

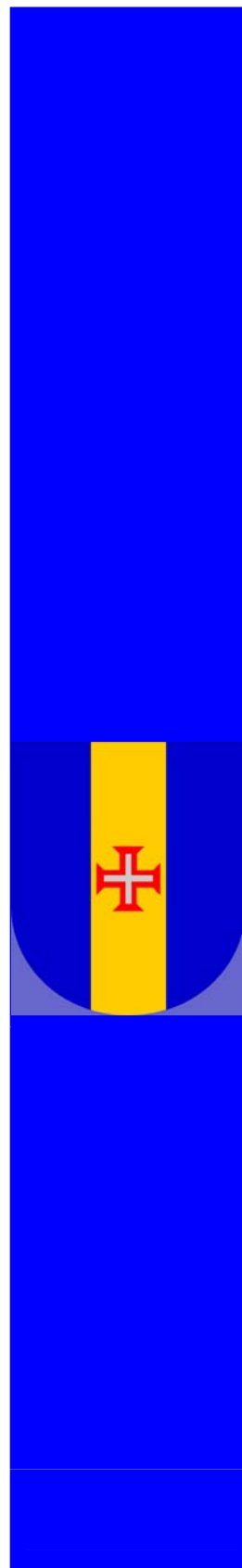


Relatório nº 18/2004-FS/SRMTC

**Auditoria orientada a contratos-programa
celebrados no âmbito da Administração
Regional Directa**

Processo n.º 6/03 – Aud/FS

Funchal, 2004





ÍNDICE

ÍNDICE	1
ÍNDICE DOS QUADROS	3
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	4
GLOSSÁRIO	5
FICHA TÉCNICA.....	6
1. SUMÁRIO EXECUTIVO.....	7
1.1. QUESTÕES PRÉVIAS	7
1.2. OBSERVAÇÕES.....	7
1.2.1. <i>Enquadramento normativo</i>	7
1.2.2. <i>Apreciação genérica do processo de concessão de apoios financeiros</i>	7
1.2.3. <i>Avaliação global do sistema de acompanhamento e controlo</i>	9
1.2.4. <i>Apreciação específica por departamento controlado</i>	9
1.3. RECOMENDAÇÕES.....	12
1.3.1. <i>Quanto ao enquadramento normativo</i>	12
1.3.2. <i>Quanto ao processo de concessão de apoios financeiros</i>	12
1.3.3. <i>Quanto ao sistema de acompanhamento e controlo</i>	13
2. INTRODUÇÃO	14
2.1. FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA.....	14
2.2. OBJECTIVOS DA ACÇÃO	14
2.3. METODOLOGIA	14
2.4. ENTIDADES AUDITADAS	15
2.5. GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	15
2.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	15
2.7. ENQUADRAMENTO JURÍDICO	15
2.8. SISTEMA DE CELEBRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS-PROGRAMA PELA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRECTA	18
2.8.1. <i>Acompanhamento e fiscalização previstos no contrato-programa tipo</i>	18
2.8.2. <i>Avaliação do sistema</i>	19
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	21

3.1. SECRETARIA REGIONAL DOS ASSUNTOS SOCIAIS	22
3.1.1. <i>Associações de Bombeiros Voluntários</i>	22
3.1.1.1. Regulamento de Financiamento.....	22
3.1.1.2. Associação de Bombeiros Voluntários Madeirenses	23
3.1.1.3. Associação de Bombeiros Voluntários de Câmara de Lobos.....	24
3.1.2. <i>Escola Superior de Enfermagem S. José de Cluny</i>	25
3.1.3. <i>Instituto das Irmãs Hospitaleiras Sagrado Coração de Jesus</i>	26
3.2. SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO	28
3.2.1. <i>Pólo Científico e Tecnológico – Madeira Tecnopólo, S.A.</i>	28
3.2.1.1. Uma família, um computador	29
3.2.1.2. Um computador para todos	31
3.2.1.3. INFOCENTROS.....	32
3.2.1.4. Execução do Programa REGIS	34
3.2.2. <i>Cruz Vermelha Portuguesa</i>	35
3.2.3. <i>Associação Orquestra Clássica da Madeira</i>	37
3.3. SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS	38
3.3.1. <i>Clube de Golfe do Santo da Serra</i>	39
3.3.2. <i>Club Sports Madeira</i>	42
3.3.3. <i>ADERAM – Agência de Desenvolvimento da RAM</i>	45
3.3.4. <i>Associações</i>	47
3.3.4.1. Comunidade Vida Nova – Renovamento Carismático.....	47
3.3.5. <i>Igrejas</i>	48
3.3.5.1. Fábrica da Igreja Paroquial das Eiras.....	49
3.3.5.2. Fábrica da Igreja do Livramento	51
4. DETERMINAÇÕES FINAIS	52
ANEXOS	55
ANEXO I - NOTA DE EMOLUMENTOS.....	57
ANEXO II – QUADRO SÍNTESE DAS EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	59
ANEXO III – CIRCUITO DE CELEBRAÇÃO DOS CONTRATOS-PROGRAMA.....	61



ÍNDICE DOS QUADROS

QUADRO 1 - APOIOS CONCEDIDOS ATRAVÉS DE CONTRATO-PROGRAMA	21
QUADRO 2 - APOIOS ATRIBUÍDOS PELA SRAS ATRAVÉS DE CONTRATOS-PROGRAMA	22
QUADRO 3 - DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES ATRIBUÍDOS ÀS ASSOCIAÇÕES DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS	23
QUADRO 4 - VALORES ATRIBUÍDOS À ASSOCIAÇÃO DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS MADEIRENSES	24
QUADRO 5 - APOIOS CONCEDIDOS PELA SRE ATRAVÉS DE CONTRATO-PROGRAMA	28
QUADRO 6 – CONTRATOS-PROGRAMA DA MADEIRA TECNOPÓLO, S.A.	28
QUADRO 7 - DISTRIBUIÇÃO ANUAL DA COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA	29
QUADRO 8 - VALORES TRANSFERIDOS PARA A CRUZ VERMELHA PORTUGUESA	35
QUADRO 9 - APOIOS ATRIBUÍDOS PELA SRPF ATRAVÉS DE CONTRATO-PROGRAMA	38
QUADRO 10 - VALORES TRANSFERIDOS PARA A ADERAM	45
QUADRO 11 - DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES ATRIBUÍDOS A ASSOCIAÇÕES	47
QUADRO 12 - DISTRIBUIÇÃO DOS APOIOS CONCEDIDOS	49
QUADRO 13 - APOIO ATRIBUÍDO À CONSTRUÇÃO DA 2ª FASE DA F.I.P. DO LIVRAMENTO	51

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ABV	Associação de Bombeiros Voluntários
ADERAM	Agência de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira
CE	Classificação Económica
CO	Classificação Orgânica
Cfr	Confrontar
CGSS	Clube de Golfe do Santo da Serra
CP	Contrato-Programa
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSM	Club Sports Madeira
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DReg	Decreto Regional
DROC	Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade
DRPF	Direcção Regional de Planeamento e Finanças
DRR	Decreto Regulamentar Regional
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FIPE	Fábrica da Igreja Paroquial das Eiras
FIPL	Fábrica da Igreja Paroquial do Livramento
GGCO	Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental
IH	Instituto das Irmãs Hospitaleiras Sagrado Coração de Jesus
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JORAM	Jornal Oficial da RAM
LOE	Linhas de Orientação Estratégica
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
OCM	Orquestra Clássica da Madeira
PGA	Programa Global da Auditoria
POPRAM	Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira
RAM	Região Autónoma da Madeira
S.A.	Sociedade Anónima
SRARN	Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
SRAS	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais/Secretária Regional dos Assuntos Sociais
SRE	Secretaria Regional de Educação/Secretário Regional de Educação
SREST	Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPCM	Serviço Regional de Protecção Civil da Madeira
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
SRRH	Secretaria Regional dos Recursos Humanos
SRTC	Secretaria Regional do Turismo e Cultura



GLOSSÁRIO

Comparticipação – Prestação pecuniária feita a título de donativo por uma pessoa colectiva de direito público (...) a outra pessoa colectiva de direito público, a um sujeito privado ou a um grupo de sujeitos privados, para a cobertura de, pelo menos, parte do custo de uma obra.¹

Clubes desportivos – Pessoas colectivas de direito privado que têm como escopo o fomento e a prática directa de actividades desportivas³.

Subsídio – Montante concedido a título definitivo em proveito de uma pessoa pública ou privada, com vista a atenuar ou compensar um encargo ou a incentivar uma determinada acção. Termo reservado mais particularmente às transferências efectuadas por uma colectividade pública em proveito de outras colectividades públicas, instituições sociais ou empresas.⁵

Contratos-programa – Contratos celebrados entre a Administração Pública e entidades privadas (ou públicas), cujo objectivo principal é o de permitir a execução de um programa, amplo e escalonado no tempo, de actividades e acções a desenvolver e de resultados a obter pelas entidades beneficiárias, e não simplesmente um conjunto de acções ou projectos ou uma só acção ou projecto².

Instituições particulares de solidariedade social – Pessoas colectivas de utilidade pública que se constituem para dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos, nomeadamente para fins de apoio a crianças e jovens⁴.

Pessoas colectivas de utilidade pública – As associações ou fundações que prossigam fins de interesse geral, ou da comunidade nacional ou de qualquer região ou circunscrição, cooperando com a Administração Central, Regional ou Local, em termos de merecerem da parte desta administração a declaração de “*utilidade pública*”⁶.

¹ In Ataíde, Augusto, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. II, 2.ª ed., Lisboa, 1990.

² António Carlos dos Santos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques, *Direito Económico*, 4.ª edição revista e actualizada, Almedina, Coimbra, pág. 199.

³ Definição dada pelo art.º 20.º, n.º 1, da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro, na redacção do art.º 1.º da Lei n.º 19/96, de 25 de Junho, utilizada para efeitos de aplicação daquele diploma.

⁴ Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 2.ª edição, 6.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2002, pág. 568.

⁵ In Bernard, Y. & Colli, J. C., *Dicionário Económico e Financeiro*, vol. II, Publicações D. Quixote, Lisboa, 1998.

⁶ Esta definição consta do DL n.º 460/77, de 7 de Novembro, adaptado à RAM pelo DReg. n.º 26/78/M, de 3 de Julho.

FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Rui Águas Trindade	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Mafalda Morbey Affonso	Auditores-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Gilberto Tomás	Téc. Verificador Superior
Nereida Silva	Téc. Verificador Superior
<i>Apoio Jurídico</i>	
Alice Ferreira	Téc. Verificador Superior



1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Questões prévias

O presente relatório integra os resultados da “Auditoria orientada a contratos-programa celebrados no âmbito da Administração Regional Directa”, realizada junto das Secretarias Regionais do Plano e Finanças, de Educação e dos Assuntos Sociais⁷, de acordo com o previsto no Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2003.

Com a referida auditoria, que abrangeu o ano económico de 2002, pretendeu-se que os respectivos resultados contribuíssem para a elaboração do Parecer sobre a Conta da RAM relativa a 2002, nos domínios da Despesa e dos Subsídios e Outros Apoios Financeiros.

1.2. Observações

Face aos resultados alcançados no âmbito desta acção, apresentam-se, de seguida, as principais observações atinentes à concessão de apoios financeiros, isto sem prejuízo do desenvolvimento que é dado a cada uma delas ao longo do relato:

1.2.1. Enquadramento normativo

1. Em 2002 continuava a não existir na ordem normativa regional um quadro jurídico consistente, transparente e objectivo definidor dos critérios e condições de atribuição de apoios financeiros por parte da Administração Regional Directa, capaz de garantir a observância dos princípios da igualdade e da imparcialidade, constitucionalmente consagrados⁸ (cfr. o ponto 2.6.).
2. A insuficiência assinalada era extensiva às normas regulamentares e/ou instruções internas delineadoras dos procedimentos a adoptar para efeitos de celebração e controlo da execução dos contratos-programa de atribuição de tais comparticipações financeiras (cfr. o ponto 2.6.).

1.2.2. Apreciação genérica do processo de concessão de apoios financeiros

1. O valor dos apoios financeiros concedidos pelo Governo Regional da Madeira em 2002, mediante a celebração de contratos-programa, ascendeu a **18.987.686,22 euros**, tendo as transferências efectuadas para os respectivos beneficiários totalizado **14.988.751,50 euros** (cfr. o ponto 3).
2. Contudo, verificou-se que as partes outorgantes nem sempre deram integral cumprimento aos contratos celebrados, tendo sido identificadas as situações a seguir descritas:

⁷ No período compreendido entre 8 e 25 de Julho de 2003.

⁸ Cfr. o art.º 266.º, n.º 2, da CRP, e os art.ºs 5.º, n.º 1, e 6.º, ambos do CPA.

a) Por parte da Administração Regional Directa:

- Deficiente externalização dos fundamentos de facto e de direito em que assentaram as decisões de concessão dos auxílios financeiros, em inobservância do disposto nos art.ºs 124.º e 125.º do CPA (cfr. os pontos 3.2.1.3. e 3.2.1.4.);
- Não acolhimento integral, no texto dos contratos outorgados, das cláusulas do contrato-programa tipo constante em anexo à Circular 3/ORÇ/2000, de 31 de Março de 2000, emitida pela DROC, bem como de elementos de menção obrigatória, nos termos impostos pelas normas do DLR de aprovação do Orçamento da RAM e pelos diplomas específicos que disciplinam a atribuição de apoios a sectores determinados (cfr. os pontos 2.7.1., 3.2.1.3 e 3.3.2.);
- Formalização de contratos-programa sem a prévia emissão de parecer favorável pela SRPF, exigido pelo art.º 24.º, n.º 5, *in fine*, do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro (cfr. o ponto 3.2.1.);
- Celebração de contratos-programa sem uma definição clara, precisa e exhaustiva, quer do respectivo objecto, quer dos deveres e obrigações de cada uma das partes signatárias (cfr. o ponto 3.2.1.3.);
- Ausência ou insuficiência do acompanhamento e controlo da execução dos contratos-programa, que se reconduziam, em regra, a uma simples verificação documental (cfr. os pontos 2.7.2, 3.1.1, 3.2.1., e 3.3.1.);
- Não accionamento, por parte da Administração, das sanções contratualmente previstas para as situações de incumprimento imputáveis aos beneficiários dos apoios financeiros (cfr. os pontos 3.1.1, 3.2.1., e 3.3.1.);
- Incorrecta orçamentação dos apoios financeiros concedidos, em inobservância do princípio da especificação das despesas, consagrado nos art.ºs 7.º e 8.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (cfr. os pontos 3.1.3. e 3.2.1.3.);
- Demora na transferência das verbas para as entidades beneficiárias, que, em alguns casos, ocorreu em data posterior ao termo de vigência dos respectivos contratos (cfr. o ponto 3.1.3.).

b) Por parte das entidades beneficiárias:

- Não entrega atempada (ou efectiva falta de entrega) dos documentos de suporte da atribuição dos apoios, nos termos contratualmente definidos (cfr. os pontos 3.1.1.2., 3.1.1.3., 3.1.2., 3.2.1., 3.2.2.2., 3.2.3., 3.3.2. e 3.3.4.);
- Introdução de alterações ao projecto bem como ao plano de actividades contratualmente delineado, sem o conhecimento prévio da Administração (cfr. o ponto 3.3.5.1.);
- Não reposição das verbas recebidas para além do valor das despesas consideradas elegíveis (cfr. o ponto 3.3.2.);
- Afectação dos auxílios recebidos à prossecução de finalidade distinta da contratualmente estabelecida (cfr. o ponto 3.3.3.).



1.2.3. Avaliação global do sistema de acompanhamento e controlo

Detectaram-se as seguintes situações que evidenciam a ineficácia do sistema de acompanhamento e controlo da execução dos contratos-programa implantado pela Administração Regional Directa:

1. Contrariamente ao definido no texto de alguns contratos, foram autorizadas transferências de verbas sem a apresentação ou entrega atempada, por parte dos beneficiários, dos documentos justificativos das despesas realizadas (cfr. o ponto 2.7.2.);
2. Nem sempre os montantes concedidos foram direccionados à prossecução das finalidades contratualmente acordadas (cfr. o ponto 2.7.2.);
3. O incumprimento dos contratos-programa, pelas entidades beneficiárias dos apoios, não foi acompanhado da aplicação, aos infractores, das penalidades fixadas no clausulado contratual (cfr. ponto 2.7.2.).

1.2.4. Apreciação específica por departamento controlado

A) Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (SRAS)

1. A comparticipação concedida à Escola Superior de Enfermagem São José de Cluny foi processada sem que a entidade beneficiária tivesse disponibilizado os documentos de suporte da despesa exigidos pelo contrato, tendo o relatório final de execução do projecto sido entregue depois de decorrido o prazo fixado para o efeito (cfr. o ponto 3.1.2.).

Importa ainda salientar que as despesas deste estabelecimento de ensino são financiadas em **80%** pelas verbas transferidas ao abrigo de contratos-programa celebrados com a RAM, o que torna patente a dependência financeira da instituição relativamente ao orçamento regional (cfr. o ponto 3.1.2.).

2. No tocante ao contrato-programa formalizado com o Instituto das Irmãs Hospitaleiras Sagrado Coração de Jesus:

→ o apoio concedido destinou-se a amortizar o empréstimo previamente contraído pela instituição para custear a obra comparticipada pelo aludido contrato, isto sem que essa finalidade tivesse ficado devidamente explicitada no clausulado contratual (cfr. o ponto 3.1.3.);

→ a transferência da verba concedida foi efectuada em data subsequente à da cessação da vigência do contrato, tendo a despesa sido suportada por uma rubrica orçamental distinta da identificada, tanto no clausulado contratual como no acto autorizador da atribuição do apoio (cfr. o ponto 3.1.3.).

B) Secretaria Regional de Educação (SRE)

1. Os processos respeitantes aos contratos-programa celebrados, em 2002, entre a SRE e a Madeira Tecnopólo, S.A, não se encontravam instruídos com o parecer da SRPF, o que indicia o desrespeito pela art.º 23.º, n.º 5, *in fine*, do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro (cfr. o ponto 3.2.2.).
2. Relativamente ao contrato-programa dirigido à execução do projecto “*Uma família, um computador*”, a Madeira Tecnopólo, S.A., não remeteu atempadamente o plano das

actividades a desenvolver, o cronograma financeiro e o orçamento, o mesmo se verificando relativamente ao relatório de resultados e aos documentos comprovativos das despesas realizadas (cfr. o ponto 3.2.1.1.).

3. Quanto ao contrato-programa orientado para a execução do projecto “*Um computador para todos*”, a Madeira Tecnopólo, S.A., não procedeu ao envio de tais elementos dentro do prazo definido para o efeito - o que não obstou a que os pagamentos tivessem sido efectivados -, o mesmo tendo acontecido com o programa de actividades e com o cronograma financeiro (cfr. o ponto 3.2.1.2.).
4. O texto do denominado “*contrato de prestação de serviços*” celebrado com vista ao financiamento da gestão do projecto “*Infocentros*”, para além de não aludir à fundamentação legal permissiva da atribuição do apoio, não continha a definição exaustiva dos direitos e obrigações das partes, assim como as penalidades a aplicar em caso de incumprimento, havendo ainda a apontar o facto de a despesa envolvida ter sido objecto de incorrecta classificação orçamental (cfr. o ponto 3.2.1.3.).
5. No concernente ao contrato-programa direccionado para a execução do programa “*Regis*” e de outros programas de âmbito comunitário:
 - a entidade beneficiária não procedeu à apresentação do programa detalhado das actividades a concretizar, do orçamento e do cronograma financeiro, contrariando, dessa forma, as obrigações contratualmente fixadas (cfr. o ponto 3.2.1.4.);
 - quer o acto autorizador da atribuição daquele apoio, quer o próprio contrato outorgado, não são explícitos quanto às razões de facto que estiveram na origem da concessão de um subsídio de 99.759,58 euros destinados a custear a equivalência patrimonial da empresa Mostramadeira (cfr. o ponto 3.2.1.4.).
6. Nos contratos-programa outorgados com a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) para auxílio ao investimento:
 - a informação sobre a utilização dos apoios atribuídos não foi apresentada à SRE dentro do prazo contratualmente definido, não tendo sido accionada a penalização prevista (cfr. o ponto 3.2.2.1.);
 - as transferências efectuadas foram incorrectamente classificadas em termos orçamentais (cfr. o ponto 3.2.2.1.).
7. Diversamente do estipulado nos contratos-programa celebrados com a CVP para apoio ao funcionamento, esta instituição não procedeu ao envio, à SRE, do respectivo relatório anual das actividades desenvolvidas (cfr. o ponto 3.2.2.2.).
8. A Associação Orquestra Clássica da Madeira não remeteu à SRE, dentro do prazo contratualmente definido, o relatório das actividades desenvolvidas e os documentos comprovativos das despesas realizadas (cfr. o ponto 3.2.3.).



C) Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF)

1. Os dois contratos-programa outorgados com o Clube de Golfe do Santo da Serra com vista ao financiamento de despesas de manutenção e beneficiação do campo de golfe do Santo da Serra até ao montante máximo de **478.822,99 euros**, carecem de base legal, uma vez que o DL n.º 432/91, de 6 de Novembro, exclui, no n.º 2 do seu art.º 4.º, a possibilidade de as participações directamente atribuídas aos clubes desportivos no domínio do associativismo desportivo terem por objecto planos ou projectos que constituam um encargo ordinário dos mesmos clubes (conforme se verificou ser o caso), sendo, assim, susceptível de determinar a ilegalidade dos pagamentos efectuados a coberto daquele título jurídico, por inobservância do disposto no art.ºs 3.º, n.º 1, do CPA e no art.º 18.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro (cfr. o ponto 3.3.1. e Anexo II).
2. A participação pecuniária destinada ao financiamento da Edição 2002 do Rali Vinho Madeira foi concedida ao Club Sports Madeira (CSM) mediante a celebração de contrato-programa, com fundamento legal no art.º 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro, quando, face ao principal objectivo prosseguido pelo contrato, a atribuição daquele apoio encontrava-se subordinada à observância do regime jurídico fornecido pelo DRL n.º 25/99/M, de 27 de Agosto, e pela Portaria n.º 78/2001, de 13 de Julho.

Neste contexto, resulta da interpretação conjugada dos art.ºs 3.º, al. c) e d), 6.º e 7.º, todos do DLR n.º 25/99/M, que a atribuição daquele subsídio deveria ter revestido a forma de protocolo (cfr. o ponto 3.3.2.). Para além deste aspecto formal, não ficou demonstrado que a candidatura apresentada pela entidade beneficiária tivesse sido submetida à apreciação de uma comissão de análise e acompanhamento, constituída nos termos dos art.ºs 8.º e 9.º da Portaria n.º 78/2001, de 13 de Julho, não tendo o clausulado do contrato acolhido integralmente o elenco de direitos e obrigações das partes (cfr. o ponto 3.3.2.).

Ao abrigo do contrato assinado entre o CSM e a SRPF, foram disponibilizadas verbas no valor de 748.200,00 euros, dos quais **342.581,40 euros** suportaram despesas realizadas pela Associação Rali Vinho da Madeira. Dado que esta associação não foi parte no contrato, as transferências efectuadas para além do valor das despesas elegíveis apresentadas pelo CSM são passíveis de configurar pagamentos ilegais, por desrespeitarem o estatuído nos art.ºs 3.º, al. d), 7.º e 10.º, n.º 1, todos do citado DLR n.º 25/99/M (cfr. o ponto 3.3.2. e Anexo II).

3. No contrato-programa assinado com a ADERAM com vista à *“participação das despesas não elegíveis dos projectos desenvolvidos em 2002”*, o apoio financeiro concedido foi utilizado na prossecução de finalidade distinta daquela que presidiu à atribuição da respectiva participação, devendo os pagamentos efectuados ser considerado ilegais, por incumprimento da previsão normativa dos art.ºs 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M e 11.º do DRR n.º 4/2002/M, de 13 de Fevereiro (cfr. o ponto 3.3.3. e Anexo II).
4. A propósito do contrato-programa celebrado com a associação Comunidade Vida Nova – Renovamento Carismático, verificou-se que a entidade beneficiária não respeitou o prazo contratualmente estipulado para efeitos de entrega do relatório final do projecto realizado (cfr. o ponto 3.3.4.1.).
5. Por sua vez, no processo referente à Fábrica da Igreja Paroquial das Eiras apurou-se que:

- esta instituição não informou a SRPF, em tempo útil, acerca das alterações introduzidas ao nível do projecto inicial da obra, financeiramente apoiada por contrato-programa previamente celebrado com aquele Serviço, o que comprometeu o acompanhamento da sua execução por parte da SREST (cfr. o ponto 3.3.5.1.);
 - a parcela transferida em 2001 foi paga por uma rubrica orçamental relativa a transferências correntes, o que não se afigura correcto, por estar em causa uma despesa de capital.
6. A partir do ano 2002, o clausulado dos contratos-programa celebrados pela SRPF passou a prever o acompanhamento da realização física dos projectos respeitantes à realização de obras, a concretizar pela SREST, o que se anota como positivo (cfr. os pontos 2.7.2., 3.3.5.1. e 3.3.5.2.).

1.3. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e das observações dele decorrentes, tendo, ainda, em devida consideração os resultados do exercício do contraditório, o Tribunal entende formular as seguintes recomendações.

1.3.1. Quanto ao enquadramento normativo

- ☞ Criação de um quadro jurídico consistente, transparente e objectivo, assente nos princípios constitucionais da igualdade e imparcialidade, que defina critérios concretos e uniformes para a atribuição de apoios financeiros, identifique os direitos e obrigações das partes outorgantes, estabeleça mecanismos de acompanhamento e controlo da execução dos contratos e fixe os trâmites de avaliação dos resultados alcançados e dos benefícios sociais obtidos.
- ☞ Elaboração de normas e/ou instruções internas que regulem de forma mais exaustiva os procedimentos a adoptar para efeitos de celebração e controlo da execução dos contratos-programa de atribuição de participações financeiras.

1.3.2. Quanto ao processo de concessão de apoios financeiros

As partes outorgantes devem dar integral cumprimento aos contratos celebrados, nomeadamente quanto aos seguintes aspectos:

a) Administração Regional Directa:

- ☞ Observância do disposto nos art.ºs 124.º e 125.º do CPA, através de uma adequada explanação dos fundamentos de facto e de direito em que assentaram as decisões de concessão das participações financeiras;
- ☞ Acolhimento integral das disposições impostas pelo DLR de aprovação do Orçamento da RAM e pelos diplomas específicos que disciplinam a atribuição de apoios a sectores determinados, destacando-se a formalização de contratos-programa com a prévia emissão de parecer favorável pela SRPF;



- ☞ Inclusão, nos contratos-programa a celebrar, das cláusulas do contrato-programa tipo constante em anexo à Circular 3/ORÇ/2000, com particular ênfase para aquelas relativas ao objecto, aos deveres e às obrigações de cada uma das partes intervenientes, que devem ser definidos de forma clara, precisa e exaustiva;
- ☞ Correcta cabimentação dos apoios financeiros concedidos, com indicação da rubrica orçamental pertinente tanto no contrato celebrado como no acto que autoriza a atribuição do apoio, em observância do princípio da especificação das despesas, consagrado nos art.ºs 7.º e 8.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro;
- ☞ Concretização da transferência das verbas concedidas durante o período de vigência dos contratos-programa.

b) Entidades beneficiárias:

- ☞ Entrega atempada (ou efectiva entrega) dos documentos de suporte da atribuição dos apoios, nomeadamente o plano de actividades, o orçamento, o cronograma financeiro e o relatório de actividades acompanhado dos documentos comprovativos das despesas, nos termos definidos nos contratos-programa outorgados;
- ☞ Introdução de alterações ao projecto bem como ao plano de actividades contratualmente delineado mediante o conhecimento e assentimento prévio da Administração Regional;
- ☞ Afectação dos auxílios recebidos à prossecução das finalidades contratualmente estabelecidas e reposição dos montantes recebidos que excedam o valor das despesas consideradas elegíveis.

1.3.3. Quanto ao sistema de acompanhamento e controlo

- ☞ Acompanhamento e controlo, por parte da Administração Regional, dos aspectos financeiros, técnicos e legais da execução dos contratos-programa, de modo a evitar possíveis situações de incumprimento por parte das entidades beneficiárias dos apoios.
- ☞ Previsão, no clausulado dos contratos-programa destinados a apoiar financeiramente a realização de obras, do acompanhamento da execução física dos respectivos trabalhos, a fim de reduzir os custos decorrentes da introdução de alterações aos projectos inicialmente aprovados.
- ☞ Aplicação, por parte da Administração Regional, das penalidades contratualmente definidas para as situações de incumprimento imputáveis aos beneficiários dos apoios financeiros, nomeadamente a impossibilidade de celebração de novos contratos até à regularização das situações pendentes.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Fundamento e âmbito da auditoria

O Programa de Fiscalização para o ano de 2003, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 19 de Dezembro de 2002, através da Resolução n.º 2/02 – PG, previa a realização de uma auditoria orientada a contratos-programa (CP's) celebrados no âmbito da Administração Regional Directa.

2.2. Objectivos da acção

A auditoria enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica (LOE) definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2002-2004⁹, e, com a sua realização, pretendeu-se imprimir maior eficácia à fiscalização da actividade financeira da RAM, nomeadamente melhorando o parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, e controlando o crescimento e a racionalidade da despesa pública.

Esta acção foi direccionada à fiscalização dos CP's celebrados no âmbito da Administração Regional Directa, tendo por objectivo apreciar os circuitos a eles associados, nomeadamente no tocante à forma de apresentação de candidaturas, aprovação, concessão e controlo dos apoios financeiros, assim como avaliar o respectivo grau de realização financeira e verificar se a aplicação das verbas atribuídas decorreu em conformidade com as finalidades previstas nos respectivos contratos.

2.3. Metodologia

A metodologia seguida na realização da presente acção englobou três fases distintas (planeamento, execução, análise e consolidação de informação), tendo-se adoptado, no seu desenvolvimento, os métodos e os procedimentos presentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*¹⁰.

A) Fase de Planeamento

- ✚ Recolha e avaliação da informação sobre os CP's celebrados;
- ✚ Consulta do dossier permanente da(s) entidade(s);
- ✚ Elaboração de questionários;
- ✚ Estudo e análise da legislação pertinente;
- ✚ Elaboração do PGA onde foi definida a amostra das entidades objecto de análise.

B) Fase de Execução

- ✚ Iniciou-se com uma reunião de abertura com os responsáveis dos serviços auditados, que visou apresentar a equipa e informar os serviços sobre o âmbito e objectivo da acção;

⁹ Cfr. Resolução n.º 1/01-PG, de 28 de Junho, que aprovou o Programa Trienal do Tribunal de Contas, incluindo o da SRMTC, para 2002/2004.

¹⁰ Aprovado por deliberação do Plenário da 2ª Secção do Tribunal de Contas, de 28 de Janeiro de 1999, e adoptado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de Novembro de 2001.



- ✚ Com base nos resultados obtidos nos serviços, foi elaborado e aprovado o Programa de Auditoria;
- ✚ Procedeu-se à verificação e análise dos documentos de despesa e demais documentação de suporte.

2.4. Entidades Auditadas

De acordo com a amostra evidenciada no Programa Global da Auditoria, considerando o universo a auditar, o controlo recaiu sobre as Secretarias Regionais dos Assuntos Sociais, de Educação e do Plano e Finanças, por terem sido estes os departamentos da Administração Regional Directa seleccionados em resultado da verificação simultânea dos seguintes critérios:

- ✚ Ser o total dos apoios concedidos em 2002, por Secretaria Regional, superior a 2,3 milhões de euros (valor médio dos apoios concedidos);
- ✚ Ser o total dos apoios pagos em 2002, por Secretaria Regional, superior a 1,8 milhões de euros (valor médio dos montantes pagos).

2.5. Grau de colaboração dos responsáveis

Não existiu qualquer condicionante ao normal desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, realçando-se a boa colaboração prestada pelos dirigentes e funcionários dos serviços auditados, quer em termos de celeridade na apresentação da documentação solicitada, quer nos esclarecimentos prestados, o que contribuiu, de forma decisiva, para que os objectivos definidos para esta acção fossem alcançados dentro do prazo previsto.

2.6. Princípio do Contraditório

No âmbito desta acção, cumpriu-se o princípio do contraditório, previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a audição da Presidência do Governo Regional, da Vice-Presidência e de todas as Secretarias Regionais, que remeteram as suas alegações, relativamente ao conteúdo do relato de auditoria, as quais foram levadas em conta na elaboração do presente relatório, procedendo-se à sua transcrição sempre que estas se consideraram oportunas nos pontos pertinentes.

Os factos referenciados e sintetizados nos pontos 1.2.4. – C) – 1., 2. e 3. -, são, eventualmente, susceptíveis de tipificar infracções geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Vide Anexo III)

2.7. Enquadramento Jurídico

A atribuição de apoios financeiros a fundo perdido por parte da Administração Pública insere-se no quadro amplo de medidas de fomento económico delineado com vista a envolver entidades privadas (e por vezes também entidades públicas) na prossecução do interesse público¹¹.

Embora revestindo a natureza de acto administrativo¹², a concessão de tais ajudas financeiras tem vindo a adquirir um carácter condicional, na medida em que fica dependente da aceitação, pelos

¹¹ O princípio da prossecução do interesse público constitui o móbil e o fim último da actuação da Administração Pública, encontrando consagração no art.º 266.º, n.º 1, do texto constitucional e expressão legal no art.º 4.º do CPA.

¹² Nos termos da definição legal fornecida pelo art.º 120º do CPA, são subsumíveis no conceito de acto administrativo as decisões dos órgãos da Administração Pública que, ao abrigo de normas de direito público, visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.

destinatários, de um conjunto de condições, expressamente definidas por contrato-programa. Neste contrato deve ficar igualmente traçado o plano das actividades a desenvolver e dos resultados a alcançar pelas entidades beneficiárias ao longo do cronograma temporal estabelecido.

A concessão de verbas a título de prestação pecuniária sem contrapartida (apoios não reembolsáveis) impõe, no entanto, a existência de um quadro normativo definidor das formas e termos da atribuição dos apoios, assente nos princípios constitucionais da igualdade e da imparcialidade¹³, com a definição de critérios concretos e uniformes para a sua atribuição e a identificação dos direitos e obrigações das partes outorgantes dos CP's¹⁴, e que estabeleça mecanismos de acompanhamento e controlo da execução dos contratos e a fixação dos trâmites de avaliação dos resultados alcançados e dos benefícios sociais conseguidos, como forma de salvaguarda da boa gestão dos dinheiros públicos.

Na ordem jurídica regional, os poderes de garantia da prossecução do interesse público ínsitos na norma do art.º 21.º, n.º 1, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro¹⁵, ainda não deram origem à criação de um regime normativo estruturado e exaustivo em matéria de atribuição de apoios financeiros, reconduzindo-se a simples regras genéricas avulsas inseridas nos diplomas legislativos que anualmente aprovam e põem em execução o orçamento da RAM, as quais vêm fornecendo a base legal para a concessão de participações pecuniárias por parte do Governo Regional em cada ano económico, e às instruções internas constantes da **Circular 3/ORÇ/2000, de 31 de Março de 2000**¹⁶, **emitida pela Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade**¹⁷, numa tentativa de uniformizar e clarificar as formalidades a adoptar neste domínio¹⁸.

Na linha do diploma de aprovação do orçamento de 2001, o **DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro**, que aprovou o orçamento da RAM para 2002, nos n.ºs 1 e 2 do seu **art.º 23.º**, inserido no Capítulo VIII, sob a epígrafe "*Concessão de subsídios e outros apoios financeiros*", autorizava o Governo Regional a "*conceder apoios financeiros a entidades públicas e privadas no âmbito das acções e projectos de desenvolvimento que*" visassem "*o aumento do nível de vida e o fortalecimento ou aumento da produção regional*", bem como "*a acções e projectos de carácter sócioeconómico, cultural, desportivo e religioso*" direccionadas à "*salvaguarda das tradições, usos e costumes, o património regional ou a promoção da Região Autónoma da Madeira*", enquanto que o **art.º 24.º** do mesmo diploma conferia competência ao executivo regional para "*apoiar entidades de utilidade pública*¹⁹, mediante a celebração de contratos-programa e desde que" estivesse "*devidamente*

¹³ Cfr. o art.º 266.º, n.º 2, da CRP, e os art.ºs 5.º, n.º 1, e 6.º, ambos do CPA.

¹⁴ Está, pois, em causa, a definição de critérios de acesso e selecção das candidaturas formalizadas pelas entidades que pretendem beneficiar dos apoios, de critérios de determinação da natureza das despesas elegíveis e de fixação das regras de cálculo do valor das participações.

¹⁵ Esta norma da Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM fixa a competência genérica para a fiscalização administrativa da execução orçamental.

¹⁶ A referenciada circular fixou as formalidades exigidas para a atribuição de apoios financeiros pelo GR, sendo dirigida a todos os Serviços da Administração Regional Directa.

¹⁷ Na sequência da publicação do DLR que aprovou o Orçamento da RAM para 2000.

¹⁸ A circular em questão agrega, em anexo, os modelos-tipo da Resolução do Conselho do Governo que autoriza a concessão do apoio e do contrato-programa a outorgar com os beneficiários.

¹⁹ Definidas pelo DL n.º 460/77, de 7/11, adaptado à RAM pelo DReg. n.º 26/78/M, de 3 de Julho, que fornece a noção de pessoa colectiva de utilidade pública, e as condições gerais, a competência e o processo de declaração de utilidade pública.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

fundamentada a prossecução efectiva da satisfação das necessidades públicas e da melhoria da qualidade de vida das populações”.

No mesmo enquadramento, o citado art.º 23.º, nos seus n.ºs 3 e 4 e 6, impunha que a concessão dos apoios se fundamentasse em motivos de interesse público e com observância dos princípios constitucionalmente consagrados da igualdade, da publicidade e da transparência, devendo ser objecto de contrato-programa a outorgar com os respectivos beneficiários.

Por sua vez, os n.ºs 4 e 5 daquele art.º 23.º obrigavam a que os apoios concedidos fossem objecto de CP a celebrar com os respectivos beneficiários, sendo a sua atribuição autorizada por resolução do plenário do Governo Regional, na precedência de uma “*quantificação da respectiva despesa e da respectiva fundamentação*”. E o n.º 6 do mesmo artigo impunha a publicação de tais apoios financeiros no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira²⁰.

Apraz registar que o DLR em questão introduziu maiores exigências em matéria de concessão de apoios financeiros no ano económico de 2002, ao exigir que os CP’s passassem a definir, não só os objectivos e as formas de auxílio, mas também “*as obrigações das partes e as penalizações em caso de incumprimento*”, e ainda ao fazer depender a atribuição dos apoios de “*parecer favorável da Secretaria Regional do Plano e Finanças*”.

Importa ainda aludir à norma do art.º 11.º do DLR n.º 4/2002/M, de 13 de Fevereiro, que pôs em execução o orçamento da RAM para 2002, segundo a qual a atribuição de subsídios dependia do cumprimento das disposições dos art.ºs 23.º e 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M, excepto quando se verificasse a existência de legislação específica. A estatuição da parte final do preceito acima citado exige, assim, uma breve alusão aos diplomas e regulamentos vigentes na ordem jurídica regional que disciplinam a concessão de apoios a áreas específicas, sendo de destacar:

- O **DLR n.º 25/99/M, de 27 de Agosto**, que estabelece o sistema de enquadramento e definição legal dos apoios financeiros a projectos de interesse cultural ou de promoção e animação turísticas, regulamentado pelas Portarias n.ºs 78/2001 (Regulamento de Atribuição de Apoio Financeiro a Projectos de Promoção e Animação Turísticas), e 79/2001 (Regulamento de Atribuição de Apoio Financeiro a Projectos de Interesse Cultural), ambas aprovadas em 13 de Julho, pelo Secretário Regional do Turismo e Cultura, e que definem os pressupostos da atribuição e manutenção de tais apoios, estatuto dos beneficiários, duração e respectivos montantes;
- O Regulamento de Financiamento das Associações de Bombeiros Voluntários da RAM, aprovado pela **Resolução n.º 423/2000, de 23 de Março de 2000**²¹, do Conselho do Governo, que disciplina a concessão de uma comparticipação financeira mensal fixa, tendo em vista a criação de condições de viabilidade ao funcionamento daquelas associações, bem como garantir a operacionalidade do serviço de socorro e emergência e a beneficiação, conservação e reparação dos equipamentos necessários a dotar tais entidades de operacionalidade e meios técnicos essenciais à prossecução dos seus objectivos de serviço público, no âmbito da Protecção Civil²².
- O **DL n.º 432/91, de 6 de Novembro**, que define o regime aplicável aos CP’s celebrados com vista à atribuição de comparticipações financeiras no âmbito do sistema de apoios ao

²⁰ A publicação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares foi tornada obrigatória pela Lei n.º 26/94, de 19/08, aplicável à RAM pelo DLR n.º 5/95/M, de 29/04.

²¹ Posteriormente alterada pelas Resoluções n.ºs 743-B/2000, de 18 Maio, e 748/2000, de 25 de Maio, respectivamente.

²² Cfr. o ponto 1.1 do mencionado Regulamento, constante em anexo à Resolução n.º 423/2000, de 23 de Março de 2000.

associativismo desportivo previsto no art.º 33.º da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro²³, que contém as bases do sistema desportivo;

- As **Portarias n.ºs 107/2002 e 108/2002, de 9 de Julho, e 109/2002, de 1 de Setembro**, emitidas pelo Secretário Regional de Educação, que, respectivamente, definem as regras para atribuição de apoios financeiros pela SRE às entidades particulares que desenvolvam a sua actividade ao nível das creches, jardins de infância, infantários e unidades de educação pré-escolar, dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário e de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior.

2.8. Sistema de celebração e fiscalização dos contratos-programa pela Administração Regional Directa

Tal como foi mencionado no ponto anterior, na falta de legislação específica, a Administração Regional Directa está vinculada à aplicação das formalidades para a atribuição de apoios financeiros enunciadas nas normas avulsas incluídas no DLR que anualmente aprova o Orçamento da RAM, e na Circular 3/ORÇ/2000, emitida pela DROC, não existindo no ordenamento jurídico regional qualquer diploma legal ou regulamentar que uniformize os procedimentos a adoptar, pelos diversos departamentos governamentais, no tocante ao processo inerente à celebração e fiscalização dos CP's.

Não obstante a assinalada escassez normativa, procurou-se, mesmo assim, a partir da análise efectuada aos processos de várias entidades beneficiárias de apoios financeiros concedidos ao abrigo de CP's, e tendo ainda por base a informação fornecida pelos responsáveis por esta área específica nas Secretarias Regionais abrangidas pela auditoria, fazer o levantamento do circuito que, em regra, é seguido na celebração deste tipo de contratos, o qual se encontra delineado no Anexo III ao presente relato.

2.8.1. Acompanhamento e fiscalização previstos no contrato-programa tipo

De acordo com a cláusula 3.ª do CP tipo, constante em anexo à Circular 3/ORÇ/2000, com a epígrafe "*Direitos e obrigações das partes outorgantes*", compete à RAM, através da Secretaria contratante:

- a) Acompanhar a execução financeira do CP;
- b) Analisar e aprovar as propostas de alteração à programação financeira e ao programa de trabalhos (ou de actividades);
- c) Controlar e fiscalizar o cumprimento de todos os aspectos financeiros, técnicos e legais necessários;
- d) Processar os quantitativos financeiros previstos no CP.

Por seu turno, as entidades beneficiárias estão obrigadas a:

- a) Apresentar um programa detalhado das actividades (ou trabalhos), e o respectivo orçamento e cronograma financeiro;

²³ O aludido artigo procede à enunciação exemplificativa dos meios de concretização do apoio ao associativismo desportivo (que engloba as federações, as associações e os clubes desportivos), onde se incluem a concessão de participações financeiras e os incentivos à implantação de infra-estruturas e equipamentos.



- b) Assegurar a concretização das actividades (ou trabalhos) nos termos e nos prazos que forem estabelecidos;
- c) Envidar todos os esforços necessários para uma aplicação rigorosa e racional dos recursos públicos;
- d) Apresentar as propostas de alteração consideradas necessárias ao programa de actividades (ou trabalhos), bem como ao cronograma financeiro, para aprovação pela Secretaria;
- e) Apresentar, dentro do prazo estabelecido, após o período de vigência do CP, um relatório das actividades desenvolvidas (ou do projecto realizado), onde conste a comparação entre os custos estimados e efectivamente realizados, e respectivos documentos comprovativos das despesas realizadas, bem como a análise dos objectivos e das finalidades específicas traçados e alcançados.

Embora se tenha verificado que o complexo de direitos e obrigações das partes outorgantes, definido pela citada portaria, foi acolhido no clausulado da maior parte dos CP's analisados, constatou-se que, em casos pontuais, o texto dos contratos foi adaptado às especificidades do programa ou projecto a financiar em cada situação concreta. Ressalvam-se também aqui os CP's que estão sujeitos a regulamentação própria, como, por exemplo, os CP's de apoio ao funcionamento das Associações de Bombeiros Voluntários, de desenvolvimento desportivo e de auxílio financeiro a projectos de interesse turístico regional.

Por outro lado, sendo o CP tipo que integra a Circular 3/ORÇ/2000 omissivo quanto às formalidades necessárias ao processamento da comparticipação financeira, e dado que nem sempre os regulamentos específicos em vigor as prevêm, observou-se que, nos CP's que foram objecto de exame, a definição das formalidades a adoptar do domínio descrito apresentava algumas variações, pois embora na generalidade dos casos analisados estivesse previsto o processamento das verbas concedidas mediante a entrega, por parte das entidades beneficiárias, dos comprovativos da despesa (e da execução física, no caso do financiamento de obras), foram detectadas situações em que o CP nada referia a este respeito.

2.8.2. Avaliação do sistema

Conforme frisado, a presente acção foi direccionada à análise da legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento dos apoios financeiros concedidos pela Administração Regional Directa ao abrigo de CP's, abarcando ainda o exame do sistema de acompanhamento e controlo *a posteriori* instituído neste âmbito.

Quanto a este último aspecto, apurou-se que, em regra, o sistema implantado não só não era exercido de modo uniforme como evidenciava uma fraca capacidade de resposta, tendo-se constatado que, na generalidade das situações examinadas, embora os CP's incluíssem uma cláusula que investia a Administração no direito de proceder ao controlo e fiscalização de todos os aspectos financeiros, técnicos e legais das entidades beneficiárias dos apoios financeiros, aquela não vinha exercendo tal prerrogativa de forma efectiva.

Com efeito, o sistema de acompanhamento da execução dos CP's instituído reconduzia-se quase sempre a uma simples verificação documental. Este controlo assentava essencialmente na análise da documentação apresentada pelos beneficiários, composta por informação contabilística e financeira, pelos relatórios de execução/actividades e pelos elementos de suporte da execução da despesa (bem como, num número limitado de situações, da execução física, no caso das obras).

Regista-se, no entanto, como positivo o facto de os CP's celebrados pela SRPF, a partir do início de 2002²⁴, terem passado a prever o acompanhamento, pela SREST, da execução física das obras apoiadas, ficando também aí estabelecida a obrigatoriedade de os comprovativos da execução física dos trabalhos serem visados por este departamento.

Foram ainda detectadas outras situações que demonstram a inconsistência do sistema de acompanhamento e controlo da execução dos CP's desenvolvidos pelas três Secretarias Regionais auditadas, e que, na prática, são susceptíveis de criar entraves e mesmo impedir a avaliação do grau de concretização dos objectivos definidos nos contratos outorgados e a necessária quantificação dos benefícios alcançados:

- Foram assinalados casos de incumprimento, por parte dos beneficiários, das obrigações a que contratualmente ficaram sujeitos – de que se destacam a não apresentação dos relatórios de execução e dos relatórios e contas dentro dos prazos estipulados -, sem que os Serviços envolvidos tivessem exigido o seu cumprimento junto das entidades inadimplentes (mormente através da solicitação de documentos em falta);
- Constatou-se que, contrariamente ao estipulado no texto dos contratos, foram autorizadas transferências de verbas sem a apresentação, pelos beneficiários, dos relatórios justificativos das despesas ou de documentação que as suportasse, ou quando aqueles apenas se limitaram a apresentar relatórios incompletos ou a disponibilizar documentos de despesa avulsos.
- Apuraram-se situações em que houve lugar à celebração de novos contratos sem que os inicialmente outorgados tivessem sido integralmente cumpridos pelos beneficiários, e casos em que as verbas atribuídas foram utilizadas em fins diversos dos contratualmente fixados.
- No caso específico da SRE, verificou-se que a concessão de apoios não obedece a procedimentos e formas de actuação comuns, variando em razão da natureza das entidades beneficiárias. Esta deficiência ao nível da coordenação interna do Serviço foi particularmente sentida em termos de recolha de informação durante o trabalho de campo, como na tarefa específica de confirmação da fidedignidade dos elementos disponibilizados pelo Serviço na fase de preparação da auditoria, tendo sido detectadas incorrecções na quantificação dos montantes concedidos e pagos.
- Os procedimentos de controlo desenvolvidos nesta Secretaria Regional não evidenciaram a existência de um efectivo sistema de segregação de funções ao nível dos processos de despesa dos CP's, já que, nalguns deles, a mesma funcionária teve intervenção em dois momentos distintos do procedimento, ao subscrever, em nome próprio, a autorização do pagamento, e ao autorizar a liquidação da despesa²⁵ em representação do Secretário

²⁴ Estas exigências começaram por ser inseridas nos CP's de maior expressão financeira celebrados, em 2002, pela SRPF, tendo passado, de forma progressiva, a constar do clausulado de todos os CP's deste departamento.

²⁵ De acordo com os art.ºs 27.º e 28.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, o processamento da despesa consiste na *“inclusão em suporte normalizado dos encargos legalmente constituídos, por forma a que se proceda à sua liquidação e pagamento”* enquanto que a liquidação corresponde à determinação do *“montante exacto da obrigação que”* se constitui com o processamento, *“a fim de permitir o respectivo pagamento”*.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Regional de Educação, sem a invocação do correlativo acto de delegação de competências²⁶.

Em sede de contraditório, a SRE informou que “(...) *encontra-se este reparo já ultrapassado, após referência formulada pela equipa que procedeu à Auditoria, fazendo-se neste momento, intervir responsáveis distintos no procedimento.*”

Apraz, assim, registar as alterações introduzidas por aquela Secretaria Regional no sentido de assegurar uma adequada segregação de funções, tida como elemento essencial de um sistema de controlo eficaz.

Salienta-se, como aspecto positivo, que, para obviar às dificuldades sentidas por alguns dos beneficiários dos apoios no que toca ao cumprimento atempado das suas obrigações, a SRPF elaborou uma minuta de relatório das actividades desenvolvidas, que faculta àquelas entidades.

3. RESULTADOS DA ANÁLISE

No ano económico de 2002, foram concedidos pela Administração Regional Directa, mediante a celebração de CP's, apoios financeiros no montante total de **18.987.686,22 euros**, distribuídos do seguinte modo, em função do departamento envolvido:

Quadro 1 - Apoios concedidos através de contrato-programa

(Em euros)

Departamento	Valores concedidos	%	Valores pagos	
SRARN	1.771.678,62	9,3	1.279.956,41	8,5
SRAS	,67	16,0		18,8
SRE	8.355.564,98	44,0	5.454.349,18	36,4
SREST	24.9 ,89	0,1	0,00	0,0
SRPF	2.820.712,53	14,9	2.922.765,72	19,5
SRRH	18.0 ,00	0,1	18.000,00	0,1
SRTC	1.647.642,89	8,7	1.389.279,12	9,3
VP	,64	6,9		7,3
TOTAL	18.987.686,22	100,0	14.972.011,37	100,0

Estes apoios representam 28,7% do total dos valores atribuídos pelo Governo Regional e 28,6% dos valores pagos, em 2002, através dos agrupamentos 04 – Transferências Correntes, 05 – Subsídios e 08 – Transferências de Capital²⁷.

²⁶ O acto de delegação de competências invocado foi emitido pela Coordenadora do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental por despacho publicado no JORAM, II Série, n.º 217, de 12 de Novembro de 2001, apenas confere poderes à aludida funcionária para “despachar todas as folhas de processamento”.

²⁷ Estes valores incluem também os apoios atribuídos através das rubricas “06 – Outras Despesas Correntes” (concedido: € 1.494.151,21 e pago: € 1.099.815,28) e “02 – Aquisição de Bens e Serviços Correntes” (concedido: € 98.802,15 e pago: € 108.962,78).

3.1. Secretaria Regional dos Assuntos Sociais

Esta Secretaria Regional celebrou CP's com as seguintes entidades:

Quadro 2 - Apoios atribuídos pela SRAS através de contratos-programa

(Em euros)

Entidades Beneficiárias	Valores	%	Valores pagos	%
Associações de Bombeiros Voluntários	1.461.118,59	48,2	1.242.508,80	44,3
Escola Superior de Enfermagem S. José de Cluny	1.150.000,00	38,0	1.150.000,00	41,0
Instituto das Irmãs Hospitaleiras Sagrado Coração de Jesus	293.043,77	9,7	293.043,77	10,4
Outras Ent	125.611,31	4,1	121.870,32	4,3
TOTAL	3.029.773,67	100,0	2.807.422,89	100,0

3.1.1. Associações de Bombeiros Voluntários

3.1.1.1. Regulamento de Financiamento

Pela Resolução n.º 423/2000, de 23 de Março, do Conselho do Governo Regional, foi aprovado o Regulamento de Financiamento das Associações de Bombeiros Voluntários da RAM^{28 29}, tendo por escopo “*Viabilizar o funcionamento das Associações de Bombeiros Voluntários (A.B.V.) da Região Autónoma da Madeira e permitir a operacionalidade do serviço de socorro e emergência e a beneficiação, conservação e reparação dos equipamentos necessários a dotar estas Associações de operacionalidade e meios técnicos essenciais para a prossecução dos seus objectivos de serviço público, no âmbito da Protecção Civil.*”

Com vista à prossecução daquele objectivo, o Regulamento define a atribuição de uma comparticipação financeira fixa mensal³⁰, a conceder por meio da celebração de contrato-programa³¹ entre a RAM e cada uma das ABV³², ficando estas obrigadas a:

- “*assegurar com prontidão todos os serviços de socorro para que seja requisitada pelo Serviço Regional de Protecção Civil da Madeira*”;
- *Remeter ao Serviço Regional de Protecção Civil da Madeira e à Secretaria regional dos Assuntos Sociais (...), até ao final do primeiro trimestre do ano seguinte àquele a que respeita, o relatório das actividades operacionais, desenvolvidas ao longo do ano anterior*”;

²⁸ Constante do Anexo I da mencionada Resolução.

²⁹ Posteriormente alterado pelas Resoluções n.ºs 743-B/2000, de 18 Maio, e 748/2000, de 25 de Maio, respectivamente.

³⁰ A apurar com base numa fórmula de cálculo criada para o efeito. Note-se ainda que, no ponto 2 do Regulamento, na redacção dada pela Resolução n.º 743-B/2000, de 24 de Março, foi previsto o ajustamento anual da comparticipação financeira a atribuir, não podendo o aumento das transferências financeiras para todas as ABV, comparativamente com as transferências do ano imediatamente anterior, ser inferior à taxa de inflação prevista para o respectivo ano.

³¹ Dos contratos-programa deve constar o valor do apoio mensal a atribuir, assim como a enumeração das obrigações que recaem sobre as ABV e ainda as penalizações a aplicar em caso de incumprimento.

³² A minuta dos contratos-programa a outorgar entre a RAM e as ABV foi igualmente aprovada pela referida minuta.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

→ Remeter à Secretaria Regional do Assuntos Sociais (...), até ao final do mês de Junho do ano seguinte àquele a que respeita, o relatório e contas referente ao ano anterior, elaborado de acordo com as normas do Plano Oficial de Contabilidade”.

Para os casos de incumprimento das obrigações enunciadas, a atestar pela SRAS, estão previstas as seguintes penalizações:

→ “Suspensão imediata dos contratos-programa em vigor e a restituição por parte das Associações de Bombeiros Voluntários das verbas recebidas ao abrigo dos contratos-programa que vigorarem na data do facto que deu origem a esse incumprimento”;

→ Impossibilidade de as ABV beneficiarem de quaisquer participações financeiras da RAM “enquanto não forem repostas as quantias que devam ser restituídas e não comprovarem que a situação de incumprimento foi ou está a ser solucionada”.

A concessão de apoio financeiro nos termos previstos neste Regulamento não exclui a possibilidade de haver lugar à celebração de CP’s entre a Região e as ABV destinados a participar despesas de investimento³³, em particular as decorrentes da construção e reparação de Quartéis de Bombeiros, resultando ainda do mesmo Regulamento que as ABV podem receber apoios do SRPCM, para a aquisição de equipamentos.

No ano de 2002, as ABV beneficiaram dos montantes discriminados no quadro *infra*, atribuídos ao abrigo de CP’s outorgados com a RAM, através da SRAS:

Quadro 3 - Distribuição dos valores atribuídos às Associações de Bombeiros Voluntários

(Em euros)

Entidades Beneficiárias	Montantes concedidos	%	Montantes pagos	%
Associação de Bombeiros Volunt de S. Vicente e P. Moniz	302.913,85	20,7	101.044,19	8,2
Associação de Bombeiros Voluntários da Calheta	92.202,60	6,3	92.202,60	7,4
Associação de Bombeiros Voluntários da Ribeira Brava	133.921,08	9,2	117.180,95	9,4
Associação de Bombeiros Voluntários de C. de Lobos	176.574,48	12,1	176.574,48	14,2
Associação de Bombeiros Voluntários de Santana	72.407,52	5,0	72.407,52	5,8
Associação de Bombeiros Voluntários do Porto Santo	50.761,80	3,5	50.761,80	4,1
Associação de Bombeiros Voluntários Madeirenses	632.337,26	43,3	632.337,26	50,9
TOTAL	1.461.118,59	100,0	1.242.508,80	100,0

3.1.1.2. Associação de Bombeiros Voluntários Madeirenses

A ABVM recebeu da SRAS um total de **632.337,26 euros**, no âmbito de três CP’s celebrados naquele ano, montante que foi distribuído do seguinte modo:

³³ Esta hipótese ficou expressamente salvaguardada no ponto 3.1 do citado Regulamento.

Quadro 4 - Valores Atribuídos à Associação de Bombeiros Voluntários Madeirenses

(Em euros)

C.O./C.E.	N.º Resolução	Finalidade	con	Valores pagos
01.00.00/04.02.01 B	60/02	Comparticipação financeira mensal destinada a suportar os encargos com o funcionamento	568.629,60	568.629,60
01.00.00/04.	183/02	Ajustamento das transferências efectuadas	30.818,71	30.818,71
01.00.00/04.02.01 B	1265/02	Ajustamento das transferências efectuadas em 2001 em relação às de 2000	32.888,95	32.888,95
TOTAL			632.337,26	632.337,26

Os CP's em questão foram formalizados dentro do respeito pelo Regulamento acima identificado, estando contemplado nos contratos a que se referem as Resoluções n.ºs 183/02, de 28 de Fevereiro, e 1265/02, de 17 de Outubro, o ajustamento do montante das transferências realizadas em 2000 e 2001, por comparação com o quantitativo das transferências efectuadas em 1999 e 2000, nos termos definidos no ponto n.º 2 daquele Regulamento³⁴.

Em relação ao primeiro deles, aquela associação remeteu à SRAS, em 12 de Fevereiro de 2003, o Relatório de Actividades de 2002, dando, assim, cumprimento à obrigação prevista na al. b) do ponto 1.3.1 do mesmo Regulamento. Porém, verificou-se que o relatório e contas do mesmo ano, que, de harmonia com a al. c) do ponto mencionado ponto 1.3.1, e com a al. d) do n.º 1 da cláusula 3.ª do CP, devia ter sido enviado à Secretaria até ao final do mês de Junho do ano seguinte àquele a que respeitava, não constava do processo.

A eventual inobservância injustificada da obrigação descrita implica a aplicação de penalizações, consubstanciadas na suspensão imediata do CP, bem como a restituição das verbas recebidas, ficando a ABV impedida de beneficiar de outras participações financeiras da RAM até essa restituição ter lugar e ser feita a demonstração de que a situação de incumprimento foi ultrapassada³⁵.

A este propósito, a SRAS veio esclarecer, no exercício do princípio do contraditório, que as contas de gerência foram enviadas àquele Serviço em 27 de Junho de 2003, mas que *“(...) por lapso não foram à data carreados para o processo”*. Pelo que se considera ultrapassada a aparente situação de incumprimento do contrato por parte da entidade beneficiária.

3.1.1.3. Associação de Bombeiros Voluntários de Câmara de Lobos

A SRAS transferiu para a Associação de Bombeiros Voluntários de Câmara de Lobos (ABVCL) o montante de **176.574,48 euros**, no âmbito do CP celebrado, em 22 de Janeiro de 2002, ao abrigo da Resolução n.º 60/2002, de 17 de Janeiro, traduzido na atribuição de uma participação financeira mensal para suportar os encargos com o funcionamento da entidade.

Relativamente ao cumprimento das obrigações a que está sujeita esta Associação, nos termos do Regulamento e do CP, verificou-se que o parecer emitido pelo Serviço Regional de Protecção Civil,

³⁴ Com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 743-B/2000, de 18 de Maio.

³⁵ Competia, no entanto, à SRAS atestar a verificação de incumprimento injustificado, conforme resulta do ponto 1.3.2 do Regulamento e do n.º 2 da cláusula 3.ª do CP.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

datado de 26 de Março de 2003 e proferido na sequência da apresentação do Relatório de Actividades de 2002 por aquela Corporação de Bombeiros, regista que “durante o ano em apreço o Corpo de Bombeiros correspondeu plenamente às solicitações e emergências do Concelho e aos objectivos operacionais do contrato-programa (...)”. Não obstante, constatou-se que à data da realização dos trabalhos de campo da auditoria, ainda não tinha sido remetido, à SRAS, o relatório e contas relativo a 2002, o que contraria o disposto na al. c) do ponto 1.3.1 do Anexo I do Regulamento e a al. d) do n.º 1 da cl. 3.ª do CP outorgado, remetendo-se para o comentário tecido sobre a mesma questão no anterior ponto 3.1.1.2 do presente relato.

À semelhança do referido no ponto anterior, a SRAS veio dar conta, em sede de contraditório, que os documentos em causa foram atempadamente entregues naquele Serviço em 18 de Junho de 2003, avançando com uma explicação idêntica àquela já transcrita para justificar a sua ausência do processo.

Através da Resolução n.º 139/2002, de 7 de Fevereiro, foi alterado o factor correctivo da fórmula de cálculo da comparticipação fixada no Regulamento de Financiamento das ABVRAM, de modo a fazer face aos custos acrescidos resultantes da criação de um destacamento desta corporação na freguesia do Curral das Freiras. Em consequência, foi assinada, em 12 de Maio de 2003, uma adenda àquele contrato³⁶.

Quanto ao ajustamento das transferências efectuadas em 2001³⁷, previsto no ponto n.º 2 do Anexo I do Regulamento de Financiamento, apenas foi concretizado em 2003, através do CP celebrado em Abril desse ano, sendo o seu montante de **24.965,14 euros**.

3.1.2. Escola Superior de Enfermagem S. José de Cluny

Em 22 de Janeiro de 2002, foi celebrado um CP entre a RAM, representada pela Secretária Regional dos Assuntos Sociais, e a Escola Superior de Enfermagem São José de Cluny (ESESJC), cujo objecto consistia na atribuição de uma comparticipação mensal destinada ao financiamento dos encargos com a formação de enfermeiros para o Serviço Regional de Saúde, nomeadamente:

- ✚ Pagamento dos encargos com o pessoal permanente da instituição;
- ✚ Encargos com pessoal docente;
- ✚ Encargos com fardamento;
- ✚ Encargos com instalações;
- ✚ Encargos com obras de beneficiação, conservação e reparação da instituição,
- ✚ Compra de equipamentos informáticos com a finalidade de dotar a Escola de meios técnicos essenciais ao seu funcionamento.

Em observância ao consignado na al. a) do n.º 2 da cl. 3.ª do CP, a Escola enviou à SRAS, em 23 de Abril de 2002, o mapa do plano de actividades para 2002 e o respectivo cronograma financeiro, tendo o orçamento ordinário sido previamente remetido em 18 de Outubro de 2001.

Atendendo a que a celebração do contrato apenas ocorreu em 2002, a Secretaria solicitou previamente a emissão de parecer à SRPF, nos termos do disposto na parte final do n.º 5 do art.º 23.º do DLR n.º 29-A/2001/M, o qual foi favorável à concessão do apoio.

Para a prossecução dos objectivos definidos no contrato, a RAM concedeu e transferiu para este estabelecimento de ensino superior uma comparticipação financeira de **1.150.000,00 euros**, atribuída em 12 prestações mensais de **95.833,33 euros**. O processamento da despesa ocorreu, no entanto, sem

³⁶ Autorizada pela Resolução n.º 518/2003, de 2 de Maio.

³⁷ Tomando como referência o valor das transferências realizadas em 2000.

que a entidade beneficiária tivesse procedido à apresentação dos comprovativos das despesas efectuadas, o que se traduziu no desrespeito pelo preceituado no n.º 2 da cláusula 2.ª do CP³⁸.

A fim de dar cumprimento ao estabelecido na al. e) do n.º 2 da cl. 3.ª do CP³⁹, em 28 de Março de 2003, esta Escola enviou à SRAS o relatório financeiro do projecto realizado, que incluía a comparação entre os custos orçamentados e realizados, o relatório de actividades e a conta de gerência tendo, contudo, ultrapassado o prazo de 60 dias, previsto para o efeito nessa alínea.

A análise efectuada à conta de gerência daquela instituição⁴⁰ permitiu constatar que o apoio financeiro concedido pela RAM em 2002 cobriu aproximadamente **80%** do total das suas despesas⁴¹, o que é demonstrativo da existência de uma forte dependência financeira desta instituição privada relativamente às transferências do orçamento regional.

Na sua resposta, a SRAS sustentou, a propósito desta questão, que *“a ESESJC é a única instituição de ensino na Região que ministra o curso de enfermagem e nessa medida tem prestado um serviço inestimável à formação de profissionais no âmbito de Serviço Regional de Saúde o qual sem o apoio financeiro do Governo Regional provavelmente ficaria precludido”*.

3.1.3. Instituto das Irmãs Hospitaleiras Sagrado Coração de Jesus

Ao abrigo da Resolução n.º 1745/01, de 13 de Dezembro de 2001, foi assinado⁴², no dia 19 do mesmo mês, entre a RAM, representada pela SRAS, e o Instituto das Irmãs Hospitaleiras do Sagrado Coração de Jesus, um CP destinado à definição do processo de cooperação financeira para a execução das obras de remodelação da Casa de Saúde Câmara Pestana.

Em concreto, com o financiamento contemplado no contrato visava-se alcançar os seguintes objectivos específicos:

- ✚ Melhoria das instalações destinadas ao internamento dos doentes psiquiátricos do sexo feminino, com capacidade de 212 camas;
- ✚ Construção faseada de novos pavilhões e recuperação dos existentes;
- ✚ Criação, na RAM, de uma infra-estrutura para tratamento, recuperação e reintegração social dos doentes do foro psiquiátrico, em conformidade com os novos conceitos e protocolos terapêuticos, inerentes aos avanços científicos neste domínio.

De harmonia com o n.º 1 da cl. 4.ª do contrato, com a epígrafe *“Regime de participação financeira”*, foi atribuído à entidade beneficiária um apoio pecuniário, sob a forma de subsídio anual no valor máximo de **199.519,16 euros**, a processar, nos termos do n.º 2 da mesma cláusula, mediante a apresentação dos comprovativos da execução física das obras.

Por sua vez, na cl. 3.ª daquele título contratual foram fixados os direitos e obrigações das partes outorgantes, sendo cometido à SRAS o acompanhamento da execução financeira do contrato, assim

³⁸ A qual referia especificamente que a participação financeira a atribuir seria *“processada mediante a apresentação dos comprovativos das despesas efectuadas, após a aprovação do contrato-programa”*.

³⁹ Onde se estabelecia que a entidade beneficiária do apoio estava obrigada a *“apresentar no prazo máximo de 60 dias após o período de vigência do (...) contrato um relatório do projecto realizado, onde”* constasse *“a comparação entre os custos estimados e efectivamente realizados e respectivos documentos comprovativos das despesas realizadas, bem como a análise dos objectivos e das finalidades específicas traçados e alcançados”*.

⁴⁰ Enviada à SRAS em 31 de Março de 2003.

⁴¹ Excluem-se aqui as importâncias entregues ao Estado ou outras entidades e o saldo para a gerência seguinte.

⁴² Com invocação do art.º 21.º do DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril, e do art.º 11.º do DRR n.º 9/2001/M, de 19 de Julho.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

como o controlo e fiscalização do “*cumprimento de todos os aspectos financeiros, técnicos e legais necessários*”, ficando a entidade beneficiária vinculada, para além do mais, a “*assegurar a concretização dos trabalhos, nos termos e prazos estabelecidos*” e a “*apresentar um programa detalhado dos trabalhos, respectivos orçamentos e cronograma financeiro*”.

A correspondência trocada entre o Instituto e a SRAS, em momento anterior ao da celebração do CP, disponível no processo analisado, evidencia, porém, que a obra já se encontrava totalmente realizada nessa data (19 de Dezembro de 2001), tendo-se apurado que o apoio financeiro solicitado se destinou à amortização de um empréstimo contraído por aquela entidade para custear a empreitada em causa. O que significa que a formalização do contrato-programa teve por finalidade concreta a regularização de passivos e não o financiamento directo da executada obra.

Embora não estejamos aqui perante uma situação em que o objectivo prosseguido com o contrato foi completamente desvirtuado, uma vez que as transferências efectuadas se destinaram a cobrir encargos decorrentes da realização da obra de remodelação da Casa de Saúde Câmara Pestana, impunha-se que o respectivo clausulado tivesse acolhido as condições específicas da concessão do subsídio, nomeadamente através da identificação da respectiva finalidade e da enunciação dos pressupostos inerentes à concretização das transferências, a definir com base no plano de amortização do empréstimo.

Na sequência da análise realizada ao correlativo processo⁴³ cabe ainda reter que a transferência da verba foi concretizada depois do termo de vigência do contrato, ocorrida em 31 de Dezembro⁴⁴, e de a despesa em causa ter sido suportada pela rubrica do orçamento da SRAS de 2002 com a classificação orgânica (CO) Sec 07, Cap 01 – Div 00 – SubDiv 00 e com a classificação económica (CE) 08.03.01-A (*Transferências de Capital – Administrações Privadas – Instituições Particulares*), contrariamente ao definido na Resolução n.º 1745/01, de 13 de Dezembro de 2001, ao abrigo da qual foi concedido o apoio financeiro em causa, e no próprio contrato, onde foi indicada a CE 04.02.01 – *Transferências Correntes – Administrações Privadas – Instituições Particulares – Subsídios Diversos*, o que torna patente a indefinição existente quanto à cabimentação da verba em causa, e evidencia o desrespeito pelo princípio da especificação orçamental, com consagração legal no art.º 8.º da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro.

Quanto a este aspecto, a SRAS argumentou, em sede de contraditório, que “*(...) não foi possível elaborar o respectivo processo de despesa até 27 de Dezembro 2001, nos termos do n.º 3 do art.º 8 do DRR 9/2001/M de 19 de Junho, razão porque o seu processamento só foi executado em 2002. Quanto à classificação orçamental, foi objecto de correcção, por se julgar mais adequada à natureza da despesa a rubrica utilizada em 2002*”.

Os esclarecimentos prestados neste contexto pela SRAS, para além de atestarem a correcção introduzida ao nível da classificação económica da rubrica orçamental de suporte da despesa, confirmam ainda a transferência extemporânea da verba concedida, pelo que deverá esta entidade providenciar para que, no futuro, o pagamento dos apoios ocorra em tempo útil.

⁴³ Processo de despesa n.º 139, de 18/02/2002 – CE 08.03.01 A.

⁴⁴ Com efeito, através do ofício n.º 319, de 17/01/02, a SRAS deu conhecimento à SRPF da impossibilidade de processar o contrato-programa por conta do orçamento do ano de 2001, informando que no orçamento para 2002 estava igualmente inscrita uma rubrica destinada à prossecução do referido projecto, de igual montante. E, neste enquadramento, solicitou, ao abrigo do n.º 6 da Res. n.º 1796/91, de 28/12, o descongelamento e antecipação de todos os duodécimos na rubrica afecta Sec 07, Cap 01 – Div 00 – SubDiv 00, CE 08.03.01-A (*Transferências de Capital – Administrações Privadas – Instituições Particulares*). Em resposta, a SRPF, no seu ofício n.º 273, de 7/02/02, deu conta do despacho autorizador proferido pelo Secretário Regional, em 4 de Fevereiro de 2002.

3.2. Secretaria Regional de Educação

No ano de 2002, a RAM, através da SRE, celebrou CP's com um conjunto de entidades que desenvolvem a sua actividade em sectores diversificados, a saber:

Quadro 5 - Apoios concedidos pela SRE através de contrato-programa⁴⁵

(Em euros)

Entidades Beneficiárias	Montantes concedidos		Montantes pagos	
Assoc. Reg. Desenv. Tecnologias Inf. na Madeira - DTIM	86.118,98	1,0	86.118,98	1,6
Assoc. de Socorros mútuos - "4 de Setembro de 1862"- Qt ^o dos Traquinas	79.005,78	0,9	0,00	0,0
Associação Orquestra Clássica da Madeira	1.875.480,10	22,4	951.041,28	17,4
A	193.399,51	2,3	68.410,13	1,3
Coolobos "O Golfinho"	99.506,32	1,2	0,00	0,0
Cruz Vermelha Portuguesa	1.540.665,86	18,4	1.013.613,42	18,6
Escola Profissional do Atlântico	1.303.283,40	15,6	1.303.283,40	23,9
E	199.519,16	2,4	0,00	0,0
Externato S. Francisco Sales	326.812,38	3,9	339.382,09	6,2
Fundação D. Jacinta Pereira de Ornelas	0,00	0,0	207.499,93	3,8
Hospício Princesa D. Maria Amélia	234.435,01	2,8	0,00	0,0
L	59.459,08	0,7	59.459,08	1,1
Pólo Científico e Tecnológico da Madeira	1.634.715,60	19,6	828.676,28	15,2
Prov. Port. Sacerdotes C. Jesus - Colégio Missionário Sagrado Coração	111.346,50	1,3	111.346,50	2,0
Universidade Católica - Delegação do Funchal	94.771,78	1,1	13.093,44	0,2
E	288.720,99	3,5	286.306,89	5,2
Outras Entidades	228.324,53	2,7	186.117,76	3,4
TOTAL	8.355.564,98	100,0	5.454.349,18	100,0

3.2.1. Pólo Científico e Tecnológico – Madeira Tecnopólo, S.A.

No ano de 2002, a sociedade Madeira Tecnopólo, S.A. recebeu o montante de **828.676,28 euros**, a coberto dos seguintes CP's:

Quadro 6 – Contratos-programa da Madeira Tecnopólo, S.A.

N.º Resolução	Finalidade	Valor pago
1771/01	Projecto "Uma família, Um computador"	279.875,77 €
1713/01	Projecto "Um Computador para todos"	359.134,49 €
551/02	Programa "Criação de Infocentros"	89.906,45 €
657/02	Execução do programa REGIS	99.759,57 €
TOTAL		828.676,28 €

⁴⁵ Quadro discriminado por entidades beneficiárias de apoios -concedidos ou pagos - de valor superior a 50.000 euros.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Compulsados os elementos agregados nos processos relativos a dois dos CP's celebrados com a Madeira Tecnopólo, S.A.⁴⁶, não foi localizado, em nenhum dos casos, o parecer da SRPF a que alude a parte final da norma do n.º 5 do art.º 23.º do DLR n.º 29-A/2001/M. Por revestir natureza obrigatória e vinculativa⁴⁷, atenta a redacção dada ao citado normativo, a sua falta é susceptível de ter afectado a validade dos contratos formalizados, pela não verificação de um dos pressupostos legais de que dependia a respectiva celebração⁴⁸.

Na fase do contraditório, a SRE informou que *“Ao contrário do referido relativamente a dois contratos-programa celebrados com o Madeira Tecnopólo, S.A. (“Criação de Infocentros” e “Regis”) existem efectivamente os pedidos de parecer e pareceres da Secretaria Regional do Plano e Finanças”*, tendo remetido uma cópia dos mesmos, o que permite comprovar que, em ambos os casos, foi dado cumprimento ao disposto preceito legal antes citado, ficando, assim, afastadas as dúvidas sobre a validade dos contratos celebrados.

Cumpre, no entanto, reforçar que, à data da realização da auditoria, e apesar de solicitados pela equipa, aqueles documentos não integraram a relação dos elementos então disponibilizados.

3.2.1.1. Uma família, um computador

Através deste CP, formalizado em 19 de Dezembro de 2001, foi definida a forma de execução do projecto *“Uma família, um computador”*, enquadrado no POPRAM III – Medida 1.2 – Estímulo à Inovação e Sociedade de Informação, que tem por objectivos:

- ✚ Aumentar o número de agregados familiares (até 30% em 2006), cerca de 40 mil pessoas residentes na RAM, com computador pessoal e equipamentos complementares;
- ✚ Facilitar o acesso à Internet e a aquisição de um computador pessoal multimédia, nomeadamente às famílias de menores recursos, a fim de que utilizem as tecnologias de informação;
- ✚ Promover e reforçar as competências no uso das novas tecnologias de informação.

Para a prossecução das metas enunciadas foi definido, na cl. 4.ª do CP, o montante de comparticipação financeira atribuído e o valor anual das transferências a concretizar, conforme se evidencia no próximo quadro:

Quadro 7 - Distribuição anual da comparticipação financeira

(Em euros)

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Investimento elegível ã comparticipado pela UE	724.109,90	593.759,04	608.613,24	623.826,58	639.423,99	655.405,47	3.845.138,22
Custos de gestão do projecto	144.821,48	118.751,81	121.722,65	124.765,32	127.884,80	131.081,10	769.027,16
Despesas remanescentes	192.408,16	161.123,96	164.688,97	168.340,17	172.083,55	175.919,10	1.034.563,91
Total	1.061.339,54	873.634,81	895.024,86	916.932,07	939.392,34	962.405,67	5.648.729,29

⁴⁶ Concretamente, os contratos destinados à comparticipação financeira dos programas *“Criação de Infocentros”* e *“Regis”*.

⁴⁷ Determina o art.º 98.º, n.º 1, do CPA que os pareceres são obrigatórios sempre que forem exigidos por lei, sendo vinculativos consoante as respectivas conclusões tenham de ser ou não seguidas pelo órgão competente para a decisão.

⁴⁸ Os contratos celebrados seriam, à partida, anuláveis, nos termos do art.º 135.º, em conjugação com o art.º 185.º, n.º 1, ambos do CPA. A apontada invalidade ter-se-á, porém, sanado pelo decurso do tempo [cfr. o art.º 28.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 265/85, de 16/07].

No âmbito deste contrato, foi transferida a quantia de **279.875,77 euros** a título de apoio aos custos de gestão do projecto e às despesas remanescentes. Quanto ao montante destinado ao financiamento do investimento elegível, apesar de a autorização de liquidação da verba respectiva ser de 19 de Julho de 2002, o respectivo encargo transitou para o orçamento da SRE de 2003, datando o recibo de quitação emitido pela Madeira Tecnopólo, S.A., de 6 de Fevereiro desse ano.

A documentação examinada permitiu ainda constatar que a entidade beneficiária somente remeteu o programa de actividades e o cronograma financeiro à SRE após as despesas relativas ao projecto em causa haverem sido processadas, não tendo procedido ao envio do correlativo orçamento, o que colide com o estabelecido na al. a) do n.º 2 da cl. 3.ª do CP.

Na resposta emitida em sede de contraditório, a SRE sustentou que *“o programa de actividades e o cronograma financeiro”* foram enviados ao Serviço, alegando que *“O cronograma financeiro apresentado integra o orçamento mencionado (...), pelo que não se verifica qualquer colisão com o disposto na referida cláusula”*, tendo recorrido à junção de uma cópia do ofício da empresa Madeira Tecnopólo, S.A., de 11 de Outubro de 2002, para fundamentar tais afirmações.

Analisado o referido ofício, constata-se, no entanto, que o mesmo apenas alude à remessa, à SRE, do *“programa de actividades”* e do *“cronograma financeiro”*, não contendo qualquer menção ao orçamento do projecto, para além do que a sua data de emissão (11 de Outubro de 2002) vem confirmar o envio extemporâneo daqueles dois primeiros documentos.

Acresce que o relatório das actividades desenvolvidas no ano de 2002, bem como os documentos comprovativos das despesas realizadas apenas foram enviados àquela Secretaria Regional em 5 de Junho de 2003, o que denota a inobservância das al. a) e e) do n.º 2 da cl. 3.ª do CP, que fixava o prazo para a remessa destes elementos em 90 dias, contados do final de cada ano de vigência do CP, e do n.º 4 da cl. 4.ª do mesmo título jurídico, onde se estabelecia que a atribuição das participações destinadas a suportar os custos de gestão do projecto dependia da entrega dos documentos comprovativos das despesas elegíveis.

Relativamente ao incumprimento da al. e) do n.º 2 da cl. 3.ª do CP, a SRE alegou que *“(…) o atraso no envio dos elementos deveu-se ao facto de as contas da empresa Madeira Tecnopólo, S.A. do ano 2002 terem sido encerradas em Maio de 2003”*, acrescentando que a Madeira Tecnopólo, S.A. procedeu ao envio dos *“(…) elementos relativos às actividades no âmbito do Projecto para efeitos de controlo da execução do Orçamento Regional – EXECUÇÃO DO PIDDAR – documento datado de 18.03.2003 – onde consta o relatório de actividades do Projecto.”*

Sobre este aspecto, cumpre anotar que, embora o relatório de execução do PIDDAR de 2002 incluía alguma informação relevante sobre a execução do projecto, a mesma não é tratada de forma exaustiva, tanto mais que neste relatório são também analisados outros projectos de investimento. Daí considerar-se que o documento entregue não substitui aquele que a Madeira Tecnopólo, S.A. estava obrigada a apresentar por força do contrato.

Para além disso, a informação prestada não foi acompanhada dos documentos comprovativos das despesas realizadas, o que funcionou como um obstáculo ao controlo efectivo da actividade desenvolvida em 2002 no âmbito daquele projecto. Distintamente, aprez-nos registar que, em 2004, esta situação já se encontra corrigida.

No que diz respeito às *“(…) participações financeiras destinadas a suportar os custos de gestão do Projecto”* a SRE defendeu o entendimento de que *“(…) não obstante se terem encerrado as contas da empresa em Maio de 2003, a execução do Projecto nunca se suspendeu, tal como os custos que lhe são inerentes.”* Esta circunstância não desonerava, no entanto, a Madeira Tecnopólo, S.A., da obrigação de facultar os documentos comprovativos das despesas executadas, já que, nos termos do



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

contrato outorgado, a entrega destes elementos constituía condição necessária para a libertação das verbas atribuídas.

Neste contexto, recomenda-se que as situações de incumprimento dos CP's imputáveis às entidades beneficiárias dos apoios sejam sancionadas através da aplicação das penalidades contratualmente previstas, como forma de salvaguardar e disciplinar a utilização das ajudas financeiras atribuídas.

3.2.1.2. Um computador para todos

À semelhança do anterior, também este CP⁴⁹ se insere na Medida 1.2 – Estímulo à Inovação e Sociedade de Informação da POPRAM III, e tem como objectivo permitir a execução do projecto “*Um computador para todos*”, concretizável através da instalação de 80 salas de informática, com um mínimo de 6 computadores por sala e impressoras, ligados à Internet, junto das instituições de utilidade pública com acesso à INTERNET, abrangendo todas as freguesias da Região.

Com vista à prossecução do objectivo acima descrito, a RAM concedeu à Madeira Tecnopólo, S.A., no ano de 2001, um apoio financeiro no montante global de **359.134,49 euros**, com a seguinte afectação:

- ✚ 299.278,74 euros - Investimento elegível não participado pela União Europeia;
- ✚ 59.855,75 euros - Custos de gestão do projecto.

A atribuição daqueles valores apenas foi efectivada pelo orçamento da SRE para 2002, o que significa que tais despesas transitaram de 2001 a título de encargos assumidos e não pagos, salientando-se que a SRE procedeu à transferência da totalidade das verbas envolvidas sem que a entidade beneficiária tivesse apresentado quaisquer documentos comprovativos das despesas elegíveis, contrariando o estabelecido no n.º 3 da cl. 4.ª do CP.

Em contraditório, a SRE limitou-se a ressaltar que a execução do projecto em apreço “*(...) está dependente da participação de diversas instituições de utilidade pública, daí ressaltando o facto de (...) ainda não estar concluído por se terem verificado alguns atrasos*”, não tendo apresentado, porém, qualquer justificação para o atraso apurado na transferência do apoio, nem enviado cópias dos documentos comprovativos das despesas efectuadas pela Madeira Tecnopólo, S.A..

Importa ainda frisar que o programa de actividades e o cronograma financeiro só foram enviados à SRE em 11 de Outubro de 2002, ou seja, após ter terminado o período de vigência do contrato, o que demonstra o desrespeito pela obrigação constante da al. a) do n.º 2 da cl. 3.ª do CP.

Na resposta dada em contraditório, a SRE confirmou o envio, por parte da entidade beneficiária, do programa de actividades e do cronograma financeiro, informando que “*O relatório de execução física da execução do Projecto foi entregue no Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários*” e que “*Em vez do “relatório de actividades” foi entregue o Relatório de EXECUÇÃO DO PIDDAR datado de 18.03.2003, com os elementos relativos à execução do Projecto para efeitos de controlo da execução do Orçamento Regional*”.

As explicações fornecidas vêm assim confirmar a inobservância da al. a) do n.º 2 da cl. 3.ª do CP, consubstanciada na falta de apresentação atempada, por parte da entidade beneficiária, dos documentos ali identificados.

Torna-se, por isso, imperativo que a SRE promova um controlo rigoroso e efectivo da execução dos CP's, devendo diligenciar junto das entidades beneficiárias pela observância das obrigações contratualmente assumidas, e aplicar as penalizações previstas para os casos de incumprimento,

⁴⁹ Celebrado em 18 de Dezembro de 2001 e com termo de vigência a 31 do mesmo mês.

nomeadamente, fazendo depender a atribuição de novos apoios da regular observância dos contratos previamente outorgados.

3.2.1.3. INFOCENTROS

Com o CP assinado em 14 de Maio de 2002 pretenderam as partes outorgantes definir a forma de execução da candidatura “*Infocentros*”, enquadrada no POPRAM III – Medida 1.2 – Estímulo à Inovação e Sociedade de Informação; Acção 1.2.1 – Promoção da Acessibilidade e dos Serviços e Aplicações no Domínio da Sociedade da Informação.

Para além do objectivo descrito, o CP tinha como finalidades específicas:

- ✚ Criação de INFOCENTROS com vista à descentralização da sociedade de informação;
- ✚ Criação de um espaço TEC na zona envolvente ao ESPAÇO RESTAURAÇÃO SUL do Madeira Tecnopólo, afecto à cantina da Universidade.

De modo a concretizar os fins especificados no contrato-programa, foi concedida uma comparticipação financeira no montante máximo de **302.186,73 euros**, a processar mediante a apresentação dos documentos comprovativos das despesas elegíveis, em consonância com o previsto no n.º 2 da cl. 4.ª do contrato. Nesta conformidade, a Madeira Tecnopólo, S.A., remeteu à SRE, em Julho de 2002, a documentação de suporte das despesas relativas ao projecto, na importância de 178.775,20 euros, dos quais 89.506,45 euros foram pagos a título de comparticipação regional.

Não obstante, constatou-se que a entidade beneficiária apenas providenciou pelo envio, à SRE, do programa detalhado das actividades a realizar e do respectivo cronograma financeiro, em Outubro de 2002, o que significa que, apesar de ter dado cumprimento ao disposto na al. a) do n.º 2 da cl. 3.ª do CP, o Madeira Tecnopólo, S.A., não o fez em tempo útil.

Acresce que o relatório das actividades desenvolvidas não constava igualmente do processo consultado, evidenciando o desrespeito pela al. e) do n.º 2 da cláusula 3.ª do CP⁵⁰.

Neste particular, a SRE invocou, no âmbito do contraditório, que “*(...) no ano de 2003 só ocorreram adjudicações de construções e aquisição de equipamentos, pelo que não existem actividades desenvolvidas*”, ressaltando que “*Ainda assim, foi enviado ao Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários, que o solicitou, um relatório de indicadores físicos da execução do projecto Infocentros.*”

A argumentação aduzida por aquela Secretaria não permite, todavia, atestar o cumprimento da referida obrigação contratual, uma vez que está em causa a falta de apresentação do relatório das actividades desenvolvidas no ano de 2002, e não das actividades realizadas em 2003, conforme é afirmado.

Dentro do enquadramento descrito, foi ainda celebrado, em 14 de Maio de 2002, entre a Região e a Madeira Tecnopólo, S.A., um contrato designado pelas partes por “*contrato de prestação de serviços*”⁵¹, por força do qual o primeiro outorgante concedeu ao segundo uma comparticipação financeira para a cobertura dos custos de gestão do referenciado projecto, no montante de **60.437,35 euros** (correspondente a 10% do total da candidatura), tendo a SRE realizado, em 2002, transferências no valor de 17.981,29 euros, que foram suportadas pela rubrica orçamental com a CE 02.03.10 (*Aquisições de bens e serviços correntes – Aquisições de serviços – Outros serviços*).

⁵⁰ Que fixava aquele prazo em 90 dias, contados do final do período de vigência do contrato (31 de Dezembro de 2002).

⁵¹ O CP identificado em primeiro lugar faz parte integrante deste contrato, isto por força da redacção conferida à sua cl. 1.ª.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Os dados externados denotam que, diversamente do que se verificou relativamente aos dois anteriores projectos inseridos na mesma medida do POPRAM III, as partes outorgantes optaram por titular a atribuição da comparticipação financeira destinada a suportar os custos associados à gestão do projecto “Infocentros” recorrendo à celebração de um contrato autónomo, distinto do CP que assegura o apoio financeiro à execução do projecto e da respectiva candidatura⁵², isto sem dar a conhecer os motivos subjacentes à opção tomada. As discrepâncias detectadas são extensíveis à classificação orçamental da despesa envolvida, que, na situação vertente, aparenta não estar correcta, indo contra a disciplina normativa fornecida pelos art.º 7.º e 8.º, n.º 1, da Lei n.º 28/92.

Confrontada com esta questão, a SRE afirmou, em sede de contraditório, que as razões que presidiram à celebração daquele contrato “(...) *são exclusivamente atinentes à simplificação e transparência da atribuição da comparticipação*”, baseando-se, para tanto, num parecer emitido pela SRPF, onde foi sugerida a concessão em separado do apoio destinado a financiar os custos de gestão do projecto, titulada através de um “*contrato de prestação de serviços*”.

Face aos esclarecimentos veiculados pela SRE, será importante destacar, antes de mais, que embora a SRPF defenda, no aludido parecer, que o montante conferido à Madeira Tecnopólo, S.A., corresponde, neste caso, a “*um pagamento de um serviço prestado*”, traduzido na “*gestão*” do programa “Infocentros” por aquela empresa, apontando o recurso a esta modalidade contratual como a solução mais adequada para conferir suporte jurídico à atribuição da respectiva verba, não deixa de pôr em causa a necessidade da concessão daquele apoio, quando refere que “*Uma vez que este projecto está directamente relacionado com os projectos “Uma Família, Um computador” e “Um Computador Para Todos”, que beneficiam de apoios do Orçamento Regional para fazer face às despesas de gestão do projecto, deverá (...) ser eliminada a comparticipação destinada à gestão do projecto em apreço.*”.

Para além disso, cumpre notar que, em rigor, o instrumento jurídico em questão - pese embora a qualificação que lhe foi atribuída - não configura um verdadeiro contrato de prestação de serviços, sujeito à disciplina normativa fornecida pelo DL n.º 197/99, de 8 de Junho, na medida em que a verba a transferir para a Madeira Tecnopólo, S.A, não consubstancia uma contrapartida devida por serviços prestados à RAM, antes correspondendo a uma ajuda pecuniária atribuída pela Região, a fundo perdido, tendo em vista o financiamento da gestão do programa “Infocentros”, cuja execução se insere no âmbito das actividades desenvolvidas por aquela sociedade.

Constatou-se ainda que, apesar de prever a concessão de um apoio financeiro, o contrato não alude à fundamentação legal permissiva da sua atribuição, em desrespeito pelo disposto nos art.ºs 124.º e 125.º do CPA, não identificando, de forma exaustiva, os direitos e obrigações⁵³ das partes outorgantes, nem definindo as penalizações aplicáveis em caso de incumprimento.

Quanto a este aspecto, a SRE contrapôs que a “(...) *fundamentação legal consta da Resolução que aprova o contrato de prestação de serviços*”, acrescentando que o “(...) *objecto do contrato está perfeitamente definido: execução do Projecto e a atribuição dos valores relativos aos custos de gestão do Projecto depende da apresentação dos documentos comprovativos das despesas elegíveis.*”.

Não se afigura, porém, que as explicações avançadas no contraditório permitam ultrapassar as objecções inicialmente formuladas, não só porque a legislação invocada na Resolução n.º 550/2002, de 9 de Maio de 2002⁵⁴, que autorizou a celebração do contrato, não constitui a base legal para a

⁵² Cujo valor cobre o investimento elegível não participado por verbas comunitárias e o investimento não elegível.

⁵³ O texto do contrato apenas prevê, no ponto 2 da sua cl. 3.ª, que o processamento da comparticipação financeira dependia da apresentação dos documentos comprovativos das despesas elegíveis.

⁵⁴ A saber, o art.º 86.º, n.º 1, alínea d), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, que permite o recurso ao ajuste directo no âmbito do regime jurídico da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços.

concessão do apoio financeiro efectivamente atribuído, mas igualmente porque o respectivo clausulado não distingue suficientemente o seu objecto daquele do CP que titulou a atribuição do apoio directamente destinado à execução do programa “*Infocentros*”. Ademais, estando em causa a afectação de dinheiros públicos, não se concebe que, no clausulado contratual, a definição dos deveres da entidade beneficiária se reconduzisse à simples obrigação da mesma proceder à entrega dos documentos comprovativos das despesas elegíveis, nem, tão pouco, que não tivessem sido previstos mecanismos de controlo e fiscalização da execução do contrato por parte da Região.

3.2.1.4. Execução do Programa REGIS

Em 26 de Setembro de 2002, a Madeira Tecnopólo, S.A. celebrou um CP com a RAM, através da SRE, com o objectivo de permitir a execução do programa “*REGIS*”⁵⁵ e de outros programas de cariz comunitário não financiados pela União Europeia, a que acrescem os custos com pessoal afecto aos projectos.

Para tal, ficou definida a atribuição de uma comparticipação financeira no valor máximo de **1.201.064,87 euros**, dos quais:

- ✚ 175.548,23 euros são referentes a projectos não-financiados;
- ✚ 280.062,78 euros são relativos a custos não-financiados com pessoal afecto aos projectos;
- ✚ 99.759,58 euros são referentes à equivalência patrimonial da empresa Mostramadeira;
- ✚ 645.694,28 euros são respeitantes a custos gerais de gestão dos projectos.

No clausulado contratual ficou estabelecido que a atribuição da comparticipação financeira dependia da apresentação, pela entidade beneficiária, dos documentos comprovativos das despesas efectuadas, dentro da seguinte periodicidade:

- ✚ Ano de 2002: 99.759,57 euros;
- ✚ Ano de 2003: 550.652,65 euros;
- ✚ Ano de 2004: 550.652,65 euros.

Conforme previsto, no ano económico de 2002 foi pago o montante de 99.759,57 euros, relativo à equivalência patrimonial da empresa Mostramadeira. Todavia, contrariamente ao disposto na al. a) do n.º 2 da cl. 3.ª do CP, a Madeira Tecnopólo, S.A., não providenciou pelo envio, à SRE, do programa detalhado das actividades, assim como do correlativo orçamento e cronograma financeiro.

Por outro lado, tanto a Resolução autorizadora da concessão de tal apoio financeiro⁵⁶, como o contrato subsequentemente outorgado encontram-se insuficientemente fundamentados, por não esclarecerem em que medida se insere a equivalência patrimonial da empresa Mostramadeira na realização “*plena de várias prerrogativas regionais*”⁵⁷ e, em última instância, na prossecução dos fins contratualmente definidos, sendo que, nos termos do art.º 124.º e 125.º, n.ºs 1 e 2, em articulação com o art.º 135.º, todos do CPA, a insuficiente fundamentação do acto administrativo determina a sua invalidade, que, por força do disposto no art.º 185.º, n.º 1 do mesmo Código, se transmite ao contrato celebrado nessa sequência.

⁵⁵ Esta iniciativa comunitária tem os seguintes objectivos gerais:

Combater as desvantagens resultantes da situação de insularidade e afastamento dos grandes centros de desenvolvimento;
Promover um conjunto de acções prioritárias no domínio das infraestruturas básicas, de aproveitamento do potencial endógeno e da cooperação transregional.

⁵⁶ Autorizado pela Resolução n.º 657/2002, do Conselho do Governo da RAM.

⁵⁷ Cfr. a parte final da alínea b) da cláusula 2.ª do CP.



Em contraditório, a SRE alegou, a este propósito, que *“A empresa Mostramadeira tem por objecto estudos, concepção, realização e promoção de feiras, exposições, congressos, seminários e reuniões, prestação de serviços de comunicação e publicidade às empresas e comercialização de produtos relacionados com as actividades referidas”*, adiantando que a mesma *“é detida e gerida na totalidade pelo Madeira Tecnopólo, S.A.”*, e que *“a prerrogativa regional a ser realizada é a da promoção dos produtos e empresas regionais através de uma empresa que se dedica em exclusivo à concepção, realização e promoção de feiras, exposições e congressos que é gerida e detida por uma empresa de capitais maioritariamente públicos: o Madeira Tecnopólo, S.A.”*

A explicação apresentada não permite, contudo, clarificar em que medida está a equivalência patrimonial da empresa Mostramadeira associada à execução do programa *“REGIS”* ou de outros programas de cariz comunitário, razão pela qual se mantém as dúvidas previamente suscitadas quanto à validade do acto administrativo de concessão do apoio.

3.2.2. Cruz Vermelha Portuguesa

No ano de 2002, a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) recebeu a importância total de **1.013.613,42 euros**, no âmbito dos seguintes CP's:

Quadro 8 - Valores transferidos para a Cruz Vermelha Portuguesa

(Em euros)

Finalidade	Valor pago
Construção da área desportiva do "Complexo Social e Escolar D. Olga de Brito"	74.262,84
Apoio ao funcionamento de creche, jardim de infância e 1º ciclo do EB - D. Olga de Brito	677.701,24
Apoio ao funcionamento de creche e jardim de infância Donamina	261.649,34

Os CP's em vigor entre a SRE e a CVP podem ser divididos em dois tipos distintos, consoante a finalidade prosseguida: apoio ao investimento e apoio ao funcionamento.

A) Apoio ao Investimento

Em 2002, encontravam-se em vigor dois CP's para apoio ao investimento, tendo um deles por objectivo o financiamento da construção da área escolar do *"Complexo Social e Escolar D. Olga de Brito"*, e o outro a comparticipação da construção da área desportiva daquele complexo. O primeiro, cujo período de vigência abarca os anos de 1999 a 2008, prevê a atribuição de um montante total de **3.015.747,00 euros**, enquanto que o segundo garante um apoio financeiro no valor global de **1.012.721,37 euros**, decorrendo o seu período de vigência entre Janeiro de 2002 e Julho de 2009.

Por ter sido formalizado em 1999⁵⁸, o CP relativo à construção da área escolar do *"Complexo Social e Escolar D. Olga de Brito"* não está abrangido pela Circular nº 3/ORÇ/2000, pelo que os direitos e obrigações das partes não são inteiramente coincidentes com os que vieram a ser ali fixados. Não obstante, merece destaque o facto de o respectivo clausulado⁵⁹ prever a obrigatoriedade da apresentação, pela entidade beneficiária, nos seis meses posteriores à transferência de cada tranche anual do subsídio, de informação detalhada sobre a utilização dos auxílios financeiros.

⁵⁸ 14 de Abril de 1999.

⁵⁹ Cfr. a alínea a) do n.º 1 da cláusula 6.ª.

Em Março de 2002, a CVP remeteu à SRE um cronograma analítico das despesas realizadas com a respectiva obra até 31 de Dezembro de 2001, estando o mesmo discriminado por factura e fim a que a foi imputada. Com base no aludido cronograma, confirmou-se que o investimento realizado até àquela data atingia os **2.656.338,68 euros**, cifrando-se o valor transferido pela SRE⁶⁰ em 904.724,10 euros. Importa, todavia, sublinhar que, apesar de a entrega daquela documentação não ter ocorrido dentro do prazo acima indicado, não foi aplicada, pela SRE, a penalização prevista no n.º 2 da cl. 8.ª do contrato para as situações de incumprimento das obrigações assumidas pela entidade beneficiária⁶¹.

Em relação ao período subsequente, a CVP não havia ainda disponibilizado quaisquer elementos informativos, tendo-se constatado que o pagamento da tranche relativa a 2002 ocorreu em Julho de 2003.

Em contraditório, a SRE confirmou a recepção extemporânea da referida documentação, tendo sustentado, neste contexto, “(...) *que não havia matéria suficiente para accionar a cláusula de rescisão do contrato (cláusula 8ª n.º 2)*”, face “(...) *ao cumprimento das outras obrigações pela entidade beneficiária e à implementação de procedimentos internos visando o controlo da execução do contrato (cláusula 7ª)*”, e ainda pelo facto de, não obstante o atraso verificado, os documentos terem sido efectivamente entregues.

Quanto ao segundo CP, celebrado em 19 de Outubro de 2001, para vigorar a partir de 1 de Janeiro de 2002, destinado a compartilhar financeiramente a construção da área desportiva do “*Complexo Social e Escolar D. Olga de Brito*”, consagrava a obrigatoriedade da apresentação, no prazo máximo de um ano após o *terminus* do contrato, de um relatório das actividades desenvolvidas, acompanhado, entre outros elementos, dos documentos comprovativos das despesas realizadas, mostrando-se, de acordo com o “*Contrato-Programa Tipo*”, constante em anexo à citada Circular nº 3/ORÇ/2000.

Porém, atento o prazo alargado de vigência deste CP, deveria ter sido prevista no respectivo clausulado, a apresentação, por parte da entidade beneficiária, de um relatório das actividades realizadas, não só na sequência do termo de vigência do contrato, mas também no momento da conclusão das obras executadas, por ser essa a altura em que a apreciação das despesas efectuadas se revestiria de maior acuidade e pertinência, face ao princípio da boa gestão dos dinheiros públicos.

Cumprindo ainda salientar que o processo não integrava qualquer documentação identificativa do volume de investimento realizado até à data da realização da auditoria, sendo que, em 2002, apenas foi efectuado o pagamento da 1ª tranche prevista (**74.262,84 euros**), tendo a 2ª prestação transitado para o ano de 2003⁶².

⁶⁰ Até à mesma data.

⁶¹ Disponha a citada cláusula que a inobservância das obrigações contratualmente assumidas pela entidade beneficiária constituía motivo de rescisão do contrato pela SRE, implicando a reposição dos montantes recebidos até esse momento.

⁶² Tendo a transferência daquela verba ocorrido em 30 de Abril de 2003.



B) Apoio ao Funcionamento

No concernente aos CP's direccionados ao apoio ao funcionamento, os mesmos tinham por finalidade auxiliar financeiramente os estabelecimentos de ensino do “Complexo Escolar D. Olga de Brito”, que desenvolve as valências de creche, jardim de infância e 1º ciclo do ensino básico, e o “Jardim de Infância Donamina”, que prossegue as valências de creche e jardim de infância, visando, em concreto, assegurar a cobertura do défice de receitas daquelas instituições⁶³.

O valor das tranches mensais a transferir para cada uma daquelas instituições (*Infantário e Escola D. Olga e Infantário Donamina*), foi calculado a partir da divisão do défice dos respectivos orçamentos pelo número de duodécimos, sendo os eventuais ajustamentos solicitados pela entidade beneficiária efectuados *a posteriori*.

Nos CP's para apoio ao funcionamento celebrados em 2002 (referentes ao ano lectivo 2002/2003) foram invocados, como base legal permissiva, o art.º 11.º do DRR n.º 4/2002/M, de 13 de Fevereiro⁶⁴, e as Portarias n.ºs 107/2002 e 108/2002, de 13 de Agosto⁶⁵, alteradas pelas Portarias n.ºs 121-A/2002 e 121-B/2002, ambas de 28 de Agosto.

Em resultado da análise realizada ao processo da entidade beneficiária apurou-se que o relatório das actividades desenvolvidas não foi enviado à SRE, não tendo sido respeitada, nessa medida, a al. b) da cl. 4.ª dos CP's celebrados⁶⁶, isto apesar de ter sido entregue toda a demais documentação solicitada pelo GGCO da SRE, nomeadamente o relatório e conta, o projecto de orçamento e os mapas de execução orçamental.

Sem embargo, para aquela Secretaria Regional, a não apresentação do aludido relatório não se reconduz a uma situação de incumprimento do contrato, por ter sido entendido pelo Serviço que “(...) *o facto da Instituição prosseguir no desenvolvimento das suas actividades uma Escola a Tempo Inteiro, integrada na rede escolar da RAM a dispensaria da respectiva entrega no Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental da SRE, tanto mais que os documentos comprovativos da aplicação das verbas concedidas foram entregues.*”.

3.2.3. Associação Orquestra Clássica da Madeira

A Associação Orquestra Clássica da Madeira (OCM) celebra anualmente com a RAM, representada pela SRE, CP's cujo objecto consiste em proporcionar apoio económico e financeiro a esta entidade, garantindo-lhe o desenvolvimento das suas actividades na área da música e contribuindo para o enriquecimento cultural da RAM. O recurso à celebração de CP's com a OCM é, assim, direccionado ao apoio das despesas inscritas ao Plano Anual de Actividades da instituição, correspondendo o período de vigência de tais contratos à duração de cada ano lectivo.

⁶³ Tidas por insuficientes para cobrir as respectivas despesas de funcionamento.

⁶⁴ A mencionada norma afastava a aplicação dos art.ºs 23.º e 24.º do DLR n.º 29-A/2002/M, de 20 de Dezembro, nas situações em que se verificasse a existência de legislação específica disciplinadora da atribuição de subsídios, conforme era o caso.

⁶⁵ As citadas portarias contêm a definição das regras para concessão de apoios financeiros pela SRE às entidades particulares que desenvolvam a sua actividade ao nível das creches, jardins de infância, infantários e unidades de educação pré-escolar (Portaria n.º 107/2002), e dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário (Portaria n.º 108/2002).

⁶⁶ De acordo com a qual a entidade beneficiária estava obrigada a apresentar o referido documento, no prazo máximo de 90 dias após o final do período de vigência do contrato.

Em resultado dos trabalhos de campo realizados apurou-se que, em 2002, a SRE, através do orçamento do Gabinete de Gestão e Controlo Orçamental – rubrica de CE 04.02.01 (*Transferências correntes – Administrações privadas – Instituições particulares*), transferiu verbas para a OCM no valor total de **951.041,28 euros**, tituladas por dois CP's previamente outorgados, de acordo com a seguinte distribuição:

- ✚ Janeiro a Agosto de 2002: 79.807,66 euros/mês
- ✚ Setembro a Dezembro de 2002: 78.145,00 euros/mês

Constatou-se igualmente que, em cumprimento do preceituado na parte final do n.º 5 do art.º 23.º do DLR n.º 29-A/2001/M, a SRPF emitiu parecer concordante sobre o CP celebrado com a OCM, cujo período de vigência decorreu de 1 de Setembro de 2002 a 31 de Agosto de 2003, bem como que esta entidade remeteu à SRE o respectivo Orçamento e Plano de Actividades para 2002, acompanhado por um parecer do Conselho Fiscal, conforme determinava a al. a) do n.º 3 da cl. 3.ª do CP.

Não obstante, à data da realização da auditoria, não tinham sido ainda enviados àquela Secretaria Regional o relatório das actividades desenvolvidas instruído com os documentos comprovativos das despesas realizadas, o que evidencia o incumprimento da al. e) do n.º 2 da cl. 3.ª do mesmo CP.

A este propósito, a SRE informou, na resposta dada em contraditório, que a OCM entregou o relatório de actividades a 4 de Agosto de 2003, acompanhado do Relatório e Contas relativo ao exercício de 2002, isto sem que, contudo, tivessem sido enviados àquela Serviço os documentos comprovativos das despesas realizadas.

Por conseguinte, mantém-se a conclusão inicialmente extraída quanto ao incumprimento da al. e) do n.º 2 da cl. 3.ª do CP, sendo que esta alínea estabelecia um prazo máximo de 3 meses para o envio, à SRE, do relatório das actividades desenvolvidas por aquela associação, acompanhado dos documentos comprovativos das despesas realizadas.

3.3. Secretaria Regional do Plano e Finanças

Em 2002, a situação dos contratos-programa celebrados através desta Secretaria Regional era a seguinte:

Quadro 9 - Apoios atribuídos pela SRPF através de contrato-programa

(Em euros)

Entidades Beneficiárias	Montantes concedidos	%	Montantes pagos	%
ADERAM	174.433,63	6,2	156.354,26	5,3
Associações	429.447,02	15,2	472.070,36	16,2
Casas da Madeira	90.465,00	3,2	71.759,58	2,5
Club Sports Madeira	748.200,00	26,5	748.200,00	25,6
Clube de Automóveis Clássicos da Madeira	62.350,00	2,2	57.500,13	2,0
Clube de Golfê do Santo da Serra	239.409,58	8,5	199.509,58	6,8
Igrejas	1.049.919,30	37,2	1.190.883,81	40,7
Outras	26.488,00	0,9	26.488,00	0,9
TOTAL	2.820.712,53	100,0	2.922.765,72	100,0

Conforme resulta da leitura do quadro acima reproduzido, alguns dos apoios financeiros concedidos foram direccionados a sectores aparentemente não abrangidos pelas atribuições deste departamento



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

como, por exemplo, os apoios a actividades e eventos desportivos e à recuperação e reconstrução de igrejas. Daí que se questione a regularidade do cabimento das verbas que asseguram a execução dos contratos-programa em causa no orçamento da SRPF, isto quando as actividades a desenvolver aparentam não ser enquadráveis no âmbito das atribuições legalmente conferidas a esta Secretaria Regional, pelo art.º 2.º do DRR n.º 1-A/2001/M, de 13 de Março⁶⁷.

No contraditório, a SRPF reconheceu que “(...) *algumas actividades desenvolvidas através da celebração de contratos-programa com a Secretaria Regional do Plano e Finanças poderiam ter enquadramento noutras Secretarias Regionais, não o tendo sobretudo devido ao facto de, historicamente, esses apoios terem vindo a ser atribuídos pela SRPF*”, enfatizando que “(...) *esta situação*” será tida “*em devida conta na altura da elaboração da proposta de Orçamento da Região.*”.

3.3.1. Clube de Golfe do Santo da Serra

No ano de 2002, encontravam-se em vigor dois CP's formalizados com o Clube de Golfe do Santo da Serra (CGSS)⁶⁸, que tinham como objecto a comparticipação das despesas de manutenção e beneficiação do campo de golfe do Santo da Serra até ao montante máximo global de **478.822,99 euros**, abrangendo o período de vigência de cada um deles dois anos económicos distintos, a saber:

- ✚ De Setembro de 2001 a Maio de 2002 – 239.422,99 euros;
- ✚ De Outubro de 2002 a Maio de 2003 – 239.400,00 euros.

A celebração dos contratos em questão, autorizada pelas Resoluções n.ºs 1221/2001, de 6 de Setembro, e 1229/2002, de 10 de Outubro, respectivamente, foi legalmente fundamentada, no primeiro caso, no art.º 21.º do DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril, e no segundo, no art.º 23.º do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro.

As normas de carácter genérico invocadas, inseridas nos diplomas que aprovaram o Orçamento da RAM para os anos de 2001 e 2002, atribuíam competência ao Governo Regional para conceder apoios financeiros, fixando alguns dos requisitos disciplinadores da atribuição de tais auxílios, prevendo, no entanto, o art.º 11.º do DRR n.º 9/2001/M, de 19 de Junho e do 4/2002/M, de 13 de Fevereiro⁶⁹, o seu afastamento sempre que existisse legislação específica sobre a matéria.

No caso dos contratos outorgados, a documentação consultada aponta no sentido de que a entidade beneficiária reveste a natureza de clube desportivo, nos termos na noção legal fornecida pelo art.º 20.º da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro, na redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 19/96, de 25 de Junho, que qualifica como tais, “*as pessoas colectivas de direito privado que tenham como escopo o fomento e a prática de actividades desportivas*”.

A mesma Lei, na alínea a) do seu art.º 33.º, identifica a concessão de comparticipações financeiras como um dos meios de apoio ao associativismo desportivo, em que se incluem as federações, as associações e os clubes desportivos, estatuidando o n.º 1 do seu art.º 34.º que tal atribuição encontra-se

⁶⁷ De acordo com o preceituado no citado artigo, constituem atribuições da SRPF “*definir a política regional nos domínios da estatística, finanças, informática, orçamento, contabilidade, gestão e controlo do património regional, planeamento, inspecção financeira industrial, serviços internacionais do centro internacional de negócios da Madeira e registo internacional de navios, promovendo as medidas necessárias à sua respectiva execução*”.

⁶⁸ O CGSS celebrou ainda um CP com a SRTC, cujo objecto consistia na definição da cooperação financeira para a realização, organização e garantia da cobertura do evento de golfe designado por “*Madeira Island Open*” (10.º), envolvendo um auxílio pecuniário anual na importância de 700.000,00 euros.

⁶⁹ DRR de execução do orçamento da RAM para os anos de 2001 e 2002, respectivamente.

subordinada à “*Apresentação de programas de desenvolvimento desportivo e sua caracterização pormenorizada, com especificação, nomeadamente, das forma, dos meios e dos prazos para o seu cumprimento*” (al. a)), e à “*Apresentação dos custos e aferição dos graus de autonomia financeira, técnica, material e humana previstos nos planos para o seu cumprimento*” (al. b)). E, no n.º 2 deste artigo, faz depender a concessão dessas participações financeiras públicas da celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo oficialmente publicados.

Neste contexto, torna-se imperativo trazer à colação o DL n.º 432/91, de 6 de Novembro, que “*define o regime aplicável aos contratos-programa celebrados com vista à atribuição de participações financeiras no âmbito do sistema de apoios ao associativismo desportivo previsto no art.º 33.º da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro*” (art.º 1.º), e cujo art.º 2.º determina que “*são abrangidas pelo disposto no (...) diploma todas as participações financeiras, qualquer que seja a proporção dos custos por elas cobertos, concedidas, em apoio do associativismo, pelo Estado, pelas Regiões Autónomas ou pelas autarquias locais (...)*”⁷⁰, preceituando o n.º 3 do mesmo artigo que “*as participações financeiras só podem ser concedidas mediante a apresentação, pelas entidades interessadas, do programa de desenvolvimento desportivo*”⁷¹.

Conforme decorria da Lei n.º 1/90, também o DL n.º 432/91, na al. d) do n.º 1 do seu art.º 4.º, insere os clubes desportivos entre as entidades que podem beneficiar de participações financeiras. Porém, no n.º 2 do mesmo artigo, consagra, de forma expressa, que “*as participações directamente atribuídas aos clubes desportivos só podem ter por objecto planos ou projectos específicos que não caibam nas atribuições próprias das associações e federações e não constituam um encargo ordinário dos mesmos clubes*”.

Do exposto resulta, assim, em síntese, que a atribuição de participações financeiras aos clubes desportivos encontra-se sujeita ao regime jurídico específico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, nos termos da disciplina normativa constante do DL n.º 432/91, estando a concessão do apoio subordinada à apresentação, por parte daqueles, de programas⁷² que, para além do mais, não representem um encargo ordinário da entidade.

Face ao quadro legal delineado, a concessão de apoios financeiros ao CGSS no âmbito do associativismo desportivo está sujeita à aplicação do DL n.º 432/91. Contudo, na situação concreta, os dois CP’s formalizados com aquele clube destinaram-se ao financiamento de despesas de manutenção e beneficiação do Campo de Golfe do Santo da Serra, tendo-se constatado que as despesas consideradas elegíveis consubstanciavam encargos ordinários dessa entidade.

Por conseguinte, na medida em que o n.º 2 do art.º 4.º do mesmo diploma afasta a hipótese da concessão de apoios direccionados ao financiamento de tais encargos, a celebração dos contratos

⁷⁰ Por força do n.º 2 deste preceito, ficam excepcionadas as “*participações cujo montante não ultrapasse o valor estabelecido na lei como limite geral da competência dos órgãos dirigentes de serviços dotados de autonomia administrativa e financeira para a realização de obras e aquisições de bens e serviços, a menos que tais participações, em conjunto com as anteriormente concedidas em benefício do mesmo programa de desenvolvimento desportivo e pela entidade, excedam aquele valor*”. O valor aqui em causa é o actualmente definido no art.º 17.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

⁷¹ Para efeitos do DL n.º 432/91, são considerados programas de desenvolvimento desportivo, em conformidade com o n.º 1 do seu art.º 3.º, entre outros, “*Os planos regulares de acção das entidades que fomentam ou dirijam, no plano nacional, regional ou local, a prática das diversas modalidades desportivas*” [al. a)] e “*Os planos de acção específica destinados a promover e divulgar a prática do desporto, a organizar competições com interesse social ou desportivo relevante, ou a apoiar a participação de praticantes portugueses em provas internacionais*” [al. b)].

⁷² De desenvolvimento desportivo.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

carece de base legal, devendo os pagamentos efectuados a coberto do respectivo título jurídico ser considerados ilegais, por inobservância do disposto no art.º 18.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92⁷³, e art.º 3.º, n.º 1, do CPA. A situação descrita é ainda susceptível de configurar uma infracção financeira geradora de responsabilidade sancionatória, face à previsão da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em contraditório, a SRPF sustentou o entendimento de que os dois CP's celebrados com o CGSS encontram fundamento legal *“no art.º 23.º do DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril”*⁷⁴, que *“comporta um quadro jurídico de carácter genérico e de interesse específico para a Região”*, abarcando *“no seu conteúdo todas as acções e projectos de importância global indiferenciada em todas as vertentes da sociedade e economia madeirense e não uma predominância exclusiva num determinado sector (v.g: desportivo, cultural (...))”*, não se esgotando aquela norma *“numa mera relação de lei geral-lei especial quando em relação v.g. com o Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro”*, cuja aplicação deve ser afastada *in casu*, não só por tratar-se de um *“diploma nacional vocacionado exclusivamente para o sector desportivo e visando regulamentar o artigo 33.º da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro”*, mas também *“pelo particular relevo”* que as ajudas financeiras atribuídas àquele Clube assumem na RAM.

Mais invocou aquela Secretaria que *“A realização anual na Região de eventos tão importantes para a sociedade e a economia madeirense como o “Madeira Island Open” ultrapassam enormemente a vertente desportiva, assumindo relevo concorrente com os sectores sócio-económicos, culturais, turísticos e até comerciais da Região”*, estando *“o sucesso dessas iniciativas” “directamente dependente da concorrência paralela e global desses vectores, sobrepondo-se a estes, e do traço distinto do interesse específico que assume na Região”*. Face à *“exigência da prova”*, aquele evento *“não poderia realizar-se sem que o Campo de Golfe estivesse nas melhores condições, sendo que sem o apoio atribuído pelo Governo Regional o Clube de Golfe do Santo da Serra não teria condições financeiras para proceder aos trabalhos de manutenção e melhoria do Campo de Golfe, o que inviabilizaria, desde logo a realização do “Madeira Island Open”*.

Não se afigura, porém, que a linha argumentativa delineada pela SRPF possa ser acolhida, antes de mais porque o denominado *“interesse específico regional”* subjacente à aplicação, quer do art.º 23.º, quer do art.º 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro⁷⁵, não constitui, por si só, condição decisiva para afastar a aplicação da legislação reguladora da concessão de apoios financeiros a sectores determinados⁷⁶, o que é, aliás, confirmado pela previsão da norma do art.º 11.º do DRR n.º 4/2002/M, de 13 de Fevereiro⁷⁷, onde se lê que *“A atribuição de subsídios fica dependente do*

⁷³ Preceitua o art.º 18.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 1 de Setembro, que *“Nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no orçamento da Região Autónoma da Madeira, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, ressalvadas, nesta última matéria, as excepções autorizadas por lei”*, dispondo o art.º 3.º, n.º 1, do CPA 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”*.

⁷⁴ Presume-se que a referência ao DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril, terá tido origem num lapso, isto porquanto, no DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril, que aprovou o Orçamento da RAM para 2001, as normas genéricas disciplinadoras da concessão de subsídios pela RAM encontravam-se inseridas nos art.ºs 21.º e 22.º, ao passo que, no DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro, os dispositivos pertinentes sobre a matéria constavam dos art.ºs 23.º e 24.º, respectivamente.

⁷⁵ Quer ainda dos art.ºs 21.º e 22.º do DLR n.º 4-A/2001/M.

⁷⁶ Sob pena de ficar sempre excluída a aplicação da legislação específica reguladora da atribuição de apoios financeiros a sectores de actividade determinados.

⁷⁷ Diploma que pôs em execução do Orçamento da RAM para 2002.

*cumprimento das disposições dos artigos 23.º e 24.º do Decreto Legislativo Regional n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro, salvo nos casos em que haja legislação específica.*⁷⁸ (sublinhado nosso).

Por outro lado, dificilmente se poderá conceber que uma acção ou projecto concreto se reconduza de forma estanque e exclusiva a uma área ou sector específico da complexa realidade social hodierna, o que implica que seja necessário identificar a vertente que se destaca do todo formado por realidades que podem abarcar planos aparentemente distintos, como o turístico, o cultural, o sócio-económico, o desportivo ou o religioso. Concluído este exercício, apenas haverá lugar à aplicação das regras genéricas disciplinadoras da concessão de apoios financeiros incluídas no diploma que anualmente aprova o orçamento regional nos casos em que a ordem jurídica não comporte uma regulamentação específica para o sector em evidência.

Na situação vertente, embora se reconheça que a manutenção e beneficiação de uma infraestrutura como o campo de golfe do Santo da Serra assume importância em diferentes domínios da sociedade e economia madeirenses, é notória a predominância que aí adquire a vertente desportiva, isto por a actividade a desenvolver estar directamente associada à criação de condições para a prática daquela modalidade, extravasando, nessa medida, a mera preparação do evento “*Madeira Island Open*”, o qual tem vindo, aliás, a beneficiar de ajudas financeiras conferidas pela SRTC.

Assim, considera-se que a legalidade da atribuição das ajudas concedidas deve ser aferida à luz do quadro legal fornecido pelo DL n.º 432/91, que disciplina a celebração de CP’s no âmbito do sistema de apoios ao associativismo desportivo, mantendo-se, por consequência, as conclusões inicialmente externadas sobre esta matéria.

3.3.2. Club Sports Madeira

Pela Resolução n.º 103/02, de 31 de Janeiro, foi autorizada a outorga de um CP entre a RAM e o Club Sports Madeira (CSM), orientado para a definição do processo de cooperação financeira no âmbito da realização da Edição de 2002 do Rali Vinho da Madeira, como forma de promoção turística da Região a nível nacional e internacional.

O valor máximo da comparticipação a conceder para a prossecução do objectivo contratualmente estabelecido foi fixado em **748.200,00 euros**, divididos em tranches mensais, a transferir até ao final dos meses de Fevereiro a Setembro de 2002.

A celebração do referido contrato foi legalmente fundamentada no art.º 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20 de Dezembro, que conferia competência ao Governo Regional para conceder apoios financeiros a entidades de utilidade pública, mediante a formalização de contratos-programa, e em consonância com os requisitos aí fixados, prevendo, no entanto, o art.º 11.º do DRR n.º 4/2002/M, de 13 de Fevereiro, o afastamento desta norma no caso de existir legislação específica neste domínio.

Face à norma do citado art.º 11.º do DRR, e tendo presentes os objectivos específicos prosseguidos pelo CP (promoção turística da RAM), afigura-se que o mesmo estava sujeito à disciplina jurídica fornecida pelo DLR n.º 25/99/M, de 27 de Agosto, diploma que estabelece o sistema de enquadramento e definição legal dos apoios financeiros a projectos de interesse cultural ou de

⁷⁸ Refira-se que o mesmo artigo do DRR n.º 9/2001/M, de 19 de Junho, que pôs em execução o Orçamento da RAM para 2001, continha uma norma de idêntico teor.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

promoção e animação turísticas, e que foi regulado, no tocante a esta última vertente, pela Portaria n.º 78/2001, de 13 de Julho⁷⁹.

Assim, resulta da interpretação conjugada dos art.ºs 3.º, al. c) e d), 6.º e 7.º, todos do DLR n.º 25/99/M, que, por estar em causa a atribuição de um apoio financeiro de cariz pontual, a comparticipação pecuniária disponibilizada deveria ter revestido a forma de protocolo e não de contrato-programa, a que está associada uma natureza plurianual.

Para além deste aspecto formal, não ficou demonstrado que a candidatura apresentada pela entidade beneficiária tivesse sido submetida à apreciação de uma comissão de análise e acompanhamento, constituída nos termos dos art.ºs 8.º e 9.º da Portaria n.º 78/2001, de 13 de Julho, constatando-se que o texto do contrato outorgado não acolhe integralmente no seu clausulado o elenco de direitos e obrigações das partes definidos no aludido DLR e no citado regulamento.

Sobre a primeira das questões suscitadas, os responsáveis contraditados sufragaram o entendimento de que em relação ao CP celebrado com o CSM *“(…) concorriam entre si potencialmente vários diplomas. O Decreto-lei n.º 432/91, de 6 de Novembro (de âmbito exclusivamente desportivo e sem atender às especificidades da RAM) o artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 25/99/M de 27 de Agosto (restringindo-se à promoção e animação turísticas) e ainda, outro preceito normativo especial, o artigo 24.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4-A/2001/M de 3 de Abril⁸⁰, especialmente vocacionado para entidades de utilidade pública (qualidade que reveste a entidade Club Sports Madeira).*

Não obstante, concluíram, dentro da mesma linha argumentativa expandida a propósito dos CP's celebrados com o CGSS, que o referenciado contrato *“possui fundamentação legal no art.º 24.º do Decreto Legislativo Regional n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril”⁸¹*, por considerarem que *“(…) o Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro ou o Decreto Legislativo Regional n.º 25/99/M, de 27 de Agosto, não abarcam no seu âmbito, em termos de interesse específico da Região ou sectores envolvidos de intervenção, a real dimensão do evento “Edição 2002 do Rali Vinho Madeira”, razão pela qual não faria “(…) qualquer sentido a submissão à apreciação de uma comissão de acompanhamento e análise prevista no artigo 9.º da Portaria n.º 78/2001, de 13 de Julho.”.*

Consequentemente, também nesta situação específica, e à semelhança da posição assumida a propósito dos CP's outorgados com o CGSS, se rejeita a ideia de que o art.º 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M constituía a base legal permissiva da atribuição da ajuda financeira concedida, dando-se aqui por reproduzidas as razões de fundo externadas no ponto anterior do presente relatório.

E, embora se conceda que a celebração do contrato em apreço pudesse ter sido fundamentada no DL n.º 432/91, atenta a importância desportiva do evento, os motivos de facto invocados para justificar a atribuição do apoio dão destaque à vertente de promoção turística associada à realização daquela prova, afigurando-se, nessa medida, que o DLR n.º 25/99/M se encontra melhor vocacionado para fornecer o enquadramento legal aplicável à situação concreta.

Verificou-se, por outro lado, que ao abrigo do contrato assinado, em que intervieram como outorgantes o CSM e a SRPF, foram disponibilizadas verbas no valor de **748.200,00 euros** (correspondentes ao montante máximo da comparticipação prevista), dos quais **405.618,64 euros**

⁷⁹ A aludida Portaria n.º 78/2001, de 13 de Julho, aprovou o regulamento de atribuição de apoio financeiro a projectos de promoção e animação turística, constante em anexo à mesma.

⁸⁰ Pressupõe-se que a referência efectuada ao art.º 24.º do DLR n.º 4-A/2001/M, de 3/04, se trata de um lapso, e que o diploma em causa é o DLR n.º 29-A/2001/M, de 20/12, mais concretamente o seu art.º 24.º.

⁸¹ Uma vez mais, e tal como se verificou no tocante aos contratos-programa outorgados com o Clube de Golfe do Santo da Serra, também aqui a referência ao DLR n.º 4-A/2001/M, de 3 de Abril, terá resultado de um lapso.

suportaram despesas realizadas pelo CSM, tendo a parte remanescente (**342.581,36 euros**) coberto despesas efectuadas por uma pessoa colectiva de direito privado distinta, a saber, a Associação Rali Vinho da Madeira^{82 83}. O apoio de que esta associação beneficiou não foi, no entanto, objecto de qualquer acto autorizador proferido pela entidade legalmente competente para o efeito, sendo que o n.º 1 do art.º 10.º do DLR n.º 25/99/M faz depender a aprovação da concessão de apoios financeiros nesta área de despacho do Secretário Regional do Turismo e Cultura, não encontrando suporte em qualquer título jurídico, o que contraria o estatuído nos art.ºs 3.º, al. d), e 7.º, igualmente do citado diploma, que determinam a obrigatoriedade de a atribuição de auxílios de carácter ocasional assumir a forma de protocolo de desenvolvimento.

Prevendo o contrato, no n.º 3 da sua cl. 4.ª, que, caso o custo total da prova viesse a ser inferior ao valor máximo da comparticipação contratualmente fixada, passaria a ser esse o montante da comparticipação financeira, procedendo-se então aos necessários acertos, impunha-se que a SRPF tivesse diligenciado no sentido de exigir a devolução das verbas que ultrapassaram o valor das despesas elegíveis apresentadas pelo CSM. Porque assim não sucedeu, devem tais pagamentos (que ascenderam a **342.581,36 euros**) ser considerados ilegais, o que é susceptível de constituir uma infracção financeira passível de fazer incorrer o responsável pelos pagamentos em responsabilidade financeira sancionatória, por força da norma do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Ouvida em sede de contraditório, a SRPF informou, relativamente a este assunto, que as despesas realizadas pela ARVM foram consideradas elegíveis por dizerem *“efectivamente respeito ao objecto do contrato-programa – realização da edição de 2002 do Rali Vinho Madeira” – e que essas despesas foram comprovadamente suportadas pelo Club “Sports Madeira”, esclarecendo que “O facto dos documentos terem sido emitidos no nome de uma entidade distinta deve-se a um erro contabilístico do Club Sports Madeira.”*

Embora a SRPF alegue que as aludidas despesas foram suportadas pelo CSM, não existe, no entanto, qualquer evidência documental que suporte esta afirmação, uma vez que não foram remetidas cópias dos respectivos recibos, emitidos em nome do CSM, mantendo-se, por isso, os comentários previamente tecidos a este propósito, mormente no tocante à ilegalidade dos pagamentos realizados.

Donde se recomende que apenas sejam qualificadas como elegíveis, para efeitos de atribuição de apoio financeiro, as despesas efectuadas pelas entidades beneficiárias identificadas nos CP's, mesmo que toda a documentação de suporte apresentada esteja relacionada com a realização do evento financiado.

⁸² Com base nos documentos de suporte entregues pelo Clube Sports Madeira, foram consideradas elegíveis, pela DRPF, despesas no montante global de **883.173,08 euros**, dos quais **405.618,64 euros** correspondentes a despesas realizadas pelo CSM e **477.554,44 euros** relativos a despesas efectivadas pela Associação Rali Vinho Madeira.

⁸³ A comparticipação concedida pela RAM ao abrigo do CP celebrado, em 2002, com o CSM, cobriu cerca de 84,7% do total das despesas consideradas elegíveis pela DRPF.



No tocante ao contrato em questão, constatou-se também que, na data da sua assinatura (1 de Fevereiro de 2002), o CSM não ainda tinha enviado à DRPF os documentos comprovativos das despesas relativas à Edição de 2001 daquela prova desportiva, contrariando o previsto na al. e) do n.º 2 da cl. 3.ª do CP assinado em 2001. Embora de acordo com o n.º 3 da cl. 6.ª do mesmo título contratual, o CSM estivesse obrigado à reposição do valor recebido a coberto deste contrato, ficando impedido de beneficiar de qualquer outro apoio financeiro da RAM até à entrega daquela documentação, a RAM participou a Edição de 2002 do Rali, não tendo aplicado as penalizações contratualmente estabelecidas.

A SRPF confirmou a situação enunciada, explicitando que a mesma “(...) ficou a dever-se a um lapso, que se evitará repetir, justificado pelo facto do término do contrato-programa ter ocorrido em 30.09.2001.”.

Por conseguinte, de modo a evitar a ocorrência de lapsos desta natureza, deverá existir, no futuro, um controlo mais rigoroso do cumprimento dos prazos contratualmente estabelecidos, sendo esta observação válida para as restantes disposições contratuais.

A final, cabe registar como aspecto positivo, que, diversamente do ocorrido em relação aos documentos comprovativos das despesas realizadas com a Edição do Rali Vinho da Madeira de 2001, aqueles respeitantes à Edição de 2002 foram entregues à SRPF dentro do prazo fixado no contrato⁸⁴, estando acompanhados do mapa de origem e aplicação de fundos e do orçamento previsional para o ano de 2002, de acordo com o previsto, respectivamente, nas al. e) e a) do n.º 2 da cl. 3.ª do contrato outorgado nesse ano.

3.3.3. ADERAM – Agência de Desenvolvimento da RAM

A SRPF transferiu para a ADERAM^{85 86} em 2002, o montante de **156.354,26 euros**, relativo aos seguintes contratos-programa:

Quadro 10 - Valores transferidos para a ADERAM

(Em euros)

N.º Resolução	Finalidade	Valor pago
613/02	Projecto “Recuperação Urbanística do Lombo do Moleiro”	51.354,26
817/02	Comparticipação das despesas não elegíveis dos projectos desenvolvidos em 2002	105.000,00

O contrato identificado em primeiro lugar destinou-se a financiar a componente não participada pelo POPRAM III (componente FEDER) do projecto “*Recuperação Urbanística do Lombo do*

⁸⁴ No prazo máximo de 60 dias após o final do período de vigência do contrato (31 de Dezembro de 2002).

⁸⁵ A ADERAM celebrou ainda um CP com a SRTC para a execução do projecto “*Educar para o Turismo*”, relativo à sensibilização e formação de jovens inseridos nos sistemas educativo e de formação profissional, para o sector do Turismo, em que a participação financeira atingiu o montante de 39.755,00 euros.

⁸⁶ De acordo com o disposto no DL n.º 88/99, de 19 de Março, diploma que define o estatuto das agências de desenvolvimento regional, estas entidades revestem a natureza jurídica de pessoas colectivas de direito privado, tendo como principal objectivo a promoção, no quadro das políticas e estratégias aprovadas a nível nacional, do desenvolvimento económico, social e cultural de uma determinada parte do território nacional (cfr. os art.ºs 3.º e 4.º).

Moleiro”, tendo a transferência das verbas atribuídas sido concretizada mediante a apresentação da documentação comprovativa das despesas realizadas.

O mencionado contrato foi inicialmente celebrado para vigorar até 31 de Dezembro de 2002, admitindo-se a possibilidade da sua revisão. Assim, e porque o respectivo projecto não se encontrava concluído na data assinalada, foi solicitada, pela ADERAM, em 3 de Dezembro de 2002, a prorrogação do período de vigência do CP até 30 de Setembro de 2003, pedido que mereceu despacho favorável da SRPF, em 13 de Janeiro de 2003.

O segundo dos CP's, celebrado ao abrigo da Resolução nº 817/2002, de 18 de Julho, visando assegurar a *“comparticipação das despesas não elegíveis dos projectos desenvolvidos em 2002”*, fixada, nos termos do n.º 1 da sua cl. 4.ª, no valor máximo de 105.000,00⁸⁷, a ser processada de acordo com a seguinte programação financeira (cfr. o n.º 2 da mesma cl. 4.ª):

- 17.500,00 euros após a assinatura do contrato-programa;
- 17.500,00 euros mensalmente, de Agosto a Dezembro de 2002, mediante a apresentação de relatório mensal de execução financeira referente ao mês anterior.

De acordo com a al. c) do n.º 2 da cl. 3.º do contrato, a entidade beneficiária estava ainda obrigada a apresentar, dentro dos 60 dias subsequentes ao termo de vigência do contrato, um relatório da execução financeira da participação auferida, bem como a avaliação dos objectivos e finalidades específicas traçados e alcançados.

Do exame efectuado ao correlativo processo constatou-se que, com excepção da primeira tranche, as transferências realizadas a coberto deste contrato-programa foram efectuadas mediante a apresentação, pela ADERAM, dos relatórios mensais de execução financeira, que foram acompanhados de cópias dos documentos comprovativos das despesas, em conformidade com as exigências contratualmente definidas.

A análise dos aludidos relatórios revelou que, apesar de o contrato em questão ter por objecto a *“comparticipação das despesas não elegíveis dos projectos desenvolvidos em 2002”*, as verbas atribuídas, classificadas como transferências de capital e suportadas pelo agrupamento de classificação económica 08⁸⁸, foram canalizadas para o financiamento de encargos decorrentes da actividade regular desenvolvida pela ADERAM, vindo a consubstanciar, na prática, um apoio ao funcionamento da instituição.

O objectivo que presidiu à concessão do auxílio financeiro atribuído pelo Governo da RAM foi, assim, desvirtuado pela entidade beneficiária daquele subsídio, que o canalizou para um fim distinto do contratualmente fixado. Com efeito, embora as despesas apresentadas pela ADERAM tivessem sido tomadas, pela SRPF, como elegíveis, não existiu uma autorização expressa do executivo regional para a concessão de qualquer apoio destinado a suportar custos de funcionamento daquela instituição, nem a respectiva atribuição foi titulada por contrato-programa, nos termos consignados no art.º 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M⁸⁹, lido em articulação com o art.º 11º do DRR nº 4/2002/M, de 13 de Fevereiro,

⁸⁷ Por força do disposto no n.º 3 da citada cl. 4.ª, na hipótese de a participação auferida ser inferior ao montante máximo da participação definida no n.º 1 desta cl., passaria a ser esse o valor da participação financeira, fazendo-se os acertos devidos.

⁸⁸ Correspondente a despesas com investimentos.

⁸⁹ Conforme foi já referido, o art.º 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M confere competência ao Governo da RAM para conceder apoios a entidades de utilidade pública, ao abrigo da celebração de contratos-programa, desde que evidenciada a prossecução efectiva da satisfação das necessidades públicas e da melhoria da qualidade de vida das populações.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

pelo que, também nesta situação estaremos perante pagamentos ilegais, que podem eventualmente configurar uma infracção financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com a norma do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

A situação descrita torna patente a existência de deficiências ao nível da apreciação e avaliação dos documentos de suporte apresentados pela ADERAM, uma vez que se verificou que as despesas inscritas nos relatórios elaborados mensalmente por esta entidade foram consideradas elegíveis pela SRPF, não obstante estarem em causa custos associados ao funcionamento e não ao investimento, conforme estabelecido no texto do contrato-programa outorgado.

Na resposta dada em contraditório, a SRPF admitiu que as despesas de funcionamento “(...) foram efectivamente consideradas em 2002 como despesas não elegíveis dos projectos desenvolvidos”, situação essa confirmada pelo IGFC, que, no ofício remetido à ADERAM, salienta que “(...) as despesas com pessoal e outras despesas ligadas à execução do projecto não são elegíveis uma vez que este decorre das obrigações de serviço público e das funções correntes de gestão da ADERAM.”.

Mais acrescentou aquela Secretaria que “(...) no contrato-programa celebrado em 2003 com a ADERAM, autorizado pela Resolução n.º 184/2003, de 20 de Fevereiro”, foi expressamente previsto “(...) que a comparticipação teria como finalidade participar as despesas de funcionamento e as despesas não elegíveis dos projectos desenvolvidos.”, tendo sido corrigida a classificação das despesas, de capital, para correntes.

Embora se acolham com agrado, as alterações apontadas não permitem, contudo, afastar as considerações tecidas *ab initio* a propósito da ilegalidade dos pagamentos efectuados.

3.3.4. Associações

Os apoios atribuídos e pagos pela SRPF a entidades do tipo associativo foram os seguintes:

Quadro 11 - Distribuição dos valores atribuídos a Associações

(Em euros)

Entidades Beneficiárias	Montantes concedidos	%	Montantes pagos	%
ACIF - Associação Comercial e Industrial do Funchal		0,0	107.121,38	22,7
ACIM - Associação Comercial e Industrial de Machico	49.879,79	11,6	49.879,79	10,6
ADECOM - Assoc. para o Desenvolvimento do Sítio da Corujeira	100.000,00	23,3	37.995,94	8,0
ASA - Associação de Desenvolvimento de Santo António	100.000,00	23,3	100.000,00	21,2
Associação "Comunidade Vida Nova - Renovamento Carismático"	149.639,36	34,8	149.639,36	31,7
DEMA - Associação de Desenvolvimento de Machico	29.927,87	7,0	27.433,89	5,8
TOTAL	429.447,02	100,0	472.070,36	100,0

Para efeitos de análise foi seleccionada a Associação "Comunidade Vida Nova – Renovamento Carismático", por ter sido a entidade que beneficiou do apoio de maior dimensão financeira.

3.3.4.1. Comunidade Vida Nova – Renovamento Carismático

Esta Associação recebeu, através do orçamento da SRPF, o montante de **149.639,36 euros**, no âmbito do CP celebrado em 1 de Junho de 2001, ao abrigo da Resolução n.º 680/2001, de 31 de Maio, o qual tinha por objecto participar a aquisição de um prédio para o funcionamento da sede da Associação.

O CP foi celebrado na sequência de um pedido de apoio financeiro, formulado pela entidade beneficiária, o qual foi acompanhado de um relatório de avaliação imobiliária - que atribuía ao aludido prédio o valor de 466.874,83 euros, para efeitos de transacção -, e de uma declaração subscrita pelos proprietários do imóvel, na qual estes se comprometiam à sua alienação, pelo preço de 399.038,32 euros.

Conforme foi possível confirmar pela cópia da escritura de compra e venda do prédio⁹⁰ em causa existente no processo, o valor de transacção correspondeu ao montante indicado na referida declaração (**399.038,32 euros**), tendo o apoio financeiro atribuído através deste CP ascendido a **299.278,74 euros** (dividido em parcelas de igual valor pelos anos de 2001 e 2002), o que permite concluir que a aludida aquisição foi comparticipada pela RAM em **75%** do seu valor.

Constatou-se ainda que o processo de transferência das verbas assinaladas encontrava-se concluído na data contratualmente fixada para a cessação de vigência do CP (Junho de 2002), uma vez que o último pagamento do subsídio ocorreu em 1 de Fevereiro de 2002, dispondo a entidade beneficiária de um período de 60 dias, contados da primeira daquelas datas, para apresentar o relatório do projecto realizado, nos termos definidos na al. e) do n.º 2 da cláusula terceira do CP. Contudo, apesar de a DRPF ter solicitado o cumprimento daquela obrigação do beneficiário através de ofício de 9 de Abril de 2002, ao qual juntou um modelo do relatório a elaborar, pedido que foi reiterado por ofício de 14 de Agosto de 2002, o documento exigido apenas deu entrada naquele serviço em 11 de Setembro de 2002.

Pronunciando-se sobre a factualidade descrita, a SRPF invocou que *“(...) o relatório é datado de 04.09.2002, o que representa uma diferença mínima entre o prazo-limite estipulado e o prazo efectivo de entrega, pelo que, na altura, e porque não foi detectada qualquer situação irregular, considerou-se demasiado penalizante para a entidade a devolução dos apoios –embora objectivamente tenha havido motivo para isso.”*.

Face ao quadro delineado, e a fim de evitar situações de desrespeito pelas obrigações contratualmente estabelecidas, deverá aquela Secretaria Regional fazer notar, de forma incisiva, às entidades beneficiárias das ajudas financeiras, que as sanções aplicáveis em caso de incumprimento das cláusulas contratuais vão desde a devolução dos apoios recebidos à não celebração de novos contratos.

Salienta-se ainda que o pagamento da primeira tranche do auxílio financeiro concedido (concretizado ainda em 2001) foi efectuado pela rubrica orçamental com CO 01.01.00 e pela CE 04.02.01-E (Transferências correntes – Administrações privadas – Instituições particulares), em consonância com o definido na Resolução do Conselho do Governo que atribuiu o apoio; enquanto que a tranche relativa ao ano de 2002 foi paga pela dotação da rubrica do orçamento da SRPF com a CO 50.07.01 e com a CE 08.03.01 (Transferências e capital – Administração privada – Instituições particulares), a qual se afigura, porém, mais correcta, atenta a natureza da despesa envolvida.

3.3.5. Igrejas

No ano de 2002, os montantes concedidos e pagos pela SRPF às instituições particulares de solidariedade social (de cariz religioso), encontram-se distribuídos da seguinte forma:

⁹⁰ Datada de 8 de Agosto de 2001.



Quadro 12 - Distribuição dos apoios concedidos

(Em euros)

Entidades Beneficiárias	Montantes dados	%	Montantes pagos	
Fábrica da Catedral do Funchal	12.300,00	1,2	12.300,00	1,0
Fábrica da Igreja do Livramento	249.398,95	23,8	390.363,46	32,8
Fábrica da Igreja Paroquial da Nazaré	199.231,98	19,0	199.231,98	16,7
Fábrica da Igreja Paroquial das E	399.038,32	38,0	399.038,32	33,5
Fábrica da Igreja Paroquial de Santo Amaro	149.639,36	14,3	149.639,36	12,6
Fábrica da Igreja Paroquial do Garac	2.992,79	0,3	2.992,79	0,3
Mosteiro das Clarissas de Nossa Senhora da Piedade	34.000,00	3,2	34.000,00	2,9
Paróquia de Nossa Senhora de Fátima	3.317,90	0,3	3.317,90	0,3
TOTAL	1.049.919,30	100,0	1.190.883,81	100,0

De entre o conjunto das entidades acima identificadas, optou-se pelo exame dos CP's assinados pela Fábrica da Igreja Paroquial das Eiras e pela Fábrica da Igreja do Livramento, por serem os títulos negociais que envolvem verbas de montantes mais elevados.

3.3.5.1. Fábrica da Igreja Paroquial das Eiras

A SRPF transferiu, em 2002, para a Fábrica da Igreja Paroquial das Eiras (FIPE) o montante de **399.038,32 euros**, em consonância com o previsto no CP celebrado, em 30 de Novembro de 2001⁹¹, ao abrigo da Resolução n.º 1628/2001, de 29 de Novembro, com vista à comparticipação financeira de “*parte dos trabalhos não previstos e de modificações efectuadas no projecto inicial da segunda fase das obras de construção da Igreja Paroquial das Eiras*”, e que previa uma comparticipação global de **548.677,69 euros**⁹².

As despesas comparticipadas por este contrato resultaram de alterações⁹³ introduzidas ao projecto de execução de uma obra que havia sido integralmente financiada⁹⁴ através do orçamento da Secretaria Regional⁹⁵. Dessas alterações resultou um custo acrescido da empreitada contabilizado em **602.330,75 euros** (s/IVA), que, por via do contrato em questão, foi suportado em cerca de **90%** pela Região.

Com base na documentação consultada, apurou-se que a FIPE não informou, atempadamente, a SRPF acerca da necessidade da introdução de modificações ao nível do projecto de execução inicialmente aprovado, podendo ler-se, no parecer de 17 de Agosto de 2001 solicitado por esta Secretaria à SREST, que “*Visitado o local da obra, verificou-se que a mesma já se encontrava concluída, (...)*”, o que significa que a realização dos trabalhos em causa não foi objecto de acompanhamento pela entidade concedente do apoio.

⁹¹ E vigente até 31 Dezembro de 2002.

⁹² A tranche respeitante ao ano de 2001 totalizava 149.639,37 euros.

⁹³ Consubstanciadas essencialmente na realização de acabamentos, de arranjos exteriores e na construção da torre sineira.

⁹⁴ Excepcionando o valor do IVA.

⁹⁵ Ao abrigo de um primeiro contrato-programa outorgado entre as partes.

Com efeito, na data em que o CP em referência foi assinado (30 de Novembro de 2001), a obra já se encontrava totalmente executada, isto quando uma adequada gestão do processo teria pressuposto não só o consentimento prévio da SRPF à introdução de alterações ao projecto aprovado, como o acompanhamento da execução física da obra, desde o início dos trabalhos.

Apraz, no entanto, registar que este é também o entendimento perfilhado pela DRPF, na Informação n.º 12, de 29 de Agosto de 2001, elaborada na sequência do pedido de emissão do aludido parecer, onde é sugerido que, no futuro, a SREST passe a acompanhar a execução deste tipo de obras e a conferir as medições dos trabalhos realizados, sendo ainda aí preconizada a ideia de que a execução de trabalhos decorrentes de alterações ao projecto de execução inicial sem a autorização prévia da Administração não possa beneficiar de qualquer participação.

Em sede de contraditório, a SRPF fez saber que as alterações introduzidas no projecto da obra foram levadas ao conhecimento daquela Secretaria por ofício da entidade beneficiária, registado no Serviço em 27 de Abril de 2004, tendo sustentado que “(...) *não havia obrigatoriedade de consentimento prévio*” dado que “(...) *as alterações foram anteriores à celebração do contrato-programa.*”.

Com efeito, segundo a SRPF, «(...) *não há uma obrigação imposta de acompanhamento da execução física das obras (a alínea c) do n.º 1 da cláusula terceira refere “controlar e fiscalizar o cumprimento de todos os aspectos financeiros, técnicos e legais necessários”, o que pode ser considerado como um direito conferido à Região, que poderá exercê-lo ou não, uma vez que não estamos perante um contrato de prestação de serviços, mas perante um documento de conteúdo programático de características “sui generis”*».

Não obstante, concedeu que “(...) *deve ser efectuado um acompanhamento não só a nível da execução financeira, mas também a nível da execução física, pelo que todos os apoios actualmente concedidos são precedidos de uma validação dos trabalhos por parte da Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes.*”.

A SRPF fez ainda questão de explicitar que a intervenção realizada no caso concreto surgiu na sequência das preocupações que têm causado à SRPF, “(...) *as alterações aos projectos inicialmente aprovados*”, uma vez que as mesmas “(...) *implicam sobrecustos*”, razão pela qual este departamento tem “(...) *transmitido às diversas entidades para que eventuais trabalhos a mais sejam compensados com trabalhos a menos*”.

Não se afigura, todavia, que a argumentação aduzida pelo Serviço para, aparentemente, desvalorizar o acompanhamento físico das obras que beneficiam de apoios financeiros da RAM possa ser acolhida, atendendo a que, apesar de não revestir a natureza jurídica de um “*contrato de prestação de serviços*”, o CP que tituló a concessão da ajuda pecuniária definiu a situação jurídica das partes outorgantes, tendo investido a SRPF na faculdade de “*controlar e fiscalizar o cumprimento de todos os aspectos financeiros, técnicos e legais necessários*”, aqui entendida como um poder/dever decorrente da obrigação que recai sobre a Administração de garantir que as verbas atribuídas neste contexto são aplicadas na prossecução do interesse público⁹⁶, nos termos estabelecidos.

Registe-se que a própria SRPF acaba por reconhecer a imprescindibilidade do acompanhamento da execução física das empreitadas financeiramente participadas pela Região, como forma de evitar o acréscimo dos custos associados à concretização dos respectivos projectos, tendo, inclusive, tomado providências concretas nesse sentido.

⁹⁶ Cfr. o art.º 266.º, n.º 1, da CRP.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Diga-se que este objectivo será mais facilmente alcançável se os beneficiários dos apoios forem alertados com o facto de que a execução de trabalhos inicialmente não previstos, sem autorização prévia da Administração, poderá ter como sanção o cancelamento dos financiamentos.

A fim de ser dado cumprimento à al. d) do n.º 2 da cl. 3.ª do CP outorgado, uma vez que a obra se encontrava totalmente concluída e que o apoio atribuído já havia sido integralmente pago (pese embora o facto de a vigência do CP apenas terminar em 31 de Dezembro de 2002), a DRPF solicitou à FIPE a apresentação do relatório identificativo dos trabalhos efectuados (tendo enviado, para o efeito, um modelo de relatório concebido pelo próprio Serviço para este tipo de entidades beneficiárias), o qual deu entrada na SRPF em 22 de Maio de 2002.

Cumpra também assinalar que, sendo o montante total do apoio concedido ao abrigo deste CP, de 548.677,69 euros, o pagamento da tranche referente a 2001 (149.639,37 euros) foi efectuado através do orçamento do Gabinete do Secretário, pela rubrica de CE 04.02.01-E (*Transferências correntes – Administrações privadas – Instituições particulares*), enquanto que a parcela correspondente ao ano 2002 foi paga pela dotação da rubrica com a CO 50.07.01 e a CE 08.03.01, o que se afigura mais correcto, dado o apoio concedido se destinar a fazer face a despesas de investimento.

Não obstante, a classificação orçamental adoptada em 2001 está em consonância com a orientação fornecida pela Resolução que autorizou a atribuição do apoio financeiro⁹⁷, uma vez que esta refere especificamente que “*as despesas do ano económico de 2001 (...)*”, têm cabimento naquela classificação orçamental, o que significa que a despesa não foi cabimentada na rubrica mais adequada.

3.3.5.2. Fábrica da Igreja do Livramento

No ano de 2002, a Fábrica da Igreja Paroquial do Livramento (FIPL), recebeu da SRPF, ao abrigo do CP celebrado entre as partes, o montante de **390.363,46 euros**, conforme consta do quadro seguinte:

Quadro 13 - Apoio atribuído à construção da 2ª fase da F.I.P. do Livramento

(Em euros)

Resolução	Finalidade	Vigência	V. Concedidos		V. pago
			2001	2002	
1882/00	Construção da 2ª fase da igreja paroquial do Livramento	a Dez/2002	498.797,90	249.398,95	390.363,46

O CP em apreço titula a atribuição de um auxílio pecuniário à FIPL destinado ao financiamento da obra denominada “*Complexo da Igreja Paroquial do Livramento*”, engloba não só a construção da igreja, mas também a edificação de um Centro Social, sendo esta componente da empreitada igualmente comparticipada pelo orçamento do Centro de Segurança Social da Madeira.

A divergência existente entre o valor pago em 2002 e o valor concedido (140.964,51 euros), decorre do facto de a verba em causa correspondente à diferença assinalada ter transitado do ano económico de 2001, tendo-se constatado, pela análise do processo, que as transferências foram efectuadas mediante a apresentação de facturas e respectivos autos de medição, de acordo com o estabelecido no CP.

⁹⁷ Resolução n.º 1628/2001, de 29 de Novembro.

Respondendo ao pedido formulado pela DRPF, a FIPL procedeu à entrega, dentro do prazo estipulado no CP, do relatório elaborado nos termos da minuta remetida por aquele Serviço, onde consta que o valor total da obra (incluindo a 1ª fase, que foi apoiada pela SRPF em 997.595,79 euros) atingiu 7,24 milhões de euros, dos quais 4,3 milhões respeitam ao edifício da Igreja propriamente dito.

Destaca-se ainda que o processo analisado integrava um pedido de apoio financeiro para a conclusão da obra, apresentado à SRPF em Fevereiro de 2003, e que foi acompanhado de um orçamento, no montante de **1.747.950,41 euros**, assim como do respectivo cronograma financeiro dos trabalhos. O referido pedido esteve na base da subsequente celebração, em Março de 2003, de um CP que atribuiu a esta entidade uma contribuição pecuniária de **500.000,00 euros**, que representa 28,6% do valor orçamentado.

Como nota positiva, cabe registar que no clausulado deste novo CP foi previsto o acompanhamento dos trabalhos por parte da SREST (o que não sucedia nos contratos anteriormente outorgados), ficando aí igualmente explícito a obrigatoriedade de os comprovativos da execução física dos trabalhos serem “*devidamente visados (validados)*” por esta Secretaria Regional⁹⁸.

4. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos conjugados dos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Fixar os emolumentos devidos pelas Secretarias Regionais dos Assuntos Sociais, de Educação e do Plano e Finanças, no valor global de € 4.654,95, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pelo art.º 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (Cfr. a Nota em anexo);
- c) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
 - a. A Sua Excelência o Presidente do Governo Regional;
 - b. A Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional;
 - c. Aos Secretários Regionais dos Assuntos Sociais, de Educação, do Plano e Finanças, do Ambiente e Recursos Naturais, do Turismo e Cultura, dos Recursos Humanos e do Equipamento Social e Transportes.
- d) Determinar que, no prazo de um ano, se dê conhecimento a este Tribunal das medidas implementadas no âmbito das recomendações formuladas no presente relatório.
- e) Remeter o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos e para efeitos do disposto no n.º 4 do art.º 29.º, e no n.º 1 do art.º 57.º, ambos da LOPTC.

⁹⁸ Este procedimento foi confirmado através da análise realizada às facturas apresentadas pela entidade beneficiária em Maio de 2003, as quais foram devidamente visadas pela SREST.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 20 de Maio de 2004

O Juiz Conselheiro,

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Assessor,

(José Emídio Gonçalves)

O Assessor,

(Rui Águas Trindade)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,

(João Maria Marques de Freitas)



ANEXOS



ANEXO I - NOTA DE EMOLUMENTOS

Nos termos do disposto nos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos pela SRAS, SRE e SRPF emolumentos no valor global de € **4.654,95**, apurados do seguinte modo:

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor (€)
	Custo Standard	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	119,99	-	-	-
- Acções na área da residência oficial	88,29	244	-	
	SRAS	61		5.385,69
	SRE	98		8.652,42
	SRPF	85		7.504,65
<u>Emolumentos a definir:</u>				
Emolumentos/limite máximo (50xVR)				15.516,50
Emolumentos/limite mínimo (5xVR)				1.551,65
Total de emolumentos a pagar	SRAS			1.551,65
	SRE			1.551,65
	SRPF			<u>1.551,65</u>
				4.654,95



ANEXO II – QUADRO SÍNTESE DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item do Relatório	Situação apurada	Normas inobservadas	Responsabilidade financeira (Lei n.º 98/97, de 26/08)	Responsáveis
3.3.1	Concessão de apoio financeiro a um clube desportivo sem base legal permissiva ⁽¹⁾	Art.º 3.º, n.º 1, do CPA e 18.º, n.º 2, da Lei n.º 28/92, de 01/09.	Sancionatória – art.º 65.º, n.º 1, alínea b)	Conselho do Governo da RAM
3.3.2	Autorização da liquidação de verbas sem a existência de um acto prévio autorizador das despesas e do correspondente título jurídico de suporte (Vd. processos de despesa conforme nota ⁽²⁾)	Art.ºs 3.º, al. d), 7.º e 10.º, n.º 1, todos do DLR n.º 25/99/M, de 27/08.	Sancionatória – art.º 65.º, n.º 1, alínea b)	Secretário Regional do Plano e Finanças
3.3.3	Autorização da liquidação de verbas sem a existência de um acto prévio autorizador das despesas e do correspondente título jurídico de suporte (Vd. processos de despesa conforme nota ⁽³⁾)	Art.º 24.º do DLR n.º 29-A/2001/M, de 20/12, e art.º 11º do DRR n.º 4/2002/M, de 13/02.	Sancionatória – art.º 65.º, n.º 1, alínea b)	Secretário Regional do Plano e Finanças

NOTA: Os elementos de prova encontram-se arquivados:

- (1) Na pasta n.º IV/VI dos papéis de trabalho (separador n.º 3 – CGSS)
- (2) Na pasta n.º II/VI do processo e na pasta n.º III/VI dos papéis de trabalho (separador n.º 3 – CSM)
- (3) Na pasta n.º II/VI do processo e na pasta n.º III/VI dos papéis de trabalho (separador n.º 4 – ADERAM)



ANEXO III – CIRCUITO DE CELEBRAÇÃO DOS CONTRATOS-PROGRAMA

O circuito a seguir descrito é aquele seguido, em regra, na atribuição de subsídios titulados por contratos-programa celebrados com a Administração Regional Directa⁹⁹.

- 1. Apresentação do pedido:** Os pedidos de apoio financeiro são formalmente dirigidos ao Secretário Regional responsável pelo sector em que o apoio se insere¹⁰⁰, exigindo-se que os mesmos sejam acompanhados da pertinente documentação justificativa, designadamente, orçamento e cronograma financeiro, programa de actividades ou programa dos trabalhos a realizar, consoante esteja em causa a concessão de apoios ao funcionamento das próprias entidades, a um projecto específico ou à construção/reparação de infraestruturas.¹⁰¹
- 2. Análise do pedido:** Os pedidos apresentados são apreciados, caso a caso, com base nos critérios definidos nas normas de carácter genérico inseridas no DLR que anualmente aprova o Orçamento da RAM, e tendo em atenção a dotação orçamental disponível e a salvaguarda do interesse público, não sendo consideradas as candidaturas que, na óptica da Secretaria Regional em causa, não se apresentem devidamente fundamentadas.
- 3. Despacho:** Efectuada a análise do pedido pelo serviço responsável, é elaborada uma informação interna sobre a qual recai o parecer da entidade competente (concretamente, uma comissão *ad hoc*), o qual é posteriormente submetido a despacho do respectivo Secretário Regional.
- 4. Apreciação da SRPF:** Em caso de despacho favorável, os serviços elaboram as minutas da resolução de atribuição do apoio e do CP a assinar, que são enviadas à SRPF para apreciação, podendo esta Secretaria propor alterações ao conteúdo daqueles documentos.
- 5. Aprovação:** Na hipótese de o parecer emitido pela SRPF ser favorável, as minutas da resolução e do CP são submetidas a aprovação do plenário do Conselho de Governo da RAM.
- 6. Comunicação da aprovação:** O Gabinete da Presidência comunica a aprovação à Secretaria Regional respectiva que, por sua vez, informa o beneficiário desse facto (telefonicamente ou por ofício), indicando-lhe a data prevista para a assinatura do CP, sendo, nessa altura, entregue ao beneficiário um exemplar do CP celebrado.

⁹⁹ Tendo como referência a Circular n.º 3/ORÇ/2000, de 31 de Março, emitida pela DROC.

¹⁰⁰ Por vezes, os pedidos são dirigidos à Presidência do Governo Regional, que os encaminha para as diversas Secretarias Regionais.

¹⁰¹ No caso específico das ABV, o procedimento instituído com vista à celebração dos contratos-programa não obriga à apresentação formal do pedido de apoio por parte das entidade beneficiárias, uma vez que a concessão de apoio mensal é directamente assegurada por força do Regulamento de financiamento das ABV das RAM, pelo que o processo de atribuição dos auxílios financeiros tem início com a elaboração da minuta da correspondente resolução autorizadora e do CP.