

Relatório n.º 3/2017-FS/SRMTTC

**Auditoria às receitas dos Serviços da  
Administração Regional Direta integrados na  
Secretaria Regional de Educação**

Processo n.º 04/16 – Aud/FS

Funchal, 2017





**PROCESSO N.º 4/16-AUD/FS**

**“Auditoria às receitas dos Serviços da  
Administração Regional Direta integrados na  
Secretaria Regional de Educação**

**RELATÓRIO N.º 3/2017-FS/SRMTC  
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**março/2017**





## Índice

<i>Relação de Siglas e Abreviaturas</i> .....	2
<i>Ficha Técnica</i> .....	3
<b>1. SUMÁRIO</b> .....	<b>5</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	5
1.2. OBSERVAÇÕES .....	5
1.3. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS .....	6
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	6
<b>2. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS .....	7
2.2. METODOLOGIA .....	7
2.3. ENTIDADES AUDITADAS .....	7
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	7
2.5. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS .....	7
2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO .....	8
2.7. ENQUADRAMENTO LEGAL .....	9
2.7.1. <i>Estrutura dos serviços auditados</i> .....	9
2.7.2. <i>Regime de utilização das instalações desportivas</i> .....	10
2.7.3. <i>Cobrança de Serviços de Alojamento nos Centros de Juventude</i> .....	12
<b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE</b> .....	<b>13</b>
3.1. RECEITAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS DA SRE .....	13
3.2. RECEITAS DA DIREÇÃO REGIONAL DE JUVENTUDE E DESPORTO .....	14
3.2.1. <i>Gestão das instalações desportivas</i> .....	15
3.2.2. <i>Utilização de instalações desportivas pelo setor federado</i> .....	16
3.2.3. <i>Cedência gratuita de Espaços às Associações e Clubes</i> .....	18
3.2.4. <i>Procedimentos de controlo da utilização das instalações e da liquidação de receita</i> .....	21
3.3. SELEÇÃO DA AMOSTRA .....	23
3.4. RESULTADOS DA VERIFICAÇÃO.....	24
3.4.1. <i>Controlo da liquidação de receita</i> .....	24
3.4.2. <i>Cobrança de dívidas de clientes</i> .....	30
3.5. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO IMPLEMENTADO .....	51
3.6. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....	51
<b>4. EMOLUMENTOS</b> .....	<b>58</b>
<b>5. DETERMINAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>59</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>61</b>
I – FATURAS EM DÍVIDA PELO IATE CLUBE PONTA DO SOL .....	63
II – FATURAS EM DÍVIDA PELO CLUBE FUTEBOL ANDORINHA.....	65
III – FATURAS EM DÍVIDA PELO CENTRO CULTURAL DESPORTIVO SÃO JOSÉ.....	67
IV – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS .....	69

## RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
al.	Alínea
ARCM	Associação Regional de Canoagem da Madeira
art.	Artigo
C.E.	Classificação Económica
Cfr.	Conforme
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPDD	Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo
CPO	Complexo das Piscinas Olímpicas
CPOF	Complexo das Piscinas Olímpicas do Funchal
CRP	Constituição da República Portuguesa
DAIDA	Divisão de Administração das Infraestruturas Desportivas e Atividades
DCJ	Divisão dos Centros de Juventude
DGF	Divisão de Gestão Financeira
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRE	Direção Regional de Educação
DRIG	Direção Regional de Inovação e Gestão
DRJ	Direção Regional de Juventude
DRJD	Direção Regional de Juventude e Desporto
DROT	Direção Regional do Orçamento e Tesouro
DRPA	Direção Regional do Património
DRPRI	Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas
DRQP	Direção Regional de Qualificação Profissional
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DRRHAE	Direção Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa
DRTRA	Direção Regional de Trabalho
DSGID	Direção de Serviços de Gestão das Infraestruturas Desportivas
DSJ	Direção de Serviços de Juventude
DSJF	Direção de Serviços Jurídico-Financeira
EPARAM	Estatuto – Político Administrativo da RAM
GR	Governo Regional
GS	Gabinete do Secretário
ID	Instalação Desportiva
IDRAM	Instituto do Desporto da RAM
IRF	Inspeção Regional de Finanças
IRT	Inspeção Regional do Trabalho
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JORAM	Jornal Oficial da RAM
LEORAM	Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MMF	Marítimo da Madeira Futebol, SAD
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PAGESP	Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados
PGA	Plano Global da Auditoria
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho do Governo
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SRE	Secretaria Regional de Educação
SRRERH	Secretaria Regional de Educação e dos Recursos Humanos



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

<b>SIGLA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
<b>SRF</b>	Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública
<b>SRMTC</b>	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>TGR</b>	Tesouraria da Governo Regional
<b>UAT</b>	Unidade de Apoio Técnico

**FICHA TÉCNICA**

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Merícia Dias	Auditora-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Gilberto Tomás	Técnico Verificador Superior
Luísa Sousa	Técnica Superior
<i>Apoio Jurídico</i>	
Paula Câmara	Consultora





## 1. SUMÁRIO

### 1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente documento integra os resultados da “Auditoria às receitas dos Serviços da Administração Regional Direta integrados na Secretaria Regional de Educação”, realizada em 2016, junto da Secretaria Regional da Educação (SRE), tendo incidido especialmente na Direção Regional de Juventude e Desporto (DRJD).

### 1.2. OBSERVAÇÕES

Tendo por base os resultados da auditoria, apresentam-se as seguintes observações, que sintetizam os principais aspetos da matéria exposta ao longo do presente documento:

#### Receitas cobradas em 2015

1. A receita cobrada pelos Serviços Integrados da SRE, em 2015, rondou os 5 milhões de euros, permanecendo por cobrar no final daquele ano um montante de 143,7 mil euros, na sua maior parte referente à DRJD (cfr. o ponto 3.1).
2. As receitas arrecadadas pela RAM, em 2015, através da cobrança pela DRJD de taxas de utilização de instalações desportivas ascenderam a 220.971,76 €<sup>1</sup>, sendo o valor liquidado no ano de 134.213,41€ (cfr. os pontos 3.2 e 3.4.1).

#### Utilização de Instalações Desportivas

3. A ausência de normas, instruções e/ou orientações destinadas aos funcionários que intervêm no acesso, registo e controlo da utilização das instalações desportivas, assim como a falta de acompanhamento dos mesmos, não garantem a eficácia na arrecadação de receitas, resultantes da sua utilização (cf. o ponto 3.2.1).
4. A utilização gratuita das instalações públicas desportivas pelas associações e clubes desportivos (setor federado) constitui, na prática, uma forma de apoio (público) indireto do Governo Regional, processada à margem do regime jurídico do financiamento público do desporto (cfr. o ponto 3.2.2).
5. A DRJD não assegurou o cumprimento do regime excecional (cfr. o art.º 4.º A da Portaria n.º 96/2006, na redação da Portaria n.º 55/2012) que exime as atividades desportivas organizadas ou promovidas pelo setor federado do pagamento de qualquer contrapartida financeira pelo uso das instalações desportivas da Região (cfr. o ponto 3.2.2) visto não ter implementado um sistema que confirme que os utilizadores federados (e/ou alunos) não pagam mensalidades e/ou taxas de participação/inscrição.

#### Controlo da liquidação de receita

6. Os mapas de registo e controlo da utilização das instalações, que são o suporte de todo o processo de liquidação de receita, apresentam-se pouco rigorosos e por vezes inconsistentes entre si, pondo assim em causa a credibilidade do processo de arrecadação de receita (cfr. os pontos 3.2.4 e 3.4.1).

#### Falta de cobrança a clientes

7. A amostra analisada, envolvendo um montante global de créditos na ordem dos 103,8 mil euros (77,5% da receita da DRJD por cobrar a 31/12/2015), evidenciou uma sistemática falta de cobrança das receitas nos prazos legais, patenteando falhas de controlo e de organização interna que subsistiram desde 2007, abrangendo o IDRAM e a atual DRJD, agravada pela inexistência de

<sup>1</sup> Valor que inclui faturação de anos anteriores.

um adequado acompanhamento da situação de incumprimento dos clientes e pela ausência de medidas eficazes para efetuar a cobrança (cfr. os pontos 3.3, 3.4.2 e 3.4.2.1, alíneas A, B, C, E, e F).

8. Os valores faturados pelo IDRAM ao Marítimo da Madeira Futebol, SAD relativos às taxas de utilização do Estádio dos Barreiros, entre 01/10/2006 e 09/06/2009, contemplaram apenas a parte fixa, estando em falta a componente variável, pelo que carecem de revisão todas as taxas faturadas pelo IDRAM àquela entidade relativamente à utilização daquela infraestrutura desportiva (cfr. o ponto 3.4.2.1, alínea D).
9. A análise dos créditos por cobrar a 31/12/2015 referentes à prestação de serviços de alojamento revelou igualmente a falta de cobrança das taxas de forma atempada ou nos prazos regulamentares, a qual, em alguns casos, se prolonga ao longo de vários anos, abrangendo a DRJ e a atual DRJD, sem que tenham sido adotadas medidas eficazes para efetuar a cobrança (cfr. o ponto 3.4.2.2, alíneas A a D).

### 1.3. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Embora os factos referenciados e sintetizados nos pontos 7, 8, 9, sejam suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória por força do disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC<sup>2</sup>, o material probatório recolhido evidencia que as infrações só poderão ser imputadas aos seus autores a título de negligência, num contexto igualmente marcado pela ausência de anterior recomendação do TC ou de órgão de controlo interno, no sentido da correção das situações determinantes das infrações, e pela circunstância de ser a primeira vez que este Tribunal censura os autores pela sua prática.

Releva também aqui a defesa oferecida pelos contraditados, sobretudo na parte em que alegam que “*o relatório n.º 2/2013, da Inspeção Regional de Finanças (IRF), processo n.º 2.13.0004, referente à auditoria ao Sistema de Controlo Interno do Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira (IDRAM)*” só “*foi remetido para a DRJD em maio de 2015, pelo que foi essencialmente a partir desta data que foram reforçados os procedimentos no sentido de arrecadar a dívida reportada.*” Como em maio de 2015 os ex-responsáveis do IDRAM e da DRJD “*não estavam em funções, logo nada podiam fazer no sentido prático para recuperar a receita devida. Deste modo, coube ao diretor em funções, tomar as devidas diligências para insistir na arrecadação da receita em dívida.*”

Nestes termos, ponderada a factualidade descrita, o Tribunal conclui estar perante um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, na medida em que se encontram reunidos os pressupostos fixados para o efeito pelo n.º 9, alíneas a) a c), do art.º 65.º, extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC.

### 1.4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda à Direção Regional de Juventude e Desporto que:

1. Assegure a cobrança das taxas de utilização das instalações desportivas e dos Centros de Juventude da RAM, nos prazos legalmente definidos, impedindo a acumulação de dívida.
2. Aperfeiçoe as regras e os procedimentos de gestão, utilização e cedência das instalações desportivas e implemente medidas claras e rigorosas de registo, acompanhamento e controlo da sua utilização.

<sup>2</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87 -B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro e 20/2015, de 9 de março.



## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

A presente auditoria teve por objetivo apreciar a arrecadação de receitas pelos Serviços da Administração Regional Direta que integram a Secretaria Regional de Educação, pretendendo-se, por um lado, identificar as fontes de receita existentes no ano de 2015 e apurar a respetiva receita (arrecadada ou em dívida no final daquele ano) e, por outro, analisar, numa base seletiva, o grau de fiabilidade da informação apresentada pela Administração, de modo a avaliar o controlo exercido sobre a arrecadação de receita.

Em conformidade, foram definidos os seguintes objetivos operacionais:

- Estudo do quadro legal e regulamentar aplicável;
- Identificação das receitas arrecadadas pela SRE, em 2015, e respetiva caracterização;
- Avaliação do controlo exercido sobre a arrecadação de receita por parte da SRE.

### 2.2. METODOLOGIA

Os trabalhos da auditoria foram executados de acordo com os princípios, métodos e técnicas preconizados pelo *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do TC, tal como se deu conta no PGA<sup>3</sup>.

### 2.3. ENTIDADES AUDITADAS

A recolha e tratamento de informação abrangeu o conjunto dos Serviços Integrados da Secretaria Regional de Educação mas, dada a necessidade de atender a requisitos de seletividade no aprofundamento da análise, a vertente de avaliação do controlo na arrecadação de receita centrou-se num único departamento daquela Secretaria, concretamente na Direção Regional de Juventude e Desporto, segundo os critérios definidos no PGA.

### 2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

As deficiências dos dados inicialmente reportados pela SRE obrigaram a revisões que dificultaram o assentamento da informação de base, com prejuízo para a eficiência dos trabalhos.

Por outro lado, a reduzida coerência e sistematização da informação produzida pelos serviços contactados da DRJD condicionou a recolha e a análise dos dados pretendidos.

Realça-se todavia a boa colaboração prestada à equipa e a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis e funcionários dos Serviços contactados.

### 2.5. RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS

O quadro seguinte identifica os responsáveis à data dos factos apreciados neste documento:

---

<sup>3</sup> Aprovado pelo Despacho da Juíza Conselheira da SRMTC, de 01/03/2016, exarado na Informação n.º 7/2016 – UAT II.

### Quadro 1 – Relação nominal dos responsáveis

RESPONSÁVEL	CARGO	PERÍODO
Carlos Norberto Catanho José	Presidente do Conselho Diretivo do IDRAM	De 16/11/2004 a 31/12/2009
	Presidente do IDRAM, IP-RAM	De 1/01/2010 a 25/06/2012
Maria Teresa Camacho Brazão	Vogal do Conselho Diretivo do IDRAM	De 16/11/2004 a 31/12/2009
	Diretora dos Serviços Jurídico-Financeiros da DRJD	A partir de 28/06/2012
José Deodato Carvalho Rodrigues	Vogal do Conselho Diretivo do IDRAM	De 16/11/2004 a 15/11/2007
Carlos Andrés León Viríssimo	Vogal do Conselho Diretivo do IDRAM	De 16/11/2007 a 31/12/2009
Dalila Maria Müller Câmara Camacho	Diretora Regional de Juventude	De 01/07/2005 a 25/06/2007
	Diretor Regional de Juventude	De 25/06/2007 a 09/11/2011
Jorge Maria Abreu de Carvalho	Diretor Regional de Juventude e Desporto	De 27/06/2012 a 23/07/2012
	Secretário Regional da Educação	A partir de 20/04/2015
Rosária Isabel Pereira Correia Sardinha	Subdiretora Regional de Juventude	De 25/06/2007 a 26/06/2012
Francisco José Vieira Fernandes	Secretário Regional de Educação	De 14/11/2000 a 18/06/2007
	Secretário Regional de Educação e Cultura	De 19/06/2007 a 09/11/2011
Jaime Manuel Gonçalves de Freitas	Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos	De 10/11/2011 a 19/04/2015
João Luís Azinhais Abreu dos Santos	Diretor Regional de Juventude e Desporto	De 23/07/2012 a 15/11/2013
Rui Anacleto Mendes Alves	Diretor Regional de Juventude e Desporto	De 18/11/2013 a 26/04/2015
David João Rodrigues Gomes	Diretor Regional de Juventude e Desporto	A partir de 27/04/2015

## 2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Em observância do preceituado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição do Secretário Regional de Educação, do Diretor Regional de Juventude e Desporto e ainda dos anteriores Diretores Regionais de Juventude e Desporto, Diretor Regional de Juventude, e Presidente do Conselho Diretivo e Presidente do Instituto do Desporto da RAM, relativamente ao conteúdo do relato da auditoria<sup>4</sup>, em observância do preceituado nos art.ºs 13.º e 87.º, n.º 3, ambos da LOPTC.

As alegações oferecidas por todos os contraditados, em documento único, conjuntamente com a documentação que as acompanhou (um dossier, contendo os Anexos “doc. n.ºs 1 a 27”), foram apreciadas e levadas em conta na fixação da matéria de facto e de direito deste relatório, designadamente através da transcrição daquelas que revestem particular acuidade com as questões controvertidas na auditoria, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

<sup>4</sup> Cfr. os ofícios da SRMTC, n.ºs 2622, 2623, 2624, 2625 e 2626, todos de 28/12/2016. Através do ofício registado na SRMTC, sob o n.º 40, de 04/01/2017, os contraditados solicitaram a prorrogação (até 31 de janeiro de 2017). Por despacho da Juíza Conselheira, proferido em 4/1/2017, foi concedida a prorrogação solicitada que foi comunicada, através dos ofícios da SRMTC, n.ºs 39 a 43, de 06/1/2017.



## 2.7. ENQUADRAMENTO LEGAL

### 2.7.1. ESTRUTURA DOS SERVIÇOS AUDITADOS

#### 2.7.1.1 ORGÂNICA DA SRE

A atual estrutura orgânica da SRE foi introduzida pelo DRR n.º 20/2015/M, de 11 de novembro, vigente a partir de 12/11/2015, com as alterações introduzidas pelo DRR n.º 7/2016/M, de 5 de fevereiro.

Na maior parte das suas atribuições e competências, aquele organismo sucedeu à anteriormente designada Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos, cuja orgânica era regida pelo DRR n.º 5/2012/M, de 16 de maio, alterado pelo DRR n.º 14/2013/M, de 22 de novembro.

No que se refere à administração direta, integram/integravam aquela Secretaria os seguintes Serviços:

- Na vigência do DRR n.º 20/2015/M:
  - a) Gabinete do Secretário (GS);
  - b) Direção Regional de Educação (DRE);
  - c) Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas (DRPRI);
  - d) Direção Regional de Inovação e Gestão (DRIG);
  - e) Direção Regional da Juventude e Desporto (DRJD);
  - f) Inspeção Regional de Educação (IRE).
- Na vigência do DRR n.º 5/2012/M:
  - a) Gabinete do Secretário (GS);
  - b) Direção Regional de Educação (DRE);
  - c) Direção Regional de Qualificação Profissional (DRQP);
  - d) Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas (DRPRI);
  - e) Direção Regional dos Recursos Humanos e da Administração Educativa (DRRHAE);
  - f) Direção Regional da Juventude e Desporto (DRJD);
  - g) Direção Regional de Trabalho (DIRTRA);
  - h) Inspeção Regional do Trabalho (IRT).

#### 2.7.1.2 ORGÂNICA DA DRJD

A Direção Regional de Juventude e Desporto (DRJD) é um departamento da administração direta criado em 2012, ano a partir do qual sucedeu à antiga Direção Regional de Juventude (DRJ) e ao extinto IDRAM, IP -RAM.

De acordo com o art.º 9.º da respetiva orgânica, aprovada pelo DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho, *“as competências, os direitos e as obrigações de que eram titulares os órgãos ou serviços da Direção Regional de Juventude e do Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira, IP -RAM, bem como os cometidos ao Gabinete do Ensino Superior, são automaticamente transferidos para os correspondentes novos órgãos ou serviços que os substituem, ou que os passam a integrar em razão da respetiva matéria de competências, sem dependência de quaisquer formalidades (...)”*.

Com aquelas atribuições e competências foram também transferidas para a DRJD as responsabilidades do IDRAM e da DRJ que subsistiam perante terceiros à data da publicação do referido diploma, conforme determina o art.º 11.º da orgânica. Nos termos do art.º 12.º foi igualmente transferido, para a DRJD, o património do Instituto do Desporto da Região Autónoma da Madeira, IP-RAM, o que aliás decorre igualmente do art.º 3.º do DLR n.º 11/2012/M, de 26 de junho, que procedeu à extinção daquele Instituto.

Embora tendo sofrido algumas alterações, introduzidas pelo DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro, aquela orgânica da DRJD vigorou até 4 de fevereiro de 2016, data em que foi publicado o DRR 6/2016/M, que revogou o diploma anterior.

Das competências do Diretor Regional de Juventude e Desporto, fixadas pelo art.º 5.º, n.º 1, da orgânica vigente no período de referência da auditoria (DRR n.º 14/2012/M, alterado pelo DRR n.º 2/2014/M), destacam-se, entre outras:

- “h) Assegurar a cobrança das receitas da responsabilidade da DRJD; (...)*
- j) Gerir os recursos patrimoniais afetos à DRJD; (...)*
- q) Exercer os demais atos da competência da DRJD (...) nomeadamente autorizar a cedência ou exploração das instalações e serviços a organizações ou entidades, públicas ou privadas, para atividades que se enquadrem no âmbito da DRJD”.*

De acordo com a Portaria n.º 84-A/2012, 27 de junho, a DRJD estrutura-se nas seguintes unidades orgânicas nucleares:

- a) Direção de Serviços de Juventude (DSJ);
- b) Direção de Serviços de Gestão das Infraestruturas Desportivas, (DSGID);
- c) Direção de Serviços de Apoio à Atividade Desportiva (DSAAD);
- d) Direção de Serviços Jurídico - Financeira (DSJF);
- e) Gabinete do Ensino Superior (GES).

Por seu turno o Despacho n.º 25/2012, de 3 de julho, que definiu as unidades flexíveis da DRJD, determina, no seu art.º 4.º, que compete à Divisão de Administração das Infraestruturas Desportivas e Atividades (DAIDA), que funciona na dependência da Direção de Serviços de Gestão das Infraestruturas Desportivas (DSGID):

- “a) Gerir os recursos humanos afetos às infraestruturas desportivas da RAM e zelar pela sua formação específica;*
- b) Organizar e manter atualizado um registo de todas as despesas e receitas referentes às instalações desportivas afetas à Direção Regional de Juventude e Desporto (DRJD);*
- c) Gerir o funcionamento das infraestruturas desportivas no sentido de potenciar a sua utilização pelo maior número de agentes desportivos;*
- d) Coordenar a realização das atividades desportivas realizadas nas instalações desportivas afetas à DRJD;*
- e) Zelar pela observância das normas relativas às instalações e equipamentos desportivos, de acordo com a legislação em vigor; (...)*
- h) Manter atualizado o cadastro das infraestruturas desportivas abertas ao público e para uso público; (...)*
- j) Assegurar a manutenção das condições de funcionamento e segurança nas infraestruturas desportivas da RAM”.*

## **2.7.2. REGIME DE UTILIZAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DESPORTIVAS**

Através da Portaria n.º 96/2006, de 17 de agosto, o Governo Regional instituiu um princípio de cobrança de taxas pela utilização das instalações desportivas sob a tutela da SRE, através do IDRAM ou de Estabelecimentos de Ensino dotados de Fundo Escolar *“de forma a atenuar os elevados custos*



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

de manutenção e conservação, bem como, por esta via, disciplinar a sua utilização e potenciar a sua rentabilização”<sup>5</sup>.

Para efeitos daquela Portaria foram definidas como instalações desportivas as seguintes (art.º 2.º):

- a) Pavilhões Gimnodesportivos;
- b) Piscinas;
- c) Ginásios e Instalações similares;
- d) Polidesportivos;
- e) Campos de futebol de relva natural;
- f) Campos de futebol de relva sintética;
- g) Pistas de atletismo;
- h) Campos de ténis;
- i) Salas de *squash*;
- j) Circuitos de manutenção.

Não obstante o referido desiderato, aquele diploma estabeleceu importantes exceções, desde logo, excluindo do seu âmbito de aplicação “as atividades desportivas organizadas ou promovidas pelo sector federado”, assim como pelo sector escolar público da RAM, “desde que não sejam cobradas entradas ou taxas de participação/inscrição” (art.º 5.º, n.º 1).

Estabeleceu ainda a possibilidade de isenção do pagamento de taxas de utilização para atividades desportivas, espetáculos ou manifestações não desportivas, quando consideradas de interesse regional, no pressuposto de não serem cobradas entradas de participação/inscrição, bem como outras a conceder, seguindo o mesmo pressuposto.

Aquele instrumento regulamentar foi objeto de diversas alterações introduzidas pelas Portarias n.º 123/2006, de 10/10, 127/2009, de 2/10, 46/2010, de 8/07, 74/2010, de 30/09, e 55/2012, de 16/04. Esta última alteração pretendeu concretizar a medida 40 do PAEF, segundo a qual o GR se comprometeu a aumentar, em média 15%, as taxas de utilização de infraestruturas, com vista à redução efetiva do grau de subsídio.

Das alterações introduzidas às normas que disciplinam a cobrança de taxas pela utilização das instalações desportivas da RAM sob a tutela da SRE, importa relevar ainda aquela que se prende com o momento em que deverá ser efetuada a cobrança. Assim, o art.º 3.º, n.º 2, da Portaria n.º 96/2006, na sua versão originária, dispunha que “o pagamento das taxas é efetuado, obrigatoriamente, em momento anterior ao da utilização da instalação desportiva a que respeita”, redação esta que vigorou até 31/12/2009.

A Portaria n.º 46/2010, de 8/jul., reportando os seus efeitos a 01/01/2010, veio alterar aquela norma, passando o referido n.º 2 a dispor que “o pagamento das taxas é efetuado:

- a) *No caso de utilização não regular, atividades com fins não desportivos e atividades desportivas com entradas pagas, obrigatoriamente, em momento anterior ao da utilização a que respeita;*
- b) *Quando a utilização seja regular, até ao oitavo dia útil do mês seguinte àquele a que respeita a utilização”.*

Esta redação foi mantida pela Portaria n.º 55/2012, permanecendo em vigor atualmente.

---

<sup>5</sup> Cfr. o preâmbulo daquele diploma legal.

### **2.7.3. COBRANÇA DE SERVIÇOS DE ALOJAMENTO NOS CENTROS DE JUVENTUDE**

As normas de funcionamento dos Centros de Juventude da RAM, sob a tutela da SRE, através da DRJD, encontram-se atualmente reguladas pela Portaria n.º 110-B/2012, de 14 de agosto<sup>6</sup>, que aprovou também a respetiva tabela de preços, vigente desde 15 de agosto de 2012.

Aquelas normas são complementadas pelo Regulamento Interno dos Centros de Juventude da RAM, aprovado a 7 de janeiro de 2013 pelo DRJD que estabelece, a propósito da cobrança dos serviços de alojamento (cfr. o art.º 4.º, n.º 2), que *“a reserva é confirmada através do seu pagamento antecipado, com a antecedência de 10 dias em relação ao dia de chegada”*.

Anteriormente, tal matéria encontrava-se regulada pela Portaria n.º 10/2009, de 9 de fevereiro (que substituiu a Portaria n.º 205/2002, de 17 de dezembro), em conjunto com o Regulamento Interno de 18/12/2009. Até 2009, vigorou um outro Regulamento Interno cuja vigência não foi possível apurar com precisão<sup>7</sup>.

Da análise destes normativos releva o facto de nenhum deles estabelecer procedimentos de cobrança dos serviços de alojamento, o que leva a que se presuma que antes do Regulamento Interno de 7 de janeiro de 2013, a cobrança era efetuada segundo os princípios e práticas comuns aplicáveis na prestação daquele tipo de serviços.

---

<sup>6</sup> Retificada pela Declaração publicada na I Série do JORAM, de 21/12/2012.

<sup>7</sup> O mencionado Regulamento não apresenta data nem assinatura, tendo a DCJ informado não dispor de cópia do respetivo despacho de aprovação, assegurando todavia que o mesmo terá vigorado entre 2004 e 2009.



### 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

#### 3.1. RECEITAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS DA SRE

De acordo com os elementos apresentados pela SRE, em 2015, a receita cobrada pelos seus Serviços Integrados rondou os 4,9 milhões de euros, situando-se o montante por cobrar, no final daquele ano, em cerca de 143,7 mil euros.

**Quadro 2 – Receitas dos Serviços Integrados da SRE em 2015**

Departamento	Previsão orçamentada	Receita liquidada	Receita cobrada	(em euros)
				Receita por cobrar a 31/12/2015
DRE		20.548,65	20.548,65	
DRIG		755,48	755,48	
DRJD	1.000.000,00	1.534.004,69	1.627.956,69	134.033,95
DRTRA		3.496,81	3.496,81	
GS	3.954.250,00	3.161.442,37	3.156.961,39	9.659,94
IRT		13.617,92	13.617,92	
DRQP	58.720,00	49.614,05	49.614,05	
<b>Total</b>	<b>5.012.970,00</b>	<b>4.783.479,97</b>	<b>4.872.950,99</b>	<b>143.693,89</b>

Os dados apresentados no quadro foram corrigidos na sequência dos esforços desenvolvidos para sanar as inconsistências identificadas nos dados fornecidos inicialmente pela SRE<sup>8</sup> sendo que, no caso dos valores relativos à DRJD, integram os resultados dos trabalhos de campo, conforme é referido no ponto subsequente.

Em face das mencionadas deficiências solicitou-se à DROT a remessa de uma relação das receitas cobradas pelos Serviços Integrados da SRE, em 2015, e entregues na Tesouraria do Governo Regional (TGR) nos termos do art.º 18.º do DRR n.º 11/2015/M, de 14/08, cuja comparação com os dados da SRE<sup>9</sup> revelou as divergências, que se encontram evidenciadas no quadro seguinte.

**Quadro 3 – Receita entregue na TGR**

Departamento	Dados DROT	Dados SRE	(em euros)
			Divergências
DRE	20.507,68	20.548,65	-40,97
DRJD	1.626.194,99	1.627.956,69	-1.761,70
DRQP	50.323,68	49.614,05	709,63
DRTRA	2.397,87	3.496,81	-1.098,94
DRRHAE/DRIG	564,82	755,48	-190,66
GGF/GS	3.310.432,11	3.156.961,39	153.470,72
IRT	9.710,82	13.617,92	-3.907,10
<b>Total</b>	<b>5.020.131,97</b>	<b>4.872.950,99</b>	<b>147.180,98</b>

<sup>8</sup> Na sequência dos pedidos formulados, os dados iniciais, apresentados com o ofício n.º 416, de 04/02/2016, foram retificados pelo ofício n.º 923, de 09/03/2016, e pelo ofício n.º 1.189, de 30/03/2016, todos da SRE/GS.

<sup>9</sup> Nos dados apresentados pela SRE o montante da receita entregue na TGR é coincidente com o valor da receita cobrada (no caso da DRQP não foi indicado o valor da receita entregue na TGR, tendo-se no entanto assumido que aquela igualdade também ocorreu).

A análise casuística daquelas divergências permite identificar algumas das suas possíveis explicações, contudo, o facto de a SRE não ter sido capaz de fornecer todos os dados solicitados de forma adequada inviabiliza desde logo uma análise completa e sistemática das divergências em causa<sup>10</sup>.

Quanto ao desenvolvimento da análise do objeto da auditoria, atendendo à tipologia e volume das receitas identificadas, ponderadas as diversas possibilidades<sup>11</sup>, optou-se por centrar a análise num único departamento, de modo a obter-se maiores ganhos de eficiência e maior profundidade na análise a desenvolver.

Para a seleção do departamento a submeter a análise, entre outros aspetos, atendeu-se, por um lado, à materialidade e ao perfil de risco inerente à tipologia de receitas em causa, e por outro, aos valores de receita por cobrar, tendo dentro desses parâmetros a escolha recaído sobre a Direção Regional de Juventude e Desporto (DRJD).

### 3.2. RECEITAS DA DIREÇÃO REGIONAL DE JUVENTUDE E DESPORTO

A classificação económica das receitas arrecadadas pela DRJD em 2015 e o montante por cobrar em 31/12/2015 consta do quadro seguinte, observando-se que a fatia mais representativa das receitas obtidas respeita à participação nos resultados líquidos dos jogos sociais da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

**Quadro 4 – Receitas da DRJD em 2015**

(em euros)				
C.E.	Descrição	Receita liquidada	Receita cobrada	Receita por cobrar a 31/12/2015
04.01.99	Taxas de utilização de Instalações Desportiva	134.213,41	220.971,76	120.043,96
06.01.02	Receitas dos jogos SCML	1.107.001,47	1.107.001,47	
07.02.99	Alojamentos	127.003,11	134.196,76	13.989,99
08.01.99	Reembolsos	2.495,27	2.495,27	
15.01.01	Reposições não Abatidas no Pagamento	163.291,43	163.291,43	
<b>Total</b>		<b>1.534.004,69</b>	<b>1.627.956,69</b>	<b>134.033,95</b>

Os montantes indicados integram as seguintes correções relativamente aos dados inicialmente reportados:

- Foi eliminado o montante de € 3.526,34 constante da relação das receitas apresentada pela SRE, por se ter concluído que o mesmo não constitui receita já que tem por suporte guias de Reposição Abatida nos Pagamentos;
- Manteve-se um conjunto de guias de receita, no montante de € 2.435,27, que apresentava o descritivo de “*Reposições Abatidas no Pagamento*”, por ter-se concluído que na verdade não o eram, tratando-se sim de receitas provenientes de reembolsos;
- À receita por cobrar foi adicionado o valor de € 189,34, que havia sido excluído da listagem inicial a pretexto de já se encontrar pago, porque esse valor só foi recebido a 04/01/2016.

Tendo em conta os objetivos definidos no Programa Global de Auditoria, e atendendo à tipologia das receitas arrecadadas pela DRJD, com especial enfoque para o perfil de risco inerente e a existência de

<sup>10</sup> Para além das diversas correções introduzidas aos dados iniciais dificultarem o seu tratamento, aumentando o risco de erro, a SRE não indicou o montante das receitas entregues na TGR por parte da DRQP, tendo-se, nos dados acima, assumido que a receita entregue foi igual à receita cobrada. Contudo aquela omissão inviabiliza o cruzamento de informação dada a ausência do número das guias de receita.

<sup>11</sup> Essa ponderação atendeu, nomeadamente, a elevada heterogeneidade de receitas entre os diferentes departamentos, em geral associadas a regulamentações específicas, tornando desaconselhável uma análise de tipo horizontal.



montantes significativos por cobrar, o desenvolvimento dos trabalhos de auditoria foi dirigido para as receitas provenientes da utilização de recintos desportivos, tendo no entanto na vertente das receitas por cobrar sido alargados às receitas provenientes da prestação de serviços de alojamento.

### **3.2.1. GESTÃO DAS INSTALAÇÕES DESPORTIVAS**

Para se avaliar o impacto e a eficácia da cobrança de taxas de utilização das instalações desportivas na receita da RAM, importa antes de mais identificar os mecanismos de gestão e controlo da utilização dos recintos desportivos e respetivos responsáveis, assim como a dimensão da cobrança efetiva e a abrangência e limitações da regulamentação neste âmbito.

A gestão das instalações desportivas, incluindo a cobrança de taxas, é da responsabilidade da DRJD<sup>12</sup>, sem prejuízo daquelas que estão integradas em estabelecimentos de ensino, cuja gestão, a cargo da respetiva escola é, na maioria dos casos<sup>13</sup>, partilhada nos termos do “*protocolo de utilização das instalações desportivas*” que no essencial define quem gere a utilização dos recintos desportivos, nos períodos de horário curricular e extracurricular.

Por considerar a repartição da ocupação das instalações entre a atividade curricular e federada e/ou outras de interesse para a RAM, a DRJD chama a si a gestão, em regra nos horários *extra-curriculares* (18h45-23h00) de 2.<sup>a</sup> a 6.<sup>a</sup> feira, aos *sábados* e *domingos*, e durante as *férias curriculares*, desde que não ocorram atividades organizadas ou do interesse da escola.

Sem contar com o desporto escolar, a maioria das instalações desportivas<sup>14</sup> encontra-se maioritariamente afeta ao desporto federado (78 %)<sup>15</sup>, sendo a distribuição da ocupação efetuada no início de cada época desportiva na sequência de uma reunião da DRJD com as várias associações desportivas. Após negociação entre os presentes e tendo por base o histórico da utilização no ano anterior, aquela Direção Regional, em função das modalidades desportivas entrega os recintos às associações das modalidades que, por sua vez, distribuem a sua ocupação pelos clubes<sup>16 17</sup>.

Não obstante esta “*delegação informal*” de competências da DRJD para as associações, o controlo da atividade realizada e da utilização de cada recinto, é feito pelo respetivo funcionário e pelo responsável da instalação em causa (gestor/diretor de instalação), através de mapas de registo de utilização (vd. ponto 3.2.1.3) e de acompanhamento efetivo, aos quais compete, em caso de subutilização dos espaços atribuídos, reportar a informação superiormente, para que a DRJD proceda à reafecção dos mesmos, na perspetiva da rentabilização máxima das instalações sob a sua gestão.

A triagem entre o desporto federado (com acesso gratuito), utentes isentos e utentes sujeitos ao pagamento, cabe às associações (quando se efetua a reserva) e aos funcionários dos recintos a quem compete proceder ao controlo e à cobrança (quando aplicável) das taxas de utilização. Os funcionários

<sup>12</sup> Cfr. o art.º 5.º, al. j) e q) do DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho, alterado pelo DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro (competências do diretor regional); o art.º 4.º do Despacho n.º 25/2012, de 3 de julho (competências da DSGID/DAIDA) e o art.º 4.º da Portaria n.º 55/2012, de 16 de abril.

<sup>13</sup> A maioria dos recintos desportivos tem a sua gestão partilhada através dos referidos Protocolos (disponibilizados ao TC) celebrados entre o IDRAM e as escolas (entre 1997 e 2005), sendo apenas permanentemente da exclusiva responsabilidade da DRJD, as Piscinas (exceto a da Escola Jaime Moniz) e os Campos de Futebol.

<sup>14</sup> Mesmo as pertencentes às escolas, quando fora do seu período de gestão.

<sup>15</sup> Com base nos relatórios semestrais de utilização de instalações (1.º semestre de 2015), relativos a 29 instalações.

<sup>16</sup> “*Nas instalações desportivas fora do Concelho do Funchal, os espaços foram definidos entre os clubes e os diretores de instalações*” (cfr. *e-mail* da DRJD de 20/08/2015).

<sup>17</sup> Não existem atas nem registos daquelas reuniões, nem procedimentos ou critérios objetivos para a afetação dos recintos desportivos pelas várias associações e clubes, sendo, no entanto, os quadros com a distribuição da ocupação dos recintos resultante daquele fórum, submetidos por *e-mail* da DRJD à apreciação das várias associações, no qual são ainda comunicadas algumas orientações, nomeadamente no que respeita a alterações, desistências e horários, e pedida informação sobre os quadros de atribuição detalhada (clube, escalão, sexo) por cada associação.

Os quadros de ocupação de recintos para a época 2015/2016, em vigor de 16 de setembro a 30 de junho, foram comunicados por *e-mail* da DRJD, de 20/8/2015, às associações, na sequência de reunião realizada em 22/7/2015.

identificam os utentes com base no conhecimento dos frequentadores dados os anos de antiguidade ao serviço das instalações<sup>18</sup>.

Apesar da gestão de cada infraestrutura desportiva estar atribuída ao respetivo gestor/diretor<sup>19</sup>, o controlo de entradas e a conseqüente cobrança de receita acaba por estar na quase exclusiva dependência do funcionário local. No contraditório, invocou-se que “*a ação do trabalhador local resume-se à monitorização das atividades*” e que “*no respeitante à receita, apesar do trabalhador proceder à venda dos bilhetes, compete ao gestor desenvolver o adequado controlo/cobrança da receita da respetiva ID, sob a validação superior da DSGID*”.

Pese embora a reduzida dimensão dos fundos públicos em risco não foram identificadas evidências documentais do acompanhamento e/ou supervisão da atividade “administrativo-financeira” dos funcionários por parte do gestor/diretor das instalações. Aliás, a este respeito, o responsável pela DSGID informou que os gestores responsáveis pelas instalações passam nos recintos sob a sua alçada quando entendem ser necessário, não existindo instruções escritas que estabeleçam as regras de atuação nem a forma, frequência e *feedback* do acompanhamento a exercer.

Mais referiu aquele responsável que a sua direção de serviços só é contactada pelos gestores das instalações quando surge qualquer questão e/ou no âmbito duma reunião semestral com todos os gestores por ocasião da elaboração dos relatórios semestrais<sup>20</sup> (sem prejuízo dos mapas de utilização que estes remetem mensalmente e sobre os quais assenta a faturação).

Sobre esta matéria, defendeu-se que a ação dos gestores é “*multifacetada e muitas vezes imprevisível, obrigando-os a se deslocar às instalações [distribuídas por todos os concelhos da RAM] para resolverem anomalias e avarias, incumprimentos de horários de atividades, problemas com o respetivo pessoal, reuniões com os responsáveis das escolas utilizadoras das instalações, etc.*” associado ao “*constrangimento geral que existe ao nível dos recursos humanos afetos às instalações desportivas (...)*”. Neste contexto, juntou-se o “*doc. n.º 1*”, relativo às funções e responsabilidades dos gestores das instalações desportivas.

### 3.2.2. UTILIZAÇÃO DE INSTALAÇÕES DESPORTIVAS PELO SETOR FEDERADO

A maior parte da ocupação das instalações<sup>21</sup> desportivas destina-se às atividades organizadas pelo setor federado (associações e clubes desportivos que, segundo a DRJD, integram na quase totalidade o sector federado) e pelo setor escolar público<sup>22</sup>, que não geram receitas. A utilização por parte do setor do *lazer e recreativo*<sup>23</sup> representa cerca de 8% das utilizações.

A gratuitidade da utilização dos espaços tem como fundamento o n.º 1, do art.º 4.º - A, da Portaria n.º 55/2012, de 16 de abril (que altera a Portaria n.º 96/2006, de 17 de agosto) segundo o qual não é cobrada qualquer importância às “*atividades desportivas organizadas ou promovidas pelo setor*”

---

<sup>18</sup> Os trabalhadores estão afetos aos complexos e instalações há muitos anos (não existe rotatividade periódica do pessoal), pelo que conhecem normalmente as pessoas, associações e clubes, que frequentam o recinto, sendo improvável que uma reserva para federados seja utilizada por um grupo de iniciados ou de utentes sujeitos a pagamento.

<sup>19</sup> Foi entregue pela DRJD a lista dos 16 Gestores/Diretores de Instalações (Técnico Superior-7, Assistente Técnico-8, Encarregado operacional-1), cabendo na maioria dos casos a cada um, a responsabilidade por várias instalações desportivas (num total de 38 indicadas na lista).

<sup>20</sup> Que como resulta do ponto 3.2.1.4. não parecem ser obrigatórios, não tendo os do 1.º semestre de 2015, sido elaborados para todas as instalações, situação aceite com normalidade pelo responsável pela DSGID, que confirmou não “*pressionar*” os gestores de instalação no sentido de os entregarem.

<sup>21</sup> A maioria dos recintos desportivos (78) que integram as cerca de 42 instalações identificadas pela DRJD, excluindo a utilização escolar, estão afetos na totalidade ao desporto federado.

<sup>22</sup> Cerca de, respetivamente, 31% e 60% dos utilizadores, tendo por base as 29 instalações desportivas, relativamente às quais a DRJD disponibilizou os relatórios semestrais.

<sup>23</sup> Onde estão incluídos o público em geral e outras entidades obrigadas ao pagamento de taxas, excluindo as isenções.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

*federado e pelo setor escolar público da RAM”, salvo se forem cobradas entradas ou taxas de participação/inscrição”.*

Embora o preâmbulo da mencionada Portaria justifique a implementação de cobranças com a necessidade de atenuar os elevados custos de manutenção e conservação, bem como de disciplinar a sua utilização e potenciar a sua rentabilização<sup>24</sup>, o volume de receitas liquidadas em 2015 (134.213,41€) resultante da gratuitidade da generalidade das utilizações limita a eficácia desta medida já que, no 1.º semestre de 2015, a cobertura das despesas pelas receitas foi de apenas 3,3%<sup>25</sup>.

O aumento das taxas implementado em concretização das medidas 39<sup>26</sup> e 40 do PAEF, tendo em vista “a redução efetiva do grau de subsidiação”, também não foi eficaz dado que o âmbito de aplicação daquela Portaria manteve-se limitado a um conjunto muito reduzido de utilizadores<sup>27</sup>.

Note-se que a utilização gratuita das instalações públicas desportivas pelas associações e clubes desportivos (setor federado)<sup>28</sup> constitui, na prática, uma forma de apoio (público) indireto do Governo Regional, processada à margem do acervo normativo que deflui das bases do sistema desportivo da RAM, constante do DLR n.º 4/2007/M, de 11 de janeiro<sup>29</sup>, e do regime jurídico de atribuição de comparticipações financeiras ao associativismo desportivo na RAM, aprovado pelo DLR n.º 12/2005/M, de 26 de julho<sup>30</sup>, bem como do enquadramento normativo fornecido pelo diploma que anualmente aprova o orçamento da Região<sup>31</sup>.

Em concreto, o DLR n.º 4/2007/M, no que se refere ao financiamento público do desporto, consagra que o apoio financeiro ao associativismo desportivo (nas suas várias vertentes) se concretiza através de contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado com a Região Autónoma, diretamente ou através de organismos dependentes (cfr. os art.ºs 2.º, 3.º, 5.º e 9.º do DLR n.º 12/2005/M, e os art.ºs 56.º e 57.º do DLR n.º 4/2007/M). E que a comparticipação financeira pública só pode ser concedida mediante a apresentação, pelas entidades interessadas, de programas de desenvolvimento desportivo, enumerados no art.º 3.º do DLR n.º 12/2005/M, na redação introduzida pelo art.º 63.º do DLR n.º 4/2007/M.

Num contexto em que a atribuição dos apoios financeiros incorpora uma certa margem de liberdade de atuação da Administração Pública (no caso, do Governo Regional), a qual está, *ultima ratio*, condicionada pela tutela do interesse público, reconhecido na lei como parâmetro fundamental da concessão dos apoios financeiros e, por isso, delimitado pelos princípios da igualdade, da

<sup>24</sup> De acordo com o preâmbulo da Portaria n.º 96/2006, de 17 de agosto “A ausência de quaisquer encargos por parte dos utilizadores das referidas instalações desportivas determina, para as entidades que as tutelam, um elevado custo de conservação e manutenção, sendo certo que, dessa utilização resultam proveitos para os próprios utilizadores. Assim, torna-se necessário proceder à fixação de taxas de utilização das instalações desportivas, de forma a atenuar os elevados custos de manutenção e conservação, bem como, por esta via, disciplinar a sua utilização e potenciar a sua rentabilização”.

<sup>25</sup> Com base na informação dos relatórios de 29 instalações, disponibilizados pela DSGID, relativos ao 1.º semestre de 2015, dum total das 38 instalações em que foi identificada arrecadação de receitas.

<sup>26</sup> De acordo com a qual “a Região obriga-se a implementar taxas, tarifas e licenças na prestação de serviços e espaços atualmente gratuitos”.

<sup>27</sup> Entre os quais, as categorias de Masters e Veteranos das associações e clubes desportivos, as atividades promovidas pelo INATEL, as escolas de iniciação de qualquer modalidade desportiva desde que sejam cobradas taxas de participação/inscrição (cfr. o n.º 2, als. a), b) e c) do art.º 4.º -A da Portaria.).

<sup>28</sup> Desde a vigência da referida Portaria (1/10/2006), como resulta do art.º 5.º epigrafado “Isenções “ segundo o qual “ A presente Portaria não é aplicável às atividades desportivas organizadas ou promovidas pelo sector federado e pelo sector escolar público da Região Autónoma da Madeira, desde que não sejam cobradas entradas ou taxas de participação/inscrição” e, mais tarde (em 2012), confirmado, mediante a criação do “regime excepcional” previsto no art.º 4.º - A da Portaria n.º 55/2012, acima referido.

<sup>29</sup> Alterado pelo DLR n.º 29/2008, de 12 de agosto.

<sup>30</sup> Alterado pelos DLR n.ºs 4/2007/M, de 11 de janeiro e 29/2008/M, 12 de agosto.

<sup>31</sup> Em 2015, o art.º 34.º do DLR n.º 18/2014/M, de 31 de dezembro.

proporcionalidade, da transparência, da concorrência, da boa administração e da imparcialidade<sup>32</sup>, o circunstancialismo fáctico acima descrito perturba o modelo de financiamento público assente em programas de desenvolvimento desportivo tal como se encontra gizado no ordenamento jurídico regional.

A análise às alterações introduzidas, em 2012, à Portaria n.º 96/2006<sup>33</sup>, no que respeita ao âmbito de aplicação da obrigação de pagamento das utilizações dos espaços, revela que se manteve, no essencial, a solução contida na versão originária (especificamente, no art.º 5.º, epígrafado “*Isenções*”), através da criação do denominado “*regime excepcional*” (por via do aditamento do art.º 4.º A da Portaria n.º 55/2012) que exime as atividades desportivas organizadas ou promovidas pelo setor federado do pagamento de qualquer contrapartida financeira pelo uso das instalações desportivas da Região salvo se, no contexto daquelas atividades “*forem cobradas entradas ou taxas de inscrição/participação*” (cfr. n.º 1, do art.º 4.º-A).

Mas mesmo aqui, a realidade dos factos apurados na auditoria mostrou que a DRJD não assegurou o cumprimento desta norma, na medida em que não foram criados os instrumentos para identificar e/ou controlar os casos em que os utilizadores federados (e/ou alunos) pagam mensalidades e/ou taxas de participação/inscrição nem há evidências de que tenham sido desenvolvidas diligências nesse sentido.

Sobre esta matéria, salienta-se que é da competência da DRJD zelar pelo cumprimento da referida Portaria<sup>34</sup>, cabendo-lhe a responsabilidade de obter a informação indispensável à dispensa / cobrança das taxas devidas à RAM. A falta de iniciativas da DRJD, no sentido de assegurar o cumprimento da Portaria e de, nesse âmbito, defender o interesse público subjacente revela uma atuação negligente face aos poderes/deveres que lhe estão cometidos, desde logo pelo n.º 1 do art.º 21.º da LEORAM (1.ª parte), em matéria de fiscalização orçamental e, mais precisamente, pelo art.º 5.º, n.º 1, al. h) e j), do DRR n.º 14/2012/M na redação do DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro.

Em particular, não cumpriu as atribuições em matéria de gestão, acompanhamento e controlo, previstas, e ainda do art.º 5.º, n.º 2, al. a), c) e i), da Portaria n.º 84-A/2012, de 27 de junho (competências da Direção de Serviços Jurídico-Financeira- DSJF), do art.º 4.º al. e), do Despacho n.º 25/2012, (competências da Divisão de Administração de Infraestruturas Desportivas-DAIDA/DSGID) e do art.7.º, al. d) do mesmo Despacho (competências da Divisão de Gestão Financeira-DGF).

No contraditório, reconheceu-se que *“a redação da portaria, eventualmente, poderá não ter sido a mais correta”* pelo que *“face às dúvidas que possam surgir ao nível da interpretação das isenções de pagamento nos casos em que são cobradas entradas ou taxas de inscrição/participação, e para uma melhor clarificação futura, a proposta para a nova portaria das taxas, isenta o desporto federado de qualquer taxa de utilização, como sempre foi intenção do legislador, dando cobro à intenção política desportiva do Governo Regional”*.

### 3.2.3. CEDÊNCIA GRATUITA DE ESPAÇOS ÀS ASSOCIAÇÕES E CLUBES

#### A. Gabinetes, Lojas/expositores

No âmbito dos trabalhos da auditoria, constatou-se que existem espaços complementares das instalações desportivas não destinados à prática desportiva, tais como gabinetes técnicos, lojas e expositores, afetos a várias associações para o funcionamento da respetiva sede, e/ou para realização

<sup>32</sup> Cfr. o art.º 266.º, n.º 2, da CRP, os art.ºs 5.º, 6.º e 9.º do CPA, o art.º 54.º do DLR n.º 4/2007/M e o art.º 34.º, n.º 4, do DLR n.º 18/2014/M, de 31 de dezembro.

<sup>33</sup> Através da publicação da Portaria n.º 55/2012, de 16 de abril.

<sup>34</sup> Nomeadamente nos termos do art.º 4.º-A da Portaria n.º 55/2012, conjugada com o art.º 9.º do DRR n.º 14/2012/M (transferência de competências, direitos e obrigações para a DRJD) e com o art.5.º do mesmo diploma (competências do Diretor Regional), em particular das al. a), h) e j) do n.º 1; na redação do DRR n.º 2/2014/M e ainda do art.º 5.º, n.º 2, al. a), c) e i), da Portaria n.º 84-A/2012 (competências da Direção de Serviços Jurídico-financeira-DSJF), do art.º 4.º al. e), do Despacho n.º 25/2012, (competências da Divisão de Administração de Infraestruturas Desportivas-DAIDA/DSGID) e do art.7.º, al. d) do mesmo Despacho (competências da Divisão de Gestão Financeira).



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

de reuniões, outros eventos e divulgação de informação, em particular no Complexo das Piscinas Olímpicas do Funchal.

Estes espaços foram cedidos a título gratuito e provisório há vários anos, alguns dos quais após o aluvião de 20 de fevereiro de 2010, a várias associações desportivas (8 gabinetes técnicos a 7 associações<sup>35</sup> e 3 lojas/expositores de 3/4 m2, a 3 associações<sup>36</sup>) que os ocupam até ao presente, tendo-se adiantado no contraditório que os “*constrangimentos financeiros impostos pelo PAEF, colocaram grandes dificuldades ao normal funcionamento das associações e nalguns casos a sua continuidade estava posta em causa*”. Foi neste cenário, que a título excepcional e provisório, foi autorizada a utilização de alguns espaços a outras associações sem cariz náutico”.

Questionado sob a forma como foi regulada e autorizada essa cedência, o Diretor de Serviços de Gestão das Infraestruturas Desportivas informou que a autorização foi concedida por escrito através de e-mail que ele próprio dirigiu às referidas associações, tendo disponibilizado um exemplar do e-mail de cedência à Associação de Canoagem<sup>37</sup>, referindo que relativamente às restantes associações, os espaços foram concedidos de forma idêntica. Para além dos referidos e-mails, não existe outro documento a corporizar esta autorização, dado o seu carácter provisório.

No caso vertente, a prova recolhida na auditoria revela que a “cedência” de vários (dos) espaços do Complexo das Piscinas Olímpicas do Funchal às mencionadas associações foi autorizada pelo Diretor de Serviços de Gestão das Infraestruturas Desportivas, Luís Roberto Ornelas Gomes, cuja esfera de competência se encontra delimitada pelo disposto no art.º 3.º da Portaria n.º 84-A/2012, de 27 de junho<sup>38</sup>.

Facto que, no contexto do DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho, alterado pelo DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro, que aprovou o estatuto orgânico da DRJD, não observa a norma ínsita no art.º 5.º, n.º 1, al. o) [que na renumeração operada pelo segundo diploma passou a al. q], que atribui ao Diretor Regional da Juventude e Desporto a competência para “*nomeadamente, autorizar a cedência ou exploração das instalações e serviços a organizações ou entidades, públicas ou privadas, para a realização de atividades que se enquadrem no âmbito da DRJD*”.

Sobre a matéria controvertida, alegou-se que “*no seguimento da vossa auditoria, foi solicitado à tutela que interpelasse a Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública (SRF) no sentido de se obter orientações sobre esta matéria. Assim, a 13/07/2016, foi enviado um ofício à SRF, cuja cópia se anexa (doc n.º 2) questionando se existe interesse e enquadramento que permita a continuidade destas cedências [estando] a aguardar que sejam transmitidas orientações a estes serviços sobre estas questões, para procedermos em conformidade*”.

Entre a prova documental apresentada pelos contraditados, releva o “*doc n.º 2*” que abrange o ofício n.º 2.947, de 13/7/2016, assinado pela chefe do Gabinete do Secretário Regional de Educação dirigido ao Gabinete do Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública, e a correspondência trocada, nos anos de 2010 e 2011, entre o extinto IDRAM e o Instituto de Administração da Saúde e

---

<sup>35</sup> Associação de Natação da Madeira, Associação de Canoagem da Madeira, Associação de Ciclismo da Madeira, Associação de Ténis da Madeira, Associação Regional de Vela da RAM, Associação Regional de Jet Sky e Motonáutica da RAM e Associação Regional de Karaté da RAM.

<sup>36</sup> Associação de Badminton da Madeira, Associação de Técnicos e Árbitros da RAM, Associação de Surf da Madeira.

<sup>37</sup> O documento que suporta aquela cedência, datado de 23/07/2012, sob o assunto “*Mudança da sede da ARCM para o Complexo Piscinas Olímpicas do Funchal*” refere o seguinte: “*Em resposta ao Vosso e-mail sobre o assunto mencionado em epígrafe e no seguimento dos contactos estabelecidos, vimos pelo presente informar que está autorizada, a título provisório, a utilização da sala ao lado do bar do CPOF para funcionar como sede da Vossa associação. Mais se informa que o complexo está aberto todos os dias da semana das 08h00 às 21h00. Com os melhores cumprimentos, Roberto Gomes.*”.

<sup>38</sup> Segundo o art.º 8.º do DRR n.º 6/2016/M, que aprovou a atual orgânica da DRJD, “*Até à entrada em vigor dos diplomas que aprovam a organização referida no artigo 5.º, mantém -se em vigor a Portaria n.º 84 -A/2012, de 27 de junho, e o Despacho n.º 25/2012, de 3 de julho, bem como as comissões de serviço dos titulares de cargos de direção intermédia das unidades orgânicas naqueles previstas*”.

Assuntos Sociais, IP-RAM e a Câmara Municipal do Funchal, onde *“foram solicitados pareceres”* (a estas duas entidades), com o intuito *“de se rentabilizar financeiramente aqueles espaços, através de arrendamento”*<sup>39</sup>, os quais, porém, *“elencaram uma série de situações que não cumpriam com os requisitos legais exigidos e inviabilizavam o despoletar de qualquer procedimento para o arrendamento desses espaços”*.

### **B. Exploração de Publicidade por clubes e associações**

Em alguns dos recintos desportivos da RAM sob tutela da DRJD ocorrem atividades geradoras de receita para:

- as escolas que estão associadas à colocação de máquinas de venda de bebidas e à afixação de publicidade<sup>40</sup> nas instalações desportivas;
- os clubes / as associações das modalidades relacionadas com a afixação de cartazes publicitários em alguns dos recintos<sup>41</sup> com base em autorizações tácitas e/ou informais por parte da DRJD.

Atenta a natureza pública dos espaços em causa e, bem assim, o facto de serem atividades geradoras de receitas considera-se que o interesse público ficaria melhor defendido se as decisões de utilização / exploração de publicidade dos espaços públicos que estão sob a alçada da DRJD estivessem adequadamente reguladas e formalizadas, nomeadamente, na vertente da imposição de um acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo.

Acresce que o financiamento de que alguns clubes / associações beneficiam por esta via colide com o atual regime jurídico do financiamento público ao desporto, que emerge quer do DLR n.º 12/2005/M (cfr. os art.ºs 2.º, 3.º, 5.º e 9.º) quer do DLR n.º 4/2007/M (art.ºs 54.º, 56.º e 57.º) e onde (também) pontuam os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da concorrência, da boa administração e da imparcialidade (art.º 266.º, n.º 2, da CRP, art.ºs 5.º e 6.º do CPA, e art.º 34.º, n.º 4, do DLR n.º 18/2014/M, de 31 de dezembro), concretizando um apoio indireto às entidades desportivas.

Nessa medida e tendo por base o quadro legal aplicável, afigura-se justificável que, no âmbito das competências do Diretor Regional previstas nas alíneas i) do art.º 5.º do DRR n.º 14/2012/M e k) do art.º 5.º DRR n.º 2/2014/M (*“Elaborar os regulamentos internos necessários ao bom funcionamento dos serviços”*) seja regulamentada a utilização daqueles espaços garantindo a necessária externalização dos fundamentos de facto e de direito em que se escoraram tais decisões tal como exige o art.º 266.º da CRP e os art.ºs 5.º e 6.º do CPA (princípios da legalidade e do interesse públicos).

No contraditório, argumentou-se que *“após a vossa auditoria, e porque concordamos que o interesse público ficaria melhor defendido se as decisões de utilização/exploração de publicidade estivessem adequadamente reguladas e definidas, foram solicitadas orientações e esclarecimentos sobre esta matéria, relativamente à entidade competente para a gestão da publicidade nas instalações desportivas públicas à SRF (...) nas quais a DRJD apenas gere a atividade desportiva e os*

---

<sup>39</sup> Composta pelos ofícios n.ºs 987, de 12 de abril de 2010, 459, de 8 de fevereiro de 2011, 1970, de 1 de junho de 2011 (todos do ex- IDRAM), 2011/9983, de 5/5/2011 (da Câmara Municipal do Funchal) e S 5551, de 11 de julho de 2011 (do Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM).

<sup>40</sup> Cfr, por exemplo, o Protocolo celebrado em 12/11/2003, entre o IDRAM e a Escola Secundária Jaime Moniz onde se explicita que a gestão e direitos da publicidade no espaço interior da piscina e do pavilhão são da responsabilidade do IDRAM, sendo repartida por ambos nos restantes recintos desportivos daquela escola.

<sup>41</sup> Trata-se sobretudo da publicidade no Pavilhão do Funchal cuja utilização em período extracurricular está entregue à Associação de Andebol da Madeira que comunicou, em 31/10/2003 (cfr. o ofício n.º 236/03-04, com n.º de saída 8684), ao Presidente do IDRAM, o interesse dos clubes associados na exploração de publicidade como forma de angariarem fundos para fazer face às despesas com a competição, bem como a afetação de 37 espaços daquele pavilhão para fixação de cartazes pelos vários clubes (5) identificando os espaços atribuídos a cada um e juntando para o efeito um mapa com os locais da respetiva afixação.



trabalhadores” estando a “*aguardar que sejam transmitidas orientações sobre estas questões, para proceder em conformidade*”. Nesta sede, foi junto o ofício n.º 2.963, de 13/7/2016, assinado pela chefe do Gabinete do Secretário Regional de Educação dirigido ao Gabinete do Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública (“*doc. n.º 3*”) que comprova as afirmações transcritas

### **3.2.4. PROCEDIMENTOS DE CONTROLO DA UTILIZAÇÃO DAS INSTALAÇÕES E DA LIQUIDAÇÃO DE RECEITA**

Para além da Portaria n.º 55/2012<sup>42</sup>, de 16 de abril, não existiam, à data dos trabalhos de campo, manuais, normas ou procedimentos formalizados por escrito que regulassem o registo e controlo da utilização das instalações e a consequente cobrança e liquidação de receita<sup>43</sup> pese embora, no decurso da auditoria a DRJD tenha descrito alguns dos procedimentos implementados e facultado mapas de registo dos acessos e das utilizações das instalações que servem de base à faturação e à cobrança das taxas.

No âmbito do contraditório os responsáveis contrapuseram que o circuito das receitas e o circuito dos pedidos de isenção de taxas pela utilização das ID, sob a gestão da DRJD estava implementado.

No caso da *utilização regular*<sup>44</sup> das instalações, o acesso é precedido de um pedido de reserva à DSGID (formulado normalmente pelas associações ou clubes) devendo o pagamento ocorrer, mensalmente, até ao 8.º dia útil do mês seguinte ao da utilização.

No caso de *utilização pontual* (utilização não regular) ou de atividades com fins não desportivos ou atividades desportivas com entradas pagas, o pagamento das taxas é obrigatoriamente realizado em momento anterior ao da utilização, podendo o acesso às instalações ser concedido através de:

- Reserva junto da DSGID que, uma vez confirmada, dá lugar à emissão de fatura pela DGF e ao pagamento da taxa pelo cliente, sendo dado conhecimento deste processo ao gestor responsável pela instalação desportiva;

Observou-se a este respeito que “*o cliente/utente tem de efetuar impreterivelmente o pagamento em momento prévio à sua utilização, enviando para os serviços da DRJD o respetivo comprovativo. É dado conhecimento ao gestor da instalação, preferencialmente por email, que o pagamento já foi efetuado. Caso não seja efetuado o pagamento, a atividade não se realiza*”.

- Diretamente na instalação desportiva, mediante o pagamento da taxa e da entrega de bilhetes de acesso. Caso o utente pretenda uma fatura, em vez de lhe ser entregue bilhete o funcionário regista os seus dados (pessoais e relativos à utilização) e envia-os por *e-mail* para os serviços centrais da DRJD que posteriormente emitem e remetem a fatura/recibo<sup>45</sup> ao cliente.

No âmbito do circuito documental associado à emissão de faturas a DRJD destacou os seguintes mapas que são enviados para a DGF, até ao 3.º dia útil do mês seguinte ao da utilização das infraestruturas, pelo gestor/responsável pela instalação (DSGID):

- *Mapa mensal do registo de utilização das instalações desportivas*, de onde consta um resumo de todas as utilizações regulares ou pontuais que ocorreram em cada mês, indicando para cada

<sup>42</sup> Que aprova o regime de aplicação de taxas a cobrar pela utilização das instalações desportivas da RAM sob a tutela da Secretaria Regional de Educação.

<sup>43</sup> Foram disponibilizados pela DRJD, regulamentos de utilização de cada tipologia de instalação, dirigidos essencialmente ao utilizador, contendo um conjunto de regras e informações, no que respeita a *Condução e Normas de Utilização, Reservas, Prioridades na cedência das instalações, encerramento, desistências, seguros*. Estes regulamentos não foram publicados e não se encontram datados, sendo apenas assinados pelo Diretor Regional e afixados em cada recinto.

<sup>44</sup> Toda a atividade que decorra num período superior a uma semana.

<sup>45</sup> O *software* de faturação utilizado pela DRJD é o *Igest* (desde 1-02-2014) e atendendo a que a maioria das instalações não estão devidamente equipadas ao nível de *hardware* e *software* a emissão de faturas e recibos encontra-se centralizada na sede da DRJD, através da DGF.

utilizador<sup>46</sup>, o total de horas/pistas utilizadas e o período de utilização/horário (informação indispensável para a identificação da taxa aplicável);

- *Mapa do registo diário de utilização* (referente a bilhetes para nado livre, utilização individual da pista de atletismo e campos de ténis).

Neste contexto, sustentou-se que *“A 20/05/2016, foi efetuada uma alteração no mapa de resumo de utilização das ID, cuja cópia se anexa (doc. n.º 5), passando nele a constar um resumo da venda de bilhetes referente a cada mês, permitindo assim uma leitura mais detalhada, eficiente e generalizada da utilização ocorrida nas ID”*.

A emissão de faturas compete à DGF, a efetivar até ao 5.º dia útil após o termo do período a que respeitam, com base nos mapas enviados pelos gestores/responsáveis, onde é assinalado o número de fatura à frente da identificação de cada utilizador.

Os mapas dos gestores de suporte à faturação têm por base os mapas de *“Registo de utilização da Instalação Desportiva”* (e de venda de bilhetes no caso) que são preenchidos diariamente em cada recinto pelos funcionários locais (em geral manualmente) em modelo mais ou menos padronizado que inclui todas as utilizações ao longo do mês, com identificação do dia, hora de início e fim, entidade/utente, tipologia de utilização/ modalidade, sexo, n.º utentes por entidade e rubrica do funcionário. No caso da venda de bilhetes, o mapa identifica ainda o n.º do bilhete, o custo e a data de venda.

Contudo, aquando da verificação efetuada (cfr. o ponto 3.4.1) nem sempre foi possível confirmar a origem da informação constante no mapa resumo, uma vez que, nalgumas situações, a mesma não constava nos mapas de registo no local e noutras não havia coincidência entre a informação proveniente das diferentes fontes.

Para além daqueles documentos, constatou-se que os gestores/diretores de instalação elaboram outros relatórios com indicadores de utilização das instalações, os quais, embora não servindo de suporte ao processo de faturação, se revelaram úteis para a análise global da utilização em 2015 e para a avaliação da consistência dos registos de utilização dos recintos que integraram a amostra selecionada. Assim:

- É produzido um relatório mensal, identificando por recinto, para cada dia do mês, o número de utentes, com a identificação das entidades/associações/clubes/utentes individuais (incluindo os que pagam ou não), variando, no entanto, o grau de detalhe do mapa de gestor para gestor (formato *excel*);
- No fim de cada semestre é elaborado um relatório (neste caso padronizado) relativo a cada instalação/complexo desportivo, contendo um mapa para cada uma das áreas desportivas, onde é registado o número de utilizadores em cada um dos meses, desagregados por setor (*Escolar, Federado, Lazer e Recreação, Populações Especiais e Outros*) e dentro de cada setor, por entidade. O relatório inclui ainda um mapa com as despesas e receitas mensais da instalação/complexo, contendo espaço para observações (apreciação geral e as necessidades e aspetos a melhorar).

Referiu-se que *“No início do ano de 2015 (...) foi solicitado aos gestores a elaboração/preenchimento e apresentação de um relatório semestral padronizado”, em relação ao qual, “por diversas razões, que nos são alheias, não nos foi possível a recolha de todas as informações necessárias ao preenchimento do mesmo (o mapa com as despesas e receitas depende de informações que têm de ser disponibilizadas por outras direções regionais o que dificulta a recolha de informação) comprometendo a qualidade e fiabilidade dos dados neles constantes”*.

---

<sup>46</sup> Este mapa, contendo um resumo da utilização por entidade não identifica as datas em que foram utilizadas as instalações.



Tendo-se solicitado os relatórios referentes ao 1.º semestre de 2015, foram disponibilizados os respeitantes a 29 das 38 instalações que geraram receitas em 2015. O diretor da DSGID justificou que os relatórios em falta não foram produzidos por razões diversas, nomeadamente por motivos de doença ou por falta de tempo e excesso de trabalho<sup>47</sup> dos gestores. Note-se neste âmbito que:

- Sendo a documentação produzida pelos gestores/diretores de instalação determinante para o valor a faturar, o rigor e consistência da informação dos vários documentos deve ser assegurada pelo responsável dos respetivos serviços, o que nem sempre sucedeu (cf. ponto 3.4.1.).
- Embora o IDRAM tenha afirmado no âmbito do contraditório da auditoria da IRF realizada em 2010<sup>48</sup>, que a partir de 2010, iniciaram o controlo cruzado entre os cotos dos bilhetes e os registos efetuados no mapa diário de venda de bilhetes, verificou-se que esse controlo só se iniciou no passado mês de fevereiro<sup>49</sup> quase 1 ano após a utilização e faturação, condicionando a eficácia desse trabalho, que deveria ser prévio à faturação.

Neste aspeto, alegou-se que “*com a extinção do IDRAM e criação da DRJD em 27/06/2012, essa tarefa continuou a ser realizada, contudo verificou-se uma interrupção entre 2014 e 2015. No início do ano de 2016, esse controlo foi retomado, tendo sido iniciado esse procedimento a 05/02/2016*”.

Referiu-se, ainda, que “*na sequência do relato [foi] aperfeiço[ado] este procedimento, que foi transmitido aos gestores, conforme email de 26-01-2017, que anexamos e com efeitos a janeiro de 2017 (doc. n.º 6). Desta forma, pretendemos que o controlo cruzado entre os cotos dos bilhetes e os registos no mapa diário da venda de bilhetes seja efetuado previamente à faturação*”.

No que respeita a entrega das receitas à Tesouraria do GR, a DRJD, através da DGF, procede, em regra, à recolha semanal do numerário arrecadado nas várias instalações desportivas (utilizações pontuais), que é entregue, até ao final da semana àquela em que foram cobradas (cfr. o art.º do 18.º DRR de execução do ORAM<sup>50</sup>), acompanhado das guias de receita correspondentes.

### 3.3. SELEÇÃO DA AMOSTRA

Tendo por base a análise das receitas liquidadas pela DRJD, e após proceder-se à identificação dos principais mecanismos de gestão e controlo implementados nesta área, conceberam-se dois tipos de testes com vista à avaliação substantiva do controlo exercido sobre a arrecadação da receita:

- i. Teste ao controlo da liquidação de receita:

Este teste teve por objetivo avaliar a eficácia da liquidação da receita no ano de 2015, tendo sido direcionado para as taxas de utilização dos recintos desportivos. O teste incidiu na análise dos dados da utilização de uma amostra de recintos desportivos num determinado período (selecionado aleatoriamente) com vista a avaliar a conformidade da respetiva faturação.

- ii. Teste à cobrança de dívidas de clientes:

Este teste visou os créditos sobre clientes, em dívida a 31/12/2015, pretendendo-se, numa base de amostragem, apurar a respetiva antiguidade e as causas da falta de cobrança. A amostra

<sup>47</sup> Não foram disponibilizados os relatórios respeitantes: aos campos de futebol da Camacha e Adelino Rodrigues; piscina Jaime Moniz; Pavilhões Bartolomeu Perestrelo, Ponta do Sol, Serra D'Água e Jaime Moniz.

<sup>48</sup> Relatório de auditoria ao sistema de controlo interno do IDRAM, n.º 2/2013.

<sup>49</sup> Como resulta dos mapas de verificação e controlo dos bilhetes facultados pela DRJD relativamente às instalações constantes da amostra (ponto 3.4.1, A) e B).

<sup>50</sup> Entretanto, o art.º 17.º do DRR n.º 9/2016/M, de 11/03 veio dispor que as receitas cobradas pelos serviços simples devem ser entregues na Tesouraria do Governo Regional até ao dia 10 do mês seguinte àquele em que foram cobradas.

segiu um critério de materialidade dos valores em dívida, tendo-se para tal definido o limiar de cinco mil euros para as dívidas referentes a taxas de utilização de instalações e de dois mil euros para as dívidas relativas a alojamento. A agregação destas duas componentes da amostra corresponde a um montante global de créditos na ordem dos 103,8 mil euros, representando 77,5% da receita por cobrar a 31/12/2015.

Os pontos subsequentes identificam cada uma das amostras em concreto, dando conta dos resultados obtidos na respetiva análise.

### 3.4. RESULTADOS DA VERIFICAÇÃO

#### 3.4.1. CONTROLO DA LIQUIDAÇÃO DE RECEITA

Tendo por base a lista de instalações desportivas relativamente às quais foram arrecadadas receitas em 2015, provenientes da cobrança de taxas, e atendendo às diferentes tipologias, selecionou-se uma amostra de 4 recintos desportivos<sup>51</sup>, analisando-se, relativamente ao mês de abril de 2015, os respetivos registos de utilização e a consequente faturação, bem como os mecanismos de controlo adotados:

- *Pista de Atletismo* do Estádio de Câmara de Lobos;
- *Piscina de 25 metros* do Complexo das Piscinas Olímpicas do Funchal;
- *Ginásio* do Pavilhão Gimnodesportivo do Caniço;
- *Pavilhão* do Complexo Desportivo Jaime Moniz.

A RAM arrecadou, em 2015, receitas pela cobrança de taxas de utilização de instalações desportivas no valor de 220.971,76 €, correspondentes a 38 instalações, estando incluídas naquele valor receitas relativas à utilização e faturação de anos anteriores e pagas tardiamente.

O valor liquidado no ano foi de 134.213,41€, destacando-se o facto de não ter sido possível individualizar de forma precisa a receita proveniente de cada instalação ou recinto porquanto:

- a) A informação da faturação não contém um código que permita identificar as instalações geradoras da receita, pois apesar da existência de um código de recinto o mesmo surge agregado ao número da fatura;
- b) Em algumas situações a faturação é emitida com um código genérico (“DRDJ”), inviabilizando a identificação do recinto associado à receita em causa;
- c) Não é possível estabelecer de forma fidedigna, uma correspondência entre a listagem dos recintos e a listagem das receitas por recinto, porque há demasiadas inconsistências nas designações dos recintos, nomeadamente na própria listagem de receitas por recinto que apresenta diversas variantes de nome para o mesmo recinto.

Da análise às receitas dos recintos selecionados resulta que, numa forma geral, foram respeitadas as taxas constantes da Portaria e que a faturação encontra-se em conformidade com os registos apresentados pelos gestores das instalações desportivas.

No entanto, nem sempre se conseguiu confirmar a origem dos registos do gestor através da correspondência entre os mesmos e os mapas de registo originais “*in loco*” dada a falta de integralidade destes últimos. Note-se que esses documentos, que são a base de toda a faturação e cobrança de receita, se apresentaram pouco rigorosos e muito “*artesanais*” (manuais e pouco informatizados) dificultando a verificação das utilizações relevantes para a receita e sendo, por isso, suscetíveis de gerar facilmente erros e omissões.

---

<sup>51</sup> Cada um sob a responsabilidade de um gestor diferente.



Nenhum dos mapas de registo e controlo da utilização estava validado e datado pelos gestores das instalações desportivas, verificando-se, todavia, que os *e-mails* a coberto dos quais foram enviados os mapas de registo à DGF, ocorreram nos prazos estabelecidos pela DRJD, apesar da “*dispersão das ID pela RAM, e os respetivos meios /recursos disponíveis, condicionar[em] certos formalismos, nomeadamente o da assinatura do gestor, pois esses mapas são sempre remetidos por email*”.

Adicionalmente, foi referido que “*(...) as considerações do relato respeitantes às inconsistências nos registos de utilização das ID (...) alertou-nos para a necessidade de repensarmos/atualizarmos o conteúdo constante dos mapas enviados, de forma a suprimir todos os possíveis lapsos na transcrição das informações para vários documentos distintos*” na medida em que “*a grande preocupação da DRJD, é garantir que os mapas resumos contenham toda a informação imprescindível à faturação*”.

#### **A) PISTA DE ATLETISMO DO ESTÁDIO DE CÂMARA DE LOBOS**

As instalações do Estádio de Câmara de Lobos compreendem o Campo de Futebol, o ginásio e a pista de atletismo, sendo apenas cobradas entradas pela utilização deste último recinto, dado que os dois primeiros estavam afetos exclusivamente à competição e ao setor federado.

A receita arrecadada em 2015 naquele Complexo foi de 1.490,88 €, resultante da utilização da pista de atletismo pelo setor do *lazer e recreativo* já que uma outra utilização muito residual (entidades de natureza militar) foi abrangida pelo regime de isenção previsto no n.º 5, do art.º 5.º, al. a) e b), da Portaria n.º 55/2012, que alterou a Portaria n.º 96/2006.

Com base na análise dos dados do 1.º semestre de 2015, bem como na amostra centrada no mês de abril, verifica-se que só 3% dos utilizadores da Pista de Atletismo pagam a taxa de utilização (1% dos utilizadores se tivermos em conta o complexo desportivo no seu todo). Sem contar com a utilização escolar, o desporto federado representa 98% da ocupação daquele Estádio e as isenções concedidas cerca de 1%.

A receita cobrada e faturada (92,00 €) pela utilização do mês de abril resultou de casos de *utilização pontual* por parte de utentes e grupos de utentes que acederam ao recinto diretamente<sup>52</sup>, relativamente aos quais, os mapas de suporte à faturação, remetidos pelo gestor à DGF (4 de maio), consubstanciaram procedimentos de registo diferentes:

- Por um lado, e na maioria dos casos, o acesso fez-se mediante a compra de bilhete no local, tendo o funcionário procedido ao registo no *mapa diário da venda de bilhetes*<sup>53</sup>, que atingiu um total de 85,50 € no final do mês<sup>54</sup>. Estes registos encontram-se por sua vez replicados no *relatório de utilização mensal* do gestor responsável pela instalação, relativo ao mês de abril, assim como no relatório do 1.º semestre de 2015, estando a faturação diária (cfr. listagem de faturas simplificadas extraídas do *Igest*) em conformidade com as datas de acesso ao recinto, bem como com a tipologia e horários de utilização constantes da tabela da referida Portaria.
- Por outro lado, existe o *mapa resumo do gestor*, relativo à utilização do mês de abril que regista o acesso à pista de atletismo de um utilizador individual<sup>55</sup>, no qual assenta a emissão da correspondente fatura, e onde a DGF coloca o respetivo número<sup>56</sup>. Não obstante o valor faturado<sup>57</sup> esteja em conformidade com os dados indicados no mapa resumo (face ao estipulado

<sup>52</sup> Não são permitidas reservas de pistas para utilizadores individuais ou para grupos de utilizadores individuais, como resulta do Regulamento de Utilização do Estádio de Câmara de Lobos (capítulo 3).

<sup>53</sup> Que contém para a totalidade do mês, o n.º dos bilhetes, a tipologia correspondente à tarifa fixada na Portaria, a hora de entrada, a data de venda, o respetivo valor em conformidade com a taxa aplicável e o nome do funcionário que vendeu.

<sup>54</sup> Envolvendo 47 entradas individuais e de 4 grupos com 40 pessoas.

<sup>55</sup> Com a respetiva identificação, número de pistas usadas no mês (sem identificação de datas) e períodos horários.

<sup>56</sup> FT/225, de 8/5/2015 cuja receita foi entregue na TGR em 7/5/2015 o que indicia um atraso de 1 dia na emissão da fatura visto que a faturação ocorreu após a entrega da receita na Tesouraria do GR.

<sup>57</sup> Apesar do valor em causa não ter relevância contabilística (6,5€) fornece um indício de falta de consistência da informação reportada,

na portaria), não foi possível confirmar a origem desta informação, que surge isolada neste resumo mensal (sem qualquer nota justificativa) e não consta do *mapa de registo diário de utilização* preenchido pelo funcionário do recinto a quem compete registar e controlar todas as entradas (o qual apenas contém registos do setor federado e escolar).

No âmbito do contraditório, foi carreado para o processo de auditoria o “*doc n.º 7*” respeitante ao “*Registo de utilização da instalação desportiva-Treinos*”, do mês de abril de 2015, acompanhado do e-mail de remessa à Direção Regional do Desporto, de 4/5/2015.

Acresce referir que estes registos adicionais do mapa resumo também não estão incluídos nos números de utentes observados nos relatórios mensal e semestral (1.º semestre), elaborados pelo mesmo responsável da instalação, o que evidencia uma incoerência nos registos de utilização para o mesmo período, assinalados em mapas diferentes. Neste particular, foi avançado que “*Por lapsos não foram transcritos para o relatório mensal (que fica apenas na posse do DI/gestor) nem constam no relatório semestral que (...) é ainda um projeto piloto, em execução. Esclarecendo que “ numa utilização em que o utente solicita a fatura, não lhe é dado o bilhete, pelo que não consta do mapa diário da venda de bilhetes, mas sim no mapa de resumo mensal [com o objetivo de] evitar a dupla faturação”*”.

A recolha dos valores arrecadados foi efetuada em 5/5/2015, conforme registo assinado pela funcionária da DGF no mapa existente para o efeito. A receita faturada em abril (faturação do *Igest*) foi entregue na TGR em 7/5/2015 (conforme guia GerFip), “*julga[ndo] que terá sido lapsos na data da guia, já que em 2015 as guias eram feitas manualmente. À presente data, e desde o início do ano de 2016, as guias (NER-Nota de entrega de receita) passaram a ser extraídas pelo software iGEST, pelo que é garantido que a data da guia é sempre posterior à faturação*”.

## **B) PISCINA DE 25 METROS DO COMPLEXO DE PISCINAS OLÍMPICAS DO FUNCHAL**

A zona desportiva do Complexo das Piscinas Olímpicas (CPO) do Funchal é composta por 4 piscinas (uma infantil, uma cuba de saltos, uma de 25 metros e uma de 50 metros) e uma sala de musculação/ginásio, possuindo para além disso zonas complementares que incluem, entre outros, gabinetes técnicos e médicos, sala de fisioterapia e sala de formação e outras lojas diversas<sup>58</sup>.

À semelhança da maioria das instalações, as áreas desportivas do Complexo estão distribuídas pelos setores *Escolar* (9,3%), *Federado* (57,3%), *Lazer e Recreação* (30,3%), *Populações Especiais e Outras* (3,2%) isentas de taxas, resultando a arrecadação de receitas essencialmente da ocupação da piscina de 25 metros<sup>59</sup>, a mais reservada ao setor recreativo, e afeta a este em 55,5% da sua utilização. O ginásio e a sala de formação encontram-se exclusivamente afetos ao setor Federado.

Trata-se de uma instalação em que cerca de 70% da utilização<sup>60</sup> é gratuita, não obstante o custo médio anual de manutenção ser da ordem de 1 milhão de euros<sup>61</sup> sendo a cobertura pelas receitas nela geradas de pouco mais de 5%.

A faturação da Piscina de 25M pela utilização no mês de abril de 2015 (5.235,94 €) assentou nos vários mapas de registo usados consoante o tipo de utilização e acesso ao recinto:

- a) No *mapa diário de venda de bilhetes*<sup>62</sup>, que reflete o acesso pontual e individual à atividade de nado livre, constavam 392 utilizadores a quem foram corretamente aplicadas as taxas fixadas, num total de 799,20 €<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> A sala de formação e outras salas, são utilizadas por diversas entidades para formação, assembleias gerais e reuniões.

<sup>59</sup> No 1.º semestre de 2015, dos 21559 registos de utilização pelo setor recreativo, 18156 (84,2%) são na P25M, 2368 (15%) na Piscina Infantil, 65(0,3%) na P50M e 70 na Cuba de saltos.

<sup>60</sup> Setor escolar, federado e outros isentos de pagamento.

<sup>61</sup> Cfr. Relatório do 1.º semestre de 2015. Neste semestre a despesa foi de 545.029,94 e a receita de 27.784,78 €.

<sup>62</sup> Manuscrito e rubricado pelo funcionário, bem como em versão informatizada, mas não assinado e datado pelo diretor da instalação no espaço para o efeito.



## Tribunal de Contas

### Secção Regional da Madeira

b) No mapa *resumo do gestor*<sup>64</sup>, que inclui a utilização das pistas reservadas no mês de abril (P25M) e a das pistas para o nado livre por parte de utentes individuais<sup>65</sup>.

A faturação assente neste mapa (onde a DGF identifica a fatura por utilizador) num total de 4.436,74 € (que inclui IVA, relativamente às pessoas coletivas) é compatível com os registos e com as notas justificativas ali assinaladas<sup>66</sup>, envolvendo 6 grupos de utilizadores (368 pistas) e 5 utentes individuais (20 pistas).

O mapa contempla ainda outros 2 grupos de utilizadores (61 pistas), relativamente aos quais não houve faturação por serem considerados “*isento de taxas*” pese embora essa entidade, a *Associação de Desenvolvimento Comunitário do Funchal - Garouta do Calhau*, não conste da lista de isenções<sup>67</sup> que vigorava em abril de 2015. Assim, na ausência de autorização pelo SRE<sup>68</sup>, deveriam ter sido cobradas e faturadas no mês de abril mais 151,30 €, acrescidos do IVA (184,59 €).

No contraditório, confirmou-se que a referida entidade “*não consta da lista de isenções concedidas no ano 2015 [porque] o pedido de isenção para utilização regular (durante a época desportiva 2014/15) da piscina de 25 m do CPOF, foi efetuado em outubro de 2014, daí constar apenas da lista de isenções concedidas no ano em questão (doc. n.º 8).*”

Apesar do mapa *resumo* dever refletir os dados assinalados pelo funcionário do recinto no mapa de registo diário de utilização, não foi possível estabelecer a correspondência entre os registos, porque o mapa de registos “*in loco*” cedido pela DRJD, estava incompleto (omite dados entre 13 e 17 de abril e não contém nenhum registo de utilização individual). Acresce que os registos constantes dos mapas de suporte à faturação (venda de bilhetes e *resumo*) na parte respeitante aos utilizadores individuais do nado livre, num total de 412 acessos (“*que estão corretos*”), são inferiores aos que resultam dos relatórios mensal e semestral (488), o que sugere a falta de cobrança de 76 entradas.

Todavia, os contraditados alegaram que este último número “*não está correto, pois aquando da introdução de alguns valores e arrasto das células do respetivo ficheiro ocorreu a desconfiguração da fórmula, o que alavancou esse número (...) que foi transc[rito] para o relatório semestral [onde] acabou por ocorrer o mesmo erro e desvirtuar a real utilização. Neste sentido, já foram corrigidos os mapas do mês de abril e estando-se a proceder à confirmação das fórmulas nos restantes meses, acertando todos os possíveis erros ocorridos devido à desconfiguração resultante do arrasto das referidas células*”. Acrescentando, ainda, que “*a faturação foi efetuada tendo por base o mapa *resumo* enviado, e os dados nele constantes, estão efetivamente corretos*”.

A recolha do produto da cobrança de taxas, relativas a utilização pontual foi efetuada junto da instalação em 5/5/2015, conforme resulta do mapa de controlo existente para o efeito, sendo aquele

<sup>63</sup> Refira-se que deste valor apenas 769,5 € se referem à piscina de 25 M (381 bilhetes), e os restantes à de 50M, incluídos no mesmo mapa de registo. P25M : 76 bilhetes x 2,5 € + 305 bilhetes x 1,90 € = 769,5 € / P50M: 11 bilhetes x 3 € = 29,7 €. A listagem da DGF evidencia a emissão das faturas no sistema (392 Faturas Simplificadas com a numeração sequencial de POLMP2015FS/862 a POLMP2015/1253) emitidas entre 1 e 30/4/2015 em consonância com a data de utilização e pagamento.

<sup>64</sup> Remetido à DGF em 4/5/2015.

<sup>65</sup> E-mail de 4/5/2016, enviado à DGF, solicitando emissão e envio de faturas de nado livre pois em vez da entrega dos bilhetes a comprovar o pagamento, o funcionário anotou os dados para emissão de fatura.

<sup>66</sup> Sem prejuízo do valor correspondente a 3 das faturas ali identificadas, emitidas ao Clube Sport Marítimo, Saúde Motriz, Lda. e Clube Desportivo Nacional, ser superior em 268,52 €, ao que resulta do apuramento da utilização ali registada: CSM - Dos registos : 38 pistas x 9,7 € = 368,6 € (Valor c/IVA = 449,69 €) / Fatura DRJD2015FT/232 = 545,34 €; Saúde Motriz - 18 pistas x 9,7 € + 88 pistas x 8,4 € = 913,8 € (Valor c/IVA = 1.114,84 €) / Fatura DRJD2015FT/227 = 1.192,06 €; CDN - 100 pistas x 9,7 € = 970 € (Valor c/IVA = 1.183,4 €) / Fatura DRJD2015FT/228 = 1.279,05 €;

<sup>67</sup> A referida lista de isenções contempla esta entidade, mas só para o período de outubro 2015 a junho 2016 (of. N.º 1210 do SRERH, é de 6/10/2015).

<sup>68</sup> Cfr. Art.º 5.º, n.º 5, al. b), da Portaria n.º 55/2012, de 16 de abril.

valor entregue na TGR a 7/5/2015<sup>69</sup>, não obstante a data de emissão de algumas das faturas ser do dia seguinte<sup>70</sup>.

A faturação deste recinto evidência de forma marcada a falta de uniformidade na designação das faturas de cada recinto (diferentes siglas para o mesmo recinto<sup>71</sup>) dificultando a identificação das faturas de cada um dos centros de receita com base na listagem facultada pela DRJD.

### C) GINÁSIO DO PAVILHÃO GIMNODESPORTIVO DO CANIÇO

O Pavilhão Gimnodesportivo do Caniço, anexo à Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclo do Caniço, tem uma utilização maioritariamente escolar (78,3%), repartida com a atividade federada (20%) nos termos do protocolo celebrado entre aquele estabelecimento e a DRJD, tendo-se verificado ainda uma utilização de carácter regular no ginásio da instalação por parte da Casa do Povo do Caniço, enquadrada no setor do Lazer e recreação (1,5%)<sup>72</sup>.

A utilização do Ginásio pela Casa do Povo originou a cobrança de taxas, em 2015, no montante de 1.077,64 €, tal como consta do mapa de registo diário de utilização preenchido pelo funcionário do Pavilhão, o qual contém informação completa dos vários utilizadores (*escolar, federado e lazer e recreação*). Esta informação encontra-se por sua vez devidamente refletida no mapa *resumo mensal* de suporte à emissão de faturas<sup>73</sup>.

O valor faturado pela utilização do mês de abril (118,10 €)<sup>74</sup> encontra-se em consonância com os registos de utilização daquele mês e resulta da aplicação da taxa de utilização para grupos com um mínimo de 10 e um máximo de 15 utentes (12,10 €) quando, face à dimensão do grupo em causa que foi sempre constituído por 20 pessoas, deveriam ter sido cobradas mais 5 entradas em cada sessão. A receita em causa foi entregue na TGR em 13/7/2015.

No contraditório, defendeu-se que *“as características singulares deste espaço dificultam o enquadramento, à luz da Portaria das Taxas, uma vez que tratando-se de um espaço sem equipamentos, não pode ser entendido como ginásio ou sala de musculação (...)”*. Contudo, *“prevê-se introduzir na nova Portaria das Taxas a tipologia “Instalações Similares” de forma a dar o devido enquadramento legal a esta tipologia de espaço e a esta situação em particular (...) afigura[ndo-se] adequado o valor que está a ser cobrado à Casa do Povo pela utilização daquele espaço”*.

### D) PAVILHÃO DO COMPLEXO DESPORTIVO JAIME MONIZ

O Pavilhão Gimnodesportivo da Escola Secundária Jaime Moniz (Pavilhão do Funchal), fora do período escolar, encontra-se praticamente afeto ao desporto federado (79%), estando a distribuição da sua ocupação entregue à Associação de Andebol da Madeira.

A utilização geradora de receita representa 4% do total de utilizadores, resultando exclusivamente da realização de treinos e torneios por grupos de veteranos.

Face à fraca qualidade dos mapas disponibilizados pela DRJD<sup>75</sup>, estes indicadores assentam apenas nos registos de utilização relativos a 4 meses do 1.º semestre de 2015.

---

<sup>69</sup> Guia Gerfip n.º 1000002766.

<sup>70</sup> DRJD2015FT/233 a DRJD2015FT/237 de 8/5/2016.

<sup>71</sup> DRJD2015FT nuns casos, e POLMP2015, noutros.

<sup>72</sup> Excluindo a atividade escolar, o setor federado representa 93% da utilização.

<sup>73</sup> Assinalam-se, no entanto, incongruências no mapa financeiro do mês de abril, bem como no mapa do 1.º semestre, em que o valor da receita aparece a zeros, contrariando o verificado na restante documentação.

<sup>74</sup> Abril 2015: Grupos de 20 pessoas - 8h (dias úteis) = 96,8 €+IVA=118,10 € (FT 206, de 7/5/2015).

<sup>75</sup> Informação sobre a utilização relativa ao 1.º semestre de 2015, obtida com base nos 2 mapas fornecidos pela DSGID, com a designação *“Registo de utilização-Pavilhão Jaime Moniz”* cuja fiabilidade não está garantida, uma vez que para além de incompletos, apresentam-se desorganizados e não sequenciais (num mapa, a fevereiro segue-se o mês de junho e



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

A receita cobrada em 2015 naquele recinto foi de 2.336,10 €, tendo o valor faturado em abril sido obtido com base no *mapa resumo de utilização* desse mês e que foi enviado pelo Diretor da instalação à DGF, em 6/5/2015, para efeitos de faturação. O montante cobrado, 454,28 €, teve origem em três grupos de utentes num total de 14 horas<sup>76</sup>.

Não obstante o valor faturado a cada um dos utentes esteja em consonância com aquele mapa resumo, os registos diários de utilização efetuados manualmente pelo funcionário no mapa existente para o efeito (em modelo próprio comum a todas as instalações), bem como no mapa mensal do gestor em formato *excel* com a designação “*Registo utilização-Pavilhão Jaime Moniz (30-4-15)*”, apresentam um número superior de horas de utilização (18h)<sup>77</sup>, a que corresponderia uma faturação de 601,17 € (superior em 146,89 € ao efetivamente cobrado).

No contraditório, foi invocado que “*os dados fornecidos de suporte à faturação estavam corretos*”, na medida em que se verificou uma “*alteração do pedido inicial de utilização das instalações desportivas para 4 horas*”, tendo “*os jogos dos veteranos realizados nos dias 12/04/2015 e 26/04/2015 utilizad[o] um total de 8 h*” conforme evidencia a prova documental fornecida nesta sede (*doc .n.º 9*<sup>78</sup>)

Foi, também, mencionado que “*no seguimento da vossa apreciação, a DSGID reuniu com os diretores de instalação/gestores, de forma a aprimorar novamente os procedimentos internos, no sentido de acautelar que os registos sejam efetuados de forma mais precisa, correspondendo à real utilização dos espaços*”.

Observa-se ainda que o mapa resumo do diretor da instalação não reflete os registos de utilização do recinto, pondo em causa a fiabilidade da informação de suporte à faturação.

No que se refere à omissão do Relatório semestral (1.º semestre 2015), o responsável da DSGID justificou que o Diretor do Pavilhão do Funchal não conseguiu elaborá-lo dado o volume de trabalho que possui, e explicado, no contraditório, com o facto de “*muitos trabalhadores afetos às ID apresenta[rem] níveis de escolaridade baixos o que dificulta grandemente a ação e a gestão dos nossos DI, obrigando-os a um esforço acrescido, na gestão das atividades nas ID*”.

A faturação ocorreu sempre nos prazos previstos pela DRJD (até ao 5.º dia útil do mês a que respeitam), mas a entrega da receita na TGR ocorreu tardiamente no que respeita a duas das faturas<sup>79</sup>, em virtude de o pagamento de uma delas (a DRJDFT/221, de 7/5/2015) ter sido “*efetuado, através de transferência bancária, para a conta do Governo Regional, à qual a DRJD não tem qualquer acesso*”. Só “*através do contato pela TGR, no dia 09/07/2015, data em que imediatamente se emitiu o respetivo recibo [é que] a DRJD teve conhecimento dessa transferência de 88,20€*”. Quanto à outra fatura (a DRJDFT/222, de 7/5/2015), o seu “*pagamento foi efetuado em numerário diretamente pelo utente, na sede da DRJD, em 21/09/2015, pelo que o recibo foi emitido e entregue nesse mesmo dia ao próprio [verificando-se] a sua entrega na TGR em 24/09/2015*”. Neste âmbito, foi junto o “*doc. n.º 10*” referente ao “*mapa de registo de recebimentos*”, que comprova as declarações produzidas em sede de contraditório.

---

não contem o mês de abril; no outro mapa, faltam os dados de março e maio de 2015 e inclui dados de utilização de 2010, 2011 e 2016 descontextualizados) e sem qualquer coerência.

<sup>76</sup> Académico Clube Desportivo do Funchal – 3h (8h-18h) = 72,3 €+IVA=88,21 (FT 221)

Associação de Andebol da Madeira – 8h (Fim de semana) = 240,8 €+IVA=293,78 € (FT 189 e 191).

Abel Jorge da Silva Caetano - 3h (8h-18h) = 72,3 € (FT 222)

<sup>77</sup> Aqueles registos imputam à Associação de Andebol (Torneio Veteranos) 12 horas de utilização (12/4/2015, das 13h às 19h30 e 26/4/2015, das 10h às 16h).

<sup>78</sup> Que abrange o ofício n.º 287, de 9/04/2015, da Associação de Andebol da Madeira, e mapas anexos.

<sup>79</sup> A receita das Faturas n.º DRJD2015FT/221 e DRJD2015FT/222, num total de 160,51 €, emitidas a 7/5/2015, foi entregue na TGR em 15/7/2015 e 24/9/2015, respetivamente.

### 3.4.2. COBRANÇA DE DÍVIDAS DE CLIENTES

Dada a existência de duas categorias distintas de créditos (relativos a taxas de utilização de instalações desportivas e a serviços de alojamento), e atendendo à diferença dos respetivos montantes (em especial nos seus valores unitários), houve necessidade de se proceder à definição de subamostras distintas, com diferentes níveis de materialidade, para cada uma das referidas categorias.

Assim, para as dívidas de clientes relativas a taxas selecionaram-se todos os clientes com dívida superior a cinco mil euros em 31/12/2015, resultando numa amostra de seis entidades, cujo montante global em dívida representa 78,5% do total daquela categoria de créditos à data referida.

**Quadro 5 – Amostra clientes - Taxas em dívida**

(em euros)	
Entidade	Dívida a 31/12/2015
Iate Clube Ponta do Sol	29.013,00
Clube Futebol Andorinha	22.443,45
Clube Desportivo Nacional	15.629,08
Marítimo da Madeira Futebol SAD	15.206,88
Centro Cultural Desportivo São José	6.055,60
Saúde Motriz, Lda. - Centro Avaliação Prescrição Exercício Físico	5.730,06
<b>Subtotal</b>	<b>94.078,07</b>
Proporção do total dos créditos referentes a "Taxas"	78,5%

Quanto às dívidas de clientes relativas a alojamento, foram selecionados os clientes com dívida superior a dois mil euros em 31/12/2015, obtendo-se uma amostra de quatro entidades, cujo montante global em dívida representa 71,2% do total daquela categoria de créditos à referida data, conforme resulta do quadro seguinte.

**Quadro 6 – Amostra clientes-alojamento**

(em euros)	
Entidade	Dívida a 31/12/2015
Orfeão Madeirense	2.735,40
Club Sport Marítimo	2.679,46
Associação Portuguesa - PEJ	2.138,80
Câmara Municipal do Funchal	2.135,00
<b>Subtotal</b>	<b>9.688,66</b>
Proporção do total dos créditos referentes a "Alojamento"	71,2%

Conjuntamente as duas subamostras correspondem a um montante global de créditos de € 103.766,73, valor que representa 77,5% da totalidade da receita por cobrar a 31/12/2015.

No contraditório, alegou-se que *“os visados deste relato (...), independentemente da sua extemporaneidade, encetaram diligências (comunicações por escrito, contactos telefónicos e reuniões mantidas na sede) com os respetivos clientes, de forma a assegurar a prossecução do principal objetivo, ou seja a arrecadação da receita devida”* e que *“à data dos trabalhos de campo da auditoria, já tinham sido retomadas todas as comunicações com os clientes no sentido da regularização dos valores devidos (...) o que espelha também uma preocupação de todos os anteriores responsáveis, relativamente à regularização das dívidas”*.

#### 3.4.2.1. CLIENTES – TAXAS DE UTILIZAÇÃO DE INSTALAÇÕES DESPORTIVAS

Conforme transcorre dos factos relatados nas alíneas subsequentes, a documentação atinente ao acompanhamento da relação com os clientes com taxas em dívida caracteriza-se por ser escassa, surgindo muitas vezes com grandes hiatos temporais.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

Não existe um processo organizado e completo de acompanhamento da relação da administração com cada uma das entidades. No essencial trata-se de documentação avulsa, fornecida pela Divisão de Gestão Financeira. Além das faturas e recibos emitidos, aquela documentação é constituída essencialmente por ofícios, faxes e *e-mails* (em pequeno número), por vezes acompanhados de relações das faturas por pagar, comprovativos de pagamento ou extratos de conta corrente, consoante os casos.

A situação observada evidencia falhas de organização interna, a qual, abrange desde o antigo IDRAM até à atual DRJD. Não obstante, há que reconhecer que a partir de meados de 2015 há evidência de um maior esforço de cobrança, facto que explica a significativa recuperação de créditos registada naquele ano, “*coincid[indo] com o processo de regularização dos valores devidos pelo GR, no âmbito do PAEF*”, e que teve continuidade no início de 2016, conforme se conclui dos casos analisados.

Observa-se ainda que as dívidas anteriores a 01/01/2014 foram carregadas no programa informático *Igest* de forma agregada, por cliente, com data de 31/12/2013, obrigando a que a identificação da antiguidade dessas faturas esteja dependente da consulta manual de documentação externa àquele programa.

A factualidade descrita nos pontos subsequentes põe em evidência situações de falta de cobrança das taxas de utilização de instalações desportivas, no prazo fixado pelo art.º 3.º, n.º 2, da Portaria n.º 96/2006, de 17 de agosto e de ausência de diligências tendentes à sua arrecadação situação que põe em causa o princípio da prossecução do interesse público, a que se referem os art.ºs 266.º da CRP e 4.º do CPA (na versão anterior e na atual).

Referir que este comportamento omissivo se manteve durante vários anos sendo agravado pela inexistência de um adequado acompanhamento da situação e pela falta de diligências para pôr termo aos incumprimentos, factualidade que é refutada pelos contraditados, com base nos “*contactos formais (reuniões), [e] informais (telefónicos)*”, admitindo, no entanto, que os mesmos “*não pode[m] assumir-se como provas documentais,*” apesar de terem sido “*determinantes para a resolução da dívida (...)*”.

Uma nota para referir que a leitura jurídica dos factos descritos nos pontos subsequentes, para além da abordagem constante dos mesmos, deverá ser complementada pela exposição incluída no ponto 3.6.

#### **A) IATE CLUBE PONTA DO SOL**

O montante devido pelo Iate Clube Ponta do Sol refere-se a valores faturados entre 2008 e 2011, pela utilização da Piscina da Ponta do Sol, com a distribuição anual abaixo evidenciada.

**Quadro 7 – Dívida do Iate Clube Ponta do Sol a 31/12/2015**

Utilização	Ano das faturas				Total
	2008	2009	2010	2011	
Piscina da Ponta do Sol	1.043,52	14.980,16	9.506,64	3.482,68	<b>29.013,00</b>

A análise da documentação relativa àquela entidade<sup>80</sup> evidencia que, já em setembro e outubro de 2008, o IDRAM<sup>81</sup> alertava a entidade para a necessidade de proceder ao pagamento das faturas em atraso, até final dos referidos meses, sob pena de ficar impedido de utilizar as instalações (em outubro eram 4 as faturas/meses em atraso).

Posteriormente, não existe qualquer evidência de comunicação entre as entidades durante um período de quase dois anos, mas não terá sido adotada nenhuma medida eficaz já que em 31/08/2010,

<sup>80</sup> Conforme atrás referido não existe um processo organizado e completo de acompanhamento da relação com a entidade, situação que é extensível a todas as demais entidades analisadas.

<sup>81</sup> Através do faxe N/Ref. 796/08, de 11/09/2008, assinado pela Vogal do IDRAM Maria Teresa Camacho Brazão, e do faxe N/Ref. 992/08, de 20/10/2008, assinado pelo Presidente do IDRAM, Carlos Norberto Catanho José.

verificava-se a existência de 23 faturas/meses em atraso, tendo então o IDRAM<sup>82</sup> solicitado a liquidação do montante total em dívida, que atingia € 30.605,90.

Em 01/09/2010, o clube solicitou um prazo de 10 dias para que pudesse acertar os compromissos. O pedido foi deferido<sup>83</sup>, tendo sido fixado um prazo até às 17h30m do dia dez daquele mês para proceder à regularização da dívida, sob pena de ficar impossibilitado de utilizar a infraestrutura à partir dessa data. Não existe qualquer evidência de que tal medida tenha sido adotada, contudo, em 26/10/2010 o clube apresentou uma proposta de pagamento: amortização da dívida através de uma prestação mensal de € 500,00, à qual se adicionaria a mensalidade da utilização da piscina. Não existe qualquer documento que evidencie a aceitação formal desta proposta, contudo, conclui-se que a mesma foi levada à prática, na medida em que ocorreram pagamentos naqueles mesmos moldes em finais de 2010 e no início de 2011<sup>84</sup>.

Também não existe qualquer elemento documental que permita acompanhar a relação entre as entidades no período de fevereiro de 2011 até 25/05/2012, data em que o IDRAM<sup>85</sup> notificou o clube para proceder ao pagamento dos valores em dívida (à data a dívida era já constituída pelos exatos valores evidenciados no quadro acima), no prazo de 30 dias. Ao que tudo indica, tal missiva não teve qualquer resposta.

Posteriormente àquela data, não existe qualquer documento ou evidência de diligências efetuadas num período de quase 4 anos, visto que só em 25/02/2016 a DRJD, através de *e-mail*<sup>86</sup>, notificou o clube para proceder ao pagamento da dívida até ao dia 11/03/2016. No entanto, tal pagamento não só não se verificou, como não há evidência de resposta. Só em 29 de julho de 2016 a DRJD notificou o devedor, através de edital, tendo em vista o pagamento voluntário da dívida no prazo de 15 dias a contar da publicação do referido edital (na internet e afixado na sede da DRJD), findo o qual seriam acionados os mecanismos tendentes à sua cobrança coerciva, através do correspondente processo de execução fiscal.

Os factos atrás descritos deixam evidente a falta de cobrança das taxas devidas nos prazos legais estabelecidos, falta essa que é reiterada, ao longo de vários anos, agravada pela inexistência de um adequado acompanhamento do incumprimento do cliente e pela ausência de medidas eficazes para efetuar a cobrança ou pôr termo ao crescendo de incumprimento.

Recorde-se que, de acordo com o que decorre da Portaria n.º 96/2006, o pagamento das taxas, até 31/12/2009 [art.º 3.º, n.º 2] era efetuado, obrigatoriamente, em momento anterior ao da utilização da instalação desportiva, passando a partir de 01/01/2010, no caso da utilização regular [art.º 3.º, n.º 2, al. b)], a ser efetuado até ao oitavo dia útil do mês seguinte ao da utilização, por força da alteração introduzida pela Portaria n.º 46/2010, de 8 de julho.

Nos termos do DRR n.º 15/2005/M, de 19 de abril, que aprovou a estrutura orgânica do IDRAM, (mantida em vigor até 4 de dezembro de 2009<sup>87</sup>) competia ao respetivo Conselho Diretivo (à data dos factos, composto pelo Presidente, Carlos Norberto Catanho José e pelos vogais, Maria Teresa Camacho Brazão, e Carlos Andrés León Virissímo), “*arrecadar as receitas*” [(cfr. art.º 5.º, n.º 1, al. e)]. Com a entrada em vigor da nova orgânica do IDRAM (5 de dezembro de 2009), aprovada pelo DLR n.º 30/2009/M, de 4 de dezembro, a competência, nomeadamente, para “*arrecadar as receitas*”

---

<sup>82</sup> Através de *e-mail* de 31/08/2010, remetido por Roberto Gomes (Diretor de Serviços), com conhecimento a Catanho José (Presidente do IDRAM).

<sup>83</sup> Cfr. *e-mail* de 01/09/2010, remetido por Roberto Gomes (Diretor de Serviços), com conhecimento a Catanho José (Presidente do IDRAM).

<sup>84</sup> Três recibos e anotações manuscritas sobre duas faturas em pagamento.

<sup>85</sup> Através do faxe N/Ref. 258/12, de 25/05/2012, assinado pelo Presidente do IDRAM, Carlos Norberto Catanho José.

<sup>86</sup> Enviado a 25/02/2016 por Fabiola Alves, com conhecimento a Luis R.O. Gomes e a Paula Saldanha.

<sup>87</sup> Data que coincide com a publicação do DLR n.º 30/2009/M, que revogou o DRR n.º 15/2005/M, aprovando uma outra estrutura orgânica do IDRAM.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

passou a estar cometida ao presidente do IDRAM, Carlos Norberto Catanho José [(art.º 8.º, n.º 1, al. f)].

Com a extinção do IDRAM operada pelo DLR n.º 11/2012/M, de 26 de junho, sucedeu-lhe a DRJD criada pelo DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho, alterado pelo DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro, em cujo âmbito sobressai a competência do Diretor Regional [quer dos anteriores titulares do cargo (sucessivamente, Jorge Maria Abreu Carvalho, João Luís Azinhais Abreu dos Santos, e Rui Anacleto Mendes Alves), quer do atual titular (David João Rodrigues Gomes)] para “Assegurar a cobrança das receitas da responsabilidade da DRJD” [(art.º 5.º, n.º 1, al. f) e art.º 5.º, n.º 1, al. h), respetivamente].

Discordando da leitura jurídica dos factos, os contraditados arguíram que *“existiu um acompanhamento da situação de incumprimento deste cliente, pois a dívida estava identificada, os valores foram faturados e as faturas remetidas para a entidade. Admitem, no entanto, que “verificou-se efetivamente a não cobrança, não por falta de solicitação, mas por não pagamento da entidade, por dificuldades financeiras, contudo o ex- IDRAM e a DRJD sempre identificaram e acompanharam os valores em dívida, pelo que refutamos que tenha existido omissão na cobrança da receita”*.

Impõe-se, desde já, reconhecer que as diligências encetadas no mandato do atual Diretor Regional (iniciou funções em 27/04/2015), em agosto de 2015 e em 11/03/2016 no sentido da reclamação das importâncias em dívida, afastam a sua responsabilização financeira por omissão da cobrança de receita. Neste contexto considera-se fundamentado não responsabilizar financeiramente o anterior Diretor Regional da Juventude e Desporto, Jorge Maria Abreu Carvalho, visto que só exerceu funções durante um mês (entre 27/06/2012 e 23/07/2012).

Relativamente aos vogais Maria Teresa Camacho Brazão e Carlos Andrés León Veríssimo do Conselho Diretivo do IDRAM, a sua eventual responsabilidade financeira sancionatória estará prescrita (cfr. art.º 70º da LOPTC), pois a sua conduta omissiva terminou em 31.12.2009.

Em contraditório, alegou-se que *“o procedimento de execução fiscal só passou a ser adotado aquando das orientações da SRE, no ano de 2016, pelo que os dirigentes anteriores, e face à sua saída de funções, não poderiam efetuar essa diligência”* e *“reite[rou-se] que o processo seguiu para execução fiscal”,* tendo, a este propósito, sido junto ao processo de auditoria o “doc. 14”<sup>88</sup>.

Solicitam, por isso, a *“relevação da responsabilidade financeira sancionatória dos ex-dirigentes Carlos Norberto Catanho José, João Luís Azinhais Abreu dos Santos, e Rui Anacleto Mendes Alves, atendendo ao facto de que a adoção do procedimento de proceder à execução fiscal, ocorreu quando estes ex-dirigentes já não estavam em funções, sendo que todavia, a entidade detinha valores por receber, no âmbito dos apoios ao desporto, que apenas se constatou que não estavam reunidos os requisitos para a não celebração do acordo de regularização - PAEF desporto – no ano 2015, já quando os mesmos já não estavam em funções”*.

Acrescentam, no entanto, que *“no âmbito da atuação do ex-dirigente do IDRAM, os valores foram devidamente faturados, reportados na declaração de recebimentos em atraso (doc. n.º 11) e portanto identificados, efetuou diligências, tendo-se verificado a intenção de pagamento por parte da entidade, mas que não se concretizou (...)”,* na perspetiva dos contraditados, dada *“a existência dos valores em dívida a este clube anteriores a 2012, referentes ao apoio à competição desportiva regional e à realização de exames médico-desportivos, dos anos de 2008, 2009, 2010 e 2011, reportados no âmbito do PAEF, num total de 22.770,85€, conforme documento em anexo (doc. n.º 13), traduziu-se numa dificuldade acrescida para o clube cumprir com os pagamentos relativos às atividades que desenvolvia na piscina da Ponta do Sol (coincidiu com o início da dívida do referido clube) e “ao falecimento do presidente e a suspensão das atividades desportivas do clube (...)”,* o que *“dificul[tou]*

---

<sup>88</sup> Que engloba a correspondência trocada entre a DRJD e SRE (ofício n.º 602, de 12/5/2016, da DRJD, recebido no gabinete do Secretário Regional, sob o n.º 4.196, de 12/5/2016), bem como entre a DRJD e o Iate Clube da Ponta do Sol (ofício n.º 659, de 24/5/2016), assim como o Edital da DRJD, de 29 de julho de 2016, e, ainda, entre a SRE e a SRF (ofício n.º 5.269, de 28/11/2016, e mail de 25/11/2016).

o contact[o] com os responsáveis do clube e [a] celebra[ção] do acordo de regularização de dívida (...)”.

Posto o que antecede, considera-se que as medidas tomadas pela Direção Regional da Juventude e do Desporto, tendo em vista a recuperação dos valores em dívida resultantes do incumprimento do pagamento das taxas mensais de utilização das instalações desportivas pelo Iate Clube Ponta do Sol, cujo desfecho se aguarda, merecem adequada ponderação pelo Tribunal, num contexto em que a envolvência fáctica indicia uma conduta meramente negligente dos responsáveis visados no documento submetido a contraditório.

Apreciados os argumentos invocados, o Tribunal conclui assim estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de a falta só poder ser imputada aos seus autores a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez<sup>89</sup> que o TC ou um órgão de controlo interno censura os autores pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

## B) CLUBE FUTEBOL ANDORINHA

O montante devido pelo Clube Futebol Andorinha a 31/12/2015 respeita a valores faturados entre 2010 e 2014, pela utilização das Piscinas Olímpicas do Funchal.

**Quadro 8 – Dívida do Clube Futebol Andorinha a 31/12/2015**

Utilização	Ano das faturas				Total
	2010	2011	2012	2014	
Piscinas Olímpicas do Funchal	8.128,96	14.007,56	306,70	0,23	<b>22.443,45</b>
<b>Evolução registada em 2016</b>	Valor pago (retenção) em 15/03/2016				8.140,59
	Dívida remanescente a 15/03/2016				14.302,86

Os elementos disponíveis relativos àquela entidade evidenciam que em meados de 2012 o montante devido pelo clube atingia € 25.942,75, tendo então o IDRAM, por meio de fax de 24/05/2012<sup>90</sup>, remetido ao devedor a listagem das faturas em dívida para que fosse concretizado o seu pagamento no prazo máximo de 30 dias, sob pena de recurso aos meios considerados mais convenientes para que a situação fosse regularizada.

Após aquela data não existe qualquer evidência de comunicação durante cerca de três anos mantendo-se por pagar o montante em dívida. Por *email* de 21/07/2015, a DRJD solicitou novamente o pagamento das faturas em causa, propondo em alternativa, a sua dedução nos pagamentos do futuro contrato-programa a celebrar.

O clube viria a aderir àquela segunda alternativa, tendo sido efetuadas retenções em outubro e dezembro<sup>91</sup> de 2015, num montante global de € 3.499,53. Já no decorrer do corrente ano, até à data de realização da auditoria, haviam sido efetuadas novas retenções num montante de € 8.140,59 (no âmbito do CPDD n.º 197/2015), pelo que a 15/03/2016 a dívida remanescente era de € 14.302,86.

<sup>89</sup> A aferição do cumprimento deste requisito, ou seja de que não houve recomendação anterior do Tribunal ou de um órgão de controlo interno, resulta do facto da omissão de cobrança ser anterior à data em que os responsáveis da DRDJ/IDRAM tiveram conhecimento do Relatório da IRF, ou seja, em maio de 2015.

<sup>90</sup> Fax N/Ref. 249/12, assinado pelo seu Presidente, Carlos Norberto Catanho José.

<sup>91</sup> Retenções efetuadas nos pagamentos relativos aos CPDD n.º 81/2015 e n.º 197/2015, aprovados, respetivamente pelas RCG n.º 656/2015 e n.º 995/2015.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

No contexto do DLR n.º 30/2009/M, de 4 de dezembro, que aprovou a nova orgânica do IDRAM, a competência para “arrecadar as receitas” estava cometida ao presidente do IDRAM, Carlos Norberto Catanho José [(art.º 8.º, n.º 1, al. f)].

O IDRAM foi extinto pelo DLR n.º 11/2012/M, de 26 de junho, sucedendo-lhe a DRJD criada pelo DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho, alterado pelo DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro, em cujo âmbito sobressai a competência do diretor regional [quer dos anteriores titulares do cargo (sucessivamente, Jorge Maria Abreu Carvalho João Luís Azinhais Abreu dos Santos, e Rui Anacleto Mendes Alves), quer do atual titular (David João Rodrigues Gomes)] para “Assegurar a cobrança das receitas da responsabilidade da DRJD” [(art.º 5.º, n.º 1, al. f) e art.º 5.º, n.º 1, al. h), respetivamente].

Impõe-se, desde já, reconhecer que as diligências encetadas no mandato do atual Diretor Regional (iniciou funções em 27/04/2015), em agosto de 2015 e em 11/03/2016, no sentido da reclamação das importâncias em dívida, afastam a sua responsabilização financeira por omissão da cobrança de receita. Por outro lado, tendo em conta que o anterior Diretor Regional da Juventude e Desporto, Jorge Maria Abreu Carvalho, só exerceu funções durante um mês, entre 27/06/2012 e 23/07/2012, considera-se não haver fundamento para a sua responsabilização financeira.

No contraditório, foi invocado que “*Apesar do pagamento não ter sido efetuado de acordo com o estipulado na portaria das taxas*”, “*não por falta de solicitação, mas por não pagamento das entidades, por dificuldades financeiras*”, tendo “*o ex-IDRAM e a DRJD sempre identifica[do] e acompanha[do] os valores em dívida refutando que tenha existido omissão na cobrança da receita*”, sublinhando que “*atualmente a dívida em causa já fo[i] totalmente liquidada*”, “*através da retenção dos valores em causa aquando da celebração dos CPDD*” “*no final de 2015*”, como comprova o “*doc n.º 15*” apresentado nesta sede.

Solicitam, por isso, a “*relevação da responsabilidade financeira sancionatória dos ex-dirigentes Carlos Norberto Catanho José, João Luís Azinhais Abreu dos Santos, atendendo ainda ao facto de que a adoção do procedimento de efetuar a retenção nos CPDD ocorreu quando estes ex-dirigentes já não estavam em exercício de funções, sendo que todavia a entidade detinha valores por receber no âmbito dos apoios ao desporto, que garantiam a regularização da receita*”.

Posto o que antecede, considera-se que as medidas tomadas pela Direção Regional da Juventude e do Desporto, tendo em vista a recuperação dos valores em dívida resultantes do incumprimento do pagamento das taxas mensais de utilização das instalações desportivas pelo Clube Desportivo Andorinha, merecem adequada ponderação pelo Tribunal, num contexto em que a envolvimento fáctica indicia uma conduta negligente dos responsáveis visados no documento submetido a contraditório.

Apreciados os argumentos invocados, o Tribunal conclui assim estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de a falta só poder ser imputada aos seus autores a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez<sup>92</sup> que o TC ou um órgão de controlo interno censura os autores pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

### **C) CLUBE DESPORTIVO NACIONAL**

O montante devido pelo Clube Desportivo Nacional refere-se a valores faturados nos anos de 2014 e 2015, pela utilização das piscinas Olímpicas do Funchal e Jaime Moniz.

---

<sup>92</sup> A aferição do cumprimento deste requisito, ou seja de que não houve recomendação anterior do Tribunal ou de um órgão de controlo interno, resulta do facto da omissão de cobrança ser anterior à data em que os responsáveis da DRDJ/IDRAM tiveram conhecimento do Relatório da IRF, ou seja, em maio de 2015.

**Quadro 9 – Dívida do Clube Desportivo Nacional a 31/12/2015**

Utilização	Ano das faturas		Total
	2014	2015	
	Piscinas Olímpicas do Funchal	1.539,05	
Piscina Jaime Moniz	2.923,00	7.079,78	10.002,78
<b>Total</b>	<b>4.462,05</b>	<b>11.167,03</b>	<b>15.629,08</b>
<b>Evolução registada em 2016</b>	Valor pago até 02/03/2016		2.534,67
	Dívida remanescente a 02/03/2016		13.094,41

(em euros)

O histórico da dívida evidencia uma situação de incumprimento durante vários anos, a qual começou a ser regularizada em finais de 2015. Com efeito, já em 24/05/2012 o montante devido pelo clube atingia € 19.037,96, tendo nessa data o IDRAM, através de fax, remetido a listagem das faturas para que fosse efetuado o pagamento no prazo máximo de 30 dias, sob pena de recurso aos meios considerados mais convenientes para que a situação fosse regularizada.

Não obstante, após aquela data não existe qualquer evidência de comunicação entre as entidades durante um período superior a três anos, concluindo-se que não foi adotada, durante esse período, nenhuma medida eficaz de cobrança pois o valor em dívida agravou-se. Nova comunicação com aquele clube surge apenas a 17/07/2015 (desta feita por *email* da DRJD), quando o valor em dívida já atingia € 42.488,09, tendo sido solicitado o pagamento da totalidade das faturas ou, em alternativa, a sua dedução aos pagamentos do próximo contrato-programa a celebrar.

Naquela mesma data o clube optou pela segunda alternativa, vindo as retenções a ser efetuadas em novembro e dezembro<sup>93</sup> de 2015, num montante global de € 29.393,67<sup>94</sup>.

Os factos atrás relatados deixam patente a falta de cobrança das taxas devidas nos prazos legais estabelecidos, a qual, em obediência ao disposto no art.º 3.º, n.º 2, al. b), da Portaria n.º 96/2006, de 17 de agosto, deveria ter sido efetuada até ao oitavo dia útil do mês seguinte ao da utilização. Aquela falta de cobrança apresenta-se como um comportamento reiterado por períodos sucessivos ao longo de diversos anos, sendo ainda agravada pela inexistência de um adequado acompanhamento da situação de incumprimento do cliente e pela ausência de medidas eficazes para efetuar a cobrança ou pôr termo ao referido incumprimento.

Os deveres de implementação dos procedimentos e de efetivação da cobrança das verbas em causa eram assacáveis ao anterior Diretor Regional da Juventude e Desporto (Rui Anacleto Mendes Alves), ao atual Diretor Regional da Juventude e Desporto (David João Rodrigues Gomes). Em concreto, sobre os responsáveis impendia o dever funcional de “assegurar a cobrança das receitas da responsabilidade da DRJD”, nos termos do disposto no art.º 5.º, n.º 1, al. f) do DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho e art.º 5.º, n.º 1, al. h), do DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro.

Aqueles responsáveis, na medida em que não diligenciaram pela cobrança das taxas no prazo fixado na mencionada Portaria, desconsideraram, também, os princípios basilares que norteiam a atividade administrativa, e a que se encontravam vinculados e já abordados anteriormente.

Impõe-se, desde já, reconhecer que as diligências encetadas no mandato do atual Diretor Regional (iniciou funções em 27/04/2015), em agosto de 2015 e em 11/03/2016, no sentido da reclamação das

<sup>93</sup> Retenções efetuadas nos pagamentos relativos aos CPDD n.º 38/2015 e n.º 252/2015, aprovados, respetivamente pelas RCG n.º 931/2015 e n.º 1108/2015.

<sup>94</sup> O acréscimo de valor face ao remanescente da dívida apurada em julho de 2015 corresponde a faturas do segundo semestre que se encontravam por pagar a 31/12/2015. No entanto essas mesmas faturas viriam a ser pagas em fevereiro e março de 2016, abatendo assim ao montante em dívida, conforme evidenciado no quadro.



## Tribunal de Contas

### Secção Regional da Madeira

importâncias em dívida, afastam a sua responsabilização financeira por omissão da cobrança de receita.

Em contraditório, aduziu-se que “ *Apesar do pagamento não ter sido efetuado de acordo com o estipulado na portaria das taxas*”, “ *não por falta de solicitação, mas por não pagamento das entidades, por dificuldades financeiras*”, tendo “ *o ex-IDRAM e a DRJD sempre identifica[do] e acompanha[do] os valores em dívida refutando que tenha existido omissão na cobrança da receita*”, sublinhando-se que “ *atualmente a dívida em causa já fo[i] totalmente liquidada*”, “ *através da retenção dos valores em causa aquando da celebração dos CPDD*” “ *no final de 2015*”, como comprova o “ *doc n.º 15*” apresentado nesta sede.

Solicitam, por isso, a “ *relevação da responsabilidade financeira sancionatória do ex-dirigente, Rui Anacleto Mendes Alves, atendendo ainda ao facto de que a adoção do procedimento de efetuar a retenção nos CPDD ocorreu quando este ex-dirigente já não estava em exercício de funções sendo que todavia a entidade detinha valores por receber no âmbito dos apoios ao desporto, que garantiam a regularização da receita*”.

Posto o que antecede, considera-se que as medidas tomadas pela Direção Regional da Juventude e do Desporto, tendo em vista a recuperação dos valores em dívida resultantes do incumprimento do pagamento das taxas mensais de utilização das instalações desportivas pelo Clube Desportivo Nacional, merecem adequada ponderação pelo Tribunal, num contexto em que a envolvência fáctica indicia uma conduta negligente dos responsáveis visados no documento submetido a contraditório.

Apreciados os motivos aduzidos, o Tribunal conclui assim estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de a falta só poder ser imputada ao seu autor a título de negligência, de não haver recomendação anterior<sup>95</sup>, e ser a primeira vez que o TC ou um órgão de controlo interno censura o autor pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

#### D) MARÍTIMO DA MADEIRA FUTEBOL, SAD

O montante devido pelo Marítimo da Madeira Futebol, SAD, refere-se a valores faturados entre 2007 e 2009, pela utilização do Estádio dos Barreiros.

**Quadro 10 – Dívida do Marítimo da Madeira Futebol, SAD, a 31/12/2015**

(em euros)

Utilização	Ano das faturas			Total
	2007	2008	2009	
Estádio dos Barreiros	646,88	7.540,00	7.020,00	<b>15.206,88</b>

O último pagamento respeitante à utilização do Estádio dos Barreiros pelo Marítimo data de dezembro de 2007. A partir de então todas as faturas, correspondentes à utilização do Estádio de dezembro de 2007 a maio de 2009, encontram-se por pagar.

Os documentos analisados evidenciam que o IDRAM não tentou proceder à cobrança das taxas em momento anterior ao da utilização da instalação desportiva, conforme era exigido pelo art.º 3.º, n.º 2, da Portaria n.º 96/2006, na redação então vigente (dada pela Portaria n.º 123/2006), visto que a faturação, além de emitida *a posteriori*, quase sempre agrega vários meses de utilização<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> A aferição do cumprimento deste requisito, ou seja de que não houve recomendação anterior do Tribunal ou de um órgão de controlo interno, resulta do facto da omissão de cobrança ser anterior à data em que os responsáveis da DRDJ/IDRAM/DRJ tiveram conhecimento do Relatório da IRF, ou seja, em maio de 2015.

<sup>96</sup> Quer nas faturas já pagas quer naquelas que se encontram por pagar, em regra, cada fatura emitida acumula vários meses de utilização (entre dois a cinco), ocorrendo apenas excepcionalmente faturas que abrangem um só mês.

Circunstancialismo que, segundo os contraditados, pode ser *“atenuado pelo facto das dívidas se reportarem a um período subsequente à entrada em vigor da primeira portaria das taxas, com procedimentos mais flexíveis, relativamente ao que a legislação obrigava (...). Recorde-se que, até à data, não eram pagas quaisquer taxas por essas utilizações”*.

No período a que se reportam os valores em dívida, a correspondência entre as duas entidades resume-se aos ofícios através dos quais o IDRAM remete as faturas emitidas e relembra os valores em atraso, listando as correspondentes utilizações. Não há qualquer indício de resposta por parte do MMF,SAD, nem tão-pouco de qualquer outra medida ou exigência por parte do IDRAM, sendo que o último daqueles ofícios data de 09/07/2009.

Após aquela data não foi identificado qualquer comprovativo de comunicação entre as entidades durante um período de quase três anos, tendo o IDRAM a 25/05/2012, através de fax<sup>97</sup>, notificado o MMF,SAD, para proceder à regularização das faturas em dívida, no mais curto prazo possível. No decurso da auditoria os responsáveis da DRJD informaram não existir documento de resposta àquela missiva, contudo no exercício do contraditório vieram a apresentá-la<sup>98</sup>. Salientou-se, no contraditório, que *“ a cobrança das faturas respeitantes à utilização do Estádio dos Barreiros, por parte do ex-IDRAM, era uma preocupação constante, comprovada pelas inúmeras comunicações formais e informais efetuadas para o efeito”*.

Decorreram mais de três anos até nova comunicação (desta vez por email da DRJD, de 17/08/2015) a solicitar o pagamento dos valores em dívida, no prazo máximo de 30 dias. Face à ausência de resposta, a DRJD, a 10/03/2016, procedeu a idêntica diligência<sup>99</sup> aludindo, desta vez, à possibilidade de proceder à retenção nos pagamentos do próximo contrato-programa.

Esta última comunicação viria a ter resposta através de ofício do MMF, SAD, de 11/03/2016, no qual, no essencial, se alega que, à exceção de € 646,88, não reconhece quaisquer outras dívidas referentes à utilização do Estádio dos Barreiros, alegando inclusive que, no período a que se referem as dívidas, *“embora ainda não tivesse sido formalizada a cessão definitiva do Estádio dos Barreiros ao CS Marítimo, tal já havia acontecido efectivamente na prática”*. Em sentido inverso, argumenta aquela entidade ser credora da DRJD *“só relativamente a encargos com a manutenção do Estádio dos Barreiros de centenas de milhar de euros”*, juntando em anexo uma Nota de Débito<sup>100</sup> no montante de € 348.000,00, relativa a encargos de manutenção do 2.º semestre de 2010 e dos 1.º e 2.º semestres de 2011.

Em face de tais elementos importa recordar que a cessão, a título definitivo e gratuito, do imóvel denominado “Estádio dos Barreiros e terrenos anexos” ao Clube Sport Marítimo da Madeira foi aprovada pela Resolução n.º 551/2009, do Conselho do Governo de 30 de Abril, tendo o respetivo contrato de cessão sido celebrado a 9 de junho de 2009.

Assim, verificando-se que as taxas de utilização em dívida por parte do MMF,SAD são integralmente suportadas por faturas anteriores à data do referido contrato, é inusitada a argumentação acima referida, tanto mais que não há qualquer indício de que aquelas faturas tenham sido devolvidas ou contestadas anteriormente.

Igualmente inusitada é a reclamação dos encargos de manutenção visto que os mesmos se reportam a períodos subsequentes ao contrato de cessão e que um dos fundamentos que suportaram a dita cessão foi o de a RAM libertar-se daqueles encargos (cfr. a RCG n.º 551/2009).

---

<sup>97</sup> Fax N/Ref. 269/12, assinado pelo seu Presidente, Carlos Norberto Catanho José.

<sup>98</sup> Ofício do MMF, SAD, datado de 29/05/2012. O respetivo conteúdo é idêntico ao ofício da mesma entidade datado de 11/03/2016, citado abaixo, diferindo apenas por não conter a referência aos *“encargos com a manutenção”*.

<sup>99</sup> Cfr. e-mail remetido pela DRJD.SRE, a 10/03/2016, subscrito pelo Diretor Regional, David João Rodrigues Gomes.

<sup>100</sup> ND n.º 1112005, de 15/01/2012, emitida pelo Clube Sport Marítimo da Madeira e dirigida ao IDRAM.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

Os factos atrás relatados deixam patente a falta de cobrança das taxas devidas nos prazos legais estabelecidos, a qual, em obediência ao disposto no art.º 3.º, n.º 2, da Portaria n.º 96/2006, na redação dada pela Portaria n.º 123/2006, deveria ter sido efetuada, obrigatoriamente, em momento anterior ao da utilização da instalação desportiva.

Acresce que os dados constantes das faturas do IDRAM relativas às taxas de utilização do estádio, evidenciam que só foram faturados os montantes mínimos fixados pela Portaria n.º 96/2006. Contudo, estando em causa utilizações do estádio para atividades com entradas pagas<sup>101</sup>, deveria ter sido cobrada uma taxa de 5% da receita de bilheteira, tendo como valor mínimo as taxas fixadas, em obediência ao disposto naquela Portaria<sup>102</sup>.

Embora aquela regra nunca tenha sido aplicada no cálculo das taxas de utilização em causa, constata-se que os responsáveis do IDRAM tinham consciência da sua aplicação à situação em apreço, na medida em que nos diversos ofícios em que procedem à remessa das faturas consta, de forma expressa, a referência à necessidade de o MMF, SAD, apresentar os boletins financeiros dos jogos oficiais realizados no Estádio dos Barreiros, necessários para o eventual acerto de contas<sup>103</sup>. Apesar dos boletins financeiros nunca terem sido apresentados, não foi recolhida nenhuma prova documental que indicie que os responsáveis do IDRAM adotaram medidas para fazer cumprir aquela obrigação.

Por conseguinte, carecem de revisão todas as taxas faturadas pelo IDRAM, relativamente à utilização daquele Estádio, entre 01/10/2006 e 09/06/2009 (respetivamente, data de entrada em vigor da Portaria e data do contrato de cessão), sendo obrigação da DRJD proceder a essa revisão e à cobrança dos eventuais valores devidos.

Os factos referenciados mostram-se suscetíveis de configurar uma infração financeira nos termos referidos no ponto 3.6, estando o procedimento tendente à efetivação da responsabilidade financeira reintegratória prejudicado pela completa ausência de elementos que permitam quantificar o dano provocado no património público.

Os deveres de implementação dos procedimentos e de efetivação da cobrança das verbas em causa eram assacáveis aos anteriores membros do Conselho Diretivo do IDRAM<sup>104</sup> (Carlos Norberto Catanho José, Maria Teresa Camacho Brazão, José Deodato Carvalho Rodrigues, e Carlos Andrés León Virissímo), bem como ao anterior Presidente do IDRAM<sup>105</sup> (Carlos Norberto Catanho José), aos anteriores Diretores Regionais da Juventude e Desporto<sup>106</sup> (Jorge Maria Abreu Carvalho, João Luís Azinhais Abreu dos Santos, e Rui Anacleto Mendes Alves), ao atual Diretor Regional da Juventude e Desporto (David João Rodrigues Gomes).

Aquela falta de cobrança apresenta-se como um comportamento reiterado por períodos sucessivos ao longo de diversos anos, sendo agravada pela falta de faturação atempada, pela falta de cálculo dos

---

<sup>101</sup> Os valores faturados são referentes à utilização do estádio pela equipa de futebol profissional do MMF, SAD, em jogos oficiais do campeonato nacional.

<sup>102</sup> Conforme determina a nota em rodapé à tabela de taxas: “*Tratando-se de actividades com entradas pagas, a taxa será de 5% da receita de bilheteira, tendo como valor mínimo as taxas acima indicadas*”.

<sup>103</sup> Com certas variações, o texto em causa refere o seguinte: “*Voltamos a relembrar que deverão enviar com a máxima urgência os boletins financeiros, de todos os jogos oficiais realizados no Estádio dos Barreiros desde o dia 01 de Outubro de 2006, para eventual acerto de contas, por forma a dar cumprimento à Portaria 96/2006, de 17 de Agosto, alterada pela Portaria n.º 123/2006 de 10 de Outubro*”.

<sup>104</sup> Em concreto, sobre os anteriores membros do Conselho Diretivo do IDRAM impendia o dever funcional de “*Arrecadar as receitas*”, nos termos dos art.ºs 5.º, n.º 1, al. e) do DRR n.º 15/2005/M, de 19 de abril.

<sup>105</sup> No contexto do DLR n.º 30/2009/M, de 4 de dezembro, que aprovou a nova orgânica do IDRAM, a competência para “*arrecadar as receitas*” passou a estar cometida ao presidente do IDRAM [(art.º 8.º, n.º 1, al. f)].

<sup>106</sup> Com a extinção do IDRAM processada pelo DLR n.º 11/2012/M, de 26 de junho, sucedeu-lhe a DRJD criada pelo DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho, alterado pelo DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro, em cujo âmbito sobressai a competência do diretor regional para “*Assegurar a cobrança das receitas da responsabilidade da DRJD*” [cfr. o art.º 5.º, n.º 1, al. f) e o art.º 5.º, n.º 1, al. h), respetivamente].

eventuais acertos devidos, por inadequado acompanhamento da situação de incumprimento do cliente e pela ausência de medidas eficazes para efetuar a cobrança ou pôr termo ao referido incumprimento.

Ao não proceder à cobrança atempada das taxas, permitindo que o incumprimento se prolongasse até à auditoria, nem tão pouco ao cálculo dos eventuais acertos devidos, aqueles responsáveis desconsideraram, também, os princípios gerais que subjazem à atividade administrativa, já abordados no início deste ponto.

Impõe-se, no entanto, reconhecer que as diligências encetadas no mandato do atual Diretor Regional (iniciou funções em 27/04/2015), em agosto de 2015 e em 11/03/2016 no sentido da reclamação das importâncias em dívida, afastam a sua responsabilização financeira por omissão da cobrança de receita. Neste contexto também se considera fundamentado afastar a eventual responsabilização financeira do anterior Diretor Regional da Juventude e Desporto, Jorge Maria Abreu Carvalho, visto que só exerceu funções durante um mês (entre 27/06/2012 e 23/07/2012).

Relativamente aos vogais Maria Teresa Camacho Brazão e Carlos Andrés León Veríssimo do Conselho Diretivo do IDRAM, a sua eventual responsabilidade financeira sancionatória estará prescrita (cfr. art.º 70º da LOPTC), pois a sua conduta omissiva terminou em 31.12.2009.

No exercício do contraditório, foi alegado que *“em 30-01-2017, o MMF, SAD propôs à DRJD um acordo de pagamento, conforme ofício refª n.º 1378, que anexamos (doc. n.º 21), no sentido de regularizar a dívida pela utilização da ID, que foi remetido para a SRF para a devida autorização, com o reconhecimento da totalidade da dívida. Assim, concluímos, que desde o ex-IDRAM até à presente DRJD, sempre existiu acompanhamento da situação de incumprimento deste cliente, pois a dívida estava identificada, os valores foram faturados e as faturas remetidas para a entidade. Apesar de todas as diligências, a dificuldade na cobrança, deveu-se à falta de reconhecimento da dívida pelo utilizador. O ex-IDRAM e a DRJD sempre identificaram e acompanharam os valores em dívida, pelo que refutamos que tenha existido omissão de diligências na cobrança da receita.*

Relevam, nesta sede, os *“docs n.ºs 16 a 21”* apresentados pelos contraditados, referente à correspondência trocada entre o ex-IDRAM e a DRJD e o MMF, SAD e, bem assim, entre a SRE e a SRF, encontrando-se pendente de resposta deste (último) departamento do Governo Regional, designadamente, a solução sobre o acordo de pagamento proposto pelo devedor.

Os auditados nada referiram quanto à cobrança da taxa de 5%, da receita de bilheteira pelas utilizações do estádio para atividades com entradas pagas.

Solicitam, por isso, a *“relevação da responsabilidade financeira sancionatória dos ex-dirigentes Carlos Norberto Catanho José, João Luís Azinhais Abreu dos Santos, e Rui Anacleto Mendes Alves, atendendo ao facto de que não existiu omissão na cobrança da receita, pois enquanto estiveram em funções desenvolveram as diligências necessárias para a sua arrecadação, e a própria entidade não tendo reconhecido a dívida enquanto estavam em funções, já não estando em exercício, não podiam e não podem intervir ativamente na resolução. Repare-se ainda que o MMF, SAD propôs um acordo de pagamento, onde reconhece a dívida, tendo o mesmo sido remetido para a SRF, para devida autorização, pelo que perspetiva-se a arrecadação desta receita”*.

Posto o que antecede, considera-se que as medidas tomadas pela Direção Regional da Juventude e do Desporto, tendo em vista a recuperação dos valores em dívida resultantes do incumprimento do pagamento das taxas mensais de utilização das instalações desportivas do Estádio dos Barreiros pelo MMF, SAD, merecem adequada ponderação pelo Tribunal, num contexto em que a envolvimento fáctica indicia uma conduta negligente dos responsáveis visados no documento submetido a contraditório.

Apreciados os argumentos invocados, o Tribunal conclui assim estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de a falta só poder ser



## Tribunal de Contas

### Secção Regional da Madeira

imputada aos seus autores a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez<sup>107</sup> que o TC ou um órgão de controlo interno censura os autores pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87 -B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro e 20/2015, de 9 de março

#### E) CENTRO CULTURAL DESPORTIVO SÃO JOSÉ

O montante devido pelo Centro Cultural Desportivo São José a 31/12/2015 respeita a valores faturados entre os anos 2009 e 2012, pela utilização das Piscinas Olímpicas do Funchal e da Piscina da Levada.

#### Quadro 11 – Dívida do Centro Cultural Desportivo São José a 31/12/2015

(em euros)

Utilização	Ano das faturas			Total
	2009	2011	2012	
Piscinas Olímpicas do Funchal	5.498,48	280,84	26,68	5.806,00
Piscina da Levada	249,60	0,00	0,00	249,60
<b>Total</b>	<b>5.748,08</b>	<b>280,84</b>	<b>26,68</b>	<b>6.055,60</b>

Apesar da maior parte da dívida ter origem em 2009, não há evidência de terem sido efetuadas diligências de cobrança antes de 2012, quando aquela entidade foi notificada pelo IDRAM, através de fax de 28/05/2012<sup>108</sup>, para que, no prazo máximo de 30 dias, procedesse ao pagamento das faturas em dívida. Em resposta, aquela instituição, reconhecendo a existência da dívida, comunicou que apenas procederia ao seu pagamento depois de receber certos subsídios da parte do IDRAM, isto é “ *os valores em dívida, referentes ao apoio ao desporto, anteriores ao ano de 2012 e reportados no âmbito do PAEF [os quais] foram o grande entrave à regularização da dívida pela utilização das ID (...)* ”.

Após aquelas comunicações verificou-se um hiato superior a três anos sem qualquer evidência de comunicação entre as entidades. Por e-mail de 14/08/2015, a DRJD<sup>109</sup> solicitou novamente o pagamento do montante em dívida, sem que tenha obtido qualquer resposta.

Em 23/02/2016 a DRJD remeteu idêntico e-mail àquela entidade<sup>110</sup>, vindo a mesma pronunciar-se, a 25/02/2016, propondo a regularização faseada da dívida através do pagamento mensal de € 100,93, num total de 60 prestações (5 anos). A proposta foi submetida, em 04/03/2016, à apreciação do Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública que, por despacho de 10/5/2016, (conforme consta do ofício n.º 1.813, da mesma data, oriundo daquela mesma Secretaria Regional, dirigido ao Gabinete da Secretaria Regional da Educação – doc n.º 22, carreado para o processo no exercício do contraditório) “*autoriz[ou] o pagamento faseado em 36 prestações*”.

Os factos atrás descritos evidenciam a falta de cobrança das taxas devidas nos prazos legais estabelecidos, comportamento que se repetiu, por períodos sucessivos e perdurou por vários anos, situação que é agravada pela inexistência de um adequado acompanhamento da situação de incumprimento do cliente e pela ausência de medidas eficazes para efetuar a cobrança ou pôr termo ao referido incumprimento.

<sup>107</sup> A aferição do cumprimento deste requisito, ou seja de que não houve recomendação anterior do Tribunal ou de um órgão de controlo interno, resulta do facto da omissão de cobrança ser anterior à data em que os responsáveis da DRDJ/IDRAM/DRJ tiveram conhecimento do Relatório da IRF, ou seja, em maio de 2015.

<sup>108</sup> Fax N/Ref. 240/12, subscrito pelo seu Presidente, Carlos Norberto Catanho José.

<sup>109</sup> Email de remetido por Paula Saldanha, com conhecimento a David Gomes, entre outros.

<sup>110</sup> Email de remetido por Paula Saldanha, com conhecimento a Roberto Gomes e Fabíola Alves.

No que aqui interessa, recorde-se que, até 31/12/2009, o pagamento das taxas de utilização das instalações desportivas deveria ser efetuado obrigatoriamente em momento anterior ao da utilização da instalação desportiva (art.º 3.º, n.º 2, da Portaria n.º 96/2006, de 17 de agosto, na versão originária)<sup>111</sup>.

Os deveres de implementação dos procedimentos e de efetivação da cobrança das verbas em causa eram imputáveis aos anteriores membros do Conselho Diretivo do IDRAM<sup>112</sup> (Carlos Norberto Catanho José, Maria Teresa Camacho Brazão, Carlos Andrés León Viríssimo), bem como ao anterior Presidente do IDRAM<sup>113</sup> (Carlos Norberto Catanho José), aos anteriores Diretores Regionais da Juventude e Desporto<sup>114</sup> (Jorge Maria Abreu Carvalho, João Luís Azinhais Abreu dos Santos, e Rui Anacleto Mendes Alves), ao atual Diretor Regional da Juventude e Desporto (David João Rodrigues Gomes)

Ao não proceder à cobrança atempada das taxas, permitindo que o incumprimento se prolongasse até à auditoria, aqueles responsáveis desconsideraram, também, os princípios gerais que subjazem à atividade administrativa, nos termos da abordagem feita anteriormente.

Contudo, no caso vertente, o Tribunal não pode deixar de valorizar as medidas tomadas no mandato do atual Diretor Regional da Juventude e Desporto (que iniciou funções em 27/04/2015), tendentes à cobrança da dívida, consubstanciadas na obtenção, em fevereiro de 2016, do acordo de pagamento das importâncias em dívida celebrado com o devedor, o que afasta a sua responsabilização financeira por omissão da cobrança de receita. Neste contexto, também se considera fundamentado afastar a eventual responsabilização financeira do anterior Diretor Regional da Juventude e Desporto, Jorge Maria Abreu Carvalho, visto que só exerceu funções durante um mês (entre 27/06/2012 e 23/07/2012).

Relativamente aos vogais Maria Teresa Camacho Brazão e Carlos Andrés León Veríssimo do Conselho Diretivo do IDRAM, o prazo decorrido desde o termo da sua conduta omissiva (31.12.2009) até à data de início da presente auditoria conduz à extinção do procedimento tendente ao apuramento da eventual responsabilidade financeira sancionatória, por prescrição, nos termos da leitura concatenada dos art.ºs 69.º, n.º 2, al. a), e 70.º, ambos da LOPTC.

Sobre a matéria em debate, os contraditados, no exercício do seu direito de defesa, esgrimiram que “*apesar de extemporâneo, o objetivo principal foi cumprido, uma vez que a dívida está a ser regularizada, através de um plano de pagamento devidamente autorizado e que está a ser cumprido na íntegra*”. Concedendo, no entanto, que “*Verificou-se efetivamente a não cobrança, não por falta, de solicitação, pois foram efetuadas diversas diligências, mas por não pagamento do clube decorrente de dificuldades financeiras. O ex-IDRAM e a DRJD sempre identificaram e acompanharam os valores em dívida, pelo que refuta[m] que tenha existido omissão na cobrança da receita*”

Concluem solicitando a “*relevação da responsabilidade financeira sancionatória dos ex-dirigentes, Carlos Norberto Catanho José, João Luís Azinhais Abreu dos Santos e Rui Anacleto Mendes Alves, atendendo a que a receita já está a ser recuperada, mediante um acordo de pagamento, sendo que a adoção deste tipo de procedimento apenas ocorreu quando estes ex-dirigentes já não estavam em*

---

<sup>111</sup> A partir de 01/01/2010, e na sequência da modificação introduzida pela Portaria n.º 46/2010, de 8 de julho, o prazo para proceder ao pagamento das taxas de utilização das instalações desportivas, “quando a utilização seja regular”, passou a ser exigido “até ao oitavo dia útil do mês seguinte àquele a que respeita a utilização” [art.º 3.º, n.º 2, al. b)].

<sup>112</sup> Em concreto, sobre os anteriores membros do Conselho Diretivo do IDRAM impendia o dever funcional de “Arrecadar as receitas”, nos termos dos art.ºs 5.º, n.º 1, al. e) do DRR n.º 15/2005/M, de 19 de abril.

<sup>113</sup> No contexto do DLR n.º 30/2009/M, de 4 de dezembro, que aprovou a nova orgânica do IDRAM, a competência para “arrecadar as receitas” passou a estar cometida ao presidente do IDRAM [cfr. o art.º 8.º, n.º 1, al. f)].

<sup>114</sup> Com a extinção do IDRAM operada pelo DLR n.º 11/2012/M, de 26 de junho, sucedeu-lhe a DRJD criada pelo DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho, alterado pelo DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro, em cujo âmbito sobressai a competência do diretor regional (quer os anteriores titulares quer o atual titular) para “Assegurar a cobrança das receitas da responsabilidade da DRJD” [(art.º 5.º, n.º 1, al. f) e art.º 5.º, n.º 1, al. h), respetivamente].



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

*exercício de funções sendo que todavia a entidade detinha valores por receber, no âmbito dos apoios ao desporto, que garantiam a regularização da receita (...)”.*

Posto o que antecede, considera-se que as medidas tomadas pela Direção Regional da Juventude e do Desporto, tendo em vista a recuperação dos valores em dívida resultantes do incumprimento do pagamento das taxas mensais de utilização das instalações desportivas pelo Centro Cultural Desportivo São José, merecem adequada ponderação pelo Tribunal, num contexto em que a envolvimento fáctica indicia uma conduta negligente dos responsáveis visados no documento submetido a contraditório.

Assim, em face dos argumentos aduzidos e da factualidade apurada, o Tribunal conclui estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de a falta só poder ser imputada aos seus autores a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez<sup>115</sup> que o TC ou um órgão de controlo interno censura os autores pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

#### **F) SAÚDE MOTRIZ, LDA.**

O montante devido pela empresa Saúde Motriz, Lda. refere-se a valores faturados nos anos de 2012 e 2015, pela utilização das Piscinas Olímpicas do Funchal e da Piscina de Santa Cruz.

**Quadro 12 – Dívida da Saúde Motriz, Lda. a 31/12/2015**

(em euros)

Utilização	Ano das faturas		Total
	2012	2015	
Piscinas Olímpicas do Funchal	0,00	4.568,17	4.568,17
Piscina de Santa Cruz	366,93	794,96	1.161,89
<b>Total</b>	<b>366,93</b>	<b>5.363,13</b>	<b>5.730,06</b>
<b>Evolução registada em 2016</b>	Valores pagos até 19/02/2016		5.730,06
	Dívida remanescente a 19/02/2016		0,00

Embora a maior parte da dívida existente a 31/12/2015 diga respeito ao próprio ano, a análise dos dados relativos a esta entidade revela um historial de incumprimento. Observa-se que a 25/05/2012 o montante em dívida atingia € 4.218,82, correspondendo a faturas de outubro de 2011 a fevereiro de 2012, tendo nessa data o IDRAM solicitado o pagamento dos valores em atraso no prazo máximo de 30 dias.

Em resposta àquela solicitação, a 30/05/2012 a empresa apresentou uma proposta de regularização dos valores em atraso, de forma faseada, entre junho e novembro de 2012. Apesar de não haver qualquer evidência de aceitação expressa daquele plano por parte do IDRAM, nem tão-pouco de que ele tenha sido levado à prática, o facto de em 31/12/2015 existirem faturas em dívida relativas a fevereiro e maio de 2012 constitui prova suficiente de que o mesmo não foi cumprido.

Não há elementos que permitam acompanhar o relacionamento da administração com aquela empresa nos anos de 2013 e 2014, embora nesse período a empresa estivesse sempre em incumprimento. No

<sup>115</sup> A aferição do cumprimento deste requisito, ou seja de que não houve recomendação anterior do Tribunal ou de um órgão de controlo interno, resulta do facto da omissão de cobrança ser anterior à data em que os responsáveis da DRDJ/IDRAM/DRJ tiveram conhecimento do Relatório da IRF, ou seja, em maio de 2015.

início de 2015<sup>116</sup> as faturas em dívida atingiam o montante de € 9.099,56, sendo maioritariamente referentes a 2014.

No decorrer de 2015 foram efetuados pagamentos no montante de € 17.694,86, maioritariamente em novembro e no corrente ano (até 19 de fevereiro) foi pago o remanescente da dívida.

Com relevância para o caso em análise, salientar que a Portaria n.º 96/2006, de 17 de agosto, na redação da Portaria n.º 46/2010, de 8 de julho, prescreve que o pagamento das taxas de utilização das instalações desportivas, “quando a utilização seja regular”, deverá ser feito “até ao oitavo dia útil do mês seguinte àquele a que respeita a utilização” [art.º 3.º, n.º 2, al. b)]<sup>117</sup> prazo esse que, como a facticidade acima exposta demonstra, não foi cumprido. No quadro jurídico regulador da atividade pública em apreciação a responsabilidade pela cobrança das receitas era do Diretor Regional da Juventude e Desporto (quer do anterior, Rui Anacleto Mendes Alves, quer do atual titular do cargo, David João Rodrigues Gomes).

Em concreto, sobre aqueles responsáveis impedia o dever funcional de “assegurar a cobrança das receitas da responsabilidade da DRJD”, nos termos do disposto no art.º 5.º, n.º 1, al. f) do DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho e art.º 5.º, n.º 1, al. h), do DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro.

A falta de cobrança da receita devida pela empresa Saúde Motriz, Lda no prazo fixado no art.º 3.º, n.º 2, al. b), da Portaria n.º 96/2006, mantida, aliás, por períodos sucessivos, e agravada pela inexistência de um adequado acompanhamento da situação de incumprimento do cliente, implicou ainda a desconsideração dos princípios basilares que norteiam a atividade administrativa, a que aqueles responsáveis se encontravam vinculados, como já referido antes.

Contudo, no caso vertente, o Tribunal não pode deixar de valorizar as medidas tomadas no mandato do atual Diretor Regional da Juventude e Desporto (que iniciou funções em 27/04/2015), tendentes à cobrança da dívida, cuja recuperação total das importâncias em dívida levada a cabo em fevereiro de 2016, ainda que extemporânea, afasta a sua responsabilização financeira por omissão da cobrança de receita.

No exercício do contraditório defendeu-se que “o montante em dívida foi, efetivamente, liquidado antes da vossa auditoria”, concretamente, “em novembro de 2015 e mês de janeiro de 2016” e que a “dívida sempre esteve identificada e devidamente reportada. Verifican[do-se] efetivamente a não cobrança, não por falta de solicitação mas por não pagamento da entidade”. Enfatizando que “a procura pela sua resolução sempre esteve presente, mesmo que por vezes os hiatos de tempo em termos documentais possam deixar falsamente patente que não havia preocupação com a regularização, nem que eram adotadas diligências no sentido de se arrecadar a receita”.

Para concluir que “não obstante extemporânea, verificou-se a total arrecadação de receita pelo que solicita-se a relevação da responsabilidade financeira sancionatória do ex-dirigente, Rui Anacleto Mendes Alves (...)”.

Posto o que antecede, considera-se que as medidas tomadas pela Direção Regional da Juventude e do Desporto, tendo em vista a recuperação dos valores em dívida resultantes do incumprimento do pagamento das taxas mensais de utilização das instalações desportivas pela empresa Saúde Motriz, merecem adequada ponderação pelo Tribunal, num contexto em que a envolvência fáctica indicia uma conduta negligente dos responsáveis visados no documento submetido a contraditório.

Apreciados os argumentos aduzidos e a factualidade apurada, o Tribunal conclui, assim, estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de a falta só poder ser imputada ao seu autor a título de negligência, de não haver recomendação

---

<sup>116</sup> O extrato de conta corrente não está datado, contudo, atendendo às datas das faturas nele evidenciadas, o mesmo deverá datar de janeiro ou fevereiro de 2015.

<sup>117</sup> A partir de 01/01/2010, nos termos do art.º 2.º da Portaria n.º 46/2010, de 8 de julho.



anterior, e ser a primeira vez<sup>118</sup> que o TC ou um órgão de controlo interno censura o autor pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

### 3.4.2.2. CLIENTES – SERVIÇOS DE ALOJAMENTO

#### A) ORFEÃO MADEIRENSE

O montante da dívida do Orfeão Madeirense a 31/12/2015 (€ 2.735,40) respeita a uma única fatura referente a estadias no Centro de Juventude do Funchal no período de 27 a 31 de dezembro de 2014.

O registo de pré-reserva daquelas estadias foi efetuado a 28/08/2014 e a 05/09/2014 (adicional), conforme comunicação remetida ao cliente nessas datas. Contudo, contrariamente ao estipulado pelo n.º 2 do art.º 4.º do Regulamento Interno dos Centros de Juventude aprovado pelo Diretor Regional de Juventude e Desporto, em 7 de janeiro de 2013<sup>119</sup>, não se verificou o pagamento com a antecedência de 10 dias em relação ao dia de chegada. A fatura foi emitida a 02/01/2015 e permaneceu em dívida durante mais de um ano, vindo a ser liquidada a 03/03/2016, “*logo após o pagamento da subvenção pública*”, conforme foi adiantado no contraditório, onde se juntou o “*doc. n.º 24*”.

Este circunstancialismo fáctico evidencia a falta de cobrança da receita decorrente da prestação dos serviços de alojamento no prazo estabelecido no art.º 4.º, n.º 2, do Regulamento sendo a responsabilidade pela efetivação dessa cobrança assacável, nos termos da orgânica da DRJD ao ex-Diretor Regional da Juventude e Desporto (Rui Anacleto Mendes Alves), ao atual Diretor Regional da Juventude e Desporto (David João Rodrigues Gomes).

Em concreto, sobre os responsáveis impendia o dever funcional de “*assegurar a cobrança das receitas da responsabilidade da DRJD*”, nos termos do disposto no art.º 5.º, n.º 1, al. f) do DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho e art.º 5.º, n.º 1, al. h), do DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro.

Ao não proceder à cobrança no prazo legalmente fixado permitindo que tal incumprimento se prolongasse no tempo, aqueles responsáveis desvalorizaram os princípios basilares que norteiam a atividade administrativa, e a que se encontravam vinculados.

No caso vertente, o Tribunal não pode deixar de valorizar as medidas tomadas no mandato do atual Diretor Regional da Juventude e Desporto (que iniciou funções em 27/04/2015) no sentido da cobrança das importâncias em dívida, cuja recuperação total ocorrida em 03/03/2016, ainda que extemporânea, afasta a sua responsabilização financeira por omissão da cobrança de receita.

Pronunciando-se no contraditório, os signatários da peça apresentada nesta sede, alegaram que “*a entidade devedora sempre que contactava alegava o atraso significativo no pagamento do apoio por parte do Governo Regional e consequentes dificuldades de tesouraria, para justificar o facto de não proceder ao respectivo pagamento, nos prazos regulamentares, apesar de interpelada para tal*”.

Adiantando, ainda, que “*nunca esteve em causa a não cobrança da receita, tendo sido adotados todos os procedimentos necessários à sua efetivação*”. Concluindo que “*não obstante extemporânea, verificou-se a total arrecadação de receita pelo que solicita-se a relevação da responsabilidade financeira sancionatória do ex-dirigente, Rui Anacleto Mendes Alves, considerando o curto espaço de tempo que decorreu desde a data da emissão da factura, em 02-01-2015, até à sua saída de funções, em 26-04-2015, pelo que é de refutar que tenha existido omissão na cobrança da receita*”.

<sup>118</sup> A aferição do cumprimento deste requisito, ou seja de que não houve recomendação anterior do Tribunal ou de um órgão de controlo interno, resulta do facto da omissão de cobrança ser anterior à data em que os responsáveis da DRDJ/IDRAM/DRJ tiveram conhecimento do Relatório da IRF, ou seja, em maio de 2015.

<sup>119</sup> Dispõe que “*a reserva é confirmada através do seu pagamento antecipado, com a antecedência de 10 dias em relação ao dia de chegada*”.

Posto o que antecede, considera-se que as medidas tomadas pela Direção Regional da Juventude e do Desporto, tendo em vista a recuperação dos valores em dívida resultantes do incumprimento do pagamento das taxas mensais de utilização dos centros de juventude pelo Orfeão Madeirense, merecem adequada ponderação pelo Tribunal, num contexto em que a envolvimento fáctica indicia uma conduta negligente dos responsáveis visados no documento submetido a contraditório.

Apreciados os argumentos aduzidos e a factualidade apurada, o Tribunal conclui, assim, estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de a falta só poder ser imputada ao seu autor a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez que o TC ou um órgão de controlo interno censura o autor pela sua prática<sup>120</sup>, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

## B) CLUB SPORT MARÍTIMO

O montante devido pelo Club Sport Marítimo refere-se a valores faturados em 2004 e em 2015, no âmbito de estadias no Centro de Juventude do Funchal e no Centro de Juventude do Porto Moniz.

**Quadro 13 – Dívida do Club Sport Marítimo a 31/12/2015**

Utilização	Ano das faturas		Total
	2004	2015	
	Centro de Juventude do Funchal	225,00	
Centro de Juventude do Porto Moniz		50,18	50,18
<b>Total</b>	<b>225,00</b>	<b>2.454,46</b>	<b>2.679,46</b>
<b>Evolução registada em 2016</b>	Valores pagos a 10/03/2016		2.454,46
	Dívida remanescente a 10/03/2016		225,00

O valor em dívida com origem em 2004 refere-se a estadias<sup>121</sup> não tendo sido detetado qualquer comprovativo de tentativa de cobrança daquelas faturas até 19/10/2006, data em que o responsável do centro de juventude solicitou o pagamento das faturas em atraso “*o mais breve possível*”. Apesar de aquele pedido não ter sido satisfeito, não há registo de nenhuma tentativa de cobrança nos cerca de 4,5 anos seguintes, muito embora se tenha invocado que “*foram efetuados inúmeros contactos telefónicos desde a data da emissão da fatura, tendo sempre os serviços feito um controlo dos valores em dívida*”.

Nova tentativa surge apenas a 18/05/2011, datando as que se lhe seguiram de 06/03/2012, 19/03/2014 e 12/01/2015 (neste período, de 2011 a 2016, há ainda referências a contactos telefónicos). Todas aquelas tentativas foram ineficazes, visto que à data da realização dos trabalhos de auditoria as faturas em causa continuavam por pagar.

A dívida com origem em 2015 respeita a alojamento nos centros de juventude do Funchal e do Porto Moniz, no período de 29 de março a 4 de abril daquele ano, estando suportada em três faturas emitidas a 5 e 6 de abril do mesmo ano<sup>122</sup>. Contrariamente ao estipulado pelo n.º 2 do art.º 4.º do Regulamento

<sup>120</sup> A aferição do cumprimento deste requisito, ou seja de que não houve recomendação anterior do Tribunal ou de um órgão de controlo interno, resulta do facto da omissão de cobrança ser anterior à data em que os responsáveis da DRDJ/IDRAM/DRJ tiveram conhecimento do Relatório da IRF, ou seja, em maio de 2015.

<sup>121</sup> De 21 a 22/09, faturadas a 22/09; de 22 a 26/09 e de 28/09 a 1/10, faturadas a 4/10; de 4 a 7/10, faturadas a 8/10 e de 11 a 13/10, faturadas a 13/out, todas daquele ano.

<sup>122</sup> O montante em causa respeita quase totalmente a estadias no âmbito do III Torneio Marítimo Centenário (€ 2.375,96), tendo por isso beneficiado de uma redução de 50%, ao abrigo do art.º 62.º 2, da Portaria n.º 110-B/2012, nos termos do despacho do DRJD de 27/03/2015.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

Interno dos Centros de Juventude<sup>123</sup>, de 7 de janeiro de 2013, o pagamento daqueles serviços não foi realizado com a antecedência de 10 dias em relação ao dia de chegada, tendo as respetivas faturas permanecido em dívida durante quase um ano, já que o seu pagamento ocorreu apenas a 10/03/2016.

A factualidade apurada sobre a dívida de 2015 evidencia a falta de cobrança do pagamento das taxas correspondentes aos serviços prestados, “*com a antecedência de 10 dias em relação ao dia de chegada*”, em clara desobediência pelo disposto no art.º 4.º, n.º 2, do Regulamento Interno dos Centros de Juventude, de 7 de janeiro de 2013.

Nos termos legais a responsabilidade por arrecadar a receita em causa competia ao ex- Diretor Regional da Juventude e Desporto (Rui Anacleto Mendes Alves) e ao atual Diretor Regional da Juventude e Desporto (David João Rodrigues Gomes). Em concreto, sobre aqueles responsáveis impedia o dever funcional de “*assegurar a cobrança das receitas da responsabilidade da DRJD*”, nos termos do disposto no art.º 5.º, n.º 1, al. f) do DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho e art.º 5.º, n.º 1, al. h), do DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro.

Ao não proceder à cobrança no prazo estabelecido e/ou ao permitir que a situação de incumprimento se prolongasse no tempo, aqueles responsáveis desconsideraram os princípios gerais que subjazem à atividade administrativa.

No caso vertente, o Tribunal não pode deixar de valorizar as medidas tomadas no mandato do atual Diretor Regional da Juventude e Desporto (que iniciou funções em 27/04/2015) no sentido da cobrança da dívida, cuja recuperação da (quase) totalidade<sup>124</sup> da importância em dívida (entre 5 e 6/04/2015 e 10/03/2016), ainda que extemporânea, afasta a sua responsabilização financeira por omissão da cobrança de receita.

Os signatários da peça apresentada no exercício do contraditório arguíram que “*todos os valores em dívida (...) encontram-se cobrados, conforme documento em anexo (doc n.º 25)*” e que o “*alojamento ocorreu entre 29-03-2015 a 04-04-2015, sendo que o ex- dirigente Rui Anacleto Mendes Alves exerceu funções até 26-04-2015, tendo um período inferior a um mês, para insistir na cobrança da receita ou aplicar outra medida ou diligência*”. Rematando que “*não obstante extemporânea, verificou-se a total arrecadação de receita pelo que solicita-se a relevação da responsabilidade financeira sancionatória do ex-dirigente, Rui Anacleto Mendes Alves*”.

Posto o que antecede, considera-se que as medidas tomadas pela Direção Regional da Juventude e do Desporto, tendo em vista a recuperação dos valores em dívida resultantes do incumprimento do pagamento das taxas mensais de utilização dos centros de juventude pelo Clube Sport Marítimo, merecem adequada ponderação pelo Tribunal, num contexto em que a envolvimento fáctica indicia uma conduta negligente dos responsáveis visados no documento submetido a contraditório.

Apreciados os argumentos aduzidos e a factualidade apurada, o Tribunal conclui, assim, estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de a falta só poder ser imputada ao seu autor a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez<sup>125</sup> que o TC ou um órgão de controlo interno censura o autor pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º extinguindo-se, assim, o respetivo

---

<sup>123</sup> Dispõe que “*a reserva é confirmada através do seu pagamento antecipado, com a antecedência de 10 dias em relação ao dia de chegada*”.

<sup>124</sup> Dada a pouca relevância financeira da irregularidade respeitante ao ano de 2004, atento o disposto no art.º 34.º, n.º 3, do Regulamento das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, aprovado pela Resolução n.º 24/2011, publicado no DR, 2.ª série, n.º 243, de 21 de dezembro “*(...) aquelas cujo valor não ultrapasse o montante correspondente a 5 UC*” [5x €102,00=€ 510,00], a mesma (embora, não saldada) não será objeto de apreciação em sede de responsabilidade financeira, tendo a sua referência servido tão só para contextualizar a conduta dos responsáveis.

<sup>125</sup> A aferição do cumprimento deste requisito, ou seja de que não houve recomendação anterior do Tribunal ou de um órgão de controlo interno, resulta do facto da omissão de cobrança ser anterior à data em que os responsáveis da DRDJ/IDRAM/DRJ tiveram conhecimento do Relatório da IRF, ou seja, em maio de 2015.

procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

### C) ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA - PARLAMENTO EUROPEU DOS JOVENS (PEJ)

O montante devido pela Associação Portuguesa - PEJ (Parlamento Europeu dos Jovens) a 31/12/2015 (€ 2.138,80) é referente a estadias no Centro de Juventude do Funchal, no período de 15 a 19/11/2006, cuja fatura foi emitida a 07/12/2006, no montante total de € 5.347,00.

Foram efetuados dois pagamentos parciais daquela fatura, ambos de igual montante, respetivamente a 03/05/2007 e a 05/11/2007, perfazendo um total de € 3.208,20, com base no *“deferimento do pagamento do alojamento em três prestações, pela então Diretora Regional, Dalila Maria Müller Câmara Camacho [tendo] a associação proce[dido] ao pagamento das duas primeiras prestações, fica[ndo] por liquidar apenas a terceira prestação no montante de € 2.138,80”*.

Posteriormente ao último pagamento ocorrido, as evidências de contactos, solicitando o pagamento do valor em dívida, datam de out./2008, set./2009, dez./2010 e jun./2011. Existindo ainda um registo alusivo a contactos telefónicos efetuados em out./2011, jan./2012 e abr./2013. Nenhuma das tentativas produziu qualquer resultado.

Observa-se assim que, nos anos 2008 a 2013, as tentativas de cobrança do valor em dívida ocorreram apenas uma vez em cada ano, não se verificando qualquer tentativa a partir de então, mantendo-se o incumprimento na cobrança das taxas até à data da auditoria, contrariando o disposto nos Regulamentos Internos dos Centros de Juventude.

À luz da orgânica das entidades envolvidas a responsabilidade pela cobrança das taxas recaia sobre os anteriores Diretores Regionais da Juventude (Dalila Maria Müller Câmara Camacho e Jorge Maria Abreu de Carvalho), os ex-Diretores Regionais da Juventude e Desporto (sucessivamente, Jorge Maria Abreu de Carvalho<sup>126</sup>, João Luís Azinhais Abreu dos Santos, e Rui Anacleto Mendes Alves). E, bem assim, sobre o atual Diretor Regional da Juventude e Desporto, David João Rodrigues Gomes.

Em concreto, sobre os primeiros responsáveis impedia o dever funcional de *“Dirigir, orientar e coordenar os serviços que integram a DRJ, assegurando o pleno funcionamento dos mesmos”* [art.º 5.º, n.º 1, al. b), do DLR n.º 10/2005/M, de 21 de junho], cabendo aos Diretores Regionais da Juventude e Desporto (tanto os anteriores como o atual titular) *“assegurar a cobrança das receitas da responsabilidade da DRJD”* [art.º 5.º, n.º 1, al. f), do DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho e art.º 5.º, n.º 1, al. h), do DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro].

Ao não proceder à cobrança atempada das taxas, permitindo que o incumprimento se prolongasse no tempo, aqueles responsáveis desconsideraram os princípios gerais que subjazem à atividade administrativa, especificamente o princípio da legalidade, cujos termos determinam que *“os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos”* (art.º 3.º, n.º 1, do anterior e do atual CPA, este último aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro)<sup>127</sup> só permite fazer o que a lei autoriza. E, bem assim, o princípio da prossecução do interesse público, a que se referem os art.ºs 266.º da CRP e 4.º do CPA (na versão anterior e na atual).

Quanto à anterior Diretora Regional, Dalila Maria Müller Câmara Camacho, o prazo decorrido desde a cessação das suas funções (25/06/2007) até à data de início da presente auditoria conduz à extinção do procedimento tendente ao apuramento da eventual responsabilidade financeira sancionatória, por prescrição, nos termos da leitura concatenada dos art.ºs 69.º, n.º 2, al. a), e 70.º, ambos da LOPTC.

---

<sup>126</sup> Apesar deste responsável só ter estado um mês à frente da DRJD há que tomar em linha de conta o facto de ter exercido as funções de Diretor Regional da Juventude de junho de 2007 até novembro de 2011.

<sup>127</sup> Com uma redação ligeiramente diferente *“ Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins”*.



## Tribunal de Contas

### Secção Regional da Madeira

No contraditório, alegou-se que “o valor pendente à data da auditoria foi cobrado em 18/10/2016, conforme documento em anexo (doc. n.º 26)”, em virtude “da dificuldade dos serviços de juventude em contactar os elementos dos sucessivos corpos sociais [desta associação nacional], que entretanto [a] foram gerindo, devido à inexistência de sede”.

Referiram, ainda, os contraditados que “não obstante extemporânea, verificou-se a total arrecadação de receita pelo que solicita-se a relevação da responsabilidade financeira sancionatória dos ex-dirigentes, Jorge Maria Abreu de Carvalho, João Luís Azinhais Abreu dos Santos, Rui Anacleto Mendes Alves e do atual dirigente David João Rodrigues Gomes”.

Posto o que antecede, considera-se que as medidas tomadas pela Direção Regional da Juventude e do Desporto, tendo em vista a recuperação dos valores em dívida resultantes do incumprimento do pagamento das taxas mensais de utilização dos centros de juventude pela Associação Portuguesa - PEJ (Parlamento Europeu dos Jovens), merecem adequada ponderação pelo Tribunal, num contexto em que a envolvimento fáctica indicia uma conduta negligente dos responsáveis visados no documento submetido a contraditório.

Sopesados os argumentos aduzidos e a factualidade apurada, o Tribunal conclui, assim, estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de a falta só poder ser imputada aos seus autores a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez<sup>128</sup> que o TC ou um órgão de controlo interno censura os autores pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

#### D) CÂMARA MUNICIPAL DO FUNCHAL

O montante devido pela Câmara Municipal do Funchal, a 31/12/2015, refere-se a valores faturados em 2010 e 2012, respeitantes a estadias nos centros de juventude de Santana e do Funchal, conforme o quadro abaixo.

**Quadro 14 – Dívida da Câmara Municipal do Funchal a 31/12/2015**

Utilização	Ano das faturas		Total
	2010	2012	
Centro de Juventude de Santana	120,00		120,00
Centro de Juventude do Funchal		2.015,00	2.015,00
<b>Total</b>			<b>2.135,00</b>
<b>Evolução registada em 2016</b>	Valor pago a 09/03/2016		2.015,00
	Dívida remanescente a 09/03/2016		120,00

O valor em dívida desde 2010 refere-se a estadias de 12 a 13 de março, tendo a fatura sido emitida a 26 de março daquele ano. Após a remessa da fatura ao cliente (31/03/2010), verificou-se uma única tentativa para proceder à cobrança, através de ofício de 25/01/2011. Decorridos mais de cinco anos sem evidência de qualquer ação, surgiu uma nova tentativa em 09/03/2016.

Contudo, no contraditório, foi dito que “a Câmara Municipal do Funchal procedeu ao pagamento da factura a 30/6/2011, através de transferência bancária (doc n.º 27) mas que “a entidade não remeteu à ex-DRJD o comprovativo do pagamento [tendo] o processo permanec[ido] pendente por falta de comprovativo de pagamento [até] 2016 [onde] “foi apurado que o pagamento já havia sido efetuado”.

<sup>128</sup> A aferição do cumprimento deste requisito, ou seja de que não houve recomendação anterior do Tribunal ou de um órgão de controlo interno, resulta do facto da omissão de cobrança ser anterior à data em que os responsáveis da DRDJ/IDRAM/DRJ tiveram conhecimento do Relatório da IRF, ou seja, em maio de 2015.

A dívida com origem em 2012, respeita a alojamentos no centro de juventude do Funchal, no período de 9 a 14 de junho daquele ano, cuja reserva foi efetuada a 24 de janeiro, e a respetiva fatura emitida a 30 de junho do referido ano.

Aquando da confirmação da reserva (24/01/2012) foi solicitado ao cliente (Centro Cultural de Santo António) o pagamento de pelo menos 50% da mesma até 09/05/2012, contudo, o Município do Funchal viria a assumir formalmente o encargo em causa (a 08/05/2012), tendo-lhe sido endereçada a fatura a 05/07/2012. Não foi evidenciada qualquer tentativa para proceder à cobrança entre julho de 2012 e a data do pagamento (09/03/2016).

No contexto normativo em que operam os serviços públicos envolvidos a responsabilidade pela cobrança competia aos anteriores Diretores Regionais da Juventude e Desporto, sucessivamente, Jorge Maria Abreu de Carvalho, João Luís Azinhais Abreu dos Santos e Rui Anacleto Mendes Alves, e bem assim, ao atual Diretor Regional da Juventude e Desporto, David João Rodrigues Gomes.

Em concreto, quer sobre os (três) anteriores Diretores Regionais da Juventude e Desporto quer sobre o atual titular do referido cargo, impendia o dever funcional de “*assegurar a cobrança das receitas da responsabilidade da DRJD*”, nos termos do disposto no art.º 5.º, n.º 1, al. f) do DRR n.º 14/2012/M, de 26 de junho e art.º 5.º, n.º 1, al. h), do DRR n.º 2/2014/M, de 31 de janeiro.

O comportamento omissivo daqueles responsáveis durante cerca de quatro anos, desconsiderou o disposto nos Regulamentos Internos dos Centros de Juventude e ainda os princípios basilares que norteiam a atividade administrativa, e a que aqueles responsáveis se encontravam vinculados.

No caso vertente, o Tribunal não pode deixar de valorizar as medidas tomadas no mandato do atual Diretor Regional da Juventude e Desporto (que iniciou funções em 27/04/2015) no sentido da cobrança da dívida, cuja recuperação, em 09/03/2016, ainda que extemporânea, da dívida titulada pela fatura de 2012, afasta a sua responsabilização financeira por omissão da cobrança de receita. Neste contexto, também se considera fundamentado afastar a eventual responsabilização financeira do anterior Diretor Regional da Juventude e Desporto, Jorge Maria Abreu Carvalho, visto que só exerceu funções durante um mês (entre 27/06/2012 e 23/07/2012).

Assim, e “*apesar dos prazos legais para a cobrança da receita não terem sido cumpridos, o objetivo primordial foi assegurado, através da regularização da dívida*” pelo que “*solicita-se a relevação da responsabilidade financeira sancionatória dos ex-dirigentes, João Luís Azinhais Abreu dos Santos e Rui Anacleto Mendes Alves, considerando as diligências efetuadas, sendo que refutamos que tenha existido omissão na cobrança da receita*”.

Posto o que antecede, considera-se que as medidas tomadas pela Direção Regional da Juventude e do Desporto, tendo em vista a recuperação dos valores em dívida resultantes do incumprimento do pagamento das taxas mensais de utilização dos centros de juventude pela Câmara Municipal do Funchal, merecem adequada ponderação pelo Tribunal, num contexto em que a envolvência fáctica indicia uma conduta negligente dos responsáveis visados no documento submetido a contraditório.

Em face dos argumentos aduzidos e da factualidade apurada, o Tribunal considera estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, atento o facto de a falta só poder ser imputada aos seus autores a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez<sup>129</sup> que o TC ou um órgão de controlo interno censura os autores pela sua prática, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º extinguindo-se, assim, o respetivo procedimento, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, alínea e), ambos da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

---

<sup>129</sup> A aferição do cumprimento deste requisito, ou seja de que não houve recomendação anterior do Tribunal ou de um órgão de controlo interno, resulta do facto da omissão de cobrança ser anterior à data em que os responsáveis da DRDJ/IDRAM/DRJ tiveram conhecimento do Relatório da IRF, ou seja, em maio de 2015.



### 3.5. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO IMPLEMENTADO

Os aspetos evidenciados nos pontos anteriores indiciam que o sistema de controlo interno associado à cobrança das receitas é fraco carecendo de aperfeiçoamentos ao nível legislativo, regulamentar e procedimental, em particular no que respeita à:

- a) Necessidade de definição de regras que fixem os procedimentos a seguir pelos serviços operativos sempre que se evidenciem situações de incumprimento do pagamento de taxas por parte dos utilizadores (forma e periodicidade da informação ao Diretor Regional sobre incumprimentos, prazos e formas de notificação obrigatória dos devedores, etc.);

O Tribunal toma boa nota do “*comprom[isso] assumido no contraditório de “efetuar uma análise aos procedimentos atualmente em vigor, de forma a introduzir os ajustes considerados necessários, no sentido de aperfeiçoar todos os procedimentos inerentes à cobrança da receita devida”*”

- b) Elaboração de um Manual de Procedimentos que estabeleça:

- As regras de registo e controlo da utilização das instalações desportivas incluindo os procedimentos relativos à liquidação, cobrança e controlo da receita, em particular, no que respeita à definição dos mapas e registos obrigatórios a realizar pelos gestores das instalações desportivas;
- Critérios concretos e uniformes de gestão, utilização e cedência das instalações desportivas, identificando os direitos e obrigações das partes envolvidas e estabelecendo mecanismos de acompanhamento, controlo e segurança das instalações desportivas.

A este propósito, invocou-se que “*os procedimentos já foram alvo de análise, de forma a introduzir mecanismos de eficácia e eficiência com vista a uma melhor gestão, utilização e cedência das ID*”.

- c) Densificação da parte final do n.º 1 do art.º 4.º A da Portaria n.º 96/2006<sup>130</sup>, através da enunciação das concretas situações em que fica afastada (ou que é admitida) a gratuidade da utilização das instalações desportivas da Região no âmbito das atividades desportivas organizadas ou promovidas pelo setor federado quando “*forem cobradas entradas ou taxas de inscrição/participação*”.

Defendeu-se que “*a nova portaria das taxas será mais ajustada ao desenvolvimento da política desportiva do GR [com] entrada em vigor até início de março de 2017*”. E explicitou-se que “*a nova portaria das taxas, isenta o desporto federado de qualquer taxa de utilização*”

- d) Adequação (ou proibição) do sistema de financiamento da atividade desportiva baseado em contratos-programa com os apoios indiretos atribuídos a algumas associações / clubes por intermédio da cedência gratuita de instalações e/ou da atribuição de direitos de exploração em recintos desportivos (publicidade, *vending*, etc).

Aduziu-se no contraditório que se encontram a “*aguardar parecer da SRF no sentido de procedermos em conformidade*”.

### 3.6. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

#### A) RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

A factualidade que resulta dos pontos 3.4.2.1. (alíneas A, B, C, D, E, e F); e 3.4.2.2. (alíneas A, B, C, D) traduz uma pluralidade de situações, ocorridas entre 2004 e 2015, de violação dos regulamentos

<sup>130</sup> Na redação dada pela Portaria n.º 55/2012, de 16 de abril.

relativos ao pagamento das taxas de utilização das instalações públicas (cfr. as Portarias n.ºs 96/2006, de 17 de agosto<sup>131</sup>, 110-B/2012, de 14 de agosto<sup>132</sup>, e os Regulamentos Internos dos Centros de Juventude da RAM) associadas à omissão dos deveres de cobrança das receitas públicas, que emergem das leis orgânicas do IDRAM, da DRJ e da DRJD, que concretizam a prática, pelos sucessivos responsáveis identificados, de uma infração, na forma continuada, da omissão de cobrança das receitas, tal como prevê a alínea a) do n.º1 do art.º 65.º da LOPTC, e por aplicação do n.º 2 do art.º 30.º do Código Penal<sup>133</sup>

Nesta sede, veja-se o art.º 30.º do referido Código<sup>134</sup>, e a definição que aí é dada de “crime continuado” - “conceito construído na área penal para uma cominação sancionatória mais benévola, - e que, neste particular, reveste toda a pertinência para o enquadramento da conduta omissiva dos responsáveis, porque é certo que esta se registou várias vezes, de forma consecutiva, com grau de gravidade semelhante, ao longo de diversos anos praticada por responsáveis que se sucederam no tempo.

Aquela falta de cobrança apresenta-se como um comportamento reiterado por períodos sucessivos ao longo de diversos anos, sendo caracterizada por um inadequado (ou inexistente) acompanhamento das situações de incumprimento dos clientes e pela ausência de qualquer comunicação por longos períodos de tempo constitui indicador suficiente para concretizar o ilícito previsto na alínea a) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC e, bem assim, uma atuação, pelo menos negligente por parte dos responsáveis que voluntariamente agiram contra a lei, sem o cuidado de um homem médio (ou de um prudente gestor de dinheiros públicos), independentemente de visarem o resultado ilícito causado.

O quadro infra, complementado com a informação indicada nos pontos 3.3. e 3.4., espelha os períodos de responsabilidade de cada um dos dirigentes da área da Juventude e do Desporto e, bem assim, a duração dos incumprimentos dos utilizadores em matéria de pagamento das taxas de utilização das instalações públicas.

No contraditório, alegou-se que “ *o não cumprimento dos prazos plasmados nas portarias não impediu que todos os visados [no] relato envidassem todos os esforços para que a receita fosse arrecadada na sua totalidade*” e sempre que “ *as entidades foram confrontadas com os atrasos nos pagamentos devidos, foi reiterado que procederiam à cobrança das mesmas quando saíssem do estrangulamento financeiro derivado, em grande parte, dos valores em dívida, referentes aos apoios ao desporto, anteriores a 2012*” enfatizando que “ *os diversos responsáveis da ex- DRJ e ex-IDRAM e todos os diretores da DRJD elegeram estrategicamente os contactos diretos, nomeadamente, telefónicos e reuniões, para acertar a regularização da dívida*”.

Acrescentando, ainda, que “ *em momento algum se pode inferir que não houve intenção de não cobrar a receita*” e que “ *a maioria das dívidas derivam dos tempos do ex-IDRAM, pelo que os diretores subsequentes da DRJD, nunca poderiam cumprir com os prazos plasmados na portaria das taxas para cobrança destas, apenas e tão somente, encetaram contactos e procedimentos com as entidades para a liquidação das dívidas existentes. Acresce que o ex-dirigente do ex-IDRAM, uma vez desonerado de funções, com a extinção do instituto, ficou impossibilitado de encetar qualquer procedimento administrativo para a regularização das dívidas (...)*”. E que “ *as quantias que ainda não foram cobradas, estão a ser regularizadas mediante acordo de pagamento e/ou processo de*

---

<sup>131</sup> Alterada pelas Portarias n.º 123/2006, de 10/10, 127/2009, de 2/10, 46/2010, de 8/07, 74/2010, de 30/09, e 55/2012, de 16/04.

<sup>132</sup> Retificada pela declaração, publicada na I Série do JORAM, de 21/12/2012. E também as portarias n.ºs 10/2009, de 9 de fevereiro, e 205/2002, de 17 de dezembro.

<sup>133</sup> Entendimento uniforme da jurisprudência do TC (ex: Acórdão 12/2013 da 3.ª S). Este Código foi aprovado pelo DL n.º 48/95, de 15 de março, e cuja mais recente alteração foi introduzida pela Lei n.º 110/2015, de 26 de agosto.

<sup>134</sup> Segundo o qual, “ 2 - Constitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogênea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente.”



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

*execução fiscal pelo que não se pode considerar que não haja acompanhamento adequado e, muito menos, a ausência de medidas para a sua cobrança (...)*”

Asseveram que “ *não agiram com negligência, pois não obstante o incumprimento dos prazos, as dívidas sempre estiveram identificadas e devidamente reportadas*” reafirmando que o “ *relatório da IRF, apenas foi remetido para a DRJD em maio de 2015 [tendo sido] a partir desta data que foram reforçados os procedimentos no sentido de arrecadas a dívida reportada, [quando] o ex-presidente do IDRAM, ex-diretores regionais da Direção Regional de Juventude e da Direção Regional de Juventude e Desporto não estavam em funções, logo nada podiam fazer no sentido prático para recuperar a receita devida*”. E que “ *o procedimento de execução fiscal só passou a ser adotado aquando das orientações da SRE, no ano de 2016, pelo que os dirigentes anteriores, face à sua saída de funções, não poderiam efetuar essa diligência*”

Salientam, também, “ *que é a primeira vez que o Tribunal de Contas identifica os ex-dirigentes da DRJ/DRJD e o atual dirigente pela omissão da cobrança de receita [que, de acordo com os contraditados] não existiu (...) não esta[ndo] preenchidos os requisitos da negligência*”.









## B) RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA

No que respeita à eventual responsabilidade financeira reintegratória emergente da “*não arrecadação de receitas*” (cfr. o art.º 60.º da LOPTC<sup>135</sup>) enunciada nos pontos 3.4.2.1. (alíneas A, B, C, D, E), e 3.4.2.2., alínea C, há que tomar em linha de conta os pressupostos desse tipo de responsabilidade, em particular os que atendem ao elemento subjetivo (comportamento doloso ou gravemente culposo) e ainda a consumação de um prejuízo para a entidade pública.

Assim, relativamente ao primeiro elemento, considera-se que os elementos recolhidos permitem sustentar suficientemente que a infração tenha sido cometida com negligência mas não com dolo<sup>136</sup> ou culpa grave<sup>137</sup>, pois não está demonstrado que o agente agiu voluntariamente contra a lei e que visava o resultado ilícito causado<sup>138</sup>, situação que impede a imputação de responsabilidade reintegratória.

De outro lado, com exceção da dívida do Clube Naval da Ponta do Sol que está em fase de promoção de execução fiscal (e em segunda linha da do Marítimo, SAD que não reconhece a dívida), a concretização do prejuízo para o erário público (ou seja, do dano causado pela omissão dos responsáveis indiciados) não se encontra consumada situação que impede a fixação do montante a repor.

Merece destaque, neste âmbito, a imprescindibilidade da revisão de todas as taxas faturadas pelo IDRAM ao Marítimo (cfr. o ponto 3.4.2.1.D) no âmbito da utilização do Estádio dos Barreiros, entre 01/10/2006 e 09/06/2009 (respetivamente, data de entrada em vigor da Portaria e data do contrato de cessão) e de cobrança dos eventuais valores devidos.

---

<sup>135</sup> O artigo 60.º da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, dispõe que: “*Nos casos de prática, autorização ou sancionamento, com dolo ou culpa grave, que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação das normas legais aplicáveis, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do Estado ou de entidades públicas.*”

<sup>136</sup> Em matéria de responsabilidade financeira, é aplicável o Código Penal, cujo art.º 14.º prevê três graus de dolo (cfr. Dicionário Jurídico, Direito Penal e Direito Processo Penal, Vol. II, Ana Prata e outros): “ (...) - o **dolo directo**, de acordo com o qual o agente representa e quer a produção do facto típico (n.º 2); - o **dolo necessário**, em que o agente representa como efeito necessário da conduta a produção de um dado evento, e, não obstante, actua (n.º 2); o **dolo eventual**, neste caso, o agente prevê a possibilidade da produção de um dado evento e actua conformando-se / aceitando a concretização desse evento (n.º 3).”

<sup>137</sup> O art.º 15.º do Código Penal define o conceito de negligência. A culpa grave ou negligência grosseira corresponde à falta grave e indesculpável que consiste na omissão dos deveres de cuidado que só uma pessoa especialmente negligente, descuidada e incauta deixaria de observar.

<sup>138</sup> Cfr. António Cluny *in* Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas, Coimbra Editora, 2011, pag. 137) e ainda o Relatório n.º 11/2016 da SRMTC, pag. 47.

## **4. EMOLUMENTOS**

Nos termos dos art.ºs 10.º, n.º 2, e 11.º do regime jurídico aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio<sup>139</sup>, o total dos emolumentos devidos pela Secretaria Regional de Educação, relativos à presente auditoria, é de € 1.716,40, conforme os cálculos apresentados no Anexo IV.

---

<sup>139</sup> Diploma que aprovou o regime dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, na 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.



## 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 sancionatória imputada nos pontos 3.4.2.1.A., 3.4.2.1.B., 3.4.2.1.C., 3.4.2.1.D., 3.4.2.1.E., 3.4.2.1.F., 3.4.2.2.A., 3.4.2.2.B., 3.4.2.2.C., 3.4.2.2.D., ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 9, alíneas a) a c), da Lei n.º 98/97, alterada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
- c) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de seis meses, sobre as diligências efetuadas pela DRDJ para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- d) Determinar ainda que o Tribunal seja informado, no prazo de 6 meses, sobre a situação:
  - Da cedência gratuita de espaços às associações desportivas (ponto 3.2.3. A do relatório) e da exploração de publicidade por clubes e associações (ponto 3.2.3. B do relatório), incluindo a orientação da Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública sobre estas matérias, devendo ser remetida a correspondente documentação comprovativa.
  - Da cobrança da dívida do Marítimo da Madeira Futebol, SAD, relativamente à utilização do Estádio dos Barreiros (indicando se foi ou não autorizado o acordo de pagamento e feita a revisão das taxas faturadas com base nos boletins financeiros dos jogos oficiais realizados naquela infraestrutura desportiva), devendo ser remetida a correspondente documentação comprovativa (ponto 3.4.2.1.D do relatório).
  - Do acordo de pagamento com o Centro Cultural Desportivo São José, devendo ser remetida a correspondente documentação comprovativa (ponto 3.4.2.1.E. do relatório).
  - Do processo de cobrança coerciva da dívida, através da execução fiscal, do Iate Clube da Ponta do Sol (ponto 3.4.2.1.A. do relatório).
- e) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido:
  - Ao Secretário Regional de Educação e ex-Diretor Regional de Juventude;
  - Ao Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública;
  - Ao Diretor Regional da Juventude e Desporto;
  - Aos anteriores Diretores Regionais de Juventude e Desporto;
  - Ao ex- Presidente do Conselho Diretivo e Presidente do IDRAM, IP-RAM
- f) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4.
- g) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art.º 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- h) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- i) Expressar à entidade auditada, o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 30 dias do mês de março de 2017.

**A Juíza Conselheira,**



(Laura Tavares da Silva)

**A Assessora,**



(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

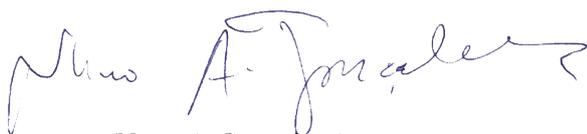
**O Assessor,**



(Alberto Miguel Faria Pestana)

**Fui presente,**

**O Procurador-Geral Adjunto,**



(Nuno A. Gonçalves)



# ANEXOS





## I – Faturas em dívida pelo late Clube Ponta do Sol

Instalação	Fatura		Valor em dívida a 31/12/2015
	N.º	Data	
Piscina Ponta do Sol	3212	07-11-2008	293,68
Piscina Ponta do Sol	3233	04-12-2008	749,84
Piscina Ponta do Sol	3397	09-01-2009	1.428,96
Piscina Ponta do Sol	3651	05-02-2009	1.297,92
Piscina Ponta do Sol	3754	10-03-2009	1.476,80
Piscina Ponta do Sol	3887	03-04-2009	843,44
Piscina Ponta do Sol	4035	08-05-2009	1.339,52
Piscina Ponta do Sol	4184	08-06-2009	1.293,76
Piscina Ponta do Sol	4224	13-07-2009	1.287,52
Piscina Ponta do Sol	4458	11-09-2009	1.244,88
Piscina Ponta do Sol	4628	03-11-2009	1.780,48
Piscina Ponta do Sol	4671	03-12-2009	1.888,64
Piscina Ponta do Sol	4761	29-12-2009	1.098,24
Piscina Ponta do Sol	1024	01-02-2010	1.580,80
Piscina Ponta do Sol	1066	01-03-2010	1.159,60
Piscina Ponta do Sol	1108	06-04-2010	1.287,52
Piscina Ponta do Sol	1150	05-05-2010	1.434,16
Piscina Ponta do Sol	1196	07-06-2010	1.487,20
Piscina Ponta do Sol	1486	08-07-2010	1.479,92
Piscina Ponta do Sol	1554	09-08-2010	1.077,44
Piscina Ponta do Sol	350	06-05-2011	263,85
Piscina Ponta do Sol	494	07-06-2011	1.193,85
Piscina Ponta do Sol	614	08-07-2011	815,22
Piscina Ponta do Sol	845	08-11-2011	448,22
Piscina Ponta do Sol	882	07-12-2011	681,50
Piscina Ponta do Sol	913	30-12-2011	80,04
<b>Total</b>			<b>29.013,00</b>





## II – Faturas em dívida pelo Clube Futebol Andorinha

Instalação	Fatura		Valor em dívida a 31/12/2015	Pago a 15/03/2016	Dívida remanescente a 15/03/2016
	N.º	Data			
Piscinas Olímpicas Funchal	1096	06-04-2010	391,07	391,07	0,00
Piscinas Olímpicas Funchal	1137	05-05-2010	1.496,56	1.496,56	0,00
Piscinas Olímpicas Funchal	1138	05-05-2010	426,40	426,40	0,00
Piscinas Olímpicas Funchal	1185	07-06-2010	660,40	660,40	0,00
Piscinas Olímpicas Funchal	1425	07-07-2010	1.753,44	1.753,44	0,00
Piscinas Olímpicas Funchal	1476	07-07-2010	400,40	400,40	0,00
Piscinas Olímpicas Funchal	1516	09-08-2010	1.659,84	1.659,84	0,00
Piscinas Olímpicas Funchal	518	09-12-2010	1.340,85	1.340,85	0,00
Piscinas Olímpicas Funchal	13	07-01-2011	11,63	11,63	0,00
Piscinas Olímpicas Funchal	13	07-01-2011	735,17		735,17
Piscinas Olímpicas Funchal	53	07-02-2011	1.372,51		1.372,51
Piscinas Olímpicas Funchal	88	04-03-2011	1.381,98		1.381,98
Piscinas Olímpicas Funchal	93	08-04-2011	1.616,25		1.616,25
Piscinas Olímpicas Funchal	335	06-05-2011	1.279,04		1.279,04
Piscinas Olímpicas Funchal	482	07-06-2011	1.702,62		1.702,62
Piscinas Olímpicas Funchal	606	08-07-2011	1.523,96		1.523,96
Piscinas Olímpicas Funchal	739	04-08-2011	1.476,63		1.476,63
Piscinas Olímpicas Funchal	838	06-11-2011	1.212,43		1.212,43
Piscinas Olímpicas Funchal	876	07-12-2011	1.695,34		1.695,34
Piscinas Olímpicas Funchal	5	05-01-2012	306,70		306,70
Piscinas Olímpicas Funchal	27	07-03-2014	0,12		0,12
Piscinas Olímpicas Funchal	56	08-04-2014	0,11		0,11
<b>Total</b>			<b>22.443,45</b>	<b>8.140,59</b>	<b>14.302,86</b>





### III – Faturas em dívida pelo Centro Cultural Desportivo São José

Instalação	Fatura		Valor em dívida a 31/12/2015
	N.º	Data	
Piscinas Olímpicas	3641	04-02-2009	970,32
Piscinas Olímpicas	3736	05-03-2009	1.127,36
Piscina Levada	3750	10-03-2009	41,60
Piscinas Olímpicas	3879	03-04-2009	923,52
Piscinas Olímpicas	3919	08-05-2009	982,80
Piscinas Olímpicas	4193	15-06-2009	923,52
Piscina Levada	4199	15-06-2009	208,00
Piscinas Olímpicas	4210	13-07-2009	570,96
Piscinas Olímpicas	873	07-12-2011	280,84
Piscinas Olímpicas	2	05-01-2012	26,68
<b>Total</b>			<b>6.055,60</b>





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

## IV- Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)<sup>1</sup>

AÇÃO: Auditoria às receitas dos Serviços da Administração Regional Direta integrados na Secretaria Regional de Educação

ENTIDADE FISCALIZADA: Secretaria Regional de Educação

SUJEITO PASSIVO: Secretaria Regional de Educação

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	<b>%</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b>	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD (a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	242	21 366,18 €
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 2 do art.º 10.º e art.º 11.º):	5 x VR (b)		1.716,40 €
<p><b>a)</b> Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p><b>b)</b> Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.</p>	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		<b>1.716,40 €</b>
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS</b>		1.716,40 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		<b>1.716,40 €</b>	

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