



Relatório n.º 23/2013-FS/SRMTTC

**Auditoria de seguimento das
recomendações formuladas no Relatório n.º
7/2010-FS/SRMTTC (Indemnizações
compensatórias concedidas pela ARD)**

Processo n.º 10/13 – Aud/FS

Funchal, 2013



**Auditoria de seguimento das recomendações
formuladas no Relatório n.º 7/2010-FS/SRMTC
(Indemnizações compensatórias concedidas pela
ARD)**

**RELATÓRIO N. 23/2013-FS/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**



ÍNDICE

1. SUMÁRIO.....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. CONCLUSÕES	5
2. INTRODUÇÃO	6
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	6
2.2. METODOLOGIA	6
2.3. ENTIDADE AUDITADA.....	7
2.4. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS.....	7
2.5. GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	7
2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	8
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	9
3.1. RECOMENDAÇÃO TENDENTE A RESTRINGIR A ATRIBUIÇÃO DE INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS A ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE INTERESSE (ECONÓMICO) GERAL	9
3.1.1. <i>Ponto de situação relativamente aos novos protocolos celebrados.....</i>	<i>10</i>
3.1.2. <i>Apreciação das IC à luz da recomendação.....</i>	<i>11</i>
3.2. RECOMENDAÇÃO TENDENTE À APROVAÇÃO DE UM QUADRO NORMATIVO QUE REGULE A CONCESSÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLO DA ATRIBUIÇÃO DE INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	14
3.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	16
4. EMOLUMENTOS.....	18
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	19
ANEXOS.....	21
I - RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO N.º 7/2010-FS/SRMTC	23
II - UNIVERSO DAS IC NO FINAL DE 2009 (PERÍODO DE REFERÊNCIA DO RELATÓRIO)	25
III - PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROTOCOLOS	27
IV – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	29



FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Fernando Fraga	Auditor-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Rui Rodrigues	Téc. Verificador Superior
Cátia Pires	Téc. Verificador Superior

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira
ARD	Administração Regional Direta
Art.º(s)	Artigo(s)
CARAM, EPE	Centro Abate da Região Autónoma da Madeira
CCS Gonçalo	Companhia dos Carros de São Gonçalo, S.A.
Cfr.	Confrontar
CGR	Conselho do Governo Regional
CRP	Constituição da República Portuguesa
EPARAM	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DROC	Direção Regional do Orçamento e Contabilidade
DRT	Direção Regional do Tesouro
EAC	Empresa de Automóveis do Caniço, Lda.
EPE	Entidade(s) Pública(s) Empresarial(s)
EPERAM	Entidade (s)Pública(s) Empresarial(s) da Região Autónoma da Madeira
FS	Fiscalização Sucessiva
GR	Governo Regional da Madeira
HF, S.A.	Horários do Funchal - Transportes Públicos, S.A.
IC	Indemnização(ões) Compensatória(s)
IGH	Investimentos e Gestão Hidroagrícola, S.A.
IHM	Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM.
IRF	Inspeção Regional de Finanças
LOE	Linha de Orientação Estratégica
LOPTC	Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas
MT	Madeira Tecnopolo, S.A.
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PAEF-RAM	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira
PG	Plenário Geral
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução(ções) do Conselho do Governo
Res.	Resolução
Rodoeste, Lda.	Rodoeste - Transportes Rodoviários da Madeira, Lda.
S.A.	Sociedade Anónima
SAM, Lda.	Sociedade de Automóveis da Madeira (SAM), Lda.
SERAM	Setor Empresarial da Região Autónoma da Madeira
SRA	Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
SRAS	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
SRCTT	Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças/Secretário Regional do Plano e Finanças
TC	Tribunal de Contas
UAT II	Unidade de Apoio Técnico II
UCALPLIM	União das Cooperativas Agrícolas de Lacticínios e de Produtores de Leite da Ilha da Madeira
UC	Unidade de Conta
VPGR	Vice-Presidência do Governo Regional



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

A auditoria teve por objetivo central avaliar o grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relatório n.º 7/2010-FS/SRMTC, de 9 de junho, referente à auditoria realizada, em 2009, às indemnizações compensatórias concedidas pela Administração Regional Direta.

Para alcançar o explicitado objetivo, procedeu-se à verificação das medidas e ações postas em prática ou em curso na Administração Regional para acolher as recomendações, ao levantamento, quantificação e apreciação das indemnizações compensatórias atribuídas e pagas no período 2010-2012 e à análise da evolução registada no quadro legislativo e regulamentar regional aplicável à concessão, acompanhamento e controlo das indemnizações compensatórias.

1.2. Conclusões

Com fundamento na matéria exposta ao longo deste documento, apresenta-se, seguidamente, uma síntese das principais conclusões da auditoria:

1. As indemnizações compensatórias concedidas, entre 2010 e 2012, através da celebração de protocolos com 10 entidades, cobrindo os exercícios económicos de 2009 a 2012, atingiram um montante próximo dos 60,4 milhões de euros (cfr. o ponto 3.1.1.).
2. No universo das entidades beneficiárias, registou-se a saída da *Madeira Tecnopolo, S.A.*, devido à correção da única ilegalidade apontada no citado Relatório, decorrente da concessão de indemnizações compensatórias que não tinham contrapartida na prestação de serviços de interesse económico geral por parte dessa empresa (cfr. os pontos 3.1.1. e 3.1.2.).
3. Em 31/12/2012, do global das indemnizações compensatórias já atribuídas a empresas públicas e privadas encontravam-se em dívida 39,5 milhões de euros, a serem suportados pelos orçamentos regionais futuros (cfr. os pontos 3.1.1.).
4. Em regra, a concessão de indemnizações compensatórias processou-se de acordo com a legislação regional em vigor, mas as compensações financeiras atribuídas à União das Cooperativas Agrícolas de Lacticínios e de Produtores de Leite da Ilha da Madeira, no montante de 146,8 mil euros em 2010 e de 139,46 mil euros em 2011, não encontram justificação à luz dos art.ºs 3.º e 4.º do DL n.º 167/2008, de 26 de agosto (cfr. ponto 3.1.2.).
5. Foi parcialmente acatada a recomendação que mandava restringir “a atribuição de indemnizações compensatórias a entidades prestadoras de serviços de interesse (económico) geral, nos termos do conceito emergente da lei e que encontra concretização na jurisprudência e na doutrina nacional e comunitária” (cfr. o ponto 3.1.2.).
6. Ainda não foi acolhida a recomendação tendente à “aprovação de um quadro normativo consistente e estruturado que regule a concessão, fiscalização e controlo da atribuição de indemnizações compensatórias pela Administração Regional Directa”, igualmente exigido pela norma do n.º 4 do art.º 31.º do DLR n.º 13/2010/M, de 5 de agosto, mas, no contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças apresentou ao Tribunal uma anteproposta de decreto legislativo regional de adaptação, à RAM, do DL n.º 167/2008, de 26 de agosto (cfr. os pontos 3.2. e 3.3.).

2. INTRODUÇÃO

2.1. Fundamento, âmbito e objetivos

A auditoria anterior, que culminou com a aprovação do Relatório n.º 7/2010-FS/SRMTC (doravante também designado por *Relatório*), teve por objeto a verificação da conformidade legal e regulamentar das despesas da ARD com indemnizações compensatórias, e as recomendações, transcritas no Anexo I, foram emitidas em ordem a serem supridas lacunas ou insuficiências então detetadas em matéria de autorização e de fiscalização da legalidade das despesas públicas e no regime jurídico aplicável às indemnizações compensatórias.

Esta auditoria de seguimento visou avaliar o grau de acolhimento de tais recomendações¹. A sua realização enquadrou-se na LOE 3.6. do Plano Trienal 2010-2013 do TC, de “*Intensificar o controlo do acolhimento das recomendações do Tribunal e eventual sancionamento dos responsáveis por incumprimentos reiterados e injustificados*”, e foi também perspetivada no sentido de os respetivos resultados poderem vir a integrar o Relatório e Parecer sobre a conta da RAM do ano de 2012.

2.2. Metodologia

Os trabalhos da auditoria repartiram-se por duas fases distintas: planeamento e análise e consolidação de informação, tendo sido adotados, com as necessárias adaptações, no seu desenvolvimento, os métodos e procedimentos do *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas*, tal como se deu conta no respetivo Plano Global².

No planeamento procedeu-se, num primeiro momento, à consulta, análise e estudo, entre outros, dos seguintes elementos: o Relatório n.º 7/2010-FS/SRMTC, a legislação entretanto publicada com incidência nas áreas auditadas, e, em particular, a informação que a SRPF prestou ao TC³, a partir da qual se concluiu que os dados disponíveis não atestavam de forma suficientemente sustentada a situação indicada por aquela Secretaria Regional de “*acatamento*” de uma recomendação e a “*informação de acatamento*” em relação a outra.

Considerando ainda a circunstância de a natureza das recomendações não exigir a verificação ‘*in loco*’ da supressão/correção das lacunas ou insuficiências que justificaram as recomendações, solicitou-se à SRPF informação consistente e material probatório sobre as medidas tomadas para acatar as recomendações e os processos de concessão das indemnizações compensatórias no período subsequente à notificação *Relatório* até 31-12-2012.

Na fase seguinte, os trabalhos da auditoria foram direcionados para a análise, consolidação e articulação do material informativo e probatório disponibilizado pela SRPF⁴, procedendo-se, nomeadamente, à identificação das entidades beneficiárias das compensações financeiras e dos atos e protocolos que as autorizaram e titularam, à apreciação dos seus fundamentos de facto e de direito e ao levantamento e quantificação das despesas assumidas e pagas no período 2010-2012, em cujos resultados se baseou a avaliação do grau de acolhimento das recomendações através dos conceitos e indicadores específicos utilizados pelo TC nesta matéria.

¹ Inscrita no Programa de Fiscalização para 2013 da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sessão de 12 de Dezembro de 2012, através da Resolução n.º 2/12 – PG, publicada no DR n.º 249, 2.ª Série, n.º 52/2012.

² Aprovado pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, por despacho de 08/07/2013, exarado na Informação n.º 48/2013-UAT II.

³ Por força da determinação final da alínea d) do n.º 5 do *Relatório*.

⁴ Através dos ofícios n.ºs 3255/13/SRPF, de 2013-06-03, 605 da DRT, de 06/06/2013, e 3779/13/SRPF, de 2013-06-18.



2.3. Entidade Auditada

Os resultados da auditoria de 2009, que conduziram à emissão das recomendações, tiveram na sua origem os trabalhos que incidiram sobre as indemnizações compensatórias concedidas pela Vice-Presidência do Governo Regional e pelas Secretarias Regionais do Plano e Finanças e do Ambiente e dos Recursos Naturais.

Esta auditoria de seguimento recaiu sobre a Secretaria Regional do Plano e Finanças, uma vez que as recomendações reportam-se a matérias conexas com as atribuições dessa Secretaria Regional e na medida em que o Tribunal indicou o respetivo Secretário Regional como a entidade responsável, em primeira linha, pelo seu acatamento.

Há a registar a publicação do DRR n.º 4/2012/M, de 9 de abril, que aprovou a nova orgânica da SRPF⁵, a qual, no entanto, naquilo que aqui interessa, não alterou o quadro vigente em 2009, mantendo-se o vasto leque de atribuições da Direção Regional do Tesouro (DRT)⁶ na área das subvenções públicas, de entre as quais se destacam as de “(...) *Conceder e controlar os apoios financeiros (...), nos termos da lei*”.

A DRT integra a Direção de Serviços de Coordenação, Apoios e Património Financeiro, a quem compete “*emitir pareceres sobre apoios financeiros e diplomas que impliquem perda de receita ou aumento de despesa pública da Região*”, e “*acompanhar e produzir relatórios de índole financeira, sobre as entidades beneficiárias de subsídios e outras formas de apoio financeiro atribuídos pela Região através da SRPF*”⁷.

Releva ainda no âmbito de atuação da SRPF a norma do art.º 35.º do DLR n.º 5/2012/M, de 30 de março, que confere à Inspeção Regional de Finanças (IRF), entre outras, a competência para proceder ao acompanhamento e à fiscalização dos subsídios e outros apoios financeiros (incluindo indemnizações compensatórias)⁸.

2.4. Relação nominal dos responsáveis

A identificação dos responsáveis, em 2012, consta do quadro seguinte:

Quadro I – Relação nominal dos responsáveis

RESPONSÁVEL	CARGO
José Manuel Ventura Garcês	Secretário Regional do Plano e Finanças
Rui Manuel Teixeira Gonçalves	Diretor Regional do Tesouro

2.5. Grau de colaboração dos responsáveis

As diligências efetuadas pela equipa de auditoria obtiveram, na generalidade, as respostas solicitadas, cumprindo realçar a cooperação evidenciada pelas entidades para o efeito contactadas, designadamente, do Gabinete do Secretário Regional do Plano e Finanças e da Direção Regional do

⁵ Em conformidade com o DRR n.º 8/2011/M, de 14 de novembro, que aprovou a organização e funcionamento do GRM.

⁶ Com a publicação do DRR n.º 4/2012/M, de 9 de abril, a Direção Regional de Finanças passou a designar-se por Direção Regional do Tesouro. A respetiva orgânica foi aprovada pelo DRR n.º 5/2008/M, de 26 de março.

⁷ Cfr. as als. f) e h) do art.º 3.º da Portaria n.º 37/2008, de 9 de abril.

⁸ Por um lado, as entidades que concedam subsídios e outros apoios ao abrigo dos art.ºs 30.º a 34.º do DLR n.º 5/2012/M devem (...) *comunicar essa atribuição à Inspeção Regional de Finanças, nos 30 dias subsequentes a cada trimestre*” (n.º 2), e, por outro, “*As entidades beneficiárias dos subsídios e outros apoios ficam obrigadas por si ou através dos seus representantes legais ou institucionais à prestação de contas e a permitir o acesso aos locais onde se encontram os elementos e documentação necessários, nomeadamente os de despesa, para o acompanhamento e fiscalização previstos neste artigo*” (n.º 3). Ver ainda a Circular da DROC n.º 4/ORÇ/2005.

Tesouro.

2.6. Princípio do Contraditório

Em observância do preceituado nos art.ºs 13.º e 87.º, n.º 3, ambos da LOPTC, procedeu-se à audição do Secretário Regional do Plano e Finanças e do Diretor Regional do Tesouro⁹, relativamente ao conteúdo do relato da auditoria.

As alegações apresentadas pelo Secretário Regional do Plano e Finanças¹⁰ foram tidas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se transcritas e/ou sintetizadas nos pontos pertinentes do texto acompanhadas dos comentários considerados adequados.

⁹ Que, não obstante, não apresentou quaisquer alegações.

¹⁰ Cfr. o ofício n.º 6817/13/SRF, de 13/10/24, da SRPF.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

No Relatório n.º 7/2010-FS/SRMTTC, o Tribunal de Contas formulou uma recomendação em matéria de autorização e de fiscalização da legalidade das despesas públicas e uma outra na área da orientação geral das finanças regionais, procedendo-se, de seguida, à sua identificação e à apresentação da avaliação feita ao seu grau de acolhimento.

Antes, uma breve nota sobre as diligências desencadeadas na sequência da notificação do *Relatório* ao Secretário Regional do Plano e Finanças, tendo em vista promover a sua divulgação pelos serviços da ARD e assegurar o acatamento das recomendações através da emissão de eventuais injunções ou orientações a definir modos de atuação, metas e prazos.

Sobre este ponto, o Gabinete do Secretário Regional do Plano e Finanças informou que o *Relatório* foi, aquando da respetiva receção, “*divulgado por todos os serviços desta Secretaria Regional, sendo que essa divulgação foi feita através da distribuição de cópias do mesmo pelos serviços respetivos não havendo por isso elementos probatórios escritos desse facto*”.

Assim, nas circunstâncias descritas, os serviços da SRPF tiveram acesso ao conteúdo do *Relatório* sem qualquer indicação quanto ao objetivo concretamente prosseguido com essa iniciativa, não tendo sido proferido qualquer despacho a enquadrar a receção do *Relatório*, nomeadamente a especificar os serviços destinatários e/ou responsáveis pela execução das ações/medidas necessárias ao acatamento das recomendações.

Quanto aos restantes serviços da ARD, o mencionado Gabinete explicitou que os relatórios do Tribunal de Contas são publicados na respetiva página Web, entendendo que a sua publicidade e conhecimento foi suficientemente assegurada por essa via.

Em síntese, pode afirmar-se que, em reação à notificação do *Relatório* e à tomada de conhecimento das recomendações, o SRPF não propôs ou aprovou medidas visando o seu acatamento, nem tão-pouco promoveu qualquer iniciativa no mesmo sentido junto das Secretarias Regionais envolvidas na concessão de indemnizações compensatórias (IC). Tal posicionamento desvaloriza a função disciplinadora e corretiva da SRPF relativamente às matérias auditadas.

3.1. Recomendação tendente a restringir a atribuição de indemnizações compensatórias a entidades prestadoras de serviços de interesse (económico) geral

De acordo com o levantamento realizado na auditoria anterior, vigoravam, em 2009, protocolos celebrados com 10 entidades que totalizavam um volume de IC na ordem dos 56,5 milhões de euros, dos quais só 14,8 milhões de euros (26,3%) se encontravam liquidados no final daquele ano (cfr. o Anexo II).

Os protocolos cobriam os anos de 2001 a 2009, com incidência nos exercícios de 2007 e 2008, pertencendo a maioria das entidades beneficiárias (6) ao setor empresarial da RAM (4 Sociedades Anónimas e 2 Entidades Públicas Empresariais). As primeiras operando nas áreas: do transporte urbano (HF, S.A.) e suburbano de passageiros (CC S. Gonçalo, S.A.), da gestão do parque científico e tecnológico (MT, S.A.) e da gestão dos resíduos sólidos da RAM (Valor Ambiente, S.A.). As últimas, com intervenção nas áreas da habitação social e atividades conexas (IHM) e da exploração dos centros de abate públicos da RAM (CARAM).

As restantes (4) reportavam-se a três sociedades privadas do setor do transporte suburbano de passageiros (SAM, RODOESTE e EAC) e a uma cooperativa agrícola da área dos laticínios (UCALPLIM).

3.1.1. Ponto de situação relativamente aos novos protocolos celebrados

As indemnizações compensatórias atribuídas pela ARD, após a notificação do *Relatório* até 31/12/2012, constam do quadro seguinte, por ano económico, e por Secretaria Regional.

Quadro II – Relação do universo das IC de 15/06/2010 até 31/12/2012

Sec.	Entidade	Ano da IC	V. Protocolo	V. Pago	V. Pendente	
SRA	UCALPLIM - União das Cooperativas Agrícolas de Lacticínios e Produtores de Leite da Ilha da Madeira	2010	146.800,00	146.799,98	0,00	
		2011	139.460,00	139.459,98	0,00	
	Valor Ambiente - Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A.	2009	4.313.645,78	4.313.645,70	0,00	
		2010	3.850.000,00	1.875.000,00	0,00 ^(a)	
	CARAM - Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPE	2009	710.830,62	710.830,62	0,00	
		2010	657.063,74	657.063,74	0,00	
	IGH – Investimentos e Gestão Hidroagrícola, S.A.	2011 e 2012	1.060.732,00	487.360,00	573.372,00	
		2011	2.055.000,00	2.055.000,00	0,00	
			2012	1.746.750,00	1.746.750,00	0,00
		SRAS	2010	7.700.000,00	0,00	7.700.000,00
2011	1.500.000,00		0,00	1.500.000,00		
2012	1.500.000,00		1.500.000,00	0,00		
SRCTT	Horários do Funchal - Transportes Públicos, S.A.	2009	3.912.384,29	3.912.384,29	0,00	
		2010	3.869.908,60	0,00	3.869.908,60	
		2011	3.676.413,17	0,00	3.676.413,17	
	Rodoeste - Transportadora Rodoviária da Madeira, Lda.	2012	3.289.422,31	3.289.422,31	0,00	
		2009	859.165,20	859.165,20	0,00	
		2010	742.571,25	0,00	742.571,25	
	EAC - Empresa de Automóveis do Caniço, Lda.	2011	618.537,52	0,00	618.537,52	
		2012	553.428,31	553.428,31	0,00	
		2009	346.275,55	346.275,55	0,00	
	SAM - Sociedade de Automóveis da Madeira, Lda.	2010	348.935,65	0,00	348.935,65	
		2011	331.488,86	0,00	331.488,86	
		2012	296.595,29	296.595,29	0,00	
Companhia dos Carros de São Gonçalo, S.A.	2009	1.124.258,34	1.124.258,34	0,00		
	2010	1.081.641,21	0,00	1.081.641,21		
	2011	1.027.559,14	0,00	1.027.559,14		
		2012	919.395,02	919.395,02	0,00	
		2009	802.145,57	802.145,57	0,00	
		2010	816.195,79	0,00	816.195,79	
		2011	775.386,00	0,00	775.386,00	
		2012	693.766,42	693.766,42	0,00	
Total			51.465.755,63	26.428.746,32	23.062.009,19	

(a) A execução financeira ficou-se em 1.875.000€, não sendo por isso devido qualquer valor ao abrigo do protocolo.
Fonte: Listagem fornecida pela SRPF

No período em referência, envolvendo os exercícios de 2009 a 2012, e com impactos financeiros significativos diferidos para os anos seguintes, foram contratualizadas IC no valor de 51,5 milhões de



euros com praticamente as mesmas entidades beneficiárias, sendo apenas de registar a saída da *Madeira Tecnopolo, S.A.*, e a entrada da *IGH – Investimentos e Gestão Hidroagrícola, S.A.*

Há ainda a acrescentar a IC concedida à IHM, referente ao exercício de 2009, ao abrigo da RCG n.º 263/2010, de 12 de março, no valor de 8.950.000,00 euros¹¹, perfazendo assim o total de 60,4 milhões de euros o valor das IC atribuídas entre 2010 e 2012.

De acordo com a programação financeira definida para 2010, 2011 e 2012, previa-se realizar despesa na ordem dos 27 milhões de euros, tendo a execução financeira ficado próxima do programado (98%), atentos os 26,4 milhões de euros pagos no período¹².

No final de 2012, os protocolos abertos entre 15/06/2010 e 31/12/2012 representavam um conjunto de responsabilidades futuras da ordem dos 23,1 milhões de euros, a que acrescem as compensações em dívida à IHM relativas a exercícios anteriores (2007, 2008 e 2009).

Quadro III – Montantes em dívida das IC, no final de 2012

Secretaria	Entidade	Ano da IC	Valor pendente
SRAS	IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM	2007	282.625,00
		2008	7.200.000,00
		2009	8.950.000,00
		2010	7.700.000,00
		2011	1.500.000,00
SRA	CARAM – Centro de Abate da RAM, EPE	2011	573.372,00
SRCTT	Horários do Funchal - Transportes Públicos. S.A.	2010	3.869.908,60
		2011	3.676.413,17
	Rodoeste - Transportadora Rodoviária da Madeira, Lda.	2010	742.571,25
		2011	618.537,52
	EAC - Empresa de Automóveis do Caniço, Lda.	2010	348.935,65
		2011	331.488,86
	SAM - Sociedade de Automóveis da Madeira, Lda.	2010	1.081.641,21
		2011	1.027.559,14
	Companhia dos Carros de São Gonçalo, S.A.	2010	816.195,79
2011		775.386,00	
Total			39.494.634,19

3.1.2. Apreciação das IC à luz da recomendação

O universo das IC apresenta algumas variantes, de ponderação obrigatória nesta auditoria, não incluídas na análise desenvolvida no *Relatório*.

Têm-se assim por relevantes todas as compensações contratualizadas, e não apenas as incluídas na amostra então selecionada¹³, como são os casos das IC atribuídas às empresas prestadoras do serviço público de transporte regular coletivo de passageiros e à UCALPLIM.

¹¹ Cujas execução financeira se encontra prevista para depois de 2012, ver a RCG n.º 768/2012, de 28 de agosto. IC não incluída na relação do quadro II porque a citada Resolução autorizadora foi proferida antes de 15/06/2010.

¹² Sobre a programação e execução financeiras do triénio ver os mapas do Anexo III.

¹³ A auditoria anterior centrou-se na apreciação dos apoios concedidos a 4 entidades: Madeira Tecnopolo, S.A., IHM, EPERAM, CARAM, EPERAM, e Valor Ambiente, S.A., num volume global próximo dos 46,4 milhões de euros.

Existe, por outro lado, a novidade dos protocolos celebrados com a IGH, S.A., concessionária do sistema de gestão do regadio da RAM que recebeu uma compensação parcial dos custos de exploração do sistema, em virtude do GR ter determinado, por razões de interesse público, a adoção de preços sociais¹⁴.

Sobressai igualmente que os responsáveis não reincidiram na atribuição de compensações financeiras à MT, S.A., pela prestação de serviços que não revestiam a natureza de interesse económico geral, e na consequente ofensa ao preceituado nos art.ºs 19.º a 21.º do DL n.º 558/99, de 17 de dezembro¹⁵, e art.ºs 3.º e 4.º do DL n.º 167/2008, de 26 de agosto¹⁶.

Visto em traços gerais o quadro circunstancial subjacente a esta auditoria, deve reconhecer-se que, à partida, a operatividade da recomendação, não sendo automática, tem implícita a remissão para as normas legais suscetíveis de contribuir para a densificação do conceito de "*entidades prestadoras de serviços de interesse económico geral*".

É ponto assente que o conceito de "*entidades prestadoras de serviços de interesse económico geral*", subjacente à concessão de indemnizações compensatórias por parte da Região, com suporte em verbas do respetivo orçamento, emerge da conjugação do art.º 29.º, n.º 1, do DLR n.º 13/2010/M, de 5 de agosto¹⁷, com o art.º 4.º, n.º 1, do DL n.º 167/2008¹⁸.

No fundo, e em síntese, partindo da indiferença pela forma jurídica, pública ou privada, da entidade concretamente em causa, admite-se todo e qualquer sujeito cuja atividade se encontre, por determinação da Região, adstrita à satisfação de necessidades coletivas, "*na medida do estritamente necessário à prossecução do interesse público*", para utilizar a terminologia do legislador no art.º 31.º, n.º 1, do DLR n.º 13/2010/M.

O que justifica, em última análise, que a Região atribua à entidade, com base em critérios de economia, eficiência e eficácia, uma compensação financeira destinada a compartilhar os custos não cobertos pelo produto da venda de serviços de interesse geral que a empresa se encontra obrigada a disponibilizar.

De comum, na prestação de serviços de interesse geral, temos a presença da Região, seja por via da cobertura dos custos associados à respetiva execução, seja mediante a fixação dos preços a cobrar, seja ainda através da manutenção de certas atividades na esfera pública. Ponto é que a concessão dos auxílios envolva um juízo de proporcionalidade, corresponda a um princípio de adequação dos meios aos fins propostos, a que a jurisprudência nacional e comunitária tem dado também a devida ênfase.

Há pois que concluir que é à luz do "*conceito emergente da lei*" acima exposto, delineado em respeito pelas regras nacionais e comunitárias em matéria de concorrência, "*e que encontra concretização na jurisprudência e na doutrina nacional e comunitária*", que deve ser apurado se, na sequência da recomendação, as indemnizações compensatórias foram atribuídas a "*entidades prestadoras de serviços de interesse (económico) geral*".

Para o Gabinete do SRPF, as entidades beneficiárias de indemnizações compensatórias são empresas prestadoras de serviços de interesse económico geral e o apuramento dos respetivos valores baseou-se,

¹⁴ Empresa de capitais exclusivamente públicos, criada pelo DLR n.º 4/2009/M, de 10 de março.

¹⁵ Aprovou o regime do sector empresarial do Estado, incluindo as bases gerais das empresas públicas. Alterado pelo DL n.º 300/2007, de 23 de agosto, e pelas Leis n.º 64-A/2009, de 31 de dezembro, e n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro. Entretanto revogado pelo DL n.º 133/2013, de 3 de outubro.

¹⁶ Aprovou o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções pelo Estado.

¹⁷ Estabelece o regime jurídico do sector empresarial da RAM. Alterado pelo DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro. O citado art.º 29.º, n.º 1, dispõe que, "*Para efeitos do presente diploma, são consideradas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral aquelas cujas atividades devam assegurar a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a coesão económica e social local e regional e a proteção dos utentes, sem prejuízo da eficácia económica e do respeito dos princípios de não discriminação e transparência*".

¹⁸ O enquadramento das IC no plano jurídico nacional consta do anexo II do Relatório n.º 7-FS/2010.



por regra, no diferencial entre preços técnicos/económicos e preços sociais ou em fórmula própria no caso do serviço público coletivo de passageiros, razão pela qual sustenta ter sido completamente acatada a recomendação do Relatório 7/2010-FS/SRMTC.

Atentas as considerações atrás aduzidas sobre o sentido e alcance da recomendação, tal apreciação não suscita quaisquer dúvidas nos apoios concedidos às empresas prestadoras dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros e à empresa de gestão do sistema de regadio da RAM, o que levou o SRPF, no contraditório, a congratular-se “(...) *com as observações desse Tribunal ao constatar que em regra a concessão das indemnizações compensatórias pela Administração Regional Direta se tem processado de acordo com a legislação regional em vigor tendo em consequência dado por acatadas as recomendações por si proferidas nesta matéria*”.

Questão mais duvidosa é abranger na mesma conclusão os apoios concedidos, no montante de 146,8 mil euros (2010) e de 139,46 mil euros (2011), à UCALPLIM, tendo o SRPF no contraditório reiterado, no essencial, os fundamentos das respetivas resoluções autorizadoras¹⁹, mostrando-se convicto de que “(...) *as indemnizações compensatórias àquela Empresa sempre prosseguiram fins de interesse público, foram calculadas com base em critérios racionais e objetivos, obedeceram aos princípios da transparência e da publicidade e respeitaram a legislação aplicável*”.

As indemnizações compensatórias não esgotam, porém, o universo das subvenções públicas. A atribuição de subsídios envolve sempre a ideia de tutela de um interesse público considerado relevante, que pode refletir a intenção de promover e fomentar atividades de cariz, designadamente, económico, cultural ou social, suscetível de estar na origem da concessão de outras subvenções públicas.

A Região, concretamente no âmbito da sua intervenção económica, pode, com efeito, comprometer-se a fornecer determinados estímulos e auxílios de vária ordem a operadores do setor privado ou do setor cooperativo, tendo como contrapartida, por exemplo, a produção de certos bens, iniciativas de reestruturação e investimento, que se enquadram na política de desenvolvimento regional definida para os diversos domínios de atividade.

São estes mesmos parâmetros que poderiam justificar o apoio financeiro à atividade da UCALPLIM de recolha e transporte de leite, pois que visou “*conferir viabilidade económica à produção regional de leite, assegurando o seu escoamento*”, dada “*a importância sócio-económica que a actividade dos lacticínios reveste para a Região Autónoma da Madeira*”²⁰.

Mas, além disso, no caso específico das indemnizações compensatórias, a Região compensa entidades que prestam serviços de interesse geral, “(...) *por determinação do Estado, com vista a assegurar a provisão de bens e serviços essenciais, tendentes à satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos, sempre que não haja garantia de que os mecanismos de mercado assegurem por si só a sua provisão de forma plena e satisfatória*” (n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 167/2008).

Claro está que nem todo e qualquer apoio financeiro conta para estes efeitos, devendo apenas atender-se às transferências que emergem de relações jurídico-contratuais de carácter oneroso e que, nessa medida, constituam o justo ou adequado ressarcimento dos custos incorridos com as obrigações específicas inerentes à prestação dos serviços de interesse geral.

Resulta evidente que ao financiamento público concedido à referida unidade cooperativa não correspondia uma contrapartida específica (a prestação de serviços de interesse geral). Esse financiamento visou a cobertura dos custos da operação de recolha e transporte do leite, considerados elevados em razão da orografia da ilha e da reduzida dimensão das explorações.

¹⁹ Ao abrigo da RCG n.º 690/2010, de 6/07, foi celebrado um protocolo, a 29 de junho desse ano, para o exercício económico de 2010. Ao abrigo das RCG n.ºs 79/2011, de 27/01, 1038/2011, de 14/07, e 1305/2011, de 01/09, foi celebrado a 27 de janeiro do mesmo ano o protocolo para o exercício de 2011, o qual sofreu uma alteração a 15 de julho.

²⁰ Os argumentos transcritos em itálico foram retirados das resoluções e contratos-programa já citados.

Tratava-se de uma realidade não subsumível na noção legal de serviços de interesse geral, sendo, por isso, de manter o entendimento de que os apoios em causa não consubstanciavam quaisquer pagamentos efetuados com verbas do orçamento regional destinados “(...) a compensar custos de exploração resultantes de prestações de serviços de interesse geral”, nos termos e para os efeitos do art.º 3.º do mesmo DL n.º 167/2008.

Não obstante, considera-se que, num universo de 10 entidades beneficiárias, a situação que afetou a UCALPLIM, entretanto extinta²¹ em dezembro de 2012, não comprometeu irremediavelmente o acatamento da recomendação em apreço.

3.2. Recomendação tendente à aprovação de um quadro normativo que regule a concessão, fiscalização e controlo da atribuição de indemnizações compensatórias

Observou-se no *Relatório* que o regime das indemnizações compensatórias assentava, no essencial, numa norma avulsa e genérica inserida no decreto anual do ORAM²² e que o ordenamento jurídico regional não cobria certos aspetos que deviam integrar esse regime, sobretudo no que se prende à fixação de critérios de concessão, à definição de serviços de interesse geral, à forma de cálculo das compensações e aos mecanismos de fiscalização e controlo.

Tais factos levaram o Tribunal a recomendar a aprovação de um regime sistemático e unitário de concessão, fiscalização e controlo das IC, em sintonia, aliás, com a posição então expressa pelos responsáveis que consideraram como pertinente a (...) *necessidade da existência de um regime normativo unitário, estruturado e exaustivo disciplinador da atribuição e controle da aplicação à Região, não só das indemnizações compensatórias como das subvenções em geral*”.

Como novidade, que não se inscreve na previsão da recomendação, referir que, já depois da notificação em junho de 2010 do *Relatório*, cumpriu-se a norma do art.º 5.º do DL n.º 558/99, de 17 de dezembro, que preceitua que as Regiões Autónomas dispõem de sectores empresariais próprios que se regem por legislação especial, em relação à qual aquele decreto-lei tem natureza supletiva.

Esta remissão para legislação especial passou a ser entendida, na RAM, para o DLR n.º 13/2010/M, de 5 de agosto, que acolheu no essencial as diretrizes estatuídas a nível nacional pelo DL n.º 558/99, e cuja sistemática reserva o capítulo II para as entidades do SERAM encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, sem, no entanto, introduzir qualquer elemento inovador relativamente às soluções decorrentes da aplicação subsidiária dos preceitos do capítulo II daquele DL.

Muito embora não se possa estabelecer um nexo de causalidade com a recomendação do Tribunal, releva, em linha com a recomendação, a norma do n.º 4 do art.º 31.º do DLR n.º 13/2010/M, na medida em que prescreve que o regime das indemnizações compensatórias consta de diploma próprio. Determinação legal que o GR ainda não cumpriu, através do exercício do seu poder regulamentar ou da iniciativa de apresentar à ALM uma proposta de decreto legislativo regional²³.

No mais, não há a registar qualquer alteração digna de nota, subsistindo a prática de incluir, ano após ano, no diploma que aprova o ORAM, uma norma avulsa de carácter genérico a autorizar o GR, “(...) mediante resolução do plenário do Conselho do Governo Regional, a conceder indemnizações

²¹ A extinção da UCALPLIM foi comunicada no contraditório.

²² Vd., a título exemplificativo, o art.º 25.º do DLR n.º 3/2007/M, de 09/012, o art.º 28.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16/01, do DLR n.º 45/2008/M, de 31/12, e do DLR n.º 34/2009/M, de 31/12.

²³ Ver, respetivamente, as alíneas d) e l) do art.º 69.º do EPARAM, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, revisto e alterado pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho. Para SRPF, “(...) embora por norma o processo legislativo se inicie por proposta do Governo Regional nos termos da alínea c) do artigo 37.º em conjugação com o n.º do artigo 41º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, (...) a elaboração de um diploma sobre esta matéria teria de possuir a forma de Decreto Legislativo Regional pelo que em última instância a competência para a sua elaboração sempre seria da Assembleia Legislativa Regional da Madeira”.



compensatórias às empresas que prestem serviço público, mediante parecer prévio da Secretaria Regional do Plano e Finanças”.

Essa disposição legal constava do art.º 28.º no DLR n.º 34/2009/M, de 31 de dezembro²⁴, foi repetida no art.º 40.º do DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro²⁵, e no art.º 33.º do DLR n.º 5/2012/M, de 30 de março²⁶, neste com a novidade de a parte final da norma passar a incluir o segmento “(...) *aplicando progressivamente o critério do utilizador pagador*”.

O Governo Regional pôde assim, mediante interpretação e preenchimento da indeterminação conceitual prevista nas normas em causa, escolher as empresas públicas ou privadas a subsidiar, sendo que, não raras vezes, sustenta as suas decisões em juízos impregnados de uma significativa carga de subjetividade, face a amplitude do texto legal na permissão para a prática de atos de atribuição de IC.

A este propósito, o Gabinete do Secretário Regional do Plano e Finanças explicitou que, “*Além das normas orçamental e de execução orçamental que legitimam e regulam a atribuição de indemnizações compensatórias pela Administração Regional Direta, (...) em 5 de agosto de 2010 foi publicado o Regime Jurídico do Setor Empresarial da Região Autónoma da Madeira através do Decreto Legislativo Regional 13/2010/M, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro, cujos artigos 30º e 31º regulamentam a concessão de apoios financeiros às empresas públicas regionais encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral*”.

Sem discutir a reconhecida importância da publicação do DLR n.º 13/2010/M, salientar que as normas do regime jurídico do setor empresarial do Estado²⁷ são (já eram na auditoria anterior) de aplicação supletiva às empresas regionais encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, conforme decorre dos termos do art.º 5.º do DL n.º 558/99, pelo que, na prática, e em substância, não houve qualquer alteração de regime, como já antes foi salientado.

O Gabinete do SRPF adiantou ainda que continua “(...) *sendo intenção do Governo Regional elaborar e propor a aprovação de um diploma sobre a atribuição de indemnizações compensatórias por parte da Administração Pública Regional (...)*”.

Facilmente se alcança que não foram editadas normas legais e/ou regulamentares de fonte regional a enquadrar as especificidades inerentes ao processo de atribuição, acompanhamento e fiscalização das IC, sendo de sublinhar que a fundamentação invocada nos atos autorizadores se reconduz às normas orçamentais em vigor, às disposições estatutárias e cláusulas dos contratos de concessão, assim como a diplomas nacionais e a normas regionais genericamente aplicáveis.

Esta realidade, em tudo semelhante à analisada na auditoria anterior, não configura, na ótica do direito constituído, um quadro normativo consistente e estruturado que regule a atribuição de indemnizações compensatórias pela ARD (recomendação do TC) ou um diploma contendo o regime das indemnizações compensatórias, tal com o impõe o n.º 4 do art.º 31.º do DLR n.º 13/2010/M, norma idêntica à do art.º 21.º, n.º 4, do DL n.º 558/99, ao abrigo da qual foi aprovado o DL n.º 167/2008.

Para finalizar, acrescentar que, no plano procedimental, a SRPF esclareceu que o processo de atribuição de indemnizações compensatórias segue os mesmos trâmites da concessão de subsídios e outras formas de apoio, em concreto as instruções da Circular da DROC n.º 4/ORÇ/2005 e da Circular da DROC n.º 10/ORÇ/2006.

No entanto, refira-se que essas Circulares não foram “*complementadas, esclarecidas e compiladas num só documento*”, tal como tinha sido alvitrado no contraditório da auditoria anterior, tendo o Gabinete do SRPF esclarecido que, “*Apesar de ser nossa intenção a compilação num só documento de*

²⁴ Aprovou o ORAM para 2010.

²⁵ Aprovou o ORAM para 2011.

²⁶ Aprovou o ORAM para 2012.

²⁷ Em particular, as normas contidas no capítulo II do DL n.º 558/99.

todas as normas e instruções orientadoras da concessão das indemnizações compensatórias, até ao momento não foi exequível a sua elaboração”.

As considerações desenvolvidas no contraditório incidem, grosso modo, nas mesmas referências legais e regulamentares acima expostas sobre o regime jurídico regional aplicável às indemnizações compensatórias, com a novidade de existir um *“Manual de Procedimentos dos Apoios Financeiros”*, através do qual se processa a análise financeira da responsabilidade da Direção Regional do Tesouro.

De relevante, extrai-se a afirmação do SRPF de que a norma do n.º 4 do art.º 31.º do DLR n.º 13/2010/M *“(…) não se refere expressamente à obrigação de um diploma próprio que regule o regime das indemnizações compensatórias”*, pois *“(…) poder-se-á dizer que se deveria aplicar o Decreto-lei n.º 167/2008, de 26 de agosto”*. Com efeito, prossegue, *“(…) apesar da existência de um quadro normativo próprio, a atribuição de indemnizações compensatórias pela Administração Regional Direta tem sempre seguido as orientações do Decreto-lei n.º 167/2008, de 26 de agosto”*.

Sem embargo, e pelo exposto, mostra-se imperativo recordar que, nas alegações apresentadas no contraditório da auditoria anterior, o SRPF e o então Diretor Regional de Finanças afastaram a aplicação supletiva do DL n.º 167/2008, *“uma vez que o Diploma em questão exclui, expressamente, as Regiões Autónomas do seu âmbito de aplicação”*. Ou relembrar as alegações mais recentes do SRPF²⁸, a defender a utilização de algumas das regras previstas no DL n.º 167/2008, a título de modelo, designadamente na definição do conteúdo dos protocolos a celebrar com as entidades beneficiárias das indemnizações compensatórias²⁹.

Em síntese, existem razões, apoiadas nos factos, que determinam a improcedência da argumentação do SRPF de que *“(…) as indemnizações compensatórias atribuídas na Região Autónoma da Madeira nos últimos anos foram (…) balizadas pelo supra referido diploma legal”* (DL n.º 167/2008).

3.3. Responsabilidade Financeira

Em face dos resultados da auditoria, conclui-se que das duas recomendações emitidas pelo Tribunal no *Relatório* não foi acatada a recomendação referente à criação de um quadro normativo consistente e estruturado que regule a matéria relacionada com as indemnizações compensatórias da Administração Regional, de validade confirmada pela previsão legal do art.º 31.º, n.º 4, do DLR n.º 13/2010/M, que incorpora a obrigação de o regime das indemnizações compensatórias constar de diploma próprio.

Se essa norma passou, em linha com a recomendação, a consagrar um tal parâmetro de ordenamento, isso não se revê na manutenção da situação existente ou na intenção de compilar a regulamentação (dispersa) da concessão de apoios públicos num só documento, mas sim no propósito, imposto pela própria lei, de criar uma determinada disciplina jurídica, a qual já estava, no seu travejamento básico, delineada pelo Tribunal quer no *Relatório* quer no Pareceres sobre a conta da RAM (2010 e 2011)³⁰.

A recomendação, dirigida a quem tinha responsabilidade/capacidade para atuar sobre ela, expressou, como se impunha, o que era necessário fazer sem detalhar como fazê-lo, deixando uma certa margem de liberdade para o seu particular destinatário, o SRPF, em cuja atuação, após a notificação do

²⁸ Em dezembro de 2012, conforme argumentou o SRPF no contraditório apresentado no Cap. V - Fluxos financeiros entre o ORAM e o SERAM do Relatório sobre a conta da RAM de 2011. Ver o ofício com a ref.ª 1221, de 3 de dezembro de 2012, que integra a documentação de suporte do mesmo Relatório.

²⁹ Posicionamento não coincidente com a tese perfilhada pelo Tribunal no *Relatório*, que considerou, com apoio na regra do n.º 2 do art.º 228.º da CRP, existir fundamento para sustentar a aplicação, à RAM, do regime jurídico das IC aprovado pelo DL n.º 167/2008, no que concerne às normas que fixam os conceitos de IC e de serviços de interesse geral (art.ºs 3.º e 4.º, respetivamente).

³⁰ Ver o n.º 10 do ponto 2-Recomendações (não acolhidas) do Parecer n.º 1/2012-SRMTTC, de 12 de junho de 2012, sobre a conta da RAM de 2010, e do Parecer n.º 2/2012-SRMTTC, de 20 de dezembro de 2012, sobre a conta da RAM de 2011.



Relatório até junho de 2013, não se vislumbra qualquer iniciativa com vista à criação do referido quadro normativo,

Por outro lado, os argumentos avançados sobre o excesso de trabalho causado pela execução do PAEF-RAM³¹ não se afiguram suficientes para justificar o não acatamento da recomendação, pois a necessidade de submeter a concessão das IC a regras próprias estava identificada no *Relatório* desde meados de 2010 e a execução do PAEF-RAM data do início de 2012.

Defendeu-se no relato que este quadro factual evidenciava o não acatamento reiterado e injustificado da recomendação, o que, sob o ponto de vista da consequência jurídica, configurava a infração financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. j), da LOPTC, geradora de responsabilidade sancionatória.

Como facto novo, o SRPF anexou às alegações do contraditório uma anteposta de diploma regional³² de adaptação do DL n.º 167/2008, de 26 de agosto, a ser submetida “às necessárias apreciações incluindo as decorrentes do PAEF-RAM”. Por esta via, pretende-se que a ALM adapte, por decreto legislativo regional, à RAM, aquele diploma legal, vinculando-se ao regime nacional, e à consideração de que este não colide com os interesses específicos da Região³³.

É certo que se trata de uma anteposta que situa o processo legislativo numa fase embrionária, pois que ao GR cumpre aprovar a proposta e à ALM o exercício do poder legislativo. Poderá, no entanto, dizer-se que elaborar a anteposta e submetê-la “às necessárias apreciações”, incluindo do Conselho do GR, nisso se esgota o poder do SRPF de influenciar o acatamento da recomendação³⁴.

E isto faz toda a diferença na interpretação dos factos evidenciados neste relatório como constitutivos da responsabilidade financeira, deixando de existir fundamento para imputar ao Secretário Regional do Plano e Finanças o não acatamento reiterado e injustificado de recomendação do Tribunal de Contas.

³¹ O Gabinete do SRPF adiantou que, “*embora continue sendo intenção do Governo Regional elaborar e propor a aprovação de um diploma sobre a atribuição de indemnizações compensatórias por parte da Administração Pública Regional, os recentes acontecimentos nacionais e regionais, nomeadamente o acréscimo da carga de trabalho inerente à elaboração, implementação e cumprimento faseado do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região ainda em curso (o qual como é do conhecimento desse Tribunal, obrigou à elaboração de diversos diplomas legais, não tendo no entanto sido exigido pelo Governo Central a esse nível a produção de qualquer atividade legislativa) ainda não nos permitiu concretizar esta intenção*”.

³² Ver a alínea l) do art.º 69.º do EPARAM, por força da qual compete ao Governo Regional apresentar à ALM propostas de decreto legislativo regional e antepostas de lei.

³³ Com a conclusão do processo legislativo, o DL n.º 167/2008 passará a vigorar na RAM nos mesmos termos em que vigora no território continental, e com as suas disposições adaptadas à realidade da Administração Regional, designadamente no tocante às referências, atribuições, competências e à publicidade das indemnizações compensatórias concedidas.

³⁴ Ver a alínea a) do n.º 1 do art.º 3 do DRR n.º 2/2008/M, de 15 de fevereiro, e do DRR n.º 4/2012/M, de 9 de abril.

4. EMOLUMENTOS

Em conformidade com o disposto nos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º, n.º 1, do DL n.º 66/96, de 31 de maio³⁵, são devidos emolumentos pela Secretaria Regional do Plano e Finanças no montante de € 1.716,40 (cfr. o Anexo IV).

³⁵ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29/06, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28/08, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 04/04.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos consignados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da LOPTC, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório.
- b) Relevar a responsabilidade financeira imputada no ponto 3.3.
- c) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido ao Secretário Regional do Plano e Finanças e ao Diretor Regional do Tesouro.
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, pela Secretaria Regional do Plano e Finanças, sobre a evolução do processo legislativo de adaptação, à RAM, do DL n.º 167/2008, de 26 de agosto.
- e) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, da LOPTC.
- f) Fixar os emolumentos em € 1.716,40, nos termos descritos no ponto 4.
- g) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois da notificação dos interessados.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 5 dias do mês de dezembro de 2013.

O Juiz Conselheiro,

(João Francisco Aveiro Pereira)

A Assessora,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

*Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,*

(Nuno A. Gonçalves)



Anexos



I - Recomendações do Relatório n.º 7/2010-FS/SRMTC

No Relatório n.º 7/2010-FS/SRMTC, o Tribunal de Contas recomendou “*ao Conselho do Governo Regional e, em especial, ao Secretário Regional do Plano e Finanças, no âmbito das suas atribuições em matéria de:*

- 1. autorização e de fiscalização da legalidade das despesas públicas, que restrinja a atribuição de indemnizações compensatórias a entidades prestadoras de serviços de interesse (económico) geral, nos termos do conceito emergente da lei e que encontra concretização na jurisprudência e na doutrina nacional e comunitária;*
- 2. orientação geral das finanças regionais, que diligencie no sentido da aprovação de um quadro normativo consistente e estruturado que regule a concessão, fiscalização e controlo da atribuição de indemnizações compensatórias pela Administração Regional Directa”.*



II - Universo das IC no final de 2009 (período de referência do Relatório)

Secretaria	Entidade	Ano da IC	V. Protocolo	V. Pago	V. Pendente	Obs.:	
VPGR	Madeira Tecnopolo, S.A.	2008	28.741,68	0,00	28.741,68		
		2001 a 2007	644.723,87		644.723,87	(1)	
	Horários do Funchal - Transportes Públicos. S.A.	2007	1.137.501,96	1.137.501,96	0,00	(2)	
		2007	772.105,80	772.105,80	0,00		
		2008	3.179.916,59	0,00	3.179.916,59	(3)	
	SRTT	Companhia dos Carros de S. Gonçalo, SA	2001 a 2007	80.417,61		80.417,61	(1)
			2008	918.985,94	0,00	918.985,94	
		SAM - Sociedade de Automóveis da Madeira, Lda.	2001 a 2007	73.140,48	73.140,48	0,00	(1)
			2008	1.287.019,66	0,00	1.287.019,66	
		Rodoeste - Transportadora Rodoviária da Madeira, Lda.	2001 a 2007	98.318,55	98.318,55	0,00	(1)
2008			1.348.074,42		1.348.074,42		
SRPF	IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM	2001 a 2007	47.246,13	47.246,13	0,00	(1)	
		2008	399.306,91	0,00	399.306,91		
	CARAM - Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPE	2006	9.500.000,00	9.500.000,00	0,00		
		2007	9.500.000,00	814.250,00	8.685.750,00		
		2008	8.950.000,00	0,00	8.950.000,00		
	SRARN	Valor Ambiente - Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A.	2007	1.100.000,00	1.100.000,00	0,00	
			2008	788.747,15	345.000,00	443.747,15	
		UCALPLIM - União das Cooperativas Agrícolas de Lacticínios e Produtores de Leite da Ilha da Madeira	2007	8.405.000,00	840.500,00	7.564.500,00	
			2008	8.106.800,00	0,00	8.106.800,00	
		2009	100.000,00	99.999,98	0,02		
Total			56.466.046,75	14.828.062,90	41.637.983,85		

(1) IC paga a título excecional, em compensação de custos (extraordinários) não cobertos por atualizações tarifárias.

(2) Parcela da IC de 2007.

(3) A parte mais significativa da IC referente a 2008. De fora encontra-se uma parcela de € 694.971,00 autorizada através da RCG n.º 125/2011, de 8 de fev., o que totalizaria os € 3.874.887,59.



III - Programação e execução financeira dos protocolos

Programação financeira dos valores contratualizados a partir de 15/06/2010, por entidade

Secretaria	Entidade	Valor protocolado por ano			
		2010	2011	2012	Anos seguintes
SRA	UCALPLIM - União das Cooperativas Agrícolas de Lactínios e Produtores de Leite da Ilha da Madeira	146.800,00	139.460,00		
	Valor Ambiente - Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A. (1)	2.900.000,00	3.288.645,78		
	CARAM - Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPE	457.734,85	1.186.467,77	784.423,74	
SRAS	IGH – Investimentos e Gestão Hidroagrícola, S.A.		2.055.000,00	1.746.750,00	
	IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM	0,00	0,00	1.500.000,00	9.200.000,00
	Horários do Funchal - Transportes Públicos. S.A.	0,00	3.912.384,29	3.289.422,31	7.546.321,77
SRCTT	Rodoeste - Transportadora Rodoviária da Madeira, Lda.	0,00	859.165,20	553.428,31	1.361.108,77
	EAC - Empresa de Automóveis do Caniço, Lda.	0,00	346.275,55	296.595,29	680.424,51
	SAM - Sociedade de Automóveis da Madeira, Lda.	0,00	1.124.258,34	919.395,02	2.109.200,35
	Companhia dos Carros de São Gonçalo, S.A.	0,00	802.145,57	693.766,42	1.591.581,79
Total		3.504.534,85	13.713.802,50	9.783.781,09	22.488.637,19
Pagamentos previstos até 2012			27.002.118,44		

Execução dos protocolos celebrados a partir de 15/06/2010

Secretaria	Entidade	Valor pago por ano		
		2010	2011	2012
SRA	UCALPLIM - União das Cooperativas Agrícolas de Lactínios e Produtores de Leite da Ilha da Madeira	146.799,98	139.459,98	
	Valor Ambiente - Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A.	2.900.000,00	3.288.645,70	
	CARAM - Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, EPE	310.830,62	700.000,00	844.423,74
SRAS	IGH – Investimentos e Gestão Hidroagrícola, S.A.		2.055.000,00	1.746.750,00
	IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM			1.500.000,00
	Horários do Funchal - Transportes Públicos. S.A.		1.400.000,00	5.801.806,60
SRCTT	Rodoeste - Transportadora Rodoviária da Madeira, Lda.			1.412.593,51
	EAC - Empresa de Automóveis do Caniço, Lda.			642.870,84
	SAM - Sociedade de Automóveis da Madeira, Lda.			2.043.653,36
	Companhia dos Carros de São Gonçalo, S.A.		802.145,57	693.766,42
Total		3.357.630,60	8.385.251,33	14.685.864,47
Pagamentos efetuados até 2012			26.428.746,40 €	



IV – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio) ¹

AÇÃO: Auditoria de seguimento das recomendações formuladas no Relatório n.º 7/2010-FS/SRMTC (Indemnizações compensatórias concedidas pela ARD)

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): Secretaria Regional do Plano e Finanças

SUJEITO(S) PASSIVO(S): Secretaria Regional do Plano e Finanças

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	120	10.594,80 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho. b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		10.594,80 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS		1.716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.716,40 €

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