS apresentam-se discriminadas com o nome das publicações credenciadas, referindo-se, igualmente, o número de guia de remessa e respectiva data de expedição, referente a cada uma dessas publicações, bem como o valor a pagar.

Assim, torna-se possível detectar com alguma facilidade quaisquer publicações não credenciadas, o que permitirá alertar os operadores postais no sentido de emitirem ao GMCS as correspondentes notas de crédito para regularização.

Como se compreenderá, este foi um ano de transição e adaptação ao novo regime de incentivo à leitura aprovado pelo Dec Lei nº 98/2007, de 2 de Abril, da parte de todos os interessados, das entidades candidatas e operadores postais ao GMCS, na definição de novas metodologias e procedimentos em sede de candidatura.

Para se encetar acções de fiscalização com um mínimo de eficácia, no âmbito do novo diploma, terá que ocorrer algum tempo de aplicação do mesmo, para sedimentação de uma cultura necessariamente diferente em termos procedimentais.

Sem embargo de o GMCS manifestar a sua concordância com as recomendações do Tribunal de Contas no que a esta matéria diz respeito, pelo que dará início à preparação de auditorias externas que permitam abranger o vasto universo de beneficiários - 273, (já que os recursos humanos existentes não permitem uma fiscalização própria, a não ser em casos pontuais e identificados) importará também referir que o novo regime repartindo, em partes não substancialmente diferentes, pelos destinatários do incentivo e pelo Estado (60% para o Estado, 40% para os beneficiários), os encargos decorrentes da expedição postal, dissuade, também, a correspondente violação.

Incentivos Directos

Quanto aos incentivos directos, cuja última auditoria se realizou em 2004, prevê-se para o próximo ano (2009), à semelhança da prática anterior, proceder a concurso para adjudicação de auditorias externas aos incentivos directos concedidos desde 2007 (tenha-se em conta as obrigações dos beneficiários, que devem manter os equipamentos durante um período de dois anos).

Prevê-se ainda o desencadear de acções mais pontuais a cargo do GMCS no mesmo âmbito, as quais serão necessariamente de carácter excepcional e complementar, em face dos recursos humanos disponíveis.

Desta forma pretende-se dar cumprimento às recomendações do Tribunal de Contas, bem como ao previsto no Dec Lei nº 165/2007, de 3 de Maio.

Incentivo ao Observatório de Comunicação Social

As relações entre o GMCS e o Obercom têm sido regidas por um Protocolo celebrado entre o Gabinete do Secretário de Estado da Comunicação Social e o Obercom, como assinala o relatório do Tribunal de Contas.

Nos termos da cláusula segunda deste protocolo, entre as iniciativas a desenvolver constarão obrigatoriamente a elaboração do Anuário da Comunicação e a produção e desenvolvimento de um Barómetro da Convergência e da Concentração dos Media, que constitua um modelo analítico regular para o estudo dos fenómenos da convergência entre os media e da concentração na área da comunicação, na transição do ambiente analógico para o digital.

Estas duas iniciativas, especialmente relevantes para o exercício das atribuições e competências do GMCS e, antes, do ICS, têm sido produzidos pelo Obercom, estando disponíveis no site da associação. O interesse primordial do Gabinete encontra-se, assim, salvaguardado, sendo as verbas em questão aplicadas, pois, nos fins a que se destinam.

RTP

Trata-se de uma transferência, prevista na Lei do Orçamento, correspondente a projecto cuja execução compete à RTP. A coordenação do programa em que este projecto se insere está atribuída ao IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, não tendo o GMCS entendido dever sujeitar uma transferência aos princípios e regras aplicáveis aos pagamentos respeitantes a aquisições de bens e serviços.

De qualquer modo, cumpre referir que a RTP veio, em 2008, a justificar de forma mais detalhada a execução das acções desenvolvidas no âmbito destes Projectos PIDDAC.



Presidência do Conselho de Ministros

Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares

Ofº nº 11166 /MAP -25 Novembro 08

Exmo. Senhor
Director Geral
do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

*Da entrada
Ar DAI
2008-11-20
J. T.*

S/referência	S/comunicação de	N/referência	Data
DAI - Proc. N.º 45/08- AUDIT			24/11/2008
ASSUNTO: RELATO DE AUDITORIA AOS "APOIOS CONCEDIDOS PELO GABINETE PARA OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, EX-INSTITUTO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL (ANO DE 2007)			

Na sequência do ofício enviado no passado dia 12 de Novembro sobre o assunto identificado em epígrafe, venho por este meio expor a V. Exa o seguinte:

1. As competências relativas aos Incentivos do Estado à Comunicação Social, prosseguidas quer pelo ex-Instituto da Comunicação Social (ICS), quer pelo actual Gabinete dos Meios de Comunicação Social (GMCS), têm sido exercidas pelo respectivo Director, ou porque se tratam de competências próprias, legalmente reconhecidas, ou porque foram por mim delegadas naquele dirigente máximo, o qual, nos termos da lei, as poderia ter subdelegado no Subdirector.
2. A este propósito, e porque os poderes de direcção assim o exigem, tenho vindo a acompanhar de perto o exercício destas competências, não podendo deixar de assinalar o elevado sentido de Estado, a honradez, a isenção, o empenho e a dedicação no prosseguimento da causa pública, com que a então Directora do GMCS, a Dra. Teresa Ribeiro, e o Subdirector do GMCS, o Dr. João Paulo Palha, desempenharam, no período em apreço, as respectivas funções neste âmbito.

DGTC 26 11'08 22941



Presidência do Conselho de Ministros

Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares

3. Da análise do Relato de Auditoria do Tribunal de Contas de que agora fui notificado e ainda do teor da resposta do GMCS a este documento, constato que o ponto crítico, aliás implicado em mais do que uma recomendação deste Tribunal, tem que ver com fiscalização dos incentivos dados pelo GMCS, e pelo ex-ICS, às diferentes áreas da comunicação social, o qual não deve, de forma alguma, ser descurado.

Pelo exposto, informo V. Exa. que, em resposta ao V. ofício acima identificado, subscrevo a posição assumida pelo GMCS (ofício n.º178/GMCS/GAB, de 25 de Novembro de 2008), e ainda que este organismo tem como minha instrução cumprir escrupulosamente as recomendações agora apresentadas por esse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,

O Ministro dos Assuntos Parlamentares

Augusto Santos Silva

Augusto Santos Silva

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/Referência
Opº 18540

S/comunicação de
12Nov.08

N/referência
Ofº nº 179/GMCS/GAB

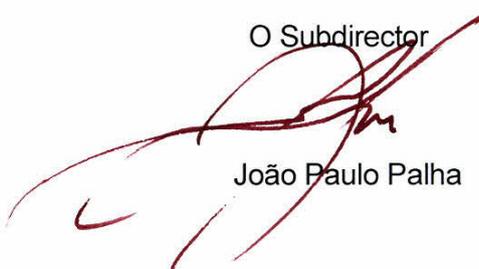
Data
2008/11/25

Assunto: Relato de auditoria aos "Apoios concedidos pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social, ex-Instituto da Comunicação Social (ano 2007)

Em resposta ao ofício acima identificado, respeitante ao assunto mencionado em epígrafe, venho informar V. Exa. de que subscrevo integralmente os comentários efectuados pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social, constantes do ofício nº 178/GMCS/GAB, de 25.11.08.

Com os melhores cumprimentos,

O Subdirector



João Paulo Palha

DCGC 25 11 08 22927

Palácio Foz – Praça dos Restauradores – 1250-187 Lisboa • PORTUGAL

Telefone: 21 322 12 00 • Telefax : 21 322 12 09 • Página Web: www.gmcs.pt • E-mail: geral@gmcs.pt

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto: Relato de auditoria aos “ Apoios concedidos pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social, ex-Instituto da Comunicação Social (Ano 2007)” - DAI – Proc.º n.º 45/0/ AUDIT

Inteirada do teor do relato de auditoria referente ao assunto identificado em epígrafe, venho comunicar a V^a. Exa. que acompanho e subscrevo os comentários produzidos pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social, remetidos a essa Direcção-Geral a coberto do ofício com a referência 178/GMCS/GAB, de 25/11/2008, cuja cópia se anexa.

Com os melhores cumprimentos,



Teresa Ribeiro

DGTC 27 11'08 23023



EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

(D.L. n.º 66/96, de 31.05)

Departamento de Auditoria ___I___

Proc.º n.º 45/08 – AUDIT
Relatório n.º

Entidades fiscalizada: Gabinete para os Meios de Comunicação Social

Entidade devedora: Gabinete para os Meios de Comunicação Social

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	Base de Cálculo			Valor
	Custo Standard ^(a)	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	275		24.279,25
1% s/ Receitas Próprias				
1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				24.279,25
Emolumentos				
Limite máximo (VR)				16.660,50
Emolumentos a pagar				1.668,05

^{a)} cf. Resolução n.º 4/98 – 2ª S.

CONSULTORES EXTERNOS

(Lei n.º 98/97 – art.º 56)

Prestação de serviços	
Outros encargos	
Total a suportar pela entidade fiscalizada	

O Coordenador da Equipa de Auditoria

António Manuel Marques Marta